

SERIE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y EUROPEOS DE CÁDIZ

MIGRACIONES, DIVERSIDAD CULTURAL E INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES

DESAFÍOS, OPORTUNIDADES Y PROPUESTAS



MIGUEL ÁNGEL CEPILLO GALVÍN
SIHAM ZEBDA
(Directores)

HOUSAM BAKKALI
(Coordinador)

Dykinson, S.L.

**Migraciones,
diversidad cultural
e inclusión social
de las personas migrantes.**
Desafíos, oportunidades y propuestas

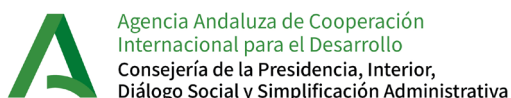
Directores

MIGUEL ÁNGEL CEPILLO GALVÍN
SIHAM ZEBDA

Coordinador

HOUSSAM BAKKALI

Migraciones, diversidad cultural e inclusión social de las personas migrantes. *Desafíos, oportunidades y propuestas*



Dykinson, S.L.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos



*Este ebook se encuentra registrado bajo licencia Creative Commons.
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)*
Para más información, consulte la web:
<https://creativecommons.org/share-your-work/licenses/>

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2025

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 979-13-7006-884-4
DOI:<https://doi.org/10.14679/4598>

Preimpresión:
Besing Servicios Gráficos, S.L.
besingsg@gmail.com

ÍNDICE

Presentación	11
--------------------	----

MIGUEL ÁNGEL CEPILLO GALVÍN - SIHAM ZEBDA

Parte I

Desafíos y propuestas de la gestión de la migración

Capítulo I.	Políticas migratorias, inclusión, narrativas y valores de Europa en la frontera sur. Anotaciones	17
-------------	--	----

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ

Capítulo II.	Une perspective de la migration depuis le pays d'origine: le cas du Maroc	29
--------------	---	----

MOHCINE BAKHAT - MOHSIN IDALI - WISSAL GAZANA

Capítulo III.	La presión migratoria como factor de riesgo para el futuro de la frontera europea en África: una visión desde Ceuta	61
---------------	---	----

ENRIQUE ÁVILA PÉREZ

Capítulo IV.	El Memorando de Entendimiento (MOU) entre Malta y Libia de 2020. Reflexiones sobre su implicación en el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes	79
--------------	---	----

LORENA M^a CALVO MARISCAL

Capítulo V.	La evolución de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales de Frontex	93
-------------	---	----

CRISTINA CASTILLA CID

Capítulo VI.	Movilidad humana y cambio climático: apuntes sobre el caso Teitiota c. Nueva Zelanda.....	107
--------------	---	-----

ENRIQUE DEL ÁLAMO MARCHENA

Capítulo VII.	Rescate y salvamento marítimo en Europa y la obligación internacional de prestar auxilio en el mar. Comentario de la sentencia del TEDH Safi C. Grecia de 7 de julio de 2022	121
---------------	--	-----

MARÍA DE LOS ÁNGELES BELLIDO LORA

Parte II Diversidad cultural, interculturalidad e inclusión social de las personas migrantes

Capítulo VIII.	La evaluación de las políticas de acogida: una aproximación crítica.....	137
----------------	--	-----

JAVIER DE LUCAS

Capítulo IX.	La inclusión social de personas migrantes desde la mirada de la educación inclusiva.....	147
--------------	--	-----

MAYKA GARCÍA GARCÍA

Capítulo X.	El programa Intercultural Cities (ICC) y la Red Española de Ciudades Interculturales (RECI).....	165
-------------	--	-----

MIGUEL ÁNGEL CEPILLO GALVÍN

Capítulo XI.	Análisis de las políticas de interculturalidad en educación en el contexto europeo: tensiones y virajes.....	175
--------------	--	-----

INMACULADA ANTOLÍNEZ DOMÍNGUEZ

Capítulo XII.	La residencia de larga duración en España y el legado de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere	191
---------------	--	-----

MICHEL REMI NJIKI

Capítulo XIII.	Mendigando sueños: precariedad laboral de jóvenes de Europa del Este en Andalucía.....	213
JOSÉ DAVID GUTIÉRREZ SÁNCHEZ - JUAN JOSÉ LEIVA OLIVENCIA		
Capítulo XIV.	Estudio exploratorio sobre la diversidad cultural e interculturalidad en Ceuta y en Melilla.....	229
SIHAM ZEBDA		
Capítulo XV.	Ceuta, frontera exterior de la UE. Adquisición de la nacionalidad española: brechas socioeconómicas y plena pertenencia de los nuevos ciudadanos	251
ALEJANDRO ARNET RODRÍGUEZ		
Capítulo XVI.	La importancia de la diversidad cultural en la intervención social con población migrante. Propuestas y aproximaciones.....	279
ÁLVARO GARCÍA ROSA		

Parte III

Contribuciones de jóvenes investigadores

Capítulo XVII.	La responsabilidad de las mezquitas y de los centros islámicos en la inclusión social de las personas musulmanas migrantes a través de la acción social. El caso de Algeciras, Cádiz y Jerez de la Frontera.....	295
HOUSSAM BAKKALI		
Capítulo XVIII.	Las experiencias escolares de jóvenes marroquíes de incorporación tardía al sistema educativo español y su inserción sociolaboral.....	311
OMAR IBNSALAH CHAT		

Capítulo XIX.	La responsabilidad social de los medios de comunicación en la integración del inmigrante	333
YOUNES SLIMANI		
Capítulo XX.	La islamofobia en el Estado español: Un análisis interseccional y decolonial.....	355
LUCÍA TEMBRÁS GUIMAREY		
Capítulo XXI.	Tensiones sobre el derecho humano a la identidad cultural en el marco normativo migratorio de Argentina	381
CAMILA WANDA LANDEYRO		
Capítulo XXII.	La migración como consecuencia de los conflictos en Siria y Ucrania	399
PABLO BENÍTEZ FERRANDO		
Capítulo XXIII.	Análisis temático sobre la inclusión social de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en Jerez de la Frontera	409
MARÍA JOSÉ GODOY SEPÚLVEDA		
Capítulo XXIV.	La inclusión social de las personas migrantes magrebíes a través del arte andalusí en Andalucía	429
ANABEL GÓMEZ ORDÓÑEZ		
Capítulo XXV.	La marginación laboral de la población migrante en Andalucía como factor de riesgo para su criminalización o su victimización	439
ELENA GONZÁLEZ FERNÁN		

PRESENTACIÓN

MIGUEL ÁNGEL CEPILLO GALVÍN
SIHAM ZEBDA

El libro que presentamos se trata de una obra colectiva de carácter multidisciplinar que recoge las aportaciones de profesorado participante en algunas actividades organizadas por el Laboratorio de Inmigración, Interculturalidad e Inclusión Social de la Universidad de Cádiz (I Congreso Internacional sobre la inclusión social de las personas migrantes y Jornada sobre Ciudades Interculturales: Alianzas y sinergias entre instituciones y sociedad civil para la convivencia, celebradas en el Campus de Jerez –Salon de Actos del INDESS– en 2022 y 2023), así como algunas contribuciones de investigadores vinculados al Centro de Excelencia Jean Monnet *Inmigración y Derechos Humanos en las Fronteras Exteriores Europeas*, de la Universidad de Cádiz.

La Primera Parte de esta obra aborda los retos y propuestas de la gestión migratoria en Europa, especialmente en su frontera sur.

Se analiza cómo las políticas migratorias de la Unión Europea influyen en la inclusión social de los inmigrantes y cómo los valores europeos, como la igualdad, la tolerancia y la no discriminación, deberían guiar las narrativas sobre integración. También se pone de relieve el trato desigual dado a los refugiados ucranianos y sirios, evidenciando una falta de coherencia en la aplicación de dichos valores.

Desde la perspectiva de los países de origen, se examina el caso de Marruecos, destacando la evolución de los factores que impulsan la emigración hacia Europa, el aumento del nivel educativo de los migrantes y las tendencias migratorias actuales. Se presenta además la situación de las fronteras de Ceuta y Melilla, donde se vive con especial intensidad el dilema entre la ayuda humanitaria y la necesi-

dad de controlar los flujos migratorios. A pesar de la presión, la población local mantiene un alto grado de solidaridad.

Otro punto analizado es el acuerdo firmado entre Malta y Libia en 2020, que refleja la estrategia europea de externalizar el control migratorio. Se advierte que las violaciones de derechos humanos en los centros libios podrían considerarse crímenes contra la humanidad. También se estudia la evolución de Frontex, que ha intentado reforzar la protección de los derechos fundamentales mediante reformas y nuevos mecanismos, aunque sin lograr un sistema sólido y coherente.

Finalmente, se abordan los efectos del cambio climático como causa emergente de migración, ejemplificados en el caso de un ciudadano de Kiribati que buscó asilo en Nueva Zelanda. Este caso abre la posibilidad de reconocer a los desplazados climáticos dentro del Derecho Internacional. La sección concluye con la reflexión sobre la obligación de los Estados europeos de rescatar y proteger vidas en el mar, recordando que la omisión de esta responsabilidad constituye una violación de los derechos humanos fundamentales.

La Segunda Parte de este libro ofrece un análisis profundo y crítico sobre las políticas migratorias, la inclusión social y la gestión de la diversidad cultural en Europa y España, destacando sus implicaciones éticas, sociales y educativas.

En conjunto, plantea que las políticas de acogida son un reflejo de la calidad democrática de las sociedades contemporáneas: la forma en que tratamos a las personas migrantes revela el grado real de justicia e inclusión de nuestros Estados.

Se denuncia que la actual lógica económica global genera exclusión y precariedad, situando al inmigrante como un “nuevo paria”, especialmente en el caso de los refugiados, cuya situación legal y social es de extrema vulnerabilidad. Frente a ello, se propone avanzar hacia un pluralismo inclusivo, donde la integración sea un proceso bidireccional de reconocimiento mutuo entre migrantes y sociedad receptora.

En el ámbito educativo, la obra subraya la importancia de la educación inclusiva como pilar de la cohesión social. Se diferencia entre integración (asimiladora y desigual) e inclusión (equitativa y transformadora), y se analizan las barreras que enfrentan los jóvenes migrantes: segregación escolar, brechas lingüísticas, falta de acceso a educación temprana y un currículo que no refleja su diversidad cultural. Se proponen medidas como la diversificación curricular, la cooperación educativa y la lucha activa contra el racismo.

Asimismo, se destacan las experiencias europeas y locales que promueven la gestión positiva de la diversidad, como el programa –Intercultural Cities– y la Red Española de Ciudades Interculturales, que fomentan la convivencia mediante estrategias antirumores y políticas interculturales.

También revisa la evolución de las políticas europeas de interculturalidad, las directivas sobre residencia de larga duración y casos concretos como la realidad de Ceuta, Melilla y Andalucía, donde la migración se entrelaza con desigualdades estructurales, precariedad laboral y tensiones culturales. Finalmente, se enfatiza la necesidad de que los profesionales de la intervención social desarrollen competencias interculturales y una mirada empática y crítica, capaz de reconocer la diversidad como una fuente de enriquecimiento colectivo y no como un problema.

La Tercera Parte recoge diversas contribuciones de jóvenes investigadores en formación que se enfocan en estudios de caso y análisis teóricos en distintos ámbitos.

Se analiza la responsabilidad de las mezquitas y centros islámicos en la inclusión social de las personas musulmanas migrantes, tomando como ejemplo Algeciras, Cádiz y Jerez de la Frontera, identificando los retos en la acción social comunitaria.

Asimismo, se exploran las experiencias escolares de jóvenes marroquíes de incorporación tardía al sistema educativo español y su posterior inserción socio-laboral, destacando cómo la barrera lingüística y la discriminación (por ejemplo, el uso del hiyab) condicionan sus oportunidades.

Por otra parte, se estudia la responsabilidad social de los medios de comunicación en la integración del inmigrante, señalando que el lenguaje periodístico a menudo configura una imagen pública negativa y estereotipada (basada en la Teoría de la Agenda Setting) que obstaculiza la integración del migrante marroquí.

Desde una perspectiva teórica crítica, se aborda la islamofobia en el Estado español mediante un análisis interseccional y decolonial, examinando cómo las estructuras de poder (colonialismo, patriarcado, capitalismo) manifiestan la discriminación, incluyendo la islamofobia de género.

Por otro lado, se comparan las crisis migratorias de Siria y Ucrania, poniendo de manifiesto la diferencia en las políticas de acogida y protección adoptadas por la UE y la falta de coherencia en la aplicación de los valores europeos.

Se examinan también las tensiones sobre el derecho humano a la identidad cultural en el marco normativo migratorio de Argentina, sugiriendo que la legislación se orienta hacia una concepción asimilacionista más que intercultural.

Igualmente, se analiza el proceso de inclusión social de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en Jerez de la Frontera, destacando las dificultades de la precariedad laboral y la necesidad de un modelo intercultural bidireccional.

Finalmente, se propone la utilización del arte andalusí, en particular la arquitectura, como herramienta para la inclusión social de las personas migrantes magrebíes en Andalucía, al reforzar los rasgos culturales e históricos comunes. También se vincula la marginación laboral de la población migrante en Andalucía con un factor de riesgo para su criminalización o victimización.

Queremos agradecer a todos/as los/as autores/as sus contribuciones a esta obra y mostrar igualmente nuestro reconocimiento al Departamento de Derecho Internacional Público, Penal y Procesal de la Universidad de Cádiz y a la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, cuya financiación ha hecho posible la publicación de esta obra en formato digital de acceso libre y gratuito como muestra de compromiso con la Ciencia Abierta.

Jerez de la Frontera, 30 de junio de 2024

Parte I

Desafíos y propuestas
de la gestión de la migración

Capítulo I.

POLÍTICAS MIGRATORIAS, INCLUSIÓN, NARRATIVAS Y VALORES DE EUROPA EN LA FRONTERA SUR. ANOTACIONES

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ ¹

Universidad de Cádiz

1. Inmigración, inclusión y valores europeos

En este tema de las políticas migratorias de la Unión Europea y de la inclusión social en la frontera sur verdaderamente están mezcladas multitud de cuestiones de política, de inclusión, de inclusión social, de inmigración. Existe una relación entre las políticas migratorias de la Unión Europea y el impacto que ésta genera en la inclusión social en la frontera sur y que, a pesar de no ser evidente, puede ser enfocada desde varios puntos de vista dentro de las cuestiones de inmigración. Analizaremos esta relación centrándonos esencialmente en los valores de Europa, y luego en las crisis de identidad y valores europeos referidas tanto al caso sirio como al caso ucraniano.

¹ Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, titular de la Cátedra Jean Monnet de Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE, Director, Centre of Excellence “Migration and Human Rights in Europe’s External Borders”. Responsable del Grupo de Investigación SEJ-572 ‘Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho’, Universidad de Cádiz (UCA). Publicación realizada en el marco del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB-100, I.P. Dr Miguel Acosta Sánchez

Al hablar de integración e inclusión, o de la inclusión dentro de la inmigración, lo hacemos con referencia a una sociedad y a sus valores, es decir, con referencia a una identidad y los valores de Europa, que yo creo que es el gran marco de la inclusión. Entonces, el tema de la identidad y los valores de Europa es en mi opinión la gran cuestión que está de trasfondo, y que repercute en los temas de integración, o de inclusión social de inmigrantes. Porque en realidad, cuando hablamos de integración, cuando hablamos de inclusión, lo hacemos con referencia a una sociedad y a sus valores, a su identidad.

La identidad es lo que define al propio, al nacional, y también al extranjero; cómo el individuo se incorpora a esta identidad es la clave de la integración o la inclusión. La incorporación, integración y la inclusión de otros está en el ADN de lo que es la identidad colectiva de un pueblo, de un país, de un proyecto como es el proyecto europeo y cuáles son sus ideales, sus objetivos, sus fines, sus valores. Por tanto, al hablar del proyecto europeo es necesario tener presente la identidad colectiva de este proyecto, sus esencias, sus principios y sus fines. En este sentido, el mapa de Europa, contemplado sin las divisiones, sin las fronteras políticas, ofrece claramente la realidad geográfica de Europa, es decir, este continente sin divisiones y sin fronteras políticas, es lo que representa y marca, realmente, la entidad política europea.

Un breve recorrido histórico ilustra cómo se produce la identidad europea, que nace en la civilización grecolatina, con el mito de Europa que refiere los elementos comunes que marcan el continente. Desde entonces se repite esta idea, esta vinculación a Europa, al mito, al origen griego y que se reproduce hasta nuestros días como algo común, y que se extiende a Centroeuropa y al Sur de Europa, la pertenencia a la común Comunidad de civilización en la ribera norte del Mediterráneo. No obstante, se reconoce que hay mucho que debatir y discutir sobre esta identidad común, pues, todos somos muy distintos, pero iguales, estamos como señala el lema de Europa adoptado en el año 2000, *unidos en la diversidad*.

2. ¿Valores de Europa, del Consejo de Europa, o Valores de la UE?

Hay que plantear una primera diferenciación comparando los valores, la identidad y los símbolos del Consejo de Europa y de la UE.

En efecto, muchas veces se confunde el continente europeo con las dos principales organizaciones, UE y Consejo de Europa, cada uno con su esfera jurídica

propia e independiente. Entre estas Organizaciones además existen muy importantes diferencias en cuanto a composición de Estados miembros, objetivos y extensión de competencias.

Por ello es pertinente preguntarse si estamos ante Valores europeos o ante valores exclusivos de la Unión Europea. Si los Valores del Consejo de Europa son los mismos que los Valores de la UE. O si cuando planteamos la identidad, es la Identidad Europea o la Identidad de la UE.

Cuando hablamos de la identidad de estos valores comunes históricos, que pertenecen a la tradición, parece que sí que tenemos esa identidad común, ya que estamos unidos en la diversidad: somos muy distintos, pero somos iguales. Hay que explorar un poco esa identidad común, para determinar identidades y valores comunes a todos los europeos, al Consejo de Europa y a la Unión Europea.

Es muy significativa la simbología actual de Europa, pues la Unión Europea ha tomado prestado los símbolos de otra organización internacional, como la bandera azul con estrellas doradas. Sin embargo, la UE ha desarrollado una simbología propia, una simbología artificial pero original: la obligación de identificar la proximidad fronteriza sin el término ‘frontera’, o la simbología artificial del formato común de pasaporte. Se trata de algunos elementos de identificación comunes para aglutinar esta comunidad política que está naciendo.

Respecto a los valores, sí existe la necesidad de matizar. A pesar de ser valores muy similares, los valores de la UE están más afianzados y blindados jurídicamente, los países de la Unión Europea fomentan y afianzan los iniciales valores del Consejo de Europa de una forma más contundente. Mientras que en el ámbito del Consejo de Europa estos valores serían unos mandatos más generales, unas líneas a seguir para alcanzar espacios democráticos en las sociedades. Es algo mucho más amplio y más general que la enunciación y determinación de los concretos valores europeos. En el Consejo de Europa desde luego se constata una influencia mutua que refuerza a Europa como un Área de “seguridad democrática”. Este muy amplio espacio europeo de seguridad democrática permite sociedades inclusivas con Instituciones democráticas y respeto de los derechos humanos.

Por su parte, la Unión Europea tiene unos valores codificados y consolidados jurídicamente al máximo nivel de tratados en Derecho originario. Como entidad política basada en la integración progresiva de los ciudadanos y los Estados siguiendo un proyecto racional, la UE necesita aumentar la visualización y solidificación de sus valores entre los ciudadanos y Estados miembros

Si nos detenemos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea

“Artículo 2.

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

Podemos realizar una diferencia, por una parte, reconociendo los valores comunes a Europa, véase, el respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho, derechos humanos y derechos de las minorías, y que constituyen lo que denominamos principios democráticos básicos.

Y, por otra parte, en la segunda parte del artículo, podemos focalizar aquellos valores que son comunes a los Estados miembros y, en particular, a la sociedad de la UE, caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres. Se trata de una coloración europea distintiva de los principios democráticos básicos, que confiere especial significado y alcance jurídico europeos a determinados principios, como por ejemplo el de solidaridad y de igualdad entre hombres y mujeres, que es un valor estructural de la Unión Europea, un principio que debe informar todo el ordenamiento jurídico europeo y de los Estados miembros. O la tolerancia, la tolerancia como valor de la UE, que no parece en principio estrictamente un valor del Consejo de Europa, pero sí de la Unión Europea.

Respecto a los valores, interesa destacar también el Art. 3 TUE, en concreto el Art. 3.5, donde señala que, en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses.

“5. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.”

Este análisis, nos permite destacar la relevancia de estos valores europeos como caracteres decisivos y fundamento hoy de la entidad política UE, que debemos tener en cuenta a la hora de hablar de inclusión e integración.

3. Recientes narrativas o ideologías pan-europeas

Es evidente que existe un vínculo político y ético entre Identidad y Valores. Consideramos que la identidad de la UE es europea en general, aunque podemos deducir del Art 1 TUE (*El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible*) que las nociones vinculadas a la realización de un *proceso abierto* (en cuanto a miembros, avances y objetivos) caracterizan identitariamente a todo el sistema político, institucional y jurídico del proceso de integración, conducido hoy a través de la Organización Internacional “Unión Europea”.

Hay que resaltar el significado y la importancia de los Valores de la Unión Europea para el Proyecto Europeo y la Identidad Política Europea. Esta importancia de los Valores destaca para la legitimidad de la UE, su viabilidad y supervivencia como un espacio económico y político común ‘federal’ con las mismas reglas. Y, asimismo, para garantizar una convivencia constitucional permanente de ciudadanos, extranjeros, residentes, pueblos y Estados.

Al mismo tiempo, existe la necesidad de una comprensión común del pasado y el futuro de la Unión Europea como un proyecto colectivo de transformación de las sociedades europeas, en permanente evolución. De aquí la necesidad de contar con comunes percepciones en la construcción de una “Historia europea” y de un común proyecto europeo, que tenga un *relato* o una narrativa europea propia.

La UE parte de una dificultad mayor en el origen: no existe un nacionalismo europeo, no existe la nacionalidad europea, ya que es una construcción racional basada en el Derecho. Entonces el proyecto de esta construcción político, económico, jurídico europeo necesita vitalmente, requiere preceptivamente lo que se viene a llamar una *narrativa*, un *relato*, unos *discursos* sobre la integración. En estas narrativas es donde deben quedar incardinados de manera muy visible los valores europeos, pues van a ser decisivos para migraciones e integración, entre ellos especialmente los valores de no discriminación, tolerancia e igualdad.

De forma a que los valores europeos, constituyen un elemento esencial en las narrativas paneuropeas, algunas de las cuales pretenden constituirse o afianzarse como ideologías paneuropeas.

En este punto, se hace preciso hacer referencia a las principales construcciones teóricas que contienen planteamientos de valores europeos. A nuestro en-

tender, se trata de determinadas ideas que sirven a la conformación de relatos paneuropeos, surgidos o perfilados singularmente en los últimos decenios de la evolución de la integración europea, desde los años 90 del pasado siglo XX.

Estos relatos o narrativas que también buscan constituirse o contribuir a una ideología paneuropea, con construcciones teóricas para interpretar, justificar y cambiar la realidad, presente y futura.

En primer lugar, hay que referir la originaria y potente construcción de la Comunidad o Unión Europea como una *Comunidad de Derecho*, de origen jurisprudencial. El Tribunal de Justicia de Luxemburgo contribuyó a cohesionar el sistema jurídico de la integración con esta idea de que la Comunidad o Unión Europea es una Comunidad de Derecho², y como comunidad de derecho se basa en el equilibrio de poderes e instituciones entre Estados y ciudadanos. Por tanto, es también una comunidad de valores consecuencia de esa primera construcción que hizo el Tribunal de Justicia para el mundo jurídico institucional, político, que era la Comunidad Europea.

También, en segundo lugar, es tradicional referir la idea de “*la UE como potencia normativa*” (Normative Power Europe), idea de Manners (2002) que despliega su influencia en el exterior a través de promover sus valores en las relaciones con terceros Estados.

En tercer lugar, la concepción de la UE como partícipe de un proceso civilizatorio de bases morales (Linklater, 2004). Es de especial interés esta teoría de mejora civilizatoria, y la inclusión aquí de la UE como parte o actor de este proceso global o mundial de la Sociedad Internacional. De esta forma, se podría concebir a “*la UE como un proceso civilizatorio de bases morales*”. A través de esta idea, la UE se instaura como una entidad que impulsa el proceso de mejora civilizatoria, siempre que la búsqueda de los intereses europeos no sea dañina en sus relaciones con terceros Estados (con el mandato de *not to be harmful in international politics*), y que persigue, en consonancia a sus valores, la creación de sociedades protectoras e inclusivas.

² Sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de abril de 1986, Parti écologiste “Les Verts” contra Parlamento Europeo, Asunto 294/8, ECLI:EU:C:1986:166. “es pertinente subrayar, en primer lugar, que la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado. (...) el Tratado establece un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones. Las personas físicas y jurídicas se hallan de este modo protegidas contra la aplicación a las mismas de los actos de alcance general”.

Siguiendo con la promoción de los valores e intereses de la UE en sus relaciones con el resto del mundo, la más reciente presentación de relatos paneuropeos que afectan a los valores es tal vez la del concepto de “*el modo de vida europeo*” (*The European Way of Life*), una idea de modernidad europea impulsada por la Comisión. Este concepto que recuerda obligatoriamente al *American Way of Life*, (estilo o modelo de vida norteamericano considerado como ejemplar) es una línea, digamos, de presentación (más que de pensamiento) de la UE o de la idea europea que representa la Unión. Este “Modo de vida europeo” tiene un planteamiento tal vez “edulcorado” de las sociedades europeas, muy genérico y bastante difuso, en el que la Comisión Europea ha querido resaltar una sociedad justa y equitativa, promocionando cuestiones como los derechos LGTBIQ+, la diversidad, la igualdad de género, la protección de los grupos vulnerables, el apoyo durante crisis globales, etc.³. Una muestra son los videos que intentan transmitir esta idea-relato, y que incluye a los valores dentro de un planteamiento vital, propio de una sociedad justa y equitativa.⁴

Yo creo que estas narrativas tienen especial relación con la inmigración, pues los valores e ideología paneuropeas, o algunas de las narrativas que estamos construyendo hoy en Europa, son adecuadas para este nacionalismo europeo con identidad racional, no basado en corazón, en la irracionalidad de todo nacionalismo, sino un nacionalismo especial y con estos mimbres inclusivos en sociedades democráticas y tolerantes como las europeas.

4. Fronteras, integración e inclusión en la normativa UE

Las consecuencias que estas ideologías paneuropeas presentan ante cuestiones de inmigración y refugio son evidentes, pues todas reposan en un potente basamento de valores vinculados a los principios democráticos básicos de dimensión o estilo europeo. Entonces, si todos tenemos presente el respeto a los valores europeos, *al abordar la inmigración, de entrada, debe haber acogida humanitaria y esta acogida debe ser inclusiva*. Este principio de actuación conllevaría la protec-

³ COMISIÓN EUROPEA, “Promoción de nuestro modo de vida europeo - Protección de nuestra ciudadanía y nuestros valores” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life_es, 2021.

⁴ Puede verse, de la COMISIÓN EUROPEA, Video - Promoción de nuestro modo de vida europeo, <https://www.youtube.com/watch?v=mJS4hPo5fWQ>. Video- Europe. *Whenever you are ready*, https://www.youtube.com/watch?v=NYX2Av1i_S4

ción completa de los derechos humanos en frontera e, incluso, su proyección más allá de las mismas, con controles democráticos en la actuación de los poderes públicos hacia inmigrantes y refugiados y, en general, asumiendo una actitud compasiva hacia los extranjeros que se encuentran *Ad Portas Europae*.

En términos de inmigración, asilo y refugio, las cuestiones que destaca la UE y que más afectan a estos temas de los valores son los relativos a la inclusividad y a la integración en la sociedad europea.

No obstante, queda aún por definir muchos contornos de esta dimensión UE de la inclusión de migrantes en las Sociedades europeas

Si exploramos el *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*⁵, vemos que no define estos términos a la hora de presentar el *Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027*⁶. En este Plan, se hace referencia a estos conceptos de manera difusa y sin esclarecer sus diferencias. Por ejemplo, nos habla de atraer capacidades y talentos, y de apoyar la integración para sociedades más inclusivas, pero a la hora de definir las y concretarlas esto no queda muy claro. Así, en la Directiva de la tarjeta azul se refiere la inclusión para profesiones liberales y de gran especialización profesional de inmigrantes, se habla aquí de la necesidad de que haya inclusividad para todo tipo de profesiones. En el Plan de integración 2021-2027, encontramos 17 veces repetida *integración e inclusión*, pero no llega a establecerse su similitud, equivalencia o diferencia, ni el significado de los conceptos jurídicos de Derecho europeo.

El *nuevo Pacto sobre inmigración y asilo* menciona efectivamente a los valores europeos, como “nuestros valores”, o refiriendo “un sistema que gestione y normalice la migración a largo plazo y que se base plenamente en los valores europeos y en el Derecho internacional” ... Por su parte, el *Plan de Acción sobre Integración e Inclusión* se refiere a los “valores europeos”, “valores fundamentales de la Unión” o los “valores compartidos”.

No parece que esta diferencia entre *integración e inclusión* esté bien aquilataada, jurídicamente, pues aparecen problemas a la hora de definir qué es la in-

⁵ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación relativa al *Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo*, COM(2020) 609 final, de 23.9.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN>

⁶ COMISIÓN EUROPEA Comunicación al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones “*Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027*”, COM/2020/758 final, de 24.11.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0758>

clusión social, como algo diferenciado o distinto de la integración. Teniendo en cuenta lo recogido en estos textos nos queda la idea de que, en materia de inmigración, refugio y asilo, a veces, la integración aparece como el objetivo necesario para alcanzar la inclusión social, pero, en otras ocasiones, la inclusión es un requisito para una efectiva integración.

Es verdad que los problemas de conceptos y contenidos de la inclusión social de migrantes parece que son generales en las sociedades y países europeos. Los contornos sociológicos y vagos de la noción de inclusión parten de realidades y necesidades diferentes, relativas por ejemplo a colectivos de vulnerables, como los discapacitados; y a las que ahora se ha incorporado a los migrantes como colectivo vulnerable.

Por ejemplo, si acudimos a la *Real Academia Española*, nos ofrece como acepciones de *inclusión*: “1. Poner algo o a alguien dentro de una cosa o de un conjunto, o dentro de sus límites. 2. Dicho de una cosa: Contener a otra, o llevarla implícita.”. Por su parte, la *integración* sería la acción de integrar, en sus tres primeras acepciones: “1. Dicho de diversas personas o cosas: Constituir un todo. 2. Completar un todo con las partes que faltaban. 3. Hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo.”

Por su parte, si buscamos la inclusión en la página web de la Comisión Europea, aquí aparece *inclusion through sports*, la inclusión a través del deporte se nos habla de *inclusion and diversity in your language*, la inclusión abarca así muchos aspectos en el plano de la UE. También se nos habla de inclusión para los voluntarios europeos o la inclusión a través de la educación. En definitiva, en algunos aspectos la *inclusión* para la Unión Europea es amplísima.

Se llega a la conclusión de que el término *inclusión* tiene para nuestra lengua un alcance menor que el de integración, mientras que, para la Comisión Europea, parece que la *inclusión* es algo mucho más amplio y transversal. Estamos así rodeados de dudas cuando hablamos de integración como algo totalmente distinto de la inclusión, y a su vez cuando contemplamos la inclusión como noción diferente de la ‘inclusión social’.

Por otra parte, no aparece aún acuñado, en nuestra lengua al menos, este término de *inclusión social* para referirse a la inmigración⁷. Recordemos que existe el

⁷ Para el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, la “Inclusión social” iría referida principalmente a la situación de discapacidad: “Principio en virtud del cual la sociedad promueve valores compartidos orientados al bien común y a la cohesión social, permitiendo que todas las

Ministerio de *Inclusión*, Seguridad Social y Migraciones, pero la ley relevante es la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su *integración social*.⁸

5. Los casos de Ucrania y de Siria

Finalmente, hay que hacer referencia a los casos de Ucrania y Siria, y al trato diferenciado que se ha dado desde la UE tras ambas crisis migratorias. Ha habido en 2022-2023 una mayor conciencia con los refugiados ucranianos que la que había hace 7 años con los sirios, en momentos históricos cercanos pero muy diferentes. Aunque objetivamente son casos separados, el tratamiento desde luego, ha sido llamativamente muy diferente en una comparación de reacción política, legal, institucional y material.

Con Ucrania, la acogida en los países de la Unión Europea ha sido especialmente favorable, calurosa e inmediata. Se reaccionó rápidamente con la activación, el 4 de marzo de 2022, de la Directiva de 2001/55/CE del Consejo, relativa a la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, mediante una Decisión adoptada por unanimidad⁹, que es un dato muy llamativo por la dificultad de la adopción unánime de actos jurídicos en 27 Estados. Aquí se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedente de Ucrania, y se deduce una serie de consecuencias en Derecho europeo, y que tiene efectos en todos los Estados Miembros.

Hay que reconocer que la UE ha reaccionado como una sociedad hospitalaria e inclusiva para los ucranianos, acogidos de forma decidida y muy potente, algo que no ocurrió en 2015 con los refugiados sirios. Asimismo, resalta la gran celeridad con la que se han desarrollado escalonadamente una serie de normativas, a nivel nacional y comunitario, para facilitar la acogida de los ucranianos. En

personas con discapacidad tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar plenamente en la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural, y para disfrutar de unas condiciones de vida en igualdad con los demás”.

⁸ BOE núm. 10, de 12/01/2000. versión consolidada en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

⁹ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal, *DOUE* n° 71, de 4 de marzo de 2022.

Julio de 2023, en España se había concedido ya más de 180.000 solicitudes de protección temporal de ucranianos (26.000 de los cuales en Andalucía), estableciendo un sistema ágil y sencillo que de manera inmediata concede por nuestro Estado para el reconocimiento de protección temporal, con permiso de residencia y de trabajo a los ciudadanos desplazados por la invasión rusa.¹⁰ El Fondo de Asilo, Inmigración, Integración ha sido puesto a disposición de esta recepción de millones de ucranianos. La directiva originaria de 2001 no había sido nunca aplicada, no se decidió activar en 2015, pero sí aplicarla en 2022.

En el caso de Siria, desde luego la Unión y los Estados europeos no estuvieron la altura del enorme desafío que planteó la llegada de cientos de miles de refugiados a las fronteras exteriores y al corazón de Europa, por distintas vías marítimas y terrestres, y en pocos meses¹¹.

Haciendo una comparativa con la reacción europea ante la crisis de refugiados sirios de 2015, resaltan ciertos datos objetivos que justificarían o explicarían parcialmente este trato diferenciado, como es el número de solicitudes de protección. Por otra parte, las llegadas de refugiados sirios con ocasión de la guerra de Siria, aunque constituyó un desbordamiento impresionante, no llegó a dos millones de personas en dos años; en cambio, en junio de 2023, se contabilizaban 8.2 millones de refugiados ucranianos en Europa, de los cuales 5.1 millones se encontraban en situación de protección temporal en algún Estado de la UE, según datos difundidos por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)¹².

Estos datos, hay que ponerlos junto al hecho de la cercanía o integración geográfica territorial de Ucrania en el continente europeo, con fronteras lindantes con los Estados miembros –lo que no requería atravesar el Mediterráneo o terceros Estados–, y con las cuestiones culturales e históricas que pueden vincular más a los ucranianos con las sociedades europeas. También el contexto europeo post Brexit está llevando a nuevos escenarios en la proyección interior y exterior

¹⁰ MINISTERIO DEL INTERIOR, Nota 7.7.2023 “España supera las 180.000 protecciones temporales a refugiados de Ucrania” <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2023/070723-espana-protecciones-refugiados-ucrania.aspx>

¹¹ Puede verse nuestro trabajo, DEL VALLE GALVEZ A. “Unión Europea, crisis de refugiados y limes imperii”, *Revista General de Derecho Europeo*, Nº. 38, 2016.

¹² “El mapa de los refugiados de la guerra de Ucrania: más de 8,2 millones de personas han abandonado el país” RTVE noticias, 05.06.2023, <https://www.rtve.es/noticias/20230605/mapa-refugiados-guerra-ucrania/2297260.shtml>

de la UE, y probablemente estamos acentuando valores cohesivos comunes que se han sido activados emocionalmente ante la violenta explosión de una guerra de agresión en el interior del continente europeo.¹³ Pero lo anterior puede sólo en parte explicar el que se haya dado esta radicalmente diferente aplicación de los valores europeos en la crisis y llegada de inmigrantes procedentes de la guerra de Ucrania, y los procedentes previamente de la guerra civil en Siria.

Los elementos diferenciadores entre la situación en 2015 de Siria y en 2022 de Ucrania pueden atemperar la radical diferencia en la aplicación de valores a unas personas y a otras, pero desde luego no justifican la práctica europea, de la UE y de los Estados miembros, en dos situaciones de dramáticas crisis que requieren una común respuesta moral y práctica compasiva, digna y coherente con la identidad de Europa y de la Unión Europea.

6. Referencias

- Del Valle Gálvez A. “Unión Europea, crisis de refugiados y limes imperii”, *Revista General de Derecho Europeo*, N.º. 38, 2016
- Linklater A. “Norbert Elias, The ‘Civilizing Process’ and the Sociology of International Relations”, *International Politics*, 2004, 41, pp. 3–35.
- Manners, I. “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies* 2002, 40(2), pp. 235-258.

¹³ En la Universidad de Cádiz, por ejemplo, el Área de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, se ha acogido a una profesora ucraniana en el marco del *Plan de actuación de la Universidad de Cádiz para acogida de estudiantes, profesores y personal de universidades ucranianas* en las universidades españolas. Esta Profesora de Derecho internacional se encuentra incorporada a la Facultad de Derecho temporalmente, impartiendo clases en inglés, precisamente en este contexto decidido con una celeridad impresionante, y que puede tener su parcial explicación en las circunstancias comentadas.

Capítulo II.

UNE PERSPECTIVE DE LA MIGRATION DEPUIS LE PAYS D'ORIGINE: LE CAS DU MAROC

MOHCINE BAKHAT¹

Université Sultan Moulay Slimane

MOHSIN IDALI²

Université Sultan Moulay Slimane

WISSAL GAZANA³

Université Sultan Moulay Slimane

1. Introduction

La migration reste l'un des défis les plus considérables et les plus complexes du 21^{ème} siècle, non seulement sur le plan politique et économique, mais aussi sur le plan juridique et de droits pour des millions de personnes dans le monde. C'est un phénomène qui est très ancien dont les causes sont corolaires à une panoplie de facteurs agissant sur la décision d'émigration.

¹ Professeur d'Économie. Faculté d'Économie et de Gestion, de l'Université Sultan Moulay Slimane. Directeur du Laboratoire des Études et des Recherches en Sciences Économiques et Gestion, LERSEG.

² Professeur à la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines de de l'Université Sultan Moulay Slimane. Directeur du Centre d'Études Doctorales.

³ Doctorante de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines. de l'Université Sultan Moulay Slimane

Le Maroc, vu sa position géostratégique, s'est trouvé impliqué directement et indirectement dans la gouvernance mondiale de la migration internationale par l'établissement et la signature de plusieurs accords, pactes, conventions internationales avec les pays hôtes. Il a pris beaucoup d'initiatives dans la mesure de lutter contre toute migration irrégulière par l'instauration des voies légales qui légitime la migration formelle, et plaider auprès des gouvernements des pays hôtes ou auprès des organisations mondiales gouvernementales ou non gouvernementales, les droits des migrants réguliers. De même cette situation a pu révéler des contentieux parfois silencieux ou déclarés entre les pays hôtes et le Maroc regardé comme un pays de transition tant que pays de départ.

En tant que pays de départ, depuis les années 1960/70. Le nombre des Marocains résidant à l'étranger (MRE) n'a pas cessé d'augmenter. En 2019, on estime à plus de cinq millions de MRE principalement en Europe (HCP 2020a) (en 2013, environ 4 millions, soit plus de 10% de la population marocaine, la plus grande population de Marocains vivant à l'étranger de l'histoire (Dédouana, 2013)) dans les pays du Golf et les Etats-Unis d'Amérique⁴. Selon l'ONU en 2020, 8,8 % de la population marocaine résidait à l'étranger (dont 47,5 % de femmes) et les immigrés représentaient 0,3 % de la population résidente.

La migration marocaine était à l'origine une migration de travail. Les migrants –le plus souvent des hommes analphabètes sans qualification particulière– laissaient au pays femmes et enfants. Mais au cours des dernières décennies, Le contexte national et international est particulièrement changé, ainsi le paysage migratoire caractérisé par un effectif plus élevé, une féminisation ascendante et plus en plus autonome, la migration des intellectuels et aussi de nouvelles formes de migrations sont apparues ou se sont développées récemment, comme divers types de migrations circulaires ou la migration des mineurs non accompagnés. Et La migration qui a débuté dans quatre pays européens: la France, la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne. À partir des années 1980, elle s'est poursuivie vers l'Italie, l'Espagne, les Pays arabes, le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni, avant de toucher d'autres pays en Afrique, en Amérique latine, en Asie et même en Australie (ETF, 2013).

Les Marocains résidant à l'étranger ont maintenant un profil très différent, y compris pour ce qui est de leur niveau d'études, de leurs compétences et de leurs qualifications.

⁴ Plus des quatre-cinquièmes sont en Europe selon les Résultats de l'Enquête Nationale sur la Migration Internationale 2018-2019. Hcp.

Dans le document suivant on va se baser sur les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 20182019 (HCP) pour définir les différentes raisons agissantes sur la décision de l'émigration des Marocains vers l'étranger et afin de répondre à un ensemble de question; quel est le profil d'un migrant potentiel? Et celui d'un migrant actuel? Quels sont les facteurs impulsant les marocain à émigrer vers d'autres pays? Sont-ils les même qu'auparavant? Dans quelles conditions? Vers quelles destinations? ...tout en se focalisant sur la propension à émigrer, les migrants actuels et l'impact de la migration internationale sur les ménages et leur bien-être.

1.1. Cadre théorique

Au cours des dernières décennies, plusieurs théories ont été formulées pour expliquer les raisons des migrations internationales. Au fil du temps, les théories de la migration sont passées d'explications structurelles au niveau macro (par exemple, les différences spatiales dans les caractéristiques des marchés des capitaux et du travail) à des explications comportementales au niveau individuel (par exemple, les croyances, les normes et les attentes concernant les conséquences du comportement migratoire). Plus récemment, l'intégration des explications structurelles et comportementales a été évoquée (De Jong, 1994, 2000; Massey et al. 1998).

La nouvelle économie de la théorie de la migration de la main-d'œuvre (Stark et Bloom, 1985) soutient que la migration internationale n'est pas le résultat d'une décision individuelle mais plutôt d'une décision des ménages afin de surmonter les contraintes de revenu, de capital et d'assurance. Ainsi la prise de décision en matière de migration doit intégrer des caractéristiques à plusieurs niveaux, c'est-à-dire des caractéristiques au niveau de l'individu, du ménage, de la communauté, de la région et du pays (Groenewold, 2001).

La théorie du capital social accorde de l'importance au fonctionnement des réseaux sociaux interpersonnels entre les migrants dans les pays d'accueil et la famille et les amis dans les pays d'origine (Hugo, 1981; Taylor, 1986; Sycip et Fawcett, 1988; Massey et al., 1998). La théorie se concentre sur les facteurs comportementaux au niveau micro qui génèrent et perpétuent la migration internationale. L'argument principal de la théorie est qu'un flux migratoire existant se poursuivra parce que les coûts et les risques pour les nouveaux arrivants potentiels sont moindres.

La théorie de la causalité cumulative est aussi importante dans notre cas. Elle postule qu'au fil du temps, les migrations internationales tendent à se maintenir d'une manière qui rend progressivement plus probables d'autres déplacements. La causalité est cumulative en ce sens que chaque acte de migration modifie le contexte social dans lequel les décisions de migration ultérieures sont prises (Massey et al., 1998). En d'autres termes, au niveau de la communauté, la migration devient profondément ancrée dans le répertoire des comportements des gens et les valeurs associées à la migration deviennent partie intégrante des valeurs de la communauté (Massey et al., 1998).

La "théorie du comportement planifié" de la psychologie sociale postule que les intentions sont le principal déterminant du comportement et que, les intentions sont le produit des normes sociales et des attentes selon lesquelles le comportement permettra d'atteindre des objectifs importants (Ajzen 1988).

De Jong en adoptant la théorie d'Ajzen à la prise de décision en matière de migration, propose que les intentions de déménager soient le principal déterminant du comportement migratoire, et en identifiant le comportement migratoire antérieur comme le principal facteur de facilitation directe (2000). Dans le cadre de De Jong, l'espoir d'atteindre des objectifs importants dans un autre lieu, ainsi que les normes familiales perçues concernant le comportement migratoire sont les principaux déterminants des intentions de migration.

Les ouvrages de psychologie sociale soulignent que les intentions d'émigration ne conduisent pas nécessairement à une émigration effective. Les facteurs déterminants des intentions de migration peuvent être très différents de ceux du comportement migratoire réel (De Jong et al., 1986). Ceci est confirmé par un certain nombre d'études telles que celles de Caces et al. (1982), Yang et Bilsborrow (1993) et De Jong (2000) (IOM, 2002).

1.2. *Cadre historique*

Le contexte national et international est particulièrement actif et dynamique en matière de migration (Bourron & Jacque Ould Aoudia, 2013). Les flux migratoires internationaux ont gagné plus d'attention au cours des dernières décennies. Alors qu'à l'origine, ils existaient depuis toujours, les migrations de travail et les flux migratoires postcoloniaux prédominaient. Mais ils se sont diversifiés: les migrations liées au regroupement familial et au mariage sont devenues beaucoup plus courantes. Les réfugiés et les demandeurs d'asile sont

arrivés en nombre croissant, en provenance de nombreuses régions du monde frappées par la guerre, les conflits civils et la pauvreté (Khachani, 2016).

Depuis 1990, et parallèlement à l'émigration, le Maroc est devenu un pays d'immigration à cause de l'élargissement de l'UE et surtout l'intégration de l'Espagne dans l'espace de Schengen en 1995. Sa proximité avec l'Europe a canalisé un nombre croissant de migrants «en transit» ressortissants d'Etat d'Afrique subsaharienne qui fuient les crises politique et économiques dans leurs pays. Espérant rejoindre l'Europe, ces migrants restent coincés à ses frontières faute de visa d'entrée. De plus la crise financière de la fin des années 2000 et ses retombés sur les opportunités d'emplois offertes aux migrants peu qualifié dans les pays d'Europe du Sud (DE BEL-AIR, 2016).

On générale, on peut dire que la migration marocaine permet d'observer une évolution en cinq phases:

- Une première phase (196374) marquée par une gestion conjointe de la migration avec le pays hôte dans un cadre conventionnel, des travailleurs marocains ont été invité pour rebâtir l'Europe après la deuxième guerre mondiale. Ils se sont vu accorder la résidence et un emploi en partant du principe que leur emploi serait temporaire. (Bouras 2013)
- Une deuxième phase (197486) marquée par le regroupement familial, les familles des travailleurs ayant migré vers le Nord pour vivre en permanence en Europe. Après une période de migration féminine dans les années 1980, il est devenu de plus en plus difficile pour les Marocains de migrer et de s'installer en Europe, car un visa de l'UE était nécessaire pour entrer aux frontières (Eddouada, 2013).
- Une troisième phase (198693) marquée par la migration vers l'Espagne, l'Italie et les Pays du Golfe,
- Une quatrième phase (19932006) marquée par la migration clandestine et de transit et la découverte de nouvelles destinations
- Une cinquième phase (200013) marquée par la migration des compétences.

Aujourd'hui, pays de départ, de transit et d'accueil de migrants, le Maroc se trouve confronté à une situation complexe et doit relever le défi d'élaborer une politique globale en matière de migration comprise dans toutes ses dimensions: migrations économiques, mouvements de réfugiés et de demandeurs d'asile,

migrations irrégulières, traite des personnes, migrations internes, migrations environnementales, etc. (OIM MAROC, 2021).

1.3. *la méthodologie*

L'enquête nationale sur la migration internationale 20182019 (HCP), s'inscrit dans le cadre du programme de coopération MEDSTAT, mis en œuvre dans les pays du sud de la Méditerranée. Elle couvre l'ensemble du territoire national. Elle est réalisée auprès d'un échantillon représentatif des ménages dans les deux milieux de résidence, urbain et rural et au niveau de l'ensemble des régions du Royaume.

Cet échantillon, établi sur la base d'un dénombrement actualisé sur le terrain au moment de l'enquête de près de 109.000 ménages, 14873 ont été effectivement enquêtés, soit un taux de réponse de 98,7%; 8080 avec des migrants actuels, 3979 avec des migrants de retour et 2814 sans migrants. Les questionnaires individuels remplis sont de 22.200, 11782 migrants actuels, 4653 migrants de retour et 5765 non migrants.

2. L'évolution des facteurs d'émigration marocaine vers l'Europe (1990_2020)

Dès les années 1990, après l'obligation de visa pour les immigrants, les frontières de l'UE sont devenues plus difficiles à franchir. Ainsi les politiques anti-immigrants, en grande partie en raison de la récente crise financière de la zone euro. Depuis lors, seuls les migrants disposant d'un visa valide ou de documents de travail sont techniquement en mesure de vivre et de travailler en Europe, bien qu'il soit relativement simple pour les migrants illégaux d'obtenir le statut de résident en trouvant un emploi une fois qu'ils ont traversé illégalement (Bilgili et Weyel, 2009: 19). Les ONG marocaines, ainsi que les gouvernements espagnol et italien, ont investi dans des initiatives de développement rural visant à accroître les possibilités d'emploi au Maroc et à dissuader les travailleurs d'émigrer.

D'après une étude menée par l'Institut d'études supérieures du SIT en 2013; le développement rural contribue à atténuer la migration dans une certaine mesure, car il suffit de fournir du travail et des salaires à un certain segment de la population des Marocains qui auraient autrement choisi d'émigrer, on

peut en déduire que les facteurs économiques ont joué un rôle essentiel dans la motivation de la migration du Maroc vers l'Europe du Sud.

Hein de Haas⁵, dans son article intitulé “The Impact of International Migration on Social and Economic Development in Moroccan Sending Regions”, de Haas cite les motivations économiques de la migration en expliquant que “le simple fait que les salaires en Europe dépassent facilement les salaires marocains de cinq à dix fois... semble justifier le fort désir de migrer” (de Haas, 2007b: 33).

Diverses conclusions d'autres organisations, auteurs et universitaires soutiennent également l'affirmation selon laquelle les motivations économiques sont essentielles dans les raisons de la migration marocaine vers l'Europe. La Fondation européenne pour la formation a publié que “la situation économique est la principale raison déclarée de la migration” (ETF, 2013). En outre, l'auteur de *In and Out of Morocco*, David A. McMurray, met en lumière les raisons économiques de la migration, les migrants étant généralement “des jeunes hommes pauvres de la campagne qui rêvent de revenir riches et respectés... ils ne sont pas là pour commencer une nouvelle vie à l'étranger, mais pour améliorer l'ancienne vie au pays” (McMurray, 2001: 153).

Une décennie après ce constat; les motifs de migration sont principalement économiques; est-ce toujours le cas?

Le chômage encourage l'émigration dans une certaine mesure, mais les données de l'enquête de 2011/12 sur la migration et le lien entre compétences, migration et développement. 2013 démontrent que la migration ne concerne pas seulement les catégories sociales pauvres ou les sans-emplois. Paradoxalement en effet, la propension à migrer augmente avec les bonnes conditions sociales et les conditions économiques n'influencent pas non plus de façon significative la propension à migrer. La migration n'est pas, semble-t-il, l'apanage des pauvres au Maroc, mais un phénomène de société (ETF, 2013).

Selon les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018/2019 (HCP), trois raisons sont à l'origine de la migration des Marocains à l'étranger.

⁵ Codirecteur de l'International Migration Institute (IMI) au sein du Département du Développement International de l'Université d'Oxford. Il traite les questions de migration du Maroc à l'Europe du Sud, tout en incluant également des études de cas de la frontière mexico-américaine

Des raisons économiques avec un pourcentage de 73,5%; la recherchent de meilleures perspectives socioéconomiques, notamment des opportunités d'emploi, de meilleurs revenus et de meilleures conditions de vie.

- Des raisons sociales (21,8%) liées au regroupement familial ou au statut marital (mariage, divorce ou séparation).
- Des raisons humanitaires (4.6%.) liées à l'intégration, aux traditions, aux coutumes et à la religion. Les libertés, les droits, la discrimination et le racisme sont également des motifs humanitaires, en plus de la perception d'un risque de persécution pour des raisons politiques ou religieuses.

Certes, les raisons économiques restent prédominantes, mais on ne peut surtout pas négliger un pourcentage à l'ordre de 26.4% qui présente les raisons sociales et humanitaires.

3. L'évolution du niveau d'étude des migrants marocain (20052018)

Le niveau d'études des migrants actuels est plus élevé que celui des primomigrants des années 1960, tout comme leurs compétences et leurs qualifications. L'enquête du terrain réalisée par le Haut-Commissariat au Plan en 2005 donne les résultats suivants: 18,3% de migrants analphabètes, 25,5% de migrants ayant suivi l'école primaire, 24,2% de migrants avant un niveau de premier cycle de l'enseignement secondaire (collège), 20% de migrants ayant un niveau de deuxième cycle de l'enseignement secondaire (lycée) et 12% de migrants ayant un niveau universitaire (12,5% l'année suivante, d'après la Banque mondiale) (ETF, 2013).

En 2011, les migrants marocains ont pour la plupart un faible niveau d'éducation (59% des personnes âgés de 15 ans et plus), seul 17% entre eux ont un niveau d'éducation élevé (OCDE, 2017).

Selon les résultats de l'enquête HCP de 2018-2019, la proportion des émigrants qui ont un niveau d'études élevés est de l'ordre de 67.2% dont 33.5%a atteint le niveau d'enseignement supérieur et 33.7% a le niveau secondaire tandis que ceux qui ont un niveau d'enseignement faible ne dépassent pas 27.1% (HCP, 2018-2019).

4. La propension à émigrer

L'intention d'émigrer peut-être considérée comme des migrations potentielles qui peuvent être ou pas des migrations effectives. Cette intention ne dépasse souvent pas souhait puisque moins de deux migrants potentiels sur dix ont déclaré avoir un plan spécifique et déjà préparé.

4.1. L'intention d'émigrer selon le type du ménage

Les résultats montrent que moins du quart (23,3%) de la population non migrante déclare avoir l'intention d'émigrer, et que le fait d'avoir un membre migrant n'affecte pas cette intention. 23,8% des ménages avec migrant contre 23,3% des ménages sans migrant.

Tableau 1 Intentions d'émigrer selon le statut migratoire du ménage (%)

Intentions d'émigrer	Ménage avec migrant		Ménage sans migrant
	Type du ménage	Total	
Emigrer vers un autre pays	23,8	23,3	23,3
Rester dans le pays d'origine	71,0	73,1	73,0
Indécis	5,2	3,6	3,7
Total	100,0	100,0	100,0

Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

L'intention d'émigrer varie, de manière significative, entre les deux sexes. Elle est supérieure chez les hommes avec 28,6% contre 17,7 % chez les femmes.

Selon le type de ménages, les hommes appartenant à des ménages avec migrants ont une intention d'émigrer supérieure à ceux appartenant à des ménages sans migrants, 37,8% contre 28,4%. En revanche, l'intention d'émigrer des femmes appartenant à des ménages avec migrants est légèrement inférieure à celle des femmes issues de ménages sans migrants, soit respectivement 16,1% et 17,7%.

Ainsi elle est plus élevée chez les ruraux avec 26,5% contre 21,6% pour les citadins.

Cette proportion est plus élevée chez les hommes ruraux qui ont exprimé un fort désir de partir avec 32,5% contre 26% pour les hommes urbains.

Les jeunes expriment une envie importante d'émigrer alors que ceux plus âgés sont moins souvent tentés par la migration internationale. Ainsi, elle passe de 40,3% pour les 15-29 ans à 10,3% pour les 45-59 ans.

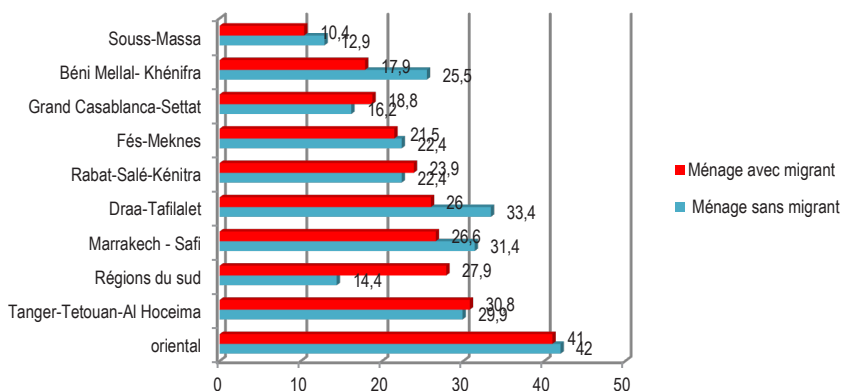
L'intention d'émigrer varie fortement selon le statut matrimonial des personnes non migrantes. Elle est très élevée pour les personnes seules, célibataires (40,4%), divorcées (34,7%) et séparées (75,7%) alors que les personnes mariées représentent seulement 12,7%.

L'intention d'émigrer est affectée aussi par le niveau d'éducation, elle est croissante entre le niveau sans éducation (12,4%), primaire (24,6%) et le scolaire qualifiant (30,5%). Elle baisse ensuite pour le supérieur (20,7%). Elle est la plus élevée pour ceux qui ont reçu une formation professionnelle (40,4%). La différence selon le type de ménage est perceptible notamment pour ceux ayant atteint la fin du secondaire ou bénéficié de la formation professionnelle, où l'intention d'émigrer est plus élevée dans les ménages non migrants que dans les ménages migrants, respectivement 30,7% contre 24,9% et 40,7% contre 36,7%.

4.2. *La répartition régionale de l'intention d'émigrer*

Au niveau régional, La région de l'Oriental représente la part la plus élevée des non migrants exprimant une intention de migration avec 41,1%, suivie de celle de Tanger-Tétouan-Al Hoceima avec 30,8%, les régions du Sud, de Drâa-Tafilalet et de Marrakech Safi avec 26 à 27%. La région de Rabat-Salé-Kénitra se situe au niveau de la moyenne nationale avec 23,8%. Les autres régions sont en dessous de la moyenne: Fès-Meknès avec 21,5%, Casablanca-Settat et Béni Mellal-Khénifra avec environ 18% et la région de Souss-Massa avec l'intention d'émigrer la plus faible, 10,5%.

Figure 1 Intentions d'émigrer selon le statut migratoire du ménage (%)



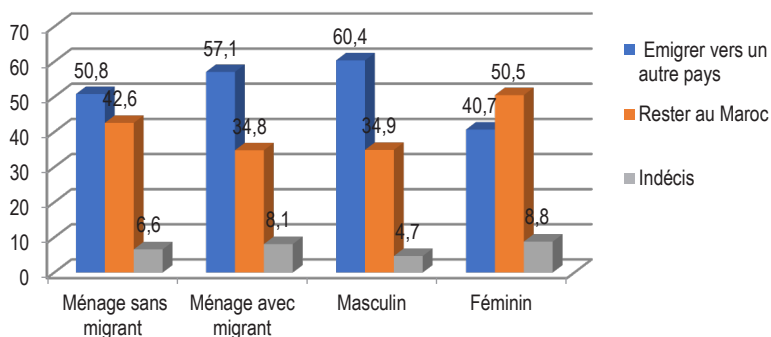
Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

4.3. Le chômage et son impact sur l'intention d'émigrer

Le chômage est, comme l'on pouvait s'y attendre, un facteur déterminant dans l'intention d'émigrer puisque la moitié des chômeurs (50,9%) l'ont. La proportion est plus élevée pour les hommes que les femmes (60,4% contre 40,7%) et dans les ménages migrants (57,1%) que dans les ménages non migrants (50,8%).

On peut remarquer clairement que, le fait d'avoir un emploi réduit l'intention d'émigrer à un niveau un peu inférieur à la moyenne (21,9% au lieu de 23,3%) mais sans l'annuler. Cela veut dire que l'intention d'émigrer dépend aussi d'autres facteurs.

Figure 2 Répartition (en %) des nonmigrants chômeurs selon l'intention d'émigrer, le sexe et le type de ménage



Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

4.4. Les raisons de l'émigration potentielle

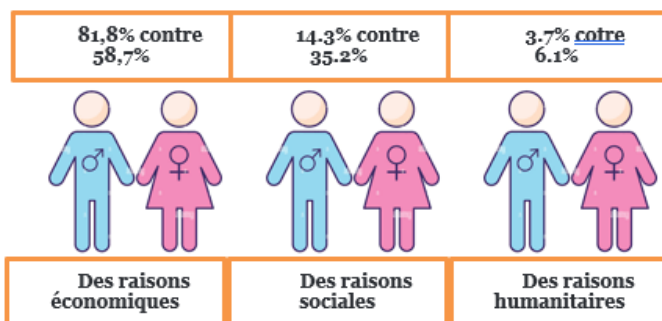
Selon les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018-2019 (HCP), trois raisons sont à l'origine de la migration des Marocains à l'étranger.

- Des raisons économiques la recherchent de meilleures perspectives socioéconomiques, notamment des opportunités d'emploi, de meilleurs revenus et de meilleures conditions de vie.
- Des raisons sociales liées au regroupement familial ou au statut marital (mariage, divorce ou séparation).
- Des raisons humanitaires liées à l'intégration, aux traditions, aux coutumes et à la religion. Les libertés, les droits, la discrimination et le racisme sont également des motifs humanitaires, en plus de la perception d'un risque de persécution pour des raisons politiques ou religieuses.

Les résultats montrent qu'on désire émigrer principalement pour des raisons économiques avec un pourcentage de 73,5% suivis des raisons sociales, 21,8% et enfin des raisons humanitaires avec 4,6%.

Les raisons économiques sont plus fortes chez les hommes que chez les femmes, 81,8% contre 58,7% alors que les raisons sociales et humaines sont plus élevées chez ces dernières, respectivement 14,3% et 3,7% contre 35,2% et 6,1%. Il faudrait noter que les raisons familiales (qui font partie des raisons sociales, regroupement familial, mariages et divorces ou séparations) ne représentent que 1,8%; elles sont quasi exclusivement féminines, 4,7% contre 0,1% pour les hommes.

Figure 3 Les raisons de l'émigration potentielle selon le genre



Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018-2019 (HCP)

Selon le milieu de résidence, les raisons économiques sont plus évoquées par les migrants potentiels ruraux avec 79,7% contre 69,8% pour les citadins.

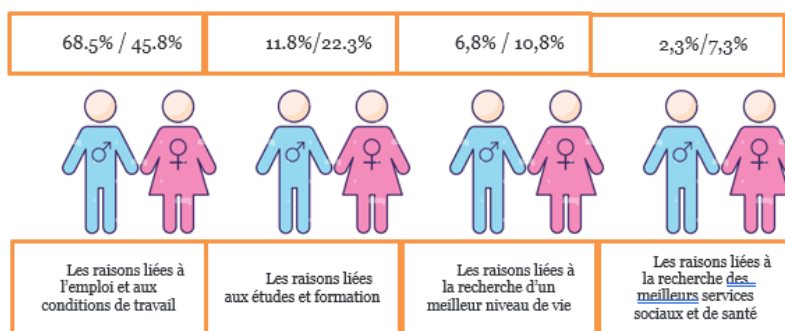
Les raisons économiques sont plus élevées chez les ménages sans migrants (73,8%) que chez les ménages avec migrants (65,3%). En revanche, les raisons sociales sont plus élevées chez les ménages avec migrants, 30,8% contre 21,5%.

On aperçoit clairement que trois raisons représentent 84% du total: ce qui se rapporte à l'emploi (60,3%), aux études et à la formation (15,5%) et au niveau de vie (8,2%).

Ces raisons d'émigrer diffèrent principalement selon le sexe et en second lieu selon le niveau scolaire et le statut d'emploi. Les autres facteurs, comme l'âge, le milieu de résidence, l'état matrimonial et le type de ménage ont une incidence limitée.

Selon le sexe, les raisons liées à l'emploi et aux conditions de travail sont beaucoup plus élevées pour les hommes que les femmes, 68,5% et 45,8% respectivement. Par contre, celles liées aux études et formation sont beaucoup plus élevées pour les femmes, respectivement 11,8% et 22,3%. Il en est de même pour la recherche d'un meilleur niveau de vie (6,8% / 10,8%) et de meilleurs services sociaux et de santé (2,3%/7,3%).

Figure 4 Les raisons de l'émigration potentielle selon le genre



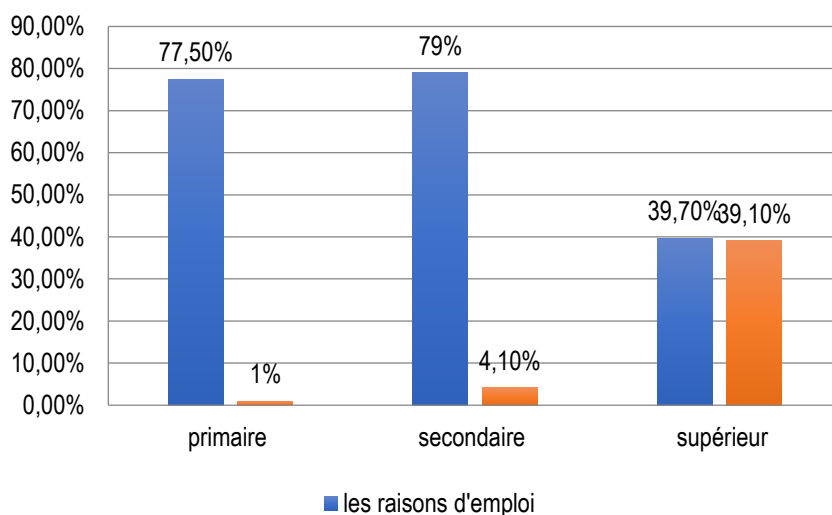
Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

4.5. Migrants potentiels selon le niveau d'éducation

Selon le niveau d'éducation, il y a une différence nette entre ceux qui ont un niveau scolaire bas ou moyen (primaire et collège) et ceux qui ont un niveau élevé (supérieur). Ce qui est lié à l'emploi est beaucoup plus important pour

les premiers que pour les seconds, respectivement 77,5 à 79% et 39,7%. C'est l'inverse pour ce qui est lié aux études, respectivement 1 à 4,1% et 39,1% (27% pour le secondaire).

Figure 5 Migrants potentiels (%) Selon le niveau d'éducation



Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

4.6. Migrants potentiels selon la région de destination souhaitée

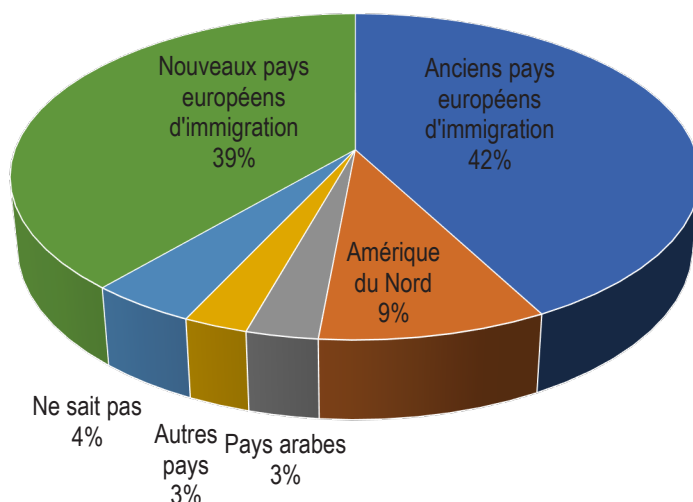
L'Europe reste la première destination souhaitée des migrants potentiels avec 81,1% des personnes interrogées. Chose qui s'aligne avec la concentration actuelle des MRE dans les pays européens avec quelque 85%. Les anciens pays européens d'immigration ont un léger avantage sur les nouveaux, respectivement 42,3% et 38,8%. Les trois premiers pays indiqués sont ceux où la communauté marocaine est la plus importante, dans l'ordre, la France, l'Espagne et l'Italie.

Les facteurs expliquant ces préférences sont tout d'abord les raisons historiques et culturelles, l'existence de réseaux familiaux ou des connaissances dans ces pays.

Les autres destinations sont l'Amérique du Nord (Etats-Unis et Canada) avec 9,2% et les pays arabes avec seulement 2,9% des migrants potentiels. Notons

que la préférence pour la destination Amérique du Nord est plus prisée par les migrants potentiels de la région du Grand Casablanca (23,7%), ainsi que ceux qui ont un niveau d'éducation supérieur.

Figure 6 Migrants potentiels (%) Selon le niveau d'éducation



Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

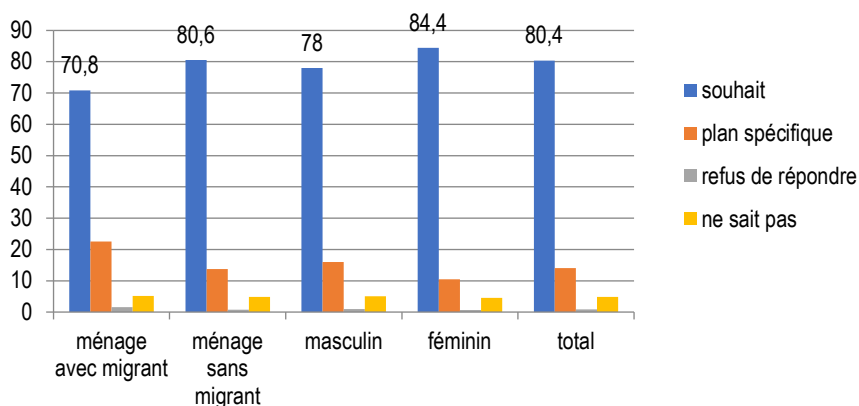
4.7. *l'intention et planification de l'émigration*

L'intention d'émigrer reste souvent un souhait et non pas d'un projet migratoire bien préparé. C'est le cas de 80,4% des personnes désireuses d'émigrer. Cette proportion est bien plus élevée dans les ménages sans migrant que dans ceux avec migrant, respectivement 80,6% et 70,8%; plus élevée chez les femmes que chez les hommes, respectivement 84,4% et 78%.

Les migrants potentiels ayant déclaré avoir un plan spécifique représentent seulement une proportion de 14%. Cette proportion est plus élevée parmi les migrants potentiels appartenant à un ménage migrant que non migrant (22,5% et 13,7%), et pour les hommes plus que les femmes (16% et 10,5%).

Nous avons ainsi des indications contradictoires: ceux qui souhaitent le plus partir ne sont pas ceux qui s'y préparent le plus.

Figure 7 Répartition (%) des migrants potentiels selon l'existence d'un plan spécifique par type de ménage et sexe



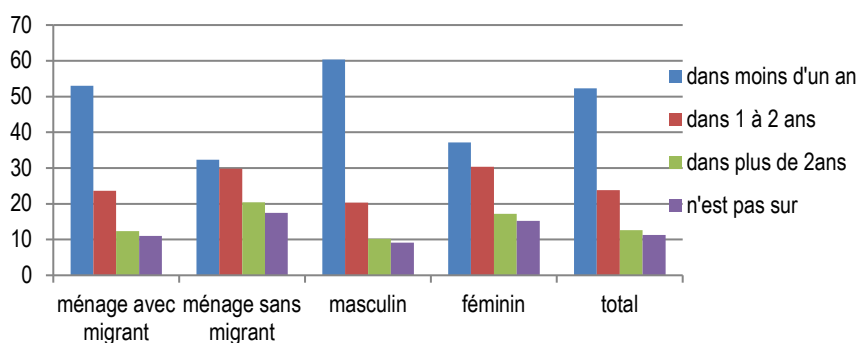
Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

Les personnes désireuses d'émigrer dans le court terme représentent plus de la moitié (52,3%) des migrants potentiels tandis que ceux qui veulent partir dans deux ans maximums représentent les trois-quarts (76,1%).

Dans le délai d'une année, les membres des ménages migrants envisagent plus de partir que ceux des ménages non migrants, 53% contre 32,3%; et les hommes plus que les femmes, 60,4% et 37,2% respectivement.

La situation change totalement dans le délai d'un à deux ans; les membres des ménages non migrants envisagent plus de partir que ceux des ménages migrants, 29,8% contre 23,6%; et les femmes plus que les hommes, 30,4% contre 20,3%. Il reste qu'au total, dans le délai de deux ans, les membres des ménages migrants envisagent plus de partir que ceux des ménages sans migrants, respectivement 76,6% et 62,1%; et les hommes plus que les femmes, 80,7% et 67,6%.

Figure 8 Répartition (%) des migrants potentiels selon le planning de la migration



Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

4.8. Les raisons de non émigration

Les non migrants qui n'ont pas l'intention d'émigrer constituent près des trois quarts des non migrants (73%) interrogés, le tableau suivant présente leurs raisons de rester au Maroc.

(5,7%) parmi eux a tenté auparavant de partir à l'étranger, contre 94,3% ne l'a jamais fait, pour plusieurs raisons. Les principales, cinq, constituent 78,8% du total:

- Ils se sentent plus à l'aise dans leur pays (28,5%);
- Leur conjoint préfère vivre au Maroc (15,1%);
- La scolarité des enfants (13,6%);
- Ils ont un bon emploi et un revenu suffisant (11,4%);
- S'occuper des parents (10,2%).

Tableau 2 Répartition des nonmigrants n'ayant pas l'intention d'émigrer, qui n'ont pas fait une tentative d'émigration, selon les raisons, par type de ménage et sexe (%)

Raison pour rester au Maroc	Type de ménage		Sexe		Total
	Ménage avec migrant	Ménage sans migrant	Masculin	Féminin	
Se sent plus à l'aise dans son pays	28,5	27	26,6	30,3	28,5
Son conjoint préfère vivre au Maroc	14,9	22,5	6,4	23,6	15,1
Scolarité des enfants	13,7	8	12,9	14,3	13,6
A un bon emploi et revenu suffisant	11,3	12,3	15,2	7,6	11,4
S'occuper des parents	10,2	13	12,3	8,2	10,2
Difficulté d'obtention de visa pour sa famille	6,9	4,3	9,7	4	6,8
La sureté au Maroc	3,1	3,8	4,1	2,1	3,1
A des affaires réussies	2,8	2,8	4,6	1,1	2,8
Autres	8,5	6,3	8,2	8,8	8,5
Total	100	100	100	100	100

Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

5. Les migrants actuels

Un migrant actuel, au sens de l'enquête, toute personne de nationalité marocaine, âgée de 15 ans et plus, qui était membre du ménage objet de l'enquête avant son départ à l'étranger, et qui réside actuellement dans un autre pays.

Dans cette partie, on présentera successivement la répartition géographique de leurs ménages d'attache au Maroc et celle des migrants dans les pays d'accueil, les conditions d'émigration des MA, leur profil, leur activité à l'étranger, les transferts qu'ils effectuent au Maroc et leurs investissements.

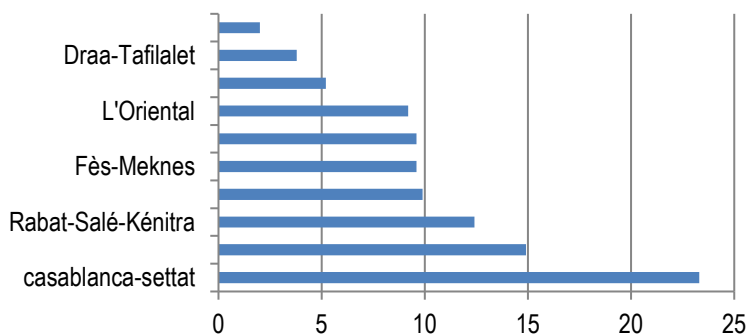
5.1. Concentration géographique

On aperçoit qu'il y a une triple concentration; une double concentration géographique, dans les régions de départ et d'arrivée, sur laquelle se greffe une concentration selon le genre.

La répartition géographique au Maroc des ménages d'attache des migrants actuels indique une concentration régionale. Trois régions abritent plus de la moitié des ménages avec des migrants actuels: Casablanca-Settat (23,3%), Béni Mellal-Khénifra (14,9%) et Rabat-Salé-Kénitra (12,4%). Quatre autres régions ont entre 9 et 10%, soit 38,3% %. Les sept régions concentrent près des Neuf

dixièmes des ménages avec des MA (88,3%), ne laissant que 11,7% aux cinq autres régions.

Figure 9: Migrants actuels selon la région de résidence de leur ménage d'attache (%)



Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

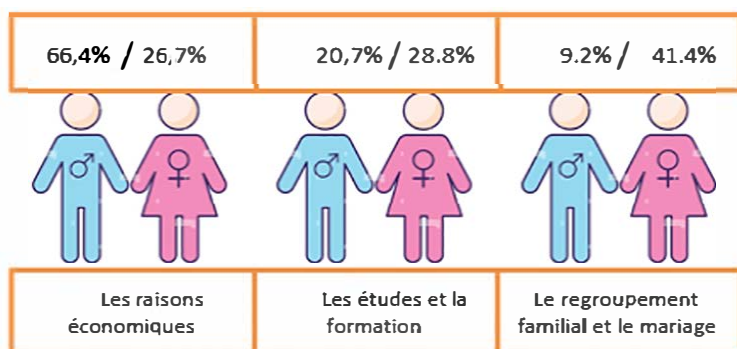
Selon le milieu de résidence, la concentration est encore plus forte, plus dans le rural que dans l'urbain. Selon le sexe il y a également concentration des régions d'attache, plus pour les femmes que pour les hommes. Ainsi, trois régions avec de grandes villes, concentrent six dixièmes (61,3%) des ménages d'attache des femmes marocaines résidant à l'étranger, Casablanca-Settat (31,4%), Rabat-Salé-Kénitra (18,3%) et Fès-Meknès (11,6%). Pour les hommes, trois régions concentrent la moitié des ménages d'attache (50,0%), Casablanca-Settat (19,6%), Béni Mellal-Khénifra (18,3%) et Marrakech-Safi (12,1%).

A la concentration des régions d'attache au Maroc s'ajoute une concentration dans les pays d'accueil. La région de Béni Mellal-Khénifra prédomine parmi les migrants actuels à destination des Nouveaux pays européens d'immigration (l'Espagne et l'Italie), suivie de Marrakech-Safi et Casablanca-Settat. Tandis que pour les anciens pays européens (France, Belgique, Pays-Bas et Allemagne), l'Amérique du nord et les pays arabes, ce sont les régions de Casablanca-Settat, Rabat-Salé-Kénitra et Fès-Meknès qui sont les plus concernées. Et, comme on vient de le voir, ce sont les mêmes régions de départ des femmes migrantes marocaines, nous avons là une autre concentration.

5.2. Les raisons de départ

Trois raisons principales, emploi et conditions de travail, études et formation, regroupement familial et mariage représentent plus de neuf dixièmes des raisons d'émigration. Plus de la moitié des migrants actuels (53,3%) ont émigré pour des raisons économiques, dont les principales sont liées à l'emploi et l'amélioration des conditions de travail (47,4 %). Les raisons économiques atteignent près des deux tiers pour les hommes, 66,4%, contre 26,7% pour les femmes. Les études et la formation viennent en seconde position avec 23,4%, 28,8% pour les femmes et 20,7% pour les hommes. Vient ensuite le regroupement familial et le mariage, 19,9%. Plus que pour les études, cette dernière raison compte plus pour les femmes que les hommes, 41,4% contre 9,2%.

Figure 10: Les raisons de départ selon le genre



Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

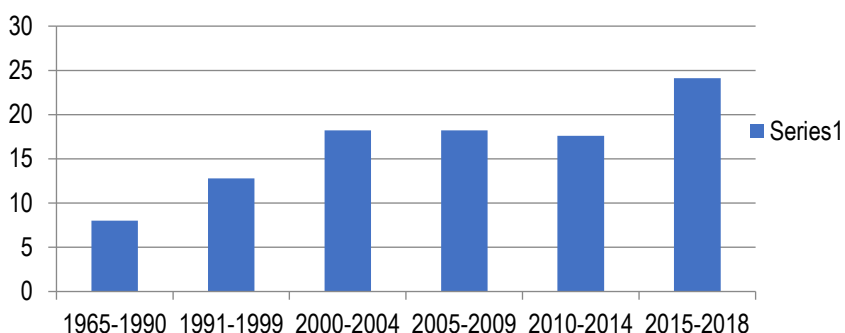
Selon les pays d'accueil, les raisons économiques sont les plus élevées chez les migrants installés aux pays arabes (78,8%) et aux Nouveaux pays européens d'immigration (72,5%). Les études sont la principale raison d'émigration dans les Anciens pays européens d'immigration et ceux d'Amérique du nord (39,8 et 39,7%). Les raisons familiales sont plus importantes chez les migrants installés en Europe (24,8% pour ceux des anciens pays d'immigration et 17,8% pour les nouveaux).

5.3. La Période de départ

78,1% des migrants actuels sont partis avant 2000, 36,4% dans les années 2000 et 41,7% entre 2010 et 2018. Il faut noter aussi qu'au le milieu des années

2000: la proportion de femmes marocaines résidentes à l'étranger parties depuis ce moment-là est supérieure à celle des hommes, 67,9% contre 56,3% pour deux raisons principales, d'abord, le regroupement familial mais ensuite les études.

Figure 11 Migrants actuels (%) selon la période de départ



Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

Bien que la durée moyenne de la migration soit de 13 ans, est la plus élevée se produit en Europe (en particulier dans les anciens pays d'immigration), suivie de l'Amérique du Nord, puis des pays arabes et autres du Sud.

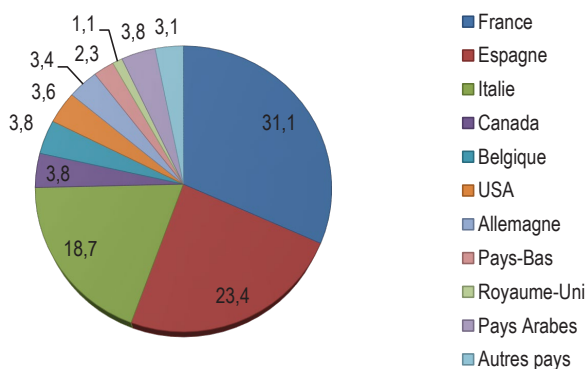
Les quatre cinquièmes des migrants actuels qui sont partis à l'étranger depuis 2000 sont entrés légalement dans le premier pays d'accueil. Avait des documents juridiques valides (visas ou autres documents, 77 %) ou n'avait pas besoin de visa (2,9 %); seulement 18,3 % n'avaient pas de visa ou d'autre document valide

5.4. Pays d'accueil

La France, l'Espagne et l'Italie accueillent les trois quarts des migrants d'aujourd'hui

Selon l'enquête, l'Europe reçoit 86,4% des émigrants actuels, la France étant la première (31,1%), suivie de l'Espagne (23,4%) et de l'Italie (18,7%). L'Amérique du Nord attire 7,4% (3,8 % pour le Canada et 3,6 % pour les Etats-Unis) et les pays arabes 3,8%.

Figure 12 Migrants actuels selon le pays d'accueil (%)



Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

La migration féminine est plus récente. Pour les durées migratoires de moins de quinze ans, les proportions de femmes sont plus élevées que celles des hommes, au total 68,5% contre 57%. En revanche pour les durées de quinze ans et plus, ce sont les proportions des hommes qui sont plus élevées, 43% contre 31,5%.

La France, l'Espagne et l'Italie accueillent les trois quarts des immigrants d'aujourd'hui

5.5. Profils des Migrants actuels

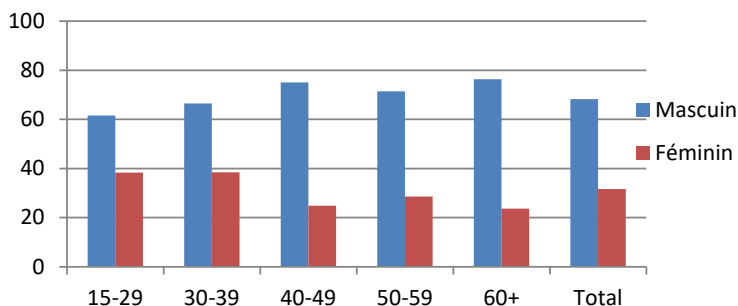
Les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 20182019 (HCP), permettent de mieux cerner un profil du migrant actuel à travers plusieurs paramètres: âge, sexe, état matrimonial, mariage mixte, naturalisation, niveau d'éducation, domaine d'étude, domaine de spécialisation et activité économique.

Les émigrants d'aujourd'hui sont principalement jeunes, de sexe masculin et mariés.

Plus de deux émigrants actuels sur trois sont des hommes (68,3 %). Le taux de féminisation des émigrants actuels est de 31,7%.

Au moment de leur première émigration, l'âge moyen des émigrants actuels était presque le même pour les hommes et les femmes, 25,4 ans et 25 ans respectivement. Tandis que l'âge moyen actuel est respectivement de 40,6 ans et 38,4 ans.

Figure 13 Migrants actuels (%) selon le sexe et l'âge



Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

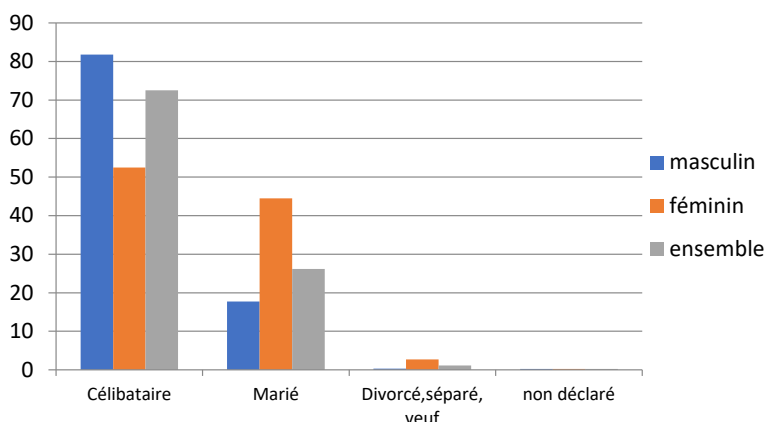
5.6. Etat matrimonial des migrants actuels

Sept émigrants actuels sur dix (71,1 %) étaient célibataires lorsqu'ils ont émigré pour la première fois et 27,8 % étaient mariés. Ces proportions sont presque inversées au moment de l'enquête, avec respectivement 33,6 % et 62,4 %.

Près d'un cinquième des mariages sont mixtes

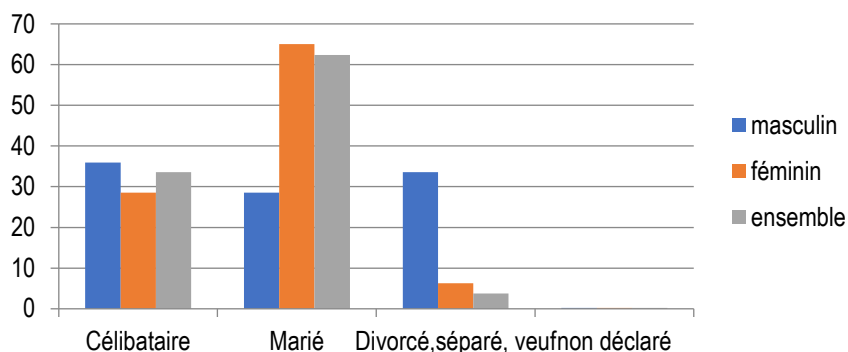
Un tiers des femmes et un quart des hommes ont la double nationalité.

Figure 14: (%) Migrants actuels selon l'état matrimonial à la première émigration et le sexe



Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

Figure 15: (%) MA selon l'état matrimonial actuelle et le sexe



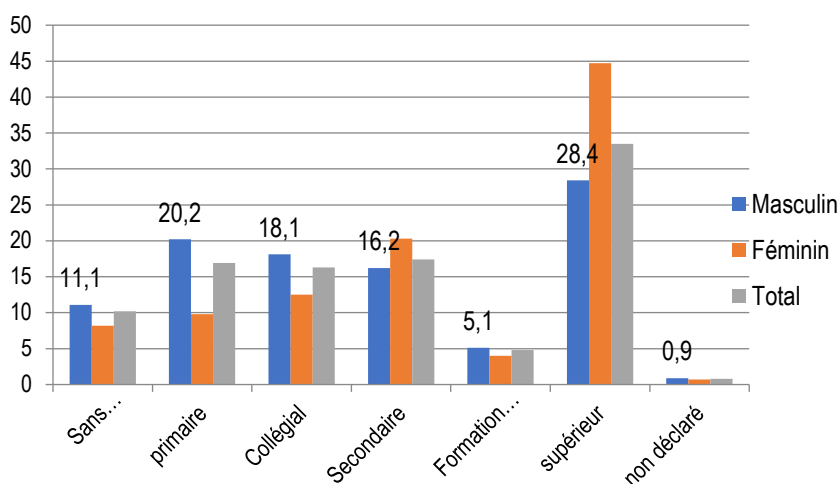
Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

5.7. Niveau d'éducation

Un migrant actuel sur trois (33,5%) a atteint le niveau d'enseignement supérieur, 44,7% des femmes contre 28,4% des hommes. 33,7% a le niveau secondaire, dont 32,6% des femmes et 34,3% des hommes. Ceux qui ont le niveau du primaire ne dépassent pas 16,9% (9,8% des femmes et 20,2% des hommes) et ceux sans niveau 10,2% (8,2% des femmes et 11,1% des hommes).

Parmi les marocains actuels ayant achevé des études supérieures, près des trois quarts (74,1%) ont obtenu leur diplôme au Maroc et un quart (25,8%) à l'étranger. Parmi ces derniers, la France se classe au premier rang (14,9 %), suivie du Canada (2,4 %), des États-Unis (2,2 %) et de l'Allemagne (1,8 %). Il n'y a pas de différences significatives entre les sexes.

Figure 16: (%) Migrants actuels (%) selon le niveau d'éducation et le sexe



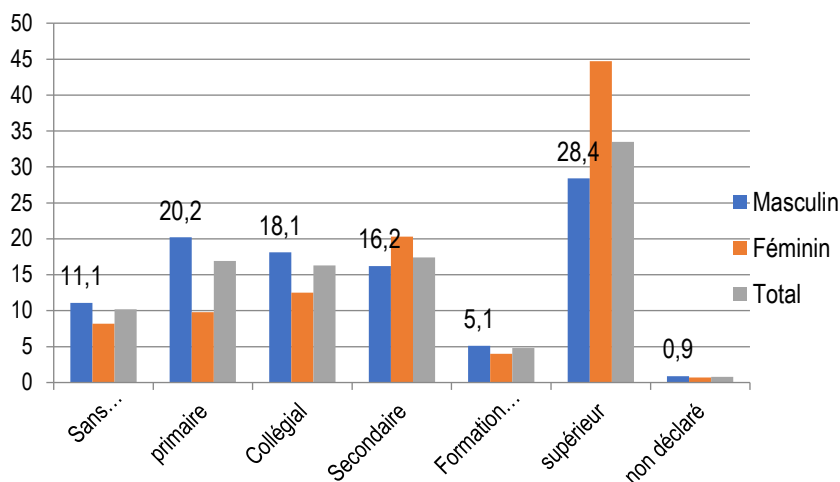
Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018-2019 (HCP)

Les domaines de spécialisation des hommes et des femmes sont différents. Le domaine des affaires et de la gestion attire relativement plus pour les femmes, ainsi que pour les langues et la santé. Tandis que, les hommes sont plus attirés par les TIC, l'ingénierie, les mathématiques et les statistiques et les sciences physiques.

5.8. *Activité et emploi*

Au moment de l'enquête, près de deux migrants actuels sur trois (64%) exercent une activité professionnelle dans leur pays d'accueil. La part des hommes actifs occupés, 76%, est deux fois plus importante que celle des femmes, 38,2%.

Figure 17: Les migrants actuels (%) selon l'occupation d'un emploi dans le pays d'accueil et le sexe



Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018 2019 (HCP)

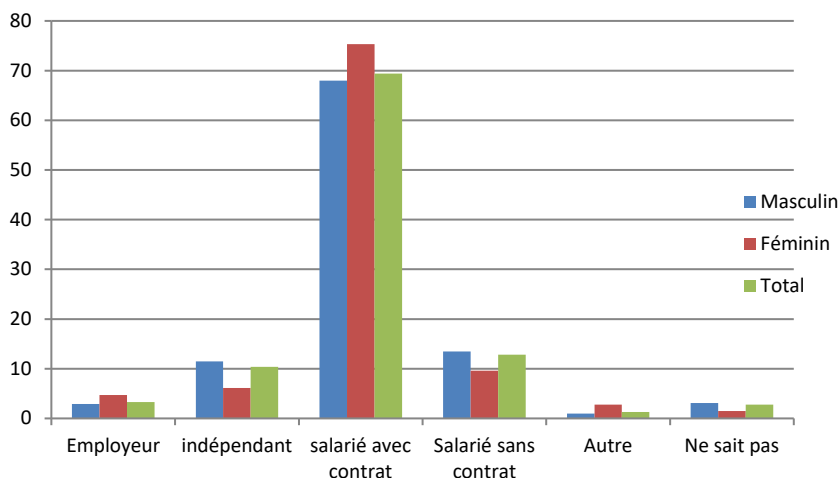
L'occupation d'un emploi varie selon l'âge et selon le pays d'accueil. La tranche d'âge qui occupe le plus un emploi est la tranche 40-49 ans avec 79.6% suivie de 15 à 29 ans avec 37.9%. Il faut noter aussi que 44,2% des migrants actuels âgés de 60 ans et plus continuent d'exercer une activité économique.

Elle est plus élevée dans les pays arabes (78%) et les Nouveaux pays européens d'immigration (71,3%) que dans les pays d'Amérique du nord (63,7%) et les Anciens pays européens d'immigration (56,6%). Cela est probablement dû à une proportion plus élevée d'étudiants et aussi de retraités dans ces derniers pays.

5.9. Situation dans la profession au pays de résidence actuel

Selon le statut professionnel, une grande majorité des migrants actuels actifs occupés sont des salariés (82,2%), les femmes un peu plus que les hommes, respectivement 84,9% et 81,5%, surtout ceux disposant d'un contrat, respectivement 75,3% et 68%. Les indépendants viennent loin derrière avec 10,4%, les hommes (11,5%) plus que les femmes (6,1%) et plus parmi les plus âgés (28,8%) que parmi les jeunes adultes (6%). Les indépendants sont plus présents parmi les migrants actuels installés dans les nouveaux pays européens d'immigration (13,6%) et les pays arabes (8,9%) que dans les autres pays.

Figure 18: Migrants actuels (%) selon la situation dans la profession et le sexe



Source: les résultats de l'enquête nationale sur la migration internationale 2018-2019 (HCP)

5.10. Transferts des migrants actuels

Une très grande majorité des MA, plus des quatre cinquièmes ont envoyé de l'argent au Maroc au cours des douze mois précédant l'enquête. Ce pourcentage varie peu en fonction du sexe et du niveau d'éducation, mais diffère sensiblement en fonction de l'âge et du pays d'accueil.

En effet, plus de huit migrants actuels sur dix (83,4%) ont déclaré avoir transféré de l'argent aux membres de leur ménage d'attache ou à d'autres personnes au Maroc au cours des douze mois précédant l'enquête, sans grande différence entre les hommes (83,8%) et les femmes (81,5%).

Les huit dixièmes des émigrants actuels qui transfèrent de l'argent au Maroc le font plus d'une fois par an, les autres une fois par an. Les bénéficiaires des transferts sont principalement les parents, suivis du conjoint et des enfants.

Près des neuf dixièmes des transferts reçus vont aux dépenses ordinaires des ménages au Maroc.

5.11. *Investissements des migrants actuels*

Seuls 2,9% des migrants actuels ont déclaré avoir réalisé des projets d'investissement au Maroc, 3,4% parmi les hommes et 1,8% parmi les femmes. Cette proportion augmente avec l'âge, passant de 2,4% pour les MA de 30 à 39 ans, à 3,8% pour les 40-49 ans, 6,7% pour les 50-59 ans, pour atteindre 8,2% pour les 60 ans et plus. 50

L'investissement est relativement plus présent chez les MA des Nouveaux pays européens d'immigration (3,4%) que des Anciens (2,9%), des pays arabes (2,3%) et, surtout des pays d'Amérique du Nord (1%).

Il faudrait noter que 2,3% des migrants actuels ont investi à l'étranger, 2,8% parmi les hommes contre 1,3% parmi les femmes.

Les secteurs d'investissement des migrants actuels sont d'abord l'immobilier (40,7%), ensuite l'agriculture (19%), la construction (16,6%), le commerce (5,5%), la restauration et cafés (4,5%) et les autres services (6,0%).

5.12. *Les effets sur les ménages et leur le bien-être*

La migration internationale a plusieurs effets sur les ménages, qui peuvent être bénéfiques ou non pour les ménages migrants, et par extension pour la région et le pays. Parmi les principaux effets saisis par l'enquête

- Elle accélère l'urbanisation des ménages on peut dire que la migration serait donc actuellement plus un phénomène urbain que rural avec une disparité de 10,1% et 4,7% respectivement;
- Elle induit concentration territoriale; trois régions totalisent près de la moitié (46,3%) des ménages de migrants au niveau national, La région de Casablanca Settat (24,2%), Béni Mellal Khénifra (12,1%) et la région de l'Oriental (10 %).
- Elle a un effet contrasté sur la taille moyenne des ménages migrants selon le lieu de résidence;
- Elle élève le niveau d'éducation des membres des ménages migrants
- Elle favorise donc l'inactivité des chefs de ménages migrants; en effet, les actifs occupés sont en moyenne deux fois plus nombreuses parmi les chefs de ménage non migrants que les chefs de ménage avec

migrants, respectivement 69,8% et 34,3%. Les écarts sont importants pour les hommes (respectivement 77,4% et 44,5%) et pour les femmes (25,4% et 11,5%).

- Elle favorise l'accès des femmes au statut de chef de ménage.
- Elle améliore le bien-être des ménages migrants, par les transferts, les investissements, un meilleur habitat et son équipement, l'accès aux services sociaux de base et la disposition de biens durables.
- Elle donne un sentiment de bien-être des ménages migrants et l'amélioration de leur niveau de vie. Ainsi, plus de la moitié des ménages migrants, 52,2%, considèrent qu'ils appartiennent à la classe moyenne contre 31,7% des ménages non migrants

6. Conclusion

On peut constater que, au cours de ces vingt dernières années, le contexte migratoire marocain a changé, soit au niveau des nouveaux pays de destination, au niveau des profits migrant qui sont de plus en plus instruit ou au niveau de propension à émigrer qui continue à diminuer (en moyenne inférieure au quart de la population non migrante), aussi le Maroc qui est une terre d'émigration par excellence est devenu ces dernières années une terre d'accueil pour les immigrants économiques, les réfugiés et les migrants en transit.

L'Europe (France, Espagne et Italie en tête) reste la destination principale, accueillant 89 % des migrants, mais de nouveaux pays d'immigration tels que le Canada et les pays du Golfe sont aussi demandeurs de profils hautement qualifiés.

Le Maroc Historiquement caractérisés par un niveau de compétence faible ou moyen, les migrants marocains étaient un tiers à avoir un niveau d'enseignement supérieur en 2019, selon le Haut-Commissariat au Plan (HCP, 2020a). La migration internationale opère une sélection, elle attire les meilleurs. D'ailleurs les trois quarts des migrants actuels diplômés, ont obtenu leur diplôme au Maroc.

Les causes d'émigration ont évolué même si, elles sont toujours principalement économiques, leur nature a changé. La recherche d'emploi a continué à progresser aux dépens du désir d'un travail plus approprié et des conditions de travail et de vie plus convenable. Elle devient, à la faveur du chômage des jeunes et des diplômés, de plus en plus la première cause économique. La seconde cause, qui

était familiale (principalement le regroupement), a cédé la place aux études qui sont montées en puissance.

Ce sont les deux mêmes principales causes d'émigration potentielle et dans le même ordre qui sont indiquées par ceux qui ont l'intention d'émigrer. La recherche d'emploi et de meilleures conditions de travail sont encore plus élevées que chez les migrants actuels.

Au Maroc, la migration demeure bénéfique par ses effets régulateurs du marché de l'emploi, ses apports en devises et son impact sur le développement régional.

Aussi, les effets sur les ménages migrants vont dans le sens de l'amélioration de leur bien-être matériel. De même la migration rehausse le rôle de la femme dans le ménage et favorise notamment son accession au statut de chef de ménage. Tout ceci concourt à asseoir le sentiment d'appartenance des ménages migrants à un niveau plus élevé de la hiérarchie sociale.

On peut conclure, et par une simple comparaison des données, que le migrant d'aujourd'hui, potentiel ou actuel, n'est plus celui des années 60, qui s'échappe de la pauvreté et du chômage vers l'Eldorado. On est devant des compétences de la diaspora marocaine se sont améliorées au cours des deux dernières décennies, engendrant une fuite des cerveaux dans certains secteurs de l'économie (ingénierie, finance, santé, technologies de l'information et de la communication).

7. Références

- Baroux, R. (2014). Le Monde
- Begdouri Achkari, A. (2015). Étude de référence sur la gouvernance de la migration de la main-d'œuvre au Maroc: défis et opportunités
- Bourron, Y. Ould Aoudia, J (2013). Des migrants marocains acteurs du développement. Un nouveau regard sur la migration et sur le développement. Hommes & Migrations
- Collyer, M, Cherti, M, Lacroix, T & Heelsum, A. (2009). Migration and Development: The Euro-Moroccan Experience. Journal of Ethnic and Migration Studies
- Djaha, A. (2013). Motivations to Migrate: Migration from Morocco and the "Failure" of Rural Development During the Eurozone Financial SIT Study Abroad
- ETF. (2013). Migrations et compétences au Maroc. Résultats de l'enquête 2011-12 sur la migration et le lien entre compétences, migration et développement.

- ETF (2021). Skills and migration country fiche morocco
- HCP (2018-2019). RÉSULTATS de l'Enquête Nationale sur la Migration Internationale
- IOM. (2017). Migration Governance Profile: Kingdom of Morocco
- Khachani, M. (2011). La trajectoire migratoire au Maroc: de l'intention d'émigrer à la décision de réémigrer. erudit.org
- Khachani, M. CARIM, L. (2011). La Question Migratoire au Maroc: Notes d'analyse et de synthèse
- Deleuze, G. (2007). Empirisme et subjectivité.
- Mixed Migration Centre (2022). Understanding the Mixed Migration Landscape in Morocco. Available at: <https://mixedmigration.org/resource/understanding-the-mixed-migration-landscape-in-morocco/>
- OIT. (2006). Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre, principes et lignes directrices non contraignants pour une approche des migrations de main-d'œuvre fondée sur les droits

Capítulo III.

LA PRESIÓN MIGRATORIA COMO FACTOR DE RIESGO PARA EL FUTURO DE LA FRONTERA EUROPEA EN ÁFRICA: UNA VISIÓN DESDE CEUTA

ENRIQUE ÁVILA PÉREZ¹

UNED Ceuta

1. Introducción

En una entrevista con France 24 en español, el director del Centro de Estudios del Brexit de la Birmingham City University, el profesor Alex de Ruyter, explicando cuáles fueron las causas que motivaron el triunfo del SÍ en el referéndum de 23 de junio de 2016, parte de la promesa del entonces primer ministro, David Cameron, para las elecciones de 2015. Según él, promesa realizada para calmar los ánimos de los euroescépticos. El argumento alude a aspectos relacionados con la legislación reguladora de la UE, considera desde el Reino Unido, especialmente dentro del Partido Conservador, como injerencia en la soberanía británica, proponiendo desde estas posiciones el cambio desde la situación de “miembro” a otra menos controlada de “acuerdo de libre comercio”. Pero en las campañas que se organizaron para movilizar el SÍ, siempre estuvo la cuestión de la inmigración en primer plano, especialmente en el discurso de Nigel Farage, que hizo de la inmigración el tema decisivo.

¹ Profesor Tutor de Sociología de UNED-Ceuta

Esto muestra la capacidad de generar posicionamientos en uno o en otro sentido del fenómeno migratorio. De entrada, no podemos ignorar la carga de sensibilidad que envuelve el tratamiento del tema migratorio: hablamos de seres humanos. No sólo de seres humanos, sino de unos seres humanos protagonistas, seguramente muy a su pesar, de un drama que se vive a diario. Más que drama, tragedia, en la que ni siquiera somos capaces de contabilizar con exactitud las muertes.

El fenómeno migratorio es tan antiguo como la humanidad, es más, el hombre comenzó siendo nómada, y se considera una revolución el hecho de establecerse en asentamientos más o menos permanentes en el Neolítico. Y siempre ha mantenido este impulso a ir más allá del horizonte para, en función de su desarrollo tecnológico, descubrir los más recónditos lugares de La Tierra y, una vez carente de límites en esta, salir al espacio exterior. En el caso de Ceuta especialmente, por su situación geográfica, pero extensible a España, el Estrecho de Gibraltar, ha sido punto de paso para migraciones desde la más remota antigüedad, como confirman los descubrimientos en el campo de la arqueología y la antropología que apuntan a movimientos masivos de población desde África a Europa. Muy cerca de nosotros, la cuevecilla de Benzú, en Ceuta, asentamiento paleolítico sobre el que aún se están conformando las principales hipótesis de trabajo, parece que pudo ser un observatorio de las corrientes marítimas del estrecho para preparar su cruce. A lo largo de la Historia, este ha sido el punto natural de paso de invasiones en uno y otro sentido.

Pero, en oposición a estos impulsos, el devenir histórico ha conformado unos sujetos del Derecho internacional, los Estados, que tienen como uno de sus principales elementos constitutivos la delimitación de un territorio sobre el que ejercen soberanía, y la identificación de sus ciudadanos. Hasta hace poco, salvo excepciones, estos límites sólo eran visibles en los mapas políticos, pero la necesidad de hacer efectiva esta delimitación en sus puntos más vulnerables (o vulnerados), más conflictivos, más disputados, ha marcado la tendencia a materializar las fronteras, y a dedicar importantes recursos a su control. A la tradicional protección contra las invasiones se sumó el control para evitar el contrabando y tránsito ilícito de capitales, estupefacientes, armas, criminales, terroristas, y, en un fenómeno antiguo pero que ha cobrado un impulso hasta ahora desconocido, la inmigración masiva, que no puede aislarse totalmente de los peligros tradicionales, ya que todos están interrelacionados en múltiples aspectos. Los Estados establecen unos procedimientos regulados para el tránsito a través de dichas fronteras, tanto por parte del Estado de salida como, principalmente, por parte

del Estado receptor, que pretenden favorecer los trámites a la vez que intentar impedir los tráfico ilícitos citados.

Sin embargo, la sociedad de la globalización precisa fluidez que facilite los intercambios y el comercio. Hoy el turismo es un fenómeno cotidiano, la revolución de los transportes y las comunicaciones ha acortado las distancias y los precios de los desplazamientos. Un elemental derecho universal a encontrar la mejor forma de vida choca contra el deber de todo Estado de proteger la forma de vida y cultura de sus ciudadanos. ¿Cuántos inmigrantes puede asumir nuestro mercado laboral sin verse colapsado?, ¿qué porcentaje de ciudadanos de otra u otras culturas puede admitir nuestra sociedad sin que se resienta su estabilidad?, ¿cómo se integran unas y otras culturas?, ¿la inmigración constituye una solución o genera problemas? Estas y otras muchas preguntas se plantea la sociedad y constituyen uno de los retos más importantes para las distintas administraciones.

Antes de posicionarnos sobre el fenómeno migratorio, debemos hacer la siguiente reflexión:

1. El ser humano es nómada por naturaleza
2. Existe un derecho universal a buscar la mejor forma de vida allá donde esté, como dicen los artículos 13 y 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos
3. El Estado, como elemento esencial de derecho internacional, claramente delimitado en lo personal y territorial según la definición clásica de Herman Heller, precisa que los trasvases de población se desarrollen por los procedimientos regulados, so pena de romper la estabilidad del sistema.
4. Cuando se trate de planificar medidas para intentar controlar el fenómeno migratorio, ha de pensarse que se aplicarán sobre seres humanos. Pero también ha de tenerse presente que las situaciones de descontrol sólo benefician a las organizaciones criminales que trafican con esos seres humanos.

Llegados a este punto, nos encontramos ante el gran dilema de nuestro asunto: las razones morales nos ponen del lado de los necesitados, los débiles. Los medios de comunicación nos presentan continuamente historias de vida que claman justicia universal. Pero, frente al dramatismo de su situación, a la tragedia diaria de las vidas que se pierden (las que conocemos y las que nunca llegaremos a conocer) llamando a las puertas de nuestras fronteras, hay una razón intelectual que nos in-

dica que la solución no puede ser la de puertas abiertas para todos. La magnitud del fenómeno nos arrollaría como un tsunami barre las costas tras un maremoto, acabando con la sociedad de la opulencia que creían iban a encontrar. Porque, en sus elementos básicos, los mismos principios que justificarían abrir las fronteras ante la necesidad, nos llevarían a no cerrar las puertas de nuestras viviendas.

Europa, la inconsciente Europa capaz de montarse en el lomo del toro atraída por su belleza, sin pensar que puede ser el mismo Zeus y termine secuestrada. Europa, la del Renacimiento, la Ilustración y la Revolución Francesa, con su proclamación de Libertad, Igualdad y Fraternidad y su Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, plena de sentimientos de solidaridad y dando la bienvenida a la riada humana que llegaba hasta sus ciudades, criticando abiertamente las medidas de control en las fronteras de España, y de la propia Unión Europea, en Ceuta y Melilla (que no debemos olvidar que son las únicas fronteras terrestres de la UE en África); se torna en pocas semanas en la Europa del pensamiento racional, la del derecho, y, por qué no reconocerlo, la del egoísmo, y reacciona con políticas restrictivas y medidas de control, no sólo hacia el exterior, sino entre los propios Estados miembros.

No es fácil posicionarse ante el hecho migratorio. Cuando los sentimientos pugnan contra la razón, sin poder admitir plenamente la vigencia de unos sobre la otra ni viceversa, estamos ante un dilema.

2. Conceptos básicos

De un tiempo a esta parte se engloba en un término genérico de “movimientos migratorios” a un espectro de diferentes situaciones:

- Hay movimientos migratorios que siguen los cauces establecidos para cada Estado, tanto de destino como de salida. Estos cambios en el lugar de residencia de las personas se desarrollan siguiendo rutas comerciales y, en general, mantienen las pautas durante décadas.
- Hay movimientos migratorios “irregulares”, ajenos a los cauces establecidos, y que pueden responder a causas coyunturales o estructurales, y normalmente a una combinación de ambas.

En el mismo sentido, y dentro del contexto generalizado del lenguaje políticamente correcto, se viene utilizando la denominación *migrante* para el individuo

protagonista de la inmigración. Sin entrar en valoraciones sobre posibles intenciones u objetivos, debemos comprender que la generalización del vocablo impediría desarrollar estudios rigurosos sobre el fenómeno de la inmigración, por encubrir la posición real del individuo dentro del mismo. Por ello, y sin entrar en profundidad, debemos aclarar los términos de las diferentes situaciones con respecto al hecho migratorio:

- Emigrante, persona que se traslada de su propio país a otro, generalmente para poder trabajar. El emigrante percibe que en su propio país no encuentra los medios para realizar sus aspiraciones. Acomete con cierta audacia la aventura y deja su mundo y familia, con la esperanza de encontrar un mundo mejor. El perfil es de una persona joven con cierta formación
- Inmigrante, persona que llega a un país distinto del propio, para establecerse en él.
- País origen de emigración, el que produce emigrantes. Pierde importantes activos laborales, jóvenes y formados. A cambio recibe las transferencias económicas que los emigrantes remiten a sus familias y, no menos importante, alivia la presión demográfica y el paro.
- País destino de inmigración, el que recibe inmigrantes. Soluciona sus problemas de falta de mano de obra a bajo coste, ya que se ahorra los gastos de formación. Precisaré de políticas sociales que favorezcan la inclusión y, en su caso la integración, de los inmigrantes.
- País de tránsito, aquel por el que discurren flujos de emigrantes, sin ser origen ni destino final. No se beneficia de las ventajas de las otras dos situaciones, y si tiene los problemas que genera una población inestable y sin arraigo
- Refugiado², según la definición de ACNUR, es la persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones públicas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

² ACNUR

Como vemos, la variedad de situaciones del individuo y la diferente posición ante las leyes según se trate de movimientos migratorios regulados o de irregulares, hace inviable englobarlos en un término común, tan genérico como falto de rigor.

3. Razones de la inmigración

Según Kachani (2004), “en la imaginación de la juventud marroquí, emigrar es sinónimo de liberación”. La pujanza económica de un país atrae capital de los países más desarrollados y mano de obra de los menos. Malik Ndiaye, profesor de Sociología de la Universidad de Dakar, citaba tres causas de la emigración en Senegal por vía marítima: la crisis del sector pesquero, que ha dejado a muchos capitanes de cayuco en paro, el endurecimiento de la situación en las vallas de Ceuta y Melilla a partir de septiembre de 2005, y un número relativamente elevado de jóvenes que disponen del dinero suficiente para salir del país. Como podemos ver, es un ejemplo de que causas de origen distinto confluyen en un mismo fenómeno, es la Globalización.

Esta concepción fundamentalmente económica se complementa con una serie de factores que acompañan al desarrollo de las naciones, como son la esperanza de vida al nacer, las prestaciones del sistema público de salud o las posibilidades educativas, que sumados a los puramente económicos constituyen el Índice de Desarrollo Humano, utilizado para fijar el grado de desarrollo de las naciones. En nuestro caso, España ocupa el puesto 26 y Marruecos ocupa el puesto 123. En cuanto al Producto Interior Bruto por habitante en España, según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) para 2020 es de 25460 €, y el de Marruecos es de 2727 \$. La esperanza de vida al nacer es de 83 años en España, superior en 11 años a la de Marruecos; y el índice de analfabetismo en Marruecos se aproxima al 50 %. Incluso teniendo en cuenta la mayor carestía de la vida en España, las ventajas que aporta el estado de bienestar animan a los más decididos a emprender la aventura de la emigración. A esto se debe sumar la alarmante situación en el Sahel, donde la peor sequía de los últimos cien años castiga a doce países, desde Mauritania hasta Eritrea, acompañada de la falta de seguridad por la implantación de movimientos terrorista de origen yihadista especialmente, pero no los únicos.

La experiencia de los que han venido antes aporta un resultado global positivo, que se transmite a los que le pudieran seguir. En este contexto se inserta el

SALDO VITAL, que podemos definir como la evaluación conjunta de todos los elementos que influyen en la comparación entre la situación de los emigrantes antes y después de emigrar (Garrido Medina, 2005).

4. La UE ante la crisis migratoria

La inmigración irregular no ha sido considerada como un problema global de la UE hasta la crisis migratoria que comenzó en 2015 y ha desbordado todas las previsiones por pesimistas que pudieran ser (sólo a Alemania y en 2015 llegaron más de un millón de refugiados), y tiene en su origen dos causas diferentes, unas estructurales: una sociedad rica, con una población estancada y en proceso de envejecimiento; y unas causas coyunturales, especialmente los conflictos en Oriente Medio y Norte de África. Aunque la Unión Europea ha desarrollado una muy completa legislación sobre inmigración en base a los artículos 79 y 80 del Tratado de funcionamiento de la UE, especialmente en la década de los noventa del siglo pasado y siempre desde la óptica de una inmigración de base económica e instrumental, en la que se diferencia el caso de los Refugiados (por otra parte afectado por la legislación internacional, especialmente la de la ONU), la magnitud de la crisis a partir de 2015 ha obligado a los Estados miembros a adoptar medidas excepcionales, llegando a establecer controles de paso entre los mismos y terminando con acuerdos con terceros países, como el firmado con Turquía de 2016 por el que se podrá devolver a Turquía a todo emigrante que llegue a las costas griegas, incluidos refugiados. Turquía recibe una importante aportación económica de la UE y esta se compromete a revisar al alza las cuotas de refugiados sirios, bajo el criterio de **uno por uno**, por cada migrante irregular sirio devuelto se admitirá un refugiado, también sirio, aplicando criterios de vulnerabilidad (niños, mujeres, etc.)

A uno de enero del 2018³, la población de la UE era de 512,4 millones de habitantes, de los cuales 23,3 millones, un 4,4%, eran inmigrantes. Durante el año 2017, en la UE entraron 2,4 millones de inmigrantes, con destino principalmente a Alemania, 917 mil; Reino Unido 644 mil y a España 532 mil. Aproximadamente la mitad de ellos son menores de 28 años.

A estos efectos y consecuencias, los mejor intencionados añaden las supuestas ventajas de las sociedades multiculturales, “la diversidad cultural es un hecho positi-

³ Eurostat oct 2019

vo, que mejora y enriquece a los países, pues cuando se logra una buena convivencia entre culturas diferentes aumenta el desarrollo cultural de los ciudadanos” (Pimentel 2002). Sin embargo, las sociedades europeas con más experiencia en la acogida de inmigración, como Alemania, Holanda, Francia, Gran Bretaña, ... en las que conviven hasta la tercera generación procedente de la inmigración, no han resuelto los principales problemas de asimilación, y los ejemplos de violencia callejera en Francia o de terrorismo en España, Gran Bretaña, Francia, Bélgica y Alemania, hacen crecer el recelo hacia lo extraño. La inmigración no debe generar conflictividad por sí misma, no se puede establecer una relación directa entre inmigración y terrorismo, crimen organizado, violencia callejera, prostitución, ..., pero si es cierto que, a la sombra de la misma, del legítimo derecho de todo ser humano a buscar la mejor forma de vida para él y los suyos, crecen estas formas de delincuencia, más aún a través de la inmigración irregular, que por su propia esencia escapa al control de las autoridades.

“No hay política de inmigración sin política de emigración”⁴, o lo que es lo mismo, la llegada de irregulares ha de frenarse en los puntos de salida, y establecer los necesarios acuerdos de cooperación, algo duro para los Estados de tránsito, que se pueden ver convertidos en de destino, o en los de origen, para los que el envío de remesas de inmigración supone una parte importante del PIB, necesario para sus programas de desarrollo. En este sentido se han establecido acuerdos con diferentes países sobre lucha contra el terrorismo y la inmigración ilegal, mediante intercambio de información entre las fuerzas policiales, o sobre readmisión de los irregulares originarios del país; y se pretende establecer otros referentes a la readmisión de ciudadanos de terceros países, aunque esto último encuentra resistencias en los países afectados, que temen verse convertidos en los gendarmes de Europa, dejando de ser un país de inmigración y de tránsito, para convertirse en un país de readmisión (Belguendouz, 2006). El gobierno de España ha incorporado a África, en particular a África subsahariana, entre sus prioridades de política exterior, además de ser el país de la UE que ha llegado más lejos en la creación de un marco jurídico bilateral para facilitar la repatriación (Moratinos, 2006). El objetivo de esta política es optimizar la inmigración legal y con garantías y combatir la inmigración ilegal.

5. Ceuta y Melilla

En la introducción hemos comentado la capacidad que tiene el fenómeno migratorio para su manipulación en uno u otro sentido, y en el caso de Ceuta y

⁴ Afkar/ideas, núm. 3, editorial

Melilla, por su condición de ciudades fronterizas, únicas fronteras terrestres de la Unión Europea en el continente africano suponen un factor de peso en la imagen que de ambas ciudades se conforma en la sociedad española. Imagen poco conocida, lo que contribuye aún más a generar sesgos en la opinión pública pocas veces en sentido positivo.

Para la mayoría de los españoles Ceuta y Melilla son un todo en continuidad geográfica. Este desconocimiento general ha sido, es, una constante en el tiempo. Es muy posible que los partes meteorológicos de la televisión hayan sido el elemento más efectivo en cuanto a situar realmente ambas ciudades, y es de agradecer esta labor pedagógica que puede que no sea casual, lo cual indicaría una cierta acción por parte de algún poder del Estado en dirección al conocimiento de su ubicación geográfica.

Ceuta y Melilla, tan distantes, tan distintas y a la vez con tantos elementos comunes, como son la valla y sus asaltos, los Menores Extranjeros No Acompañados, el contrabando, la droga, la serie *El Príncipe*. Es posible que en el imaginario colectivo de la sociedad española Ceuta y Melilla aparezcan como dos generadores de problemas y nunca de buenas noticias. Y esto es una gran injusticia, en primer lugar, porque no es cierto, existe la valla fronteriza, y se dan episodios de asaltos, intentos de entradas por mar, muchas veces incluso a nado; existen los Menores Extranjeros No Acompañados, hay contrabando y tráfico ilícitos y, ciertamente, en Ceuta hay dos barriadas que tienen por nombre *El Príncipe*: Príncipe Alfonso y Príncipe Felipe. Todo esto es cierto, pero no olvidemos que una media verdad puede constituirse en una mentira, algunas veces en la más grande de las mentiras.

En Ceuta y en Melilla conviven ciudadanos españoles de diferentes creencias que tienen como principal elemento de identificación, además de su lejanía al territorio peninsular, su españolidad, un arraigado sentimiento de su condición de ciudadanos españoles, que cada mañana se levantan para trabajar, y el que no tiene trabajo se levanta pensando que hoy lo va a encontrar, que son conscientes de vivir en una ciudad fronteriza, una de las fronteras más desequilibradas del mundo en cuanto a diferencial de nivel de vida, y que precisamente por eso conocen el valor de su situación como ciudadanos de una democracia desarrollada, de su pertenencia a la Unión Europea. La inmigración es un factor presente, pero su influencia sobre la vida de los ciudadanos no tiene más importancia que en otras ciudades de destino de inmigración, Incluso podríamos pensar que es menos importante, salvo por la percepción que de la inmigración se tiene, especialmente a través de los medios de comunicación.

5.1. Ceuta y Melilla en datos

Al objeto de formarnos una imagen general de las mismas, y siempre teniendo presente que nos estamos refiriendo a dos entidades distintas, citamos algunos datos socioeconómicos relevantes a los efectos de este trabajo⁵

	CEUTA	MELILLA	ESPAÑA
SUPERFICIE	20 Km2	12 Km2	505935 Km2
POBLACIÓN	84434 h	84285 h	47329981
DENSIDAD POBLACIÓN	4222 h/Km2	7024 h/Km2	94 h/Km2
DENSIDAD DE HECHO	8719 h/Km2	7346 h/Km2	-
PIB PERCÁPITA	20781 €	19073 €	26430 €
RIESGO DE POBREZA	40,6%	35,7%	20,7 %
TASA PARO	27,1%	19,4 %	16,2 %
TASA PARO < 25 AÑOS	50 %	40%	29 %
ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO	23,4%	29,5%	17%

La reducida extensión geográfica de ambas y la alta densidad de población constituyen un espacio escaso para la convivencia, agravado por la escasez de suelo urbanizable, especialmente en Ceuta, tal y como se refleja en el concepto “Densidad de Hecho”, en el que se ha tenido en cuenta esta circunstancia. Hasta el cierre de las Fronteras por parte de Marruecos, se registraba una entrada diaria entre 15 mil y 20 mil trabajadores transfronterizos de toda índole en cada una de las ciudades. Ciudadanos de Marruecos que entran, y es de suponer que salen, diariamente para desempeñar algún tipo de trabajo en Ceuta, no siempre dentro de la regulación laboral. Este hecho, además de la dificultad añadida para el control de la frontera, supone que durante el horario laboral la población de ambas ciudades se ve incrementada entre un 20% y un 25%, pudiendo alcanzar una densidad de población en Ceuta de más de 9.000 h/Km2 en horario laboral.

⁵ Expansión, Datosmacro.com

5.2. *La inmigración en Ceuta y Melilla*

Ceuta y Melilla son ciudades occidentales con frontera terrestre con un Estado perteneciente a la civilización islámica, Marruecos. Algo poco frecuente, si exceptuamos la península balcánica, zona de encuentro/enfrentamiento de ambas civilizaciones a lo largo de la Historia. Si la teoría de S. P. Huntington sobre el papel de las civilizaciones en la reconfiguración del orden mundial sitúa la línea de fractura entre estas civilizaciones, occidental e islámica, en el Mediterráneo, espacio sin continuidad terrestre, podríamos afirmar que las dos ciudades, por su ubicación en la orilla Sur, constituyen puntos de potencial conflictividad, confirmada, al menos a efectos de imagen pública, por las constantes referencias a la mismas en los mensajes de Al Qaeda y Estado Islámico animando a la recuperación de ambas ciudades, junto al territorio correspondiente a la mítica Al Ándalus, especie de Atlántida para el radicalismo islámico que aspira al califato mundial. Aceptada esta tesis, la presión migratoria irregular sobre ambas ciudades supone un riesgo potencial de entrada de terroristas yihadistas, aprovechando la falta de control que suponen las continuas violaciones de las fronteras. A todo esto, debe unirse el reducido espacio del que disponen, y las condiciones socioeconómicas de la zona limítrofe con ambas.

Más allá del riesgo que para la seguridad puede suponer, la situación geográfica de ambas ciudades en el continente africano y el hecho político de su españolidad, y en consecuencia ser territorio de la Unión Europea, hace que sus fronteras representen una de las divisiones más acentuadas en el mundo en función del Índice de desarrollo humano, no sólo con Marruecos, con una brecha entre el puesto 26 de España y el de 123 de Marruecos, sino con el resto del continente africano, inmerso en una dinámica demográfica expansiva, en régimen demográfico de transición caracterizado por unas altas tasas de natalidad y la bajada progresiva de las tasas de mortalidad, que genera un crecimiento de población sin precedentes en la zona. La emigración hacia Europa es la válvula de escape demográfica y económica, por el alivio del mercado de trabajo interno y las remesas de euros que llegan desde el exterior, pero genera presión por parte de la Unión Europea en su conjunto, y de los Estados de la zona más directamente afectados con iniciativas propias para controlar la salida masiva de inmigrantes, lo que situaría a algunos de los países de la región como “*gendarmes de Europa*” y podría trasladar las tensiones a su propia sociedad, algo que sus gobiernos no están dispuestos a asumir sin unas contrapartidas considerables, por no citar el factor psicológico que supone el recuerdo de la época colonial. A estos habría que sumar la emigración por motivos políticos, a causa del déficit democrático de los países de origen.

Por su proximidad a las dos ciudades autónomas, Argelia y Marruecos son países de tránsito para la emigración de origen subsahariano, lo que hace que su territorio sea cruzado por corrientes migratorias de Sur a Norte que, si bien no pretenden establecerse en estos países, son un elemento de inestabilidad interna. España, por diversos factores se ha convertido en país de destino y por su situación geográfica, como país fronterizo con África, debe asumir un papel protagonista en la UE en lo referente a migraciones. Las avalanchas humanas del 17 y 18 de mayo de 2021, por su magnitud, pusieron en peligro la seguridad y la estabilidad de Ceuta, creando una situación de la que aún no se ha recuperado del todo y trasladando a la población una sensación de inseguridad sobre el futuro que precisa de acciones por parte del Estado para superarse.

El control de la inmigración irregular precisa de la adopción de medidas inmediatas, tanto por nuestra paz y seguridad como por razones humanitarias hacia las auténticas víctimas: los inmigrantes irregulares. La dinámica de las salidas de pateras y de asaltos violentos a las vallas fronterizas en Ceuta y Melilla muestran una organización en su desarrollo que no puede considerarse fruto de la espontaneidad, antes bien supone la existencia de mafias dedicadas al tráfico de seres humanos. Estas mafias aprovechan la ventaja que ofrece la seguridad de que, en el destino, España y especialmente Ceuta y Melilla, los inmigrantes son acogidos con seguridad en virtud de la legislación vigente. El éxito en los “pases” es su principal campaña de promoción hacia futuros clientes. Es necesario y urgente el establecimiento de acuerdos eficaces que permitan la repatriación en breve tiempo, con ello se debilitaría la posición de éxito de las referidas organizaciones delictivas.

A pesar de la situación de latente conflictividad que hemos descrito, la realidad de estas dos ciudades dista mucho de ser preocupante, antes bien, constituyen un referente para las provincias limítrofes, siendo uno de sus principales focos de actividad económica hasta la decisión unilateral por parte de Marruecos de cerrar sus fronteras terrestres con Ceuta y Melilla. El visitante que se acerque a cualquiera de ellas se sorprenderá al descubrir unas ciudades perfectamente equiparables al resto de España, sin renunciar por ello a su riqueza histórica, pero capaces de encarar el futuro con entusiasmo. La presencia de inmigrantes acogidos en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes, CETI, a pesar de haber sobrepasado en ocasiones la capacidad de los mismos, no es un elemento desestabilizador para la seguridad en cuando a orden público se refiere. Los episodios de violencia protagonizados por inmigrantes han sido puntuales, especialmente desde la creación de los CETI, con lo que terminaron, al menos oficialmente, los

asentamientos irregulares en diferentes zonas de ambas ciudades, y que sí ocasionaron casos de violencia que requirieron el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado⁶, y que puso a Ceuta en la primera plana de todos los noticiarios, y España tuvo conciencia de que teníamos un problema con la inmigración irregular.

La ocupación de los CETIs, se refleja en el siguiente cuadro, según los datos que el gobierno de España presenta en sede parlamentaria en respuesta a una interpelación⁷:

CEUTA		MELILLA	
Origen	Población	Origen	Población
Marruecos	167	Túnez	697
Guinea Conakry	149	Marruecos	200
Argelia	122	Argelia	184
Mali	5	Egipto	152
Costa Marfil	4	Siria	57
Senegal, Sierra Leona, Togo, Congo, Gambia, Guinea Bisau, Liberia, República del Congo, Túnez	14	Bangladesh, Costa de marfil, Palestina, Mauritania, Guinea Conakry, Iraq, Yemen, Burkina Faso, Líbano, Paquistán, Rusia, Turquía	95
TOTAL	461		1385

La población en ambos CETIs., es mayoritariamente masculina y mayor de edad, siendo la proporción de mujeres del 11% en Ceuta y del 17% en Melilla, y la de menores de edad del 14% en Ceuta y del 10% en Melilla. La composición

⁶ El 11 de octubre de 1995 se producen unos graves altercados en la zona de las Murallas Reales de Ceuta, en pleno Centro de la Ciudad, en las que se habían ido acumulando subsaharianos en condiciones infrahumanas. El resultado tras la intervención policial es de 150 detenidos, 16 heridos (uno de ellos de bala, un policía)

⁷ EL FARO de Ceuta y Melilla, 19 de noviembre de 2020. La ocupación de los CETI registra fuertes oscilaciones, por lo que se ha tomado una “foto fija” basada en la respuesta del Ministerio del Interior a una interpelación en el Congreso.

por sexo y edad es fiel reflejo de la vía de entrada en el territorio nacional, mayoritariamente en cuanto al número, no a la frecuencia, en saltos masivos a las vallas fronterizas, que requieren unas condiciones físicas adecuadas para superar los obstáculos y el ejercicio de un alto grado de violencia para superar la oposición de los agentes de la Guardia Civil, además de ser las mujeres y los menores los grupos de población inmigrante prioritarios a la hora de facilitar el traslado a la península, por su especial vulnerabilidad.

En cuanto a Menores Extranjeros No Acompañados, un caso particular que comparte con la inmigración irregular el hecho de su anomalía, pero que presenta otras características socioeconómicas, la situación en ambas ciudades es similar en lo caótico. Partiendo del reconocimiento de la dificultad de censar a esta población, los datos aportados por las administraciones de Ceuta cifran en unos 390 los Menores Extranjeros No Acompañados bajo tutela de la Ciudad, para los cuales tiene una capacidad de acogida de 350. Los datos de Melilla son más pesimistas si cabe, para una capacidad de acogida de 350, el cálculo de los que se mueven por la ciudad alcanza los 1357. El excedente sobre la capacidad de acogida ha de entenderse como una población de menores sin recursos de ningún tipo salvo los que proveen particulares y alguna ONG, deambulando por la ciudad, ajenos a las más elementales medidas de protección adecuadas a su condición de menores, en asentamientos irregulares y, desgraciadamente, generadores de problemas de salud y orden público y de la creación de una percepción de ausencia de seguridad por los ciudadanos.

Las administraciones de Ceuta y Melilla reclaman al Gobierno de la Nación medidas para paliar esta situación, tales como su distribución entre otros territorios de la Nación, lo que permitiría mejorar la atención y tutela efectiva a un número adecuado. Para mejor entender esta demanda, los datos de otros territorios oscilan entre los 777 del País Vasco, 621 de la Comunidad Valenciana o los 489 de la comunidad de Madrid, hasta los 9 de La Rioja o los 45 de Extremadura. La desproporción entre las cifras de ambas ciudades autónomas y el resto de España muestra el esfuerzo que supone para las administraciones esta situación.

El Gobierno de la CA de Ceuta ha calculado el coste por Menor Extranjero No Acompañado en 850 € mensuales, y calcula que el coste anual alcanzaría los 12 millones de euros, sin embargo, el Gobierno de España, en respuesta parlamentaria a la diputada por Ceuta ha respondido que *“en el actual presupuesto de la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, no se contempla ninguna partida que permita sufragar esos gastos”*

Los datos presentados en este informe, fríos como todos los datos, han de interpretarse teniendo siempre presente la proporción entre estas Ciudades y cualquier otro territorio de España. Es una cuestión de escalas, que muestra una vez ponderada la magnitud del esfuerzo socioeconómico que supone la situación equiparable a lo citado para los Países de Tránsito, aquellos que soportan los inconvenientes y desventajas que acompañan a los movimientos migratorios, y no se benefician de ninguno de los beneficios, ni como País de Origen ni como País de Destino. Ni los inmigrantes irregulares ni los Menores extranjeros No Acompañados que llegan a Ceuta y Melilla tienen como objetivo instalarse en estas ciudades, conocedores de que no pueden aportar más de lo que el CETI puede suponer de mera subsistencia para unos, o el Centro de Acogida para otros, cuando no la calle. Su objetivo es “pasar a la península, a Europa”, lo que hace que en numerosas ocasiones se produzcan intentos de cruce del Estrecho, bien como polizones en los buques que hacen la travesía hacia Algeciras, Málaga, Motril y Almería; bien utilizando medios de circunstancias con lo que se inicia una nueva y arriesgada aventura. A esta circunstancia ha de añadirse el hecho político de ser entes locales con ciertas capacidades autonómicas. Esta organización política peculiar y la ausencia de competencia legislativa, exige una muy estrecha colaboración entre las dos administraciones, estatal y autonómica, de forma que los asuntos que exceden de las competencias de la Ciudad Autónoma deben asumirse subsidiariamente por la Administración del Estado, algo que ya hemos visto que no siempre ocurre.

A pesar de la indiscutible influencia que supone el hecho fronterizo, Ceuta y Melilla son unas ciudades con índices de delincuencia similares e incluso menores que el del resto de ciudades de España, y su vida diaria se desarrolla en convivencia sin que la pertenencia a diferentes culturas o religiones pudiera tener más influencia que el hecho de residir en una zona u otra de la ciudad, es decir, los condicionantes socioeconómicos.

6. Conclusiones

La inmigración plantea a los gobiernos europeos nuevos retos que requieren medidas inmediatas, para evitar la inmigración irregular, y a medio y largo plazo, para crear en los países de origen las condiciones políticas, económicas y sociales que permitan un desarrollo sostenible, condición imprescindible para atenuar los flujos migratorios y su control.

Las políticas de integración de los inmigrantes en aquellos países europeos con tradición de recepción de inmigrantes han fracasado. De hecho, los procedentes de la inmigración de segunda y tercera generación, no solo no se han integrado hasta el punto mínimamente necesario, sino que han podido servir en algunos casos de cobertura para el funcionamiento clandestino en estos países de organizaciones con fines ilícitos

La inmigración no es buena ni mala per se, necesita de organización y adaptación de los flujos a las posibilidades del mercado laboral y a las características de las sociedades receptoras.

Es imprescindible el establecimiento de acuerdos con los países de origen que faciliten la repatriación de los irregulares y el control del flujo regular. Condicionar al cumplimiento de los mismos la concesión de ayudas al desarrollo ayudaría a su aceptación por los países implicados.

La inmigración es un fenómeno extremadamente complejo y delicado, no debemos olvidar nunca que el sujeto sobre el que se aplican las diferentes medidas es el ser humano. No parece tener respuestas a corto plazo, salvo la constatación de que las cosas no se están haciendo todo lo bien que se debiera.

Los diferenciales de desarrollo entre Europa y África, tanto en el aspecto puramente económico como en los beneficios del estado de bienestar, constituyen el principal elemento motivador para la emigración. La ausencia de respeto a los derechos humanos, la falta de seguridad jurídica y la persecución de minorías étnicas, alientan al resto de la población inmigrante.

Los flujos controlados y regulados forman una necesaria aportación de mano de obra para Europa, cubriendo un amplio sector del mercado de trabajo. La integración en las sociedades de acogida permitiría la recuperación de los índices de natalidad y el rejuvenecimiento de la población, pero la diferencia de culturas dificulta esta integración y provoca preocupación en la opinión pública.

La adopción de medidas a largo plazo y la asignación de ayudas a los países de origen debe complementarse con el fomento del desarrollo de la democracia en la zona, esencial para el establecimiento de un orden jurídico estable, que permita la inversión de capitales extranjeros, capaces de llevar al progreso económico dentro de un modelo de desarrollo sostenible.

El control de la inmigración irregular precisa de la adopción de medidas inmediatas, tanto por nuestra paz y seguridad como por razones humanitarias ha-

cia las auténticas víctimas: los inmigrantes ilegales. El establecimiento de acuerdos con los países de origen, que permitan la repatriación en breve tiempo, con el consiguiente efecto desmotivador.

España, en base a factores geoestratégicos, económicos, políticos y sociales, se ha convertido en país de destino, cuando se podía creer que sólo era de tránsito. Por la magnitud del fenómeno, España debe asumir un papel protagonista en la UE en lo referente a migraciones. Por otro lado, se debe intensificar la lucha contra la economía sumergida nacional, verdadero generador de efecto llamada para la inmigración irregular y resurgir de un régimen cercano a la esclavitud. Los supuestos beneficios para la economía nunca podrían justificar que mirásemos hacia otro lado.

Ceuta y Melilla, por su situación geográfica, constituyen un caso extremo y que requiere un tratamiento diferenciado. La inmigración que reciben es siempre *irregular*, y no son destino de estos emigrantes, con lo que su posición real *de tránsito*, lo que dificulta la aplicación de medidas de inclusión, por el corto espacio de tiempo que los inmigrantes permanecen bajo el control de las administraciones estatal y local.

A pesar del reducido territorio de ambas ciudades y su alta densidad de población, el elevado número de inmigrantes y MENAS no ha supuesto deterioro del orden público salvo en muy contadas ocasiones, y en episodios menores, principalmente entre diferentes comunidades y grupos de inmigrantes/MENA, que pueden ser muy violentos, lo que se traduce en una percepción de inseguridad por la población superior a la realidad. A pesar de lo señalado, la población de ambas ciudades muestra un alto compromiso de solidaridad con las personas que perciben en difícil situación por su condición de “ajenos” a la sociedad.

7. Referencias

- Belguendouz, A. (2006). UE – Marruecos: obsesionados por la readmisión. *Afkar/Ideas*, nº9. Recuperado de: <https://www.iemed.org/publication/ue-marruecos-obsesionados-por-la-readmision/>
- Garrido Medina, L.J. (2005). La inmigración en España. En Requena, M. y González Rodríguez, J.J. (Ed.), *Tres décadas de cambio social en España*, (pp. 135-172). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Khachani, M. (2004, junio). ¿Por qué emigran los jóvenes marroquíes?, *afkar/ideas*, 3, 22-25.

- Moratinos, M.A. (01 de marzo de 2006). España: una nueva política exterior hacia África, *Revista de Política Exterior* n° 111, Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/articulo/espana-una-nueva-politica-exterior-hacia-africa/>
- Pimentel, M. (09 de marzo de 2002). Inmigración: Algunas preguntas y respuestas. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2002/03/09/opinion/1015628408_850215.html

Capítulo IV.

EL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO (MOU) ENTRE MALTA Y LIBIA DE 2020. REFLEXIONES SOBRE SU IMPLICACIÓN EN EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

LORENA M^a CALVO MARISCAL¹

Universidad de Cádiz

1. Introducción

La llamada crisis de refugiados de 2015, cuyos efectos siguen siendo notables en la actualidad, ha supuesto un importante impacto en la práctica europea de gestión del control migratorio sobre las rutas del mar Mediterráneo. El refuerzo en la cooperación con terceros Estados ha venido acompañado de una clara tendencia de la Unión Europea (UE) de informalizar los instrumentos en que ordenan la cooperación en la gestión de los flujos migratorios marítimos. Ejemplo de ello han sido los Acuerdos entre la UE (o sus Estados miembros²) y Turquía de 2016, el Memorando de Entendimiento (MOU) de Italia y Libia de 2017 –renovado en 2020– y el MOU entre Malta y Libia de 2020.

¹ Profesora Sustituta de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad: PID2020-114923RB-100, I.P. Dr. Miguel Acosta Sánchez.

² Asuntos T-192/16, T-193/16 y T-257/16, NF y otros contra el Consejo Europeo, auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2017, ECLI:EU:T:2017:128.

A pesar de que formalmente sean acuerdos individuales entre los Estados. Esta política se enmarca en una estrategia europea que se ha considerado por algunos autores como de externalización de la gestión migratoria³. Desde la Agenda Europea de Inmigración de 2015, pasando por la Declaración de Malta de 2017, junto con otras iniciativas europeas, demuestra que existe un marco en Derecho de la UE, basado, sobre todo, en actos atípicos de las instituciones europeas.

Tal y como veremos en el presente trabajo, estas prácticas suponen un verdadero desafío en la protección de los derechos humanos y ponen en riesgo la vida y la integridad de las personas migrantes que toman la ruta marítima del Mediterráneo central para llegar a las fronteras exteriores europeas. Nos proponemos, pues, analizar el Memorando de Entendimiento entre Malta y Libia del año 2020 y determinaremos en qué medida afecta a los derechos humanos de inmigrantes y refugiados.

2. El memorando de entendimiento entre Malta y Libia de 28 de mayo de 2020

La posición geográfica de Malta en medio de la ruta migratoria del Mediterráneo central y la desproporcionada zona de Búsqueda y Salvamento (SAR, por sus siglas en inglés) que controla han llevado al gobierno maltés a prestar especial atención a la cooperación tanto con Italia como con Libia en el Mediterráneo.

Como en el caso italiano, la cooperación individual entre Malta y Libia se remonta a un periodo anterior al estallido de la Primavera Árabe en 2011, pues ya en 2009, Malta y Libia firmaron un Memorando de Entendimiento para cooperar en operaciones SAR en la región mediterránea. Este MOU proporcionó el marco político dentro del cual ambos estados coordinarían cualquier operación de rescate que ocurriera en sus áreas SAR: acordaron autorizar a sus Centros de Coordinación a solicitar asistencia mutua y proporcionar toda la información sobre la situación de peligro. El Memorando también incluía la formación de las fuerzas armadas maltesas y la celebración de reuniones periódicas⁴. Sin embargo,

³ Para un análisis de los conceptos de “desterritorialización”, “extraterritorialización” y “externalización”, puede verse Del Valle Gálvez, 2020).

⁴ The Malta Independent, 21 marzo 2009: “MOU Signed in Tripoli: Malta, Libya, to cooperate in search and rescue operations”, <https://www.independent.com.mt/articles/2009-03-21/news/mou-signed-in-tripoli-malta-libya-to-cooperate-in-search-and-rescue-operations-222104/>

la crisis de 2011 y la destrucción de las capacidades de Libia hicieron imposible la continuación de la cooperación en el marco de este MOU (Jiménez García-Carriazo, 2019, pp. 299-321).

Tras la llamada crisis de los refugiados, la cooperación entre Malta y Libia ha seguido siendo puramente informal. Algunos informes de los medios de comunicación han revelado que se negociaron secretamente acuerdos no normativos entre las Fuerzas Armadas de Malta y las autoridades libias en 2019, que preveían que las fuerzas armadas maltesas se coordinaran con la guardia costera libia para interceptar a los migrantes y devolverlos al territorio libio⁵. Esas negociaciones y otros encuentros entre los gobiernos libio y maltés dieron lugar a la firma del MOU en materia de lucha contra la inmigración ilegal el 28 de mayo de 2020, adoptado por el Gobierno de la República de Malta y el Gobierno de Acuerdo Nacional del Estado de Libia⁶.

La base del Memorándum se encuentra en los artículos 1 y 2, que establecen dos compromisos específicos para “establecer dos centros de coordinación, uno en La Valeta y otro en Trípoli”. Estos centros, que estarían operativos a partir del 1 de julio de 2020, tienen como objetivo luchar contra la inmigración ilegal en Libia y en la región mediterránea. El artículo 2 establece la composición de los centros: estarán atendidos por seis funcionarios, tres en La Valeta (dos designados por el Gobierno maltés y uno por el Gobierno libio) y otros tres situados en Trípoli (dos designados por el Gobierno libio y uno por el Gobierno maltés).

Cabe suponer, pues, que los centros de coordinación de La Valeta y Trípoli son responsabilidad de los gobiernos maltés y libio, respectivamente. De hecho, el gobierno maltés designó a Alex Dalli, un antiguo jefe de prisiones de Malta “como representante especial del gobierno en Libia” por su amplia experiencia en las fuerzas armadas para asumir la responsabilidad de los asuntos de seguridad, incluida la inmigración irregular⁷.

Times of Malta, 10 noviembre 2019: “Exposed: Malta’s secret migrant deal with Libya”, <https://timesofmalta.com/articles/view/exposed-maltas-secret-migrant-deal-with-libya.748800>

⁵ Times of Malta, 10 noviembre 2019: “Exposed: Malta’s secret migrant deal with Libya”, <https://timesofmalta.com/articles/view/exposed-maltas-secret-migrant-deal-with-libya.748800>

⁶ Memorandum of Understanding Between the Government of National Accord of the State of Libya and The Government of the Republic of Malta in the Field of Combating Illegal Immigration, 28 mayo 2020, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2020/jun/malta-libya-mou-immigration.pdf>

⁷ Times of Malta, 30 diciembre 2021: “Alex Dalli to be government’s ‘special representative’ in Libya”, <https://timesofmalta.com/articles/view/alex-dalli-to-be-governments-special-representative-in-libya.924715>

Se puede entender que este MOU se realiza en el marco del capítulo III sobre cooperación en materia de búsqueda y salvamento del Convenio internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (Convenio SAR) de 1979, del que ambos Estados son parte. Sin embargo, el Memorando de Entendimiento entre Malta y Libia de 2020 no hace referencia al estatus de los “centros de coordinación de salvamento” ni a la coordinación de las operaciones SAR en situaciones de crisis. El Memorándum de Entendimiento establece la creación de dichos centros de coordinación únicamente para la “lucha contra la inmigración ilegal en Libia y el Mediterráneo”. El artículo 3 estipula que Malta financiará íntegramente ambos centros y que su actividad se limitará al apoyo y la coordinación de esas operaciones. Estos centros de coordinación facilitarán la interceptación y el intercambio de información, y apoyarán a Libia para que se haga cargo de las labores de rescate a través de autoridades financiadas y equipadas con apoyo maltés.

Tanto es así que sólo en el primer trimestre de 2020, y antes del propio Memorando de Entendimiento, los guardacostas libios impidieron que 2.000 migrantes llegaran a las costas maltesas en cumplimiento de sus compromisos con Malta (Moreno-Lax, Allsopp, Tsourdi y De Bruycker, 2021, p. 129). El MOU hace referencia a un anexo que tendría que ser preparado entre las dos partes y que incluiría el ámbito de actuación de ambos centros de coordinación, así como sus puntos de contacto (art. 4). Sin embargo, dicho anexo no ha sido objeto de publicación.

El art. 5 desarrolla otro de los objetivos implícitos en el texto del Memorándum. Bajo el epígrafe “apoyo financiero”, este artículo indica que Malta solicitará a la Comisión Europea y a los Estados miembros que aumenten el apoyo financiero para “asegurar las fronteras del sur de Libia y el suministro de las tecnologías necesarias para el control y la protección de las fronteras, así como en el desmantelamiento y la vigilancia de las redes de contrabando de personas, y la reducción de las operaciones del crimen organizado”. Asimismo, en coordinación con la UE, propondrá la financiación de los medios marítimos adicionales necesarios para la interceptación y el seguimiento de las actividades de contrabando de personas en la región SAR de la cuenca mediterránea.

Al igual que en el Memorando de Entendimiento con Italia, sólo se hace referencia a la “inmigración ilegal” como elemento a impedir desde las propias fronteras del sur de Libia. No se contempla en el texto ninguna disposición sobre lo que ocurre con las personas interceptadas o a dónde deben ser trasladadas cuando desembarcan, ni tampoco se prevé ningún mecanismo diferenciado para los casos en que las operaciones afecten a posibles refugiados, ya que el

texto no distingue entre migrantes, solicitantes de asilo y refugiados. A diferencia del Memorando de Entendimiento entre Italia y Libia, no hay ningún artículo dedicado al respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y del derecho internacional de los refugiados. Solo hace una limitada referencia a que su aplicación no puede contravenir los derechos y obligaciones de otros tratados internacionales de los que forma parte (art. 6).

3. Una iniciativa individual de Malta enmarcada en una estrategia de la Unión Europea

Los acuerdos informales e individuales entre los Estados miembros y Libia no constituyen iniciativas aisladas de política nacional, sino que encuentran encaje en la propia estrategia de la UE de centrar todos sus esfuerzos en la cooperación con terceros Estados para reducir los flujos migratorios que llegan a las fronteras exteriores europeas (Moreno-Lax y Giuffré, 2017, p. 9). Dentro de esa cooperación, ha sido, y continúa siendo, especialmente significativo el interés en la capacitación, formación y financiación de las autoridades competentes para la interceptación de inmigrantes en el mar de Libia (Acosta Sánchez, 2019).

Ya desde la Agenda Europea de Migración de 2015 se hacía especial mención a la necesidad de cooperar con Libia para la capacitación y formación de las autoridades competentes libias en el control migratorio, con el objetivo de reducir la llegada de inmigrantes irregulares a las fronteras exteriores europeas. Libia continúa siendo el foco de atención en la Comunicación del Nuevo Marco de Asociación con terceros países en 2016, donde la Comisión Europea se hace eco de la problemática situación de Libia y la necesidad de continuar con la inversión política y financiera en apoyo en materia de seguridad y gestión de fronteras. Esta financiación se llevaría a cabo en el marco del European Union Trust Fund for Africa (EUTF), que se erige desde su creación en 2015 como el principal instrumento financiero utilizado para concretar en proyectos los compromisos políticos adquiridos con los socios africanos en el ámbito migratorio. La Comunicación conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante de la UE de 2017 apunta a Libia como la máxima prioridad en la cooperación en materia de control de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de personas. Con el objetivo expreso de reducir la presión en los Estados miembros afectados como son Italia y Malta, la UE dispone de una estrategia global centrada en Libia que pasa por cuatro cuestiones fundamentales: entrenamiento, equipamiento y for-

mación, a través de las distintas iniciativas de la UE para que pueda ser la Guardia de Fronteras y Costas de Libia la que pueda llevar a cabo los rescates de personas que se encuentren en el mar; mejorar las capacidades de las autoridades libias y los sistemas de intercambio de información que puedan hacer frente al tráfico ilícito de personas; mejorar las capacidades libias para la asistencia de refugiados y solicitantes de asilo con el apoyo del ACNUR y la OIM y apoyo a las autoridades libias en la gestión de su frontera sur del país (Calvo Mariscal, 2020).

Este escenario de promoción de las iniciativas de cooperación con Libia facilitó la consecución de dos actos clave en la cooperación con Libia: el MOU entre Italia y Libia y la Declaración del Consejo Europeo de Malta de 2017 sobre la ruta del Mediterráneo Central. Ambos actos se centran, principalmente en contener los flujos ilegales hacia la UE, así como reducir la presión sobre las fronteras terrestres de Libia y colaboración con sus autoridades para impedir las salidas y gestionar los retornos.

Así pues, los pilares en los que se basa la cooperación con Libia son dos: por un lado, capacitar a las autoridades Libias competentes en el control de las fronteras terrestres y marítimas de Libia, así como de las operaciones de intercepción en el mar; por otro lado, apoyar la creación de un Centro de Coordinación de Salvamento Marítimo en Libia con el objetivo de establecer una zona SAR libia en la que pueda hacerse responsable de la coordinación y organización de más operaciones de salvamento.

En cuanto a la formación de las autoridades libias, la misma se ha materializado en iniciativas dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia coordinadas por Frontex, como dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa centradas, sobre todo en la detección de los traficantes en alta mar. Tanto en EUNAVFOR MED Sophia como Irini, con el apoyo también de la Misión EUBAM Libia, se incluyó el mandato específico de desarrollar de las capacidades y formación de la guardia costera y de la armada libias y la contribución a la desarticulación del modelo de negocio de las redes de tráfico ilícito y trata de personas (Pi Llorens, 2020, p. 40).

En cuanto al establecimiento de un Centro de Coordinación de Rescate Marítimo en Libia, así como la designación de una Zona SAR libia, ya la Comunicación Conjunta de la entonces alta Representante y la Comisión Europea de enero de 2017 instaba a la guardia costera italiana a asistir a la Guardia de Costas libia con el apoyo financiero de la UE para su establecimiento. En dicha comunicación, incluso se hace referencia al uso de infraestructuras satelitales de

la red Seahorse y el apoyo de Frontex para facilitar el intercambio inmediato de información sobre incidentes en el mar con las autoridades libias, para que puedan coordinar las operaciones, junto con Estados vecinos.

En agosto de 2017 Libia procedió a declarar unilateralmente su propia Zona SAR, que retiró una vez que la Organización Marítima Internacional (OMI) comunicara que, sin un centro de Coordinación de salvamento, no se cumplían los requisitos para el registro internacional de la zona SAR. En diciembre de ese mismo año, tras una nueva declaración de la zona SAR por parte de Libia, fue Italia quien envió una comunicación a la OMI sobre el “Proyecto de Centro de Coordinación Marítima Libia”, financiado por la Comisión Europea. La Zona SAR de Libia fue reconocida por la OMI en junio de 2018 y Libia alberga un Centro Conjunto de Coordinación de Salvamento (aeronáutico y marítimo) en Trípoli, asumiendo la responsabilidad principal de la búsqueda y la coordinación de operaciones de salvamento, en un área que se extiende más allá del mar territorial y de la zona contigua de Libia, hasta 100 mm al sur de la Zona SAR de Malta (Santer, 2019).

El intercambio de información con las autoridades libias por parte de los Estados europeos, con la idea de que Libia reciba las órdenes e información necesaria para llevar a cabo las operaciones de rescate, se consigue a través de la participación de Libia en el proyecto Seahorse. Se trata de un programa íntegramente financiado por la UE dirigido a incrementar y fortalecer las capacidades de las autoridades de los países del Norte de África en el ámbito de la vigilancia y control fronterizo de los Estados de origen y tránsito de la inmigración irregular (Monroy, 2018).

Así pues, el MOU Malta-Libia parte del reconocimiento del Centro Conjunto de Coordinación de Salvamento de Libia, establecido gracias al apoyo de la UE y de Italia, que, junto a la capacitación de las autoridades libias en la interceptación de inmigrantes en el mar constituyen otro ejemplo de externalización por medio de la facilitación de las interceptaciones por parte de la guardia de fronteras y costas libia.

4. Implicaciones de la práctica maltesa y europea en los derechos humanos de los migrantes

4.1. Obligaciones de rescate en el mar y la posición de Malta

El deber de proteger la vida en el mar es una obligación en virtud del Derecho del Mar y de los tratados internacionales de protección de los derechos humanos

(Abrisketa Uriarte, 2020, p. 202). La obligación de rescatar a las personas en peligro en el mar está consagrada en el Art. 98.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que obliga a los Estados a garantizar la asistencia, cualquiera que sea la condición de las personas en peligro. El Art. 98 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se complementa con el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974 (Convenio SOLAS), y el Convenio SAR, antes mencionado. Este último incorporó disposiciones para la coordinación de los rescates en la zona de responsabilidad SAR que las partes determinen y notifiquen a la OMI, así como el establecimiento de Centros de Coordinación de Rescates. El Convenio SAR fue enmendado en 2004 para imponer nuevas obligaciones de cooperación y coordinación para garantizar que los buques de rescate puedan desembarcar a las personas en “lugares seguros” para el desembarco.

Malta se ha opuesto formalmente a las enmiendas al Convenio SAR de 2004 que le obligarían a asumir la responsabilidad de proporcionar un lugar seguro de desembarco a las personas en peligro rescatadas en su región SAR. Tampoco reconoce las disposiciones de las Directrices de la OMI de 2004 sobre el tratamiento de las personas rescatadas en el mar que, aunque no son jurídicamente vinculantes, proporcionan un concepto de lugar seguro de desembarco. Este sería un lugar en el que “la seguridad de la vida de los supervivientes ya no está amenazada y en el que pueden satisfacerse sus necesidades humanas básicas (como alimentos, refugio y necesidades médicas)” (Jiménez García-Carriazo, 2019, p. 306).

La región SAR de un Estado no constituye un espacio marítimo en el que los Estados ejercen automáticamente la jurisdicción sobre todos los incidentes que se producen en la región SAR. Sin embargo, es cierto que en los casos en los que se contacta con el Centro de Coordinación Estatal de la Región SAR, podemos suponer que existe un ejercicio de cierta jurisdicción funcional sobre las personas en peligro. Esto es así en la medida en que podría desencadenar las obligaciones de diligencia debida que el Estado de la región SAR debe cumplir, ya que ejerce cierto “control espacial” sobre esa zona (Papastavridis, 2016, p. 168).

La creación de dos centros de coordinación en Libia y Malta, financiados por este último, sumada a la objeción maltesa a las enmiendas al Convenio SAR, conduce a un mayor número de desembarcos en Libia en operaciones controladas o supervisadas por las autoridades maltesas. El MOU, en cualquier caso, no tiene como objetivo expreso la coordinación de las operaciones de rescate, sino la lucha contra la inmigración “ilegal”, utilizando un término que criminaliza a todas

las personas en peligro en el mar sin distinguir entre los que pueden ser refugiados y los potenciales solicitantes de asilo.

Tanto es así que se han dado casos en los que las fuerzas armadas maltesas se han apoyado en embarcaciones privadas para rescatar a personas en peligro, mediante el envío de las coordenadas donde se encontraba la embarcación para que fuera interceptada y entregada a las autoridades libias o desembarcada en puertos libios⁸. La Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa se ha hecho eco de esta situación en su informe tras su visita a Malta en octubre de 2021 y ha pedido a Malta que se abstenga de dar instrucciones a embarcaciones privadas que impliquen el retorno y el desembarco en Libia, así como que cumpla con la obligación de asumir la responsabilidad de los incidentes que se produzcan por la acción de sus propias autoridades⁹.

3.2. *La situación de los derechos humanos en Libia*

Además, la situación crítica en Libia es más que evidente: ni los guardacostas libios garantizan un rescate seguro, ni las condiciones tras el desembarco hacen de Libia un lugar seguro para el desembarco. Aun así, Libia ha aumentado considerablemente el número de personas rescatadas en la zona SAR declarada por el país. A pesar de la falta de personal y medios navales adecuados para emprender acciones de rescate en el mar, en 2017, la Guardia Costera libia interceptó a 15.238 migrantes y refugiados¹⁰. El número de intercepciones/rescates de la Guardia Costera libia en 2019 fue de 9.035¹¹ y de 11.265 en 2020¹².

Los informes del Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre Libia también reflejan las terribles acusaciones de que las autoridades libias responsables

⁸ ECRE, 21 mayo 2021: “Med: 100 Lives Lost at Sea, Malta Paid for Pushbacks to Libya, EU Seeks to Enhance Cooperation in North-Africa” <https://ecre.org/med-100-lives-lost-at-sea-malta-paid-for-pushbacks-to-libya-eu-seeks-to-enhance-cooperation-in-north-africa/>

⁹ Consejo de Europa, Informe de la Comisaria de Derechos Humanos tras su visita a Malta del 11 al 16 de octubre de 2021, CommDH(2022)1, 5 <https://rm.coe.int/report-of-the-council-of-europe-commissioner-for-human-rights-dunja-mi/1680a5498d>

¹⁰ UNHCR Flash Update Libya (28 December 2017) <https://reliefweb.int/report/libya/unhcr-flash-update-libya-28-december-2017>

¹¹ UNHCR Libya operational update and response dashboard - UNHCR Libya Activities in 2019 <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73290>

¹² UNHCR Libya Update 18 December 2020) <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/83832>

de la interceptación/rescate ponen activamente en riesgo la vida de los migrantes y solicitantes de asilo. En primer lugar, obstruyendo los esfuerzos de rescate de las organizaciones humanitarias; en segundo lugar, mediante el uso directo de armas de fuego, violencia física, amenazas, insultos racistas o comportamientos que provocan el vuelco de estas embarcaciones o que sus ocupantes se lancen al agua sin chalecos salvavidas¹³.

Una vez desembarcados en Libia, el ACNUR y otras ONG sobre el terreno les proporcionan asistencia médica y artículos de primera necesidad “antes de que las autoridades libias los trasladen a un centro de detención”¹⁴. Diversos informes de organismos internacionales afirman que la devolución de cualquier persona interceptada o rescatada en el mar por los funcionarios libios a los centros de detención de inmigrantes es prácticamente automática, sistemática y arbitraria¹⁵. Incluso las autoridades libias admiten que el 99% de los inmigrantes presentes en los centros de detención habían sido interceptados en el mar y entregados por los guardacostas libios¹⁶. Además, cientos de migrantes rescatados que, según los informes, habían sido enviados a centros de detención, figuraban después como desaparecidos y probablemente habían sido objeto de trata o vendidos a contrabandistas. Otros desaparecieron durante el trayecto de un lugar a otro¹⁷. Numerosos informes de organismos internacionales como el Consejo de Derechos Humanos y la Fiscalía de la Corte Penal Internacional han concluido que las numerosas violaciones cometidas contra los migrantes retenidos en los centros de detención de Libia pueden considerarse crímenes contra la humanidad¹⁸.

¹³ Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Observaciones finales sobre el informe inicial de Libia, CMW/C/LBY/CO/1, 8 mayo 2019.

¹⁴ Consejo de Seguridad, Informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 2437 (2018) S/2019/711, 5 de septiembre de 2019.

¹⁵ Entre otros, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Misión de Investigación Independiente sobre Libia A/HRC/48/83, 1 de octubre de 2021, párrafos 67-69.

¹⁶ Consejo de Seguridad, Informe final del Grupo de Expertos sobre Libia establecido en virtud de la resolución 1973 (2011) S/2021/229 del Consejo de Seguridad, párr. 43.

¹⁷ Consejo de Seguridad, Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia, Informe del Secretario General S/2019/682, 26 de agosto de 2019, párrafo 53.

¹⁸ Corte Penal Internacional, 19º Informe del Fiscal de la CPI al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de conformidad con la Resolución 1970 (2011), 5 de mayo de 2020.

5. Consideraciones finales

En respuesta a la impracticabilidad de las fronteras marítimas, la UE y sus Estados miembros han recurrido a la cooperación con terceros países, en particular con Libia como principal puerta de entrada al Mar Mediterráneo. La principal consecuencia de la cooperación basada en la financiación de las autoridades libias y en el otorgamiento de poderes a Libia para que asuma las operaciones de rescate es la transferencia de la responsabilidad de las operaciones de rescate a un Estado fallido como Libia, bajo una apariencia de legitimidad creada por las autoridades europeas.

Como se ha señalado en los informes del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos antes mencionados, al menos desde agosto de 2017, cuando Libia declaró la ampliación de su zona SAR, la UE y sus Estados miembros han reducido gradualmente sus activos marítimos en el Mediterráneo central, transfiriendo la responsabilidad de las operaciones SAR en aguas internacionales a los guardacostas libios.

Esa reducción de las autoridades de la UE y sus Estados miembros en el área del Mediterráneo y el progresivo esfuerzo en el entrenamiento, equipamiento y financiación de la Guardia de Fronteras y Costas de Libia, hace que sean los guardacostas libios los que con más frecuencia interceptan a inmigrantes y refugiados en el mar, para ser directamente desembarcados en territorio libio. Estas prácticas, denominadas como *pull-backs*, tienen la consecuencia jurídica de que no se ejerce jurisdicción personal extraterritorialmente por parte de las autoridades de ningún Estado miembro de la UE: son los propios guardacostas libios los que llevan a cabo las labores de interceptación que tienen como resultado el desembarco en su propio territorio. Ello pone en tela de juicio la posibilidad de aplicar extraterritorialmente los tratados internacionales de protección de derechos humanos en las actividades de cooperación entre la UE y Libia. Igualmente, supone un grave atentado a la aplicación del principio de no devolución recogido en el art. 33 del Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, puesto que ni Libia es parte del mismo, ni los refugiados son capaces de alcanzar territorio europeo.

En este sentido, el primer informe elaborado por la *Fact Finding Mission* de Naciones Unidas en Libia de 29 de noviembre de 2021 –que confirma la existencia de actos que pueden llegar a constituir como crímenes de lesa humanidad en Libia– reconoce que dicha responsabilidad puede igualmente corresponder a ter-

ceros Estados. Ello dependerá de futuras investigaciones para establecer el papel de todos los implicados, directa o indirectamente, en estos crímenes¹⁹.

La práctica maltesa de cooperación con Libia, basada en el marco de cooperación impulsado por la UE tiene efectos importantes tanto en el comportamiento de los Estados como en el incremento de la vulnerabilidad de inmigrantes y refugiados. En este caso específico, el Consejo de Europa ha reiterado en numerosas ocasiones la revisión de la cooperación entre Malta y Libia, que, en ningún caso, puede dar lugar a retornos a Libia, ya que no es un país seguro para el desembarco. Sin embargo, lejos de cumplir con las solicitudes de organismos internacionales, esta práctica continua y, probablemente, se mantendrá en el tiempo, siendo considerada por las propias autoridades maltesas como la más efectiva para la reducción de las llegadas de inmigrantes al territorio de Malta²⁰.

6. Referencias bibliográficas

- Abrisketa Uriarte J, *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea. Límites del Reglamento de Dublín III* (Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2020)
- Acosta Sánchez, M, A, (2019). La formación de guardacostas libios: hacia un modelo de sinergia de políticas en la gestión integrada de fronteras marítimas europeas *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 64.
- Calvo Mariscal, L. (2020). Derechos humanos y la implicación del ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones en la dimensión exterior de la política sobre inmigración y asilo de la UE, *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, nº 20
- Del Valle Gálvez, A. (2020). Inmigración, Derechos Humanos y Modelo Europeo de Fronteras. Propuestas Conceptuales Sobre ‘Extraterritorialidad’, ‘Desterritorialidad’ y ‘Externalización’ de Controles y Flujos Migratorios’, *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, nº 2
- Monroy, M. (March 2018). A Seahorse for the Mediterranean: Border surveillance for Libyan search and rescue zone (*Security Architectures in the EU*)
- Moreno-Lax, V., Allsopp J., Tsourdi E., y De Bruycker E. (2021). The EU approach on Migration in the Mediterranean, *Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies*, European Parliament.

¹⁹ Consejo de Derechos Humanos, Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya, A/HRC/48/83, 29 noviembre 2021, párr. 61.

²⁰ The Libya Observer, 28 noviembre 2020: “Malta: Cooperation with Libya in migration prevented monumental crisis”, <https://www.libyaobserver.ly/news/malta-cooperation-libya-migration-prevented-monumental-crisis>

- Moreno-Lax, V. y Giuffré, M. (2017). The Raise of Consensual Containment: From “Contactless Control to “Contactless Responsibility” for Forced Migration Flows, in S. Juss. (ed), *Research Handbook on International Refugee Law*
- Papastavridis, E. (2016). Rescuing Migrants at Sea and the Law of International Responsibility, in T Gammeltoft-Hansen and J Vedsted-Hansen (eds), *Human Rights and the Dark Side of Globalisation. Transnational law enforcement and migration control* (Routledge)
- Pi Llorens, M. (2020). La Unión Europea y la lucha contra los traficantes y tratantes de migrantes en Libia: balance tras el fin de la operación Sophia, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 40
- Santer, K. (2019). Governing the Central Mediterranean through Indirect Rule: Tracing the Effects of the Recognition of Joint Rescue Coordination Centre Tripoli, 21 *European Journal of Migration and Law*, n° 2

Capítulo V.

LA EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE FRONTEX

CRISTINA CASTILLA CID¹
Universidad de Cádiz

1. Introducción

En el seno de la Unión Europea, los derechos fundamentales representan un compromiso esencial tanto para las instituciones como para los Estados miembros, y cuyo respeto y promoción activa es una obligación jurídica (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2019, p. 50). Por una parte, la voluntad de actuar conforme a unos valores comunes² posee carácter teleológico, sirviendo de guía para cada movimiento de la Unión y de sus Estados. Por otra parte, lejos de ser tan solo principios inspiradores, el catálogo de derechos y libertades fundamentales recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales (en adelante, la Carta) goza de valor jurídicamente vinculante.

¹ Profesora Sustituta Interina de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad: PID2020-114923RB-100, I.P. Dr. Miguel Acosta Sánchez.

² El art. 2 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) establece que “la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”.

Estas dos nociones teóricas sobre lo que es el régimen de derechos fundamentales debe ser consustancial con la actuación diaria de la Unión. Ello, independientemente de la política europea, si bien reviste de especial relevancia cuando se atienden cuestiones que implican de forma directa a las personas, como es el caso del asilo, la inmigración y el control de las fronteras. Desde la entrada en vigor del Convenio Schengen en 1995³, la eliminación de los controles fronterizos en el interior de la Unión Europea ha derivado en un sistema complejo de gestión de las fronteras exteriores, marcado por la *securitización* de los mecanismos de prevención y respuesta, así como una atención constante en la contención de la inmigración irregular y la lucha contra el crimen organizado (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2019, p. 94; Estrada Gorrín y Fuentes Lara, 2020, pp. 221-222; Acosta Sánchez, 2020). En este sentido, cabe preguntarse cómo esta política común establece obligaciones para la salvaguarda de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.

La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (en adelante, la Agencia o Frontex) es un organismo de la Unión Europea ideal para estudiar la cuestión planteada. Por una parte, la magnitud de los recursos materiales, humanos y financieros que a lo largo de los años se han destinado a fortalecer la capacidad de actuación de Frontex, hacen de esta agencia la gran protagonista en la gestión integrada de las fronteras exteriores. Por otra parte, dicho engrosamiento ha sido acompañado de una atención minuciosa por parte de la doctrina, pero también de organizaciones humanitarias y núcleos políticos, en especial con respecto a su regulación en materia de derechos fundamentales y la revelación de casos de vulneraciones durante el despliegue sobre el terreno de sus operadores.

El objetivo del presente trabajo es analizar las numerosas modificaciones a las que ha sido sometido el régimen jurídico de Frontex, bajo la premisa de que su análisis cronológico permite atisbar el perfeccionamiento progresivo de los diversos mecanismos de protección de los derechos fundamentales dispuestos

³ El Espacio Schengen es el resultado de un proceso complejo y prolongado en el tiempo, tanto en el ámbito político como jurídico, cuyo origen se encuentra en el Acuerdo de 14 de junio de 1985 y el Convenio de aplicación de 14 de junio de 1990, creado por Francia, la República Federal Alemana y el Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). Desde entonces, se han adherido países miembros de la Unión Europea –Austria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia– y países no miembros, como Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2019, p. 113; Van Ouirive, 2001, pp. 43-61).

en el seno de la Agencia. Para este fin será necesario diferenciar en su evolución dos periodos de tiempo. Primero, desde su creación en el año 2004 hasta el año 2015, donde se asentaron los cimientos sobre los que se construyeron las sucesivas reformas. Segundo, a partir de 2016, año clave en la historia de la Unión Europea en general y de la Agencia en particular, que marcó un punto de inflexión en la gestión de grandes flujos de migración y control fronterizo. Por su parte, a partir del análisis de la posición crítica que mantiene la doctrina sobre la cobertura que ofrece la Agencia ante situaciones de presunta vulneración de derechos fundamentales y su posterior reparación, se identificarán posibles nuevas líneas de estudio, en aras de una mayor garantía de los derechos fundamentales de las personas afectadas.

2. Primeros pasos de Frontex en materia de derechos fundamentales (2005-2015)

En función de las competencias que se confirieron al Consejo en la letra a) del apartado 2 del artículo 62, y del artículo 66 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el 26 de octubre de 2004 se adopta el Reglamento núm. 2007/2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (en adelante, Reglamento Frontex 2004)⁴. En su origen⁵, la Agencia se concibió como un recurso al alcance de los Estados miembros, que debía servir de apoyo en la aplicación uniforme de las disposiciones europeas sobre control de personas y vigilancia de fronteras⁶. Por ello, las funciones de Frontex se cir-

⁴ El art. 1.1 del Reglamento Frontex 2004 dispone la creación de la Agencia: “se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (en lo sucesivo denominada ‘la Agencia’), con el fin de mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea”.

⁵ En realidad, Frontex es el resultado de un proceso complejo de movimientos político-jurídicos en el seno de la Unión Europea, que culminaron en la creación de una Agencia descentralizada de carácter técnico. En este sentido, tanto Estrada y Fuentes (2020) como Acosta Sánchez (2020) destacan diferentes momentos históricos que pueden considerarse los antecedentes de la Agencia.

⁶ Tal y como establece el art. 1.2 del Reglamento Frontex 2004: “Teniendo en cuenta que el control y la vigilancia de las fronteras exteriores competen a los Estados miembros, la Agencia facilitará y hará más eficaz la aplicación de las disposiciones comunitarias existentes y futuras en materia de gestión de las fronteras exteriores. Para ello, asegurará la coordinación de las actuaciones de los Estados miembros para aplicar dichas disposiciones, contribuyendo así a la eficacia,

cunscribían a tres ámbitos: 1) Asistencia operativa y técnica: en la cooperación entre Estados miembros, en el refuerzo de medidas ante situaciones que así lo requieran⁷, o en la organización de operaciones de retorno; 2) Formación a los agentes nacionales encargados de la gestión de fronteras sobre normas comunes; 3) Análisis de riesgos e investigación⁸.

En apenas treinta y cuatro artículos, el Reglamento Frontex 2004 solo hace alusión a los derechos fundamentales en el considerando número 22, sobre la observación de los principios reconocidos en el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea⁹ y los derechos recogidos en la Carta. En este sentido, la doctrina más especializada considera que la ausencia de mecanismos de defensa de derechos fundamentales en la creación de Frontex pudo deberse a la propia concepción de los límites de sus responsabilidades, teniendo que mantenerse un respeto pleno de la soberanía del Estado para ejercer el control efectivo sobre sus fronteras, y por tanto entendiéndose que cualquier vulneración de los derechos fundamentales por parte de los agentes nacionales era asunto de los Estados miembros implicados (Arnáez, 2017, p. 126; Pérez González, 2017, p. 193; Acosta Sánchez, 2016, p. 479). En cualquier caso, debe destacarse la falta de visión en cuanto a la participación activa que posteriormente ha demostrado la Agencia en la gestión operativa de las fronteras y de la migración, lo que a la

calidad y uniformidad del control de las personas y de la vigilancia de las fronteras exteriores de los Estados miembros”. Del mismo modo, el apartado 3 del mismo artículo dictamina lo siguiente: “Asimismo, la Agencia pondrá a disposición de la Comisión y de los Estados miembros la asistencia técnica y los conocimientos especializados necesarios en materia de gestión de las fronteras exteriores y favorecerá la solidaridad entre los Estados miembros”.

⁷ Esto es, la letra e) del art. 2.1 del Reglamento Frontex 2004 estipula que la Agencia debe “ayudar a los Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores”.

⁸ Véase el art. 2 del Reglamento Frontex 2004.

⁹ En el momento de la adopción del Reglamento Frontex 2004, el citado considerando hace referencia al art. 6 del Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, del 10 de marzo de 2001, el cual establece: “1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. 2. La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario. 3. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros. 4. La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas”.

larga ha motivado grandes reformas regulativas, provocando la profesionalización de sus competencias e instrumentos, así como una incorporación paulatina de los deseados mecanismos de defensa de los derechos fundamentales.

En estos términos Frontex comienza su andadura en el año 2005, si bien las primeras modificaciones no se hicieron esperar y en el año 2007 el Parlamento y el Consejo Europeo adoptan el Reglamento (CE) núm. 863/2007, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras (en adelante, Reglamento Frontex 2007). Desde entonces, la Agencia cuenta con equipos de intervención rápida –conocidos como RABIT– que actúan por un periodo limitado de tiempo ante la solicitud de un Estado miembro que se encuentre “en una situación de presión urgente y excepcional” (art. 1 del Reglamento Frontex 2007). Sin embargo, no fue hasta el Reglamento (UE) núm. 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) núm. 2007/2004 del Consejo (en adelante, Reglamento Frontex 2011), que se dieron a conocer los primeros mecanismos en materia de protección de derechos fundamentales.

Conviene destacar el salto cualitativo que experimenta la Agencia en el reconocimiento de la obligación de respeto de la protección internacional, el principio de no devolución y los derechos fundamentales de acuerdo con el Derecho Internacional y el Derecho de la Unión Europea, según establece el art. 1 del Reglamento Frontex 2011¹⁰. Ahora bien, es en el art. 26 *bis* del Reglamento donde se prevé una serie de medidas para el respeto de los derechos fundamentales. Por una parte, recoge la obligación de crear y desarrollar una Estrategia de Derechos Fundamentales, la cual incorporará una mirada vigilante del respeto de los derechos fundamentales, previamente y durante el transcurso de todas las actividades llevadas a cabo por la Agencia. Por otra parte, el mencionado precepto constituye la creación de dos mecanismos de control efectivo: el Foro Consultivo y el Agente de Derechos Fundamentales.

¹⁰ El art. 1.2 del Reglamento Frontex 2011 dice lo siguiente: “La Agencia cumplirá sus cometidos dentro del pleno respeto del Derecho de la Unión pertinente, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (‘Carta de los Derechos Fundamentales’); del Derecho internacional pertinente, incluida la Convención de sobre el Estatuto de los Refugiados hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (‘la Convención de Ginebra’); de las obligaciones relativas al acceso a la protección internacional, en especial el principio de no devolución, y de los derechos fundamentales, y teniendo en cuenta los informes del Foro Consultivo a que hace referencia el artículo 26 bis del presente Reglamento”.

En primer lugar, el Foro Consultivo se muestra como un organismo de asistencia al director ejecutivo y al consejo de administración “en materia de derechos fundamentales”. A pesar de la indeterminación de dicha premisa –ya que el reglamento no detalla si el director ejecutivo y el consejo de administración ejercían en aquel momento funciones específicas en la mencionada materia–, de la literalidad de la norma se puede entender que el Foro asumía un rol de asesor sobre la *inclusión* de una perspectiva basada en los derechos fundamentales en el proceso de toma de decisiones de ambos órganos. Del mismo modo, el Foro Consultivo se encargaba de prestar asistencia en cuestiones más específicas: 1) en la elaboración de la Estrategia de Derechos Fundamentales; 2) en el desarrollo de los códigos de conducta que establecen el art. 2 *bis* y el art. 9.1 *bis* del Reglamento Frontex 2011, sobre las operaciones coordinadas por Frontex y en materia específica de retorno; 3) en el diseño de programas de formación, tal y como establece el art. 5, que deberán ser impartidos tanto a los agentes de la Agencia (previa incorporación a las funciones sobre el terreno) como a los futuros formadores. En cualquier caso, el Foro Consultivo elabora de forma anual un informe de carácter público sobre sus actividades, donde se puede observar en detalle el desempeño de sus funciones.

En segundo lugar, el Agente de Derechos Fundamentales tiene como principal cometido contribuir al desarrollo de los mecanismos de control de derechos fundamentales, así como servir de informante al consejo de administración y el Foro Consultivo. Al igual que el Foro, debe elaborar informes de forma periódica, si bien la norma no establece que éstos deban ser públicos. Finalmente, el art. 26 *bis* recoge una cláusula de transparencia cuyo objetivo es permitir al Foro Consultivo y al Agente de Derechos Fundamentales el acceso a toda la información pertinente para llevar a cabo sus cometidos.

A pesar del evidente progreso, el Reglamento Frontex 2011 fallaba en discernir la viabilidad del Foro Consultivo, ya que otorgaba al consejo de administración la decisión a posteriori sobre la metodología de trabajo, las modalidades de transmisión de información, los criterios de selección y el número de componentes del órgano. De forma análoga, el Reglamento indicaba que los requisitos sobre la experiencia y cualificación de la persona designada como Agente de Derechos Fundamentales debían ser los “necesarios”, a juicio del consejo de administración. Particularmente preocupante es que el art. 26 *bis* reconocía que el Agente debía ser independiente “en las funciones como responsable de derechos fundamentales”, pareciendo no ser una premisa excluyente para el desempeño de otras funciones en el seno de la organización.

La primera Estrategia de Derechos Fundamentales de Frontex fue publicada en el mismo año 2011. En ella se establece una sencilla hoja de ruta, acompañada por un Plan de Acción, a fin de incorporar un enfoque integral de derechos fundamentales en el devenir de la Agencia (Arnáez, 2017; Pérez González, 2017). Entre los múltiples elementos de análisis que ofrece este documento, llama la atención la preocupación por diseñar las labores de análisis de riesgos y los planes operacionales, haciéndolas depender de las particularidades del escenario y haciendo hincapié la situación particular de vulnerabilidad en la que se pueden encontrar los solicitantes de protección internacional. Asimismo, destacar la implicación de otras agencias europeas y organismos regionales, así como la sociedad civil, en el desarrollo y monitoreo de la Estrategia. Por último, subrayar la necesidad de establecer un mecanismo de seguimiento ante infracciones producidas *in situ*, en consonancia con la novedad establecida en el art. 3.1.1 *bis* del Reglamento Frontex 2011, que recoge la posibilidad de que el director ejecutivo suspenda o ponga fin, “total o parcialmente, a las operaciones conjuntas y los proyectos piloto si considera que dichas violaciones son graves o es probable que persistan”.

Llegados a este punto, la incapacidad demostrada para lograr una gestión integrada de fronteras y la ausencia de una respuesta eficaz a los retos de la migración dio lugar a críticas basadas en la falta de respeto de los derechos humanos por parte de agentes de Frontex. La crisis que experimentó la Unión Europea en el año 2015 agravó la situación, el Sistema Europeo Común de Asilo se mostró incapaz gestionar los grandes flujos de migrantes que llegaban a las costas de los Estados miembros del Mediterráneo (Frontex, 2015). En definitiva, el resultado fue una considerable reforma de su régimen jurídico en el año 2016, donde se creó el nuevo cuerpo de la Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas (Acosta Sánchez, 2016, p. 468). Posteriormente Frontex experimentaría otra reforma en el año 2019, cuyo Reglamento aún se encuentra vigente.

3. Últimas reformas al reglamento Frontex en materia de derechos fundamentales (2016-2023)

El 14 de septiembre de 2016 el Parlamento Europeo y el Consejo adoptan el Reglamento (UE) 2016/1624, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (en adelante, Reglamento Frontex 2016). En relación con los derechos

fundamentales, este nuevo acto jurídico establece dos tipos de novedades. Por una parte, refuerza la arquitectura construida en el Reglamento anterior. Como veremos a continuación, es posible observar en la literalidad de la norma una mayor preocupación por precisar determinados elementos de la Estrategia de Derechos Fundamentales, el Foro Consultivo y el Agente de Derechos Fundamentales. Por otra parte, se crean nuevos procedimientos y sistemas de monitorización para asegurar el respeto de los derechos fundamentales en el ejercicio de todas las actividades de la Agencia, entre los cuales destaca el mecanismo de denuncias.

En este sentido, el art. 70 del Reglamento Frontex 2016 determina que el Foro Consultivo asistirá al director ejecutivo y al consejo de administración en un asesoramiento *independiente*, calificativo que resulta suficiente a efectos del presente análisis para intuir que de esta forma se reafirma el carácter autónomo del mencionado organismo. De hecho, ello se constata en la segunda novedad que ofrece este nuevo reglamento en relación con el Foro: el consejo de administración ya no será quien decida su método de trabajo, sino que será el propio ente, previa consulta de los organismos de dirección. En cuanto al Agente de Derechos Fundamentales, adquiere nuevas funciones según el art. 71, en cuanto a la supervisión del cumplimiento de derechos fundamentales y su promoción. Esto se traduce en que debe ser consultado en el diseño y elaboración de planes operativos para las operaciones conjuntas, intervenciones fronterizas rápidas, así como operaciones e intervenciones de retorno. Además, la imprecisión de la norma anterior sobre la autonomía de sus funciones es resuelta, aludiendo a la independencia de su papel en la totalidad de sus funciones, y no solo en el desempeño de acciones en materia de derechos fundamentales¹¹. Como corolario, en relación con la cláusula de transparencia que establecía el Reglamento Frontex 2011 sobre el acceso a información por parte del Foro Consultivo y del Agente de Derechos Fundamentales, a partir de 2016 se determina la necesidad de permitir al Foro Consultivo acceder a la información en salidas de campo, durante el transcurso de operaciones ejecutivas.

Sin embargo, la mayor novedad que ofrece el Reglamento Frontex 2016 es el mecanismo de denuncias recogido en su art. 72. Se trata de un mecanismo de ca-

¹¹ Esto es, el art. 71.2 del Reglamento Frontex 2016 establece lo siguiente: “El agente de derechos fundamentales será independiente en el desempeño de sus funciones. Informará directamente al consejo de administración y cooperará con el Foro Consultivo. El agente de derechos fundamentales realizará esos informes periódicamente, contribuyendo en calidad de tal al mecanismo de supervisión de los derechos fundamentales”.

rácter administrativo (Arnáez, 2017; Pérez González, 2017) que tiene el objetivo de “supervisar y garantizar el respeto de los derechos fundamentales en todas las actividades de la Agencia”. Con respecto a su funcionamiento, puede presentar denuncia cualquier persona, o un tercero en su representación, que bien de forma directa o indirecta considere que por las acciones del personal que participe en alguna de las actividades sobre el terreno –véase, una operación conjunta, un proyecto piloto, una intervención fronteriza rápida, el despliegue de un equipo de apoyo a la gestión de la migración o una operación o intervención de retorno– sus derechos fundamentales han sido violados. En tales circunstancias, el denunciante deberá remitir un escrito a la Agencia donde fundamente las violaciones concretas que considera han tenido lugar, a fin de que el Agente de Derechos Fundamentales determine la admisibilidad o no de la denuncia. En caso negativo, se deberá notificar por escrito los motivos de la inadmisibilidad. En caso afirmativo será el Agente quien, de acuerdo con el derecho de buena administración, registre la denuncia y la envíe al director ejecutivo y al Estado cuyo nacional miembro del equipo está implicado. Llegado el momento, aunque el Reglamento Frontex 2016 no establece un periodo concreto para ello, la resolución de la denuncia debe ser comunicada por escrito motivado al denunciante. En cualquier caso, el Agente será el encargado de mantener informada a la persona durante la substanciación del procedimiento. En relación con las medidas sancionadoras, solo se recoge de manera expresa en el art. 72.8 la posibilidad de que la Agencia solicite al Estado miembro que aparte inmediatamente al “guardia de fronteras o al experto nacional en comisión de servicios de la actividad de la Agencia o del contingente de reacción rápida”.

Llegados a este punto, debe hacerse una breve mención a las posiciones doctrinales dedicadas al estudio comparativo del Reglamento Frontex 2016 y del Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (en adelante, Reglamento Frontex 2019) que permiten atisbar el rumbo que han tomado las decisiones en el seno de la Unión con respecto a la gestión de las fronteras exteriores. Por regla general, la doctrina coincide en destacar la evolución que ha experimentado el mandato de la Agencia en relación con su capacidad de colaborar y cooperar con terceros Estados, particularmente en el intercambio de información y el análisis de riesgos, así como el despliegue de los efectivos de la Agencia sobre el terreno de los terceros países participantes, exponiendo así diferentes fórmulas de cooperación: el envío de funcionarios de enlace o de observadores, el despliegue del cuerpo permanente, el establecimiento

de oficinas “antena”, o el desarrollo de proyectos de asistencia técnica, entre otros (Santos Vara, 218, p. 173; Fernández-Rojo, 2020, p. 188). En particular, Acosta Sánchez destaca el desarrollo de un cuerpo permanente único, la concesión de mayor dotación económica, la incorporación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (denominado Eurosur), y una mejor coordinación con los Estados miembros y países asociados al Acuerdo Schengen (2019, p. 6). En consonancia, Fernández-Rojo añade a todo lo anterior el refuerzo de la capacidad de supervisión de la Agencia, el diseño de un mecanismo de niveles de impacto (bajo, medio y alto) para las fronteras exteriores y el afianzamiento de su capacidad operativa en los *hotspots* (2020, pp. 186-187). No obstante, en materia de respeto y salvaguarda de derechos fundamentales, conviene observar con detenimiento los últimos avances en la materia que ha propuesto el Reglamento 2019.

En cuanto al Foro Consultivo, el art. 108 reconoce la posibilidad de que el Agente de Derechos Fundamentales recurra a este organismo para buscar asesoramiento “acerca de cualquier asunto relacionado con los derechos fundamentales”¹². Otra nueva posibilidad es que el Foro Consultivo acuda *in situ* al territorio de Estados miembros y de terceros países durante el despliegue de operaciones conjuntas e intervenciones fronterizas rápidas, así como en puntos críticos y operaciones e intervenciones de retorno. Si bien, esta posibilidad se encuentra disponible previa aprobación de estos y, en todo caso, la denegación debe ser motivada y por escrito.

En relación con el Agente de Derechos Fundamentales, el principal logro es el esclarecimiento de algunos elementos del procedimiento de selección del oficial. Así, el art. 109 del Reglamento Frontex 2019 mantiene en el consejo de administración la potestad para designar al Agente, si bien deberá elaborar (previa consulta del Foro) una lista de tres candidatos. Aun así, todavía no queda regulado ningún tipo de criterio que establezca los requisitos mínimos sobre el conocimiento especializado y experiencia profesional que debe poseer el candidato. En cualquier caso, tampoco se prevé una regulación posterior sobre esta cuestión.

¹² El art. 108.1 del Reglamento Frontex 2019 dice lo siguiente: “La Agencia creará un foro consultivo que la asista en asuntos relativos a los derechos fundamentales mediante un asesoramiento independiente. El director ejecutivo y el consejo de administración, en coordinación con el agente de derechos fundamentales, podrán consultar el foro consultivo acerca de cualquier asunto relacionado con los derechos fundamentales”.

Tras un análisis comparado entre las diferentes regulaciones, es necesario destacar un gran avance, la definición y categorización en formato *numerus clausus* de las tareas que lleva a cabo el Agente: formulación de recomendaciones para la elaboración de la Estrategia de Derechos Fundamentales y su Plan de Acción; iniciación de investigaciones y salidas de campo para indagar sobre el respeto de los derechos fundamentales en cualquier actividad de la Agencia; elaboración de dictámenes sobre planes operativos, proyectos piloto y proyectos de asistencia técnica a terceros países; redacción de dictámenes sobre acuerdos de trabajo, entre otras. Es preciso resaltar especialmente tres novedades: en primer lugar, la publicación de los informes elaborados por el Agente; en segundo lugar, la asunción de la responsabilidad de la secretaría del Foro Consultivo; y, en tercer lugar, el nombramiento de observadores de los derechos fundamentales, quienes están bajo su superioridad jerárquica.

En el art. 110 del Reglamento Frontex 2019 se regula una nueva figura: los observadores de los derechos fundamentales. En cuanto a sus funciones “evaluarán permanentemente el cumplimiento de los derechos fundamentales en las actividades operativas, prestarán asesoramiento y asistencia a este respecto y contribuirán a la promoción de los derechos fundamentales como parte de la gestión europea integrada de las fronteras”. Ello se traduce en la supervisión y asesoramiento durante la preparación, realización y evaluación de las actividades operativas de la Agencia, especialmente las operaciones de retorno forzoso, y el apoyo en las tareas de la Agencia de Derechos Fundamentales en la preparación e impartición de formación sobre derechos fundamentales.

Otra importante novedad que introduce el Reglamento Frontex 2019 consiste en la renovación del mecanismo de denuncias. En virtud del art. 111, se reconoce que la *omisión* del personal que participe en alguna actividad operativa de la Agencia es motivo de denuncia. Además, a partir de la entrada en vigor de la norma, no solo pueden acceder a este mecanismo personas afectadas o sus representantes, sino cualquier individuo que “actúe en interés público”. En relación con las denuncias inadmitidas, su rechazo por escrito y motivado debe ir acompañado de la aportación de opciones adicionales, si bien no se especifica cuáles. También se contempla la posibilidad de que el Agente de Derechos Fundamentales reabra el procedimiento en el caso de que se presenten pruebas nuevas por parte del denunciante.

En la actualidad, los últimos avances de la Agencia se materializan en la Estrategia de Derechos Fundamentales y su Plan de Acción, ambos del año 2021,

así como en los informes del Agente de Derechos Humanos, publicados en 2020 y 2021.

4. Conclusiones

A lo largo de sus casi veinte años de vida, Frontex ha demostrado una preocupación *in crescendo* por la salvaguarda de los derechos fundamentales en el desarrollo de sus actividades. Partiendo de un contexto de ausencia absoluta de mecanismos de defensa de los derechos fundamentales, el devenir de los acontecimientos en materia migratoria en Europa ha incentivado la paulatina creación de instrumentos que pretenden dar respuesta a las denuncias de vulneración de derechos fundamentales. Sin embargo, las continuas reformas que ha experimentado Frontex, si bien han servido como parche para solventar diferentes desafíos, no han nacido de la conciencia de generar un régimen común, sólido, eficaz y duradero que garantice el respeto a los derechos fundamentales en el ámbito de actuación de Frontex.

Por ello, resulta primordial atender las preocupaciones que la doctrina ha expuesto en diferentes ocasiones, referidas a una posible y necesaria reforma de la Agencia en cuanto a la independencia de los mecanismos disponibles para gestionar las denuncias de particulares (Pérez González, 2017). Del mismo modo, las ambigüedades existentes en las normas tratadas en el presente trabajo pueden servir como elementos de debate sobre la mejora de los mecanismos de defensa de los derechos fundamentales.

A modo de conclusión, se debe mencionar la necesidad de reforzar las iniciativas en materia de formación de los agentes implicados en operaciones conjuntas, a fin de construir una verdadera cultura de respeto de los derechos fundamentales en el seno de la Agencia. Por último, es necesario reforzar las sinergias entre Frontex y diferentes organismos regionales y agencias europeas, en especial con la Agencia de Derechos Fundamentales. En definitiva, si bien a Frontex aún le queda un largo camino por recorrer, debe hacerlo con conciencia de la responsabilidad que supone la protección y el respeto de la dignidad humana y la libertad de las personas; pero también debe cumplir su función de representante de los valores europeos que dan sentido a su propia existencia.

5. Referencias

- Acosta Sánchez, M.A. (2016). La nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas: una necesaria evolución de FRONTEX. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Acosta Sánchez, M.A. (2019). Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Acosta Sánchez, M.A. (2020). An Analysis Of Integrated Management Of The External Borders Of The European Union. *Paix et Sécurité Internationales*, 8, 121-144. Universidad de Cádiz.
- Arnáez, I. (2017). Mecanismos para el control de los derechos fundamentales en las actividades de Frontex en M. Illamola Dausà y C. Blasi Casagran (Coords.), *El control de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia: contrapeso necesario a su autonomía* (pp. 125-134). Marcial Pons.
- Estrada Gorrín, A.B. y fuentes lara, M.C. (2020). La construcción de las fronteras europeas como origen de la criminalización de las migraciones en Europa: retóricas de securitización y humanitarismo. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 28 (59), 221-222.
- Fernandez-Rojo, D. (2020). Els poders executius de la Guàrdia Europea de Fronteres i Costes: del Reglament 2016/1624 al Reglament 2019/1896. *Revista catalana de Dret Public*, 60, 186-187.
- Frontex (2011). *Frontex Fundamental Rights Strategy*.
- Frontex (2015). *Annual Risk Analysis*.
- Frontex (2021). *Estrategia de Derechos Fundamentales*.
- Mangas Martín, A. y Liñán Noguerras, D.J. (2019). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos.
- Pérez González, C. (2017). De Frontex a la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿cambia todo para que todo siga igual? A propósito de la necesidad de mejorar la protección de los derechos fundamentales en M. Illamola Dausà y C. Blasi Casagran (Coords.), *El control de las agencias del espacio de libertad, seguridad y justicia: contrapeso necesario a su autonomía* (pp. 191-208). Marcial Pons.
- Santos Vara, J. (2018). La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras? *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 59, 143-186.
- Van Ouirive, L. (2001). Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 53, 43-61.

Capítulo VI.

MOVILIDAD HUMANA Y CAMBIO CLIMÁTICO: APUNTES SOBRE EL CASO TEITIOTA C. NUEVA ZELANDA

ENRIQUE DEL ÁLAMO MARCHENA¹

Universidad de Cádiz

1. Introducción

La certeza de que poblaciones enteras de los Estados insulares puedan verse forzadas a abandonar su lugar de origen, desplazándose a otros Estados debido al aumento del nivel del mar es, probablemente, una de las consecuencias más impactantes y trágicas de los efectos adversos del cambio climático.

De este modo, el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC² en adelante), en el *Sexto Informe de evaluación sobre Cambio Climático*, publicado en 2022, ha alertado de que el cambio climático ha afectado y afectará cada vez más a la biodiversidad, los beneficios de la naturaleza

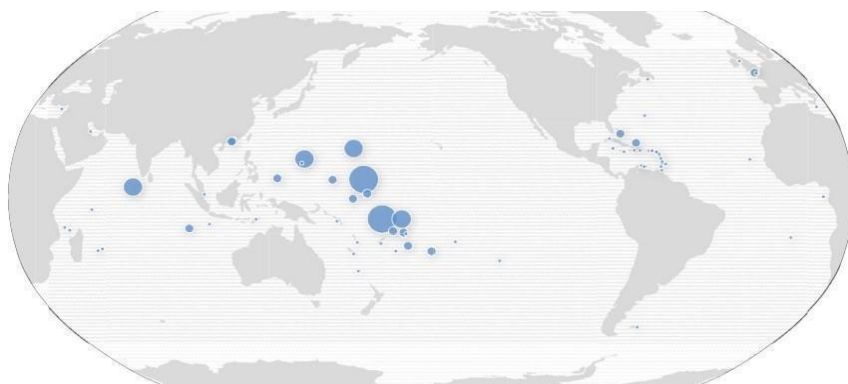
¹ Investigador Predoctoral FPI, Universidad de Cádiz. Miembro del Grupo de Investigación SEJ-572 «Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho» (Responsable, Alejandro del Valle Gálvez). Publicación realizada en el marco del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB100, I.P. Dr. Miguel A. Acosta Sánchez.

² El IPCC es un órgano científico intergubernamental establecido por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Fue creado para ofrecer una fuente objetiva de información sobre el cambio climático a la comunidad internacional y a otras partes interesadas.

para las personas, los asentamientos, las infraestructuras, los medios de vida y las economías de las islas pequeñas, añadiendo que, en ausencia de una ambiciosa intervención de la comunidad internacional para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, es muy probable que los efectos adversos del cambio climático provoquen que algunas islas pequeñas sean inhabitables en la segunda parte del Siglo XXI (IPCC, 2022, pp. 2095-2096).

Asimismo, señala que la mayoría de los riesgos e impactos provocados por el cambio climático se amplifican en las islas pequeñas debido a una serie de factores, como su superficie terrestre (IPCC, 2022, p. 2050). Por tanto, podemos afirmar que los datos referidos a la elevación de los Estados insulares son indicativos de su vulnerabilidad.

FIGURA 1. Población de Estados insulares expuestos a inundación costera



Fuente: IPCC, 2022

En relación a la anterior figura, elaborada por el IPCC, que muestra el porcentaje del conjunto de habitantes de Estados insulares expuestos a perder su lugar de origen como consecuencia de los efectos adversos del cambio climático, como la inundación costera a causa de la subida del nivel del mar, constata una probable causa de desplazamiento en el futuro más inmediato de dichas poblaciones³.

³ IPCC afirma que, para los Estados isleños seleccionados, cada círculo representa el porcentaje de población susceptible y expuesta a inundación costera, ya sea por estar permanentemente por debajo de la pleamar media, o por estar temporalmente por debajo de la altura de la crecida anual local. El porcentaje de población en riesgo por inundación costera es el que sigue, de mayor a menor tamaño de los círculos: >50%, 31-50%, 10-30%, y >10%. (IPCC, 2022, p. 2053).

Asimismo, conviene mencionar que, la pérdida de territorio de un Estado insular a causa del progresivo incremento del nivel del mar plantea otras consecuencias, además de la migración forzosa de los individuos afectados. Nos referimos a la desaparición del Estado insular propiamente dicho, surgiendo un hecho que, como señala Ochoa Ruíz (2021), “provocaría inevitablemente la situación de apátrida de sus nacionales”. (p.394).

No obstante, en el presente artículo nos centraremos de manera somera en estudiar las consecuencias de los movimientos de población a causa de una disrupción ambiental de origen climático –la subida del nivel del mar– centrándonos en el Estado de Kiribati, a través del caso Teitiota ante el Comité de Derechos Humanos. Como nociones previas, analizaremos cuáles son los vínculos entre cambio climático y migraciones, continuando con el estudio de la geografía de la vulnerabilidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

2. Cambio climático y su impacto en las migraciones

Como aspecto previo es necesario que nos detengamos en analizar el significado y contenido de las migraciones, para una mayor comprensión de este punto. Así, el concepto de migración, equiparado al de “movilidad humana”, según lo define la Organización Internacional para las Migraciones (2012):

“(…) es un concepto creciente, cuya utilidad es integrar en una sola idea a todas las formas de movimiento de personas, como el refugio, la migración internacional, la movilidad forzada por delitos transnacionales, la movilidad en el marco de sistemas de integración, entre otras. A su vez, se reconoce que cada una de estas formas de movilidad está influida por una serie de factores –sociales, políticos, culturales, económicos, etcétera– que no tienen similares características en todos los casos” (p.17).

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009), una persona migrante es aquella que “(…) cambió su lugar habitual de residencia, ya sea por haber cruzado una frontera internacional o por trasladarse dentro de su país de origen a otra región, distrito o municipio” (p.15).

De las anteriores definiciones, podemos afirmar que la migración es un fenómeno heterogéneo, cuyas singularidades dependerán de la realidad o caso específico objeto de análisis. Según Lee (1966), en toda migración coincide que, tanto en el origen como en el lugar de destino hay factores de persuasión y de

expulsión, así como otros que son indistintos, cuya particularidad depende de las características personales de los individuos.

Entre la multitud de factores que provocan el desplazamiento de personas, el cambio climático se ha situado a lo largo de los años como una de las principales causas del mismo y apunta a ser el primer factor desencadenante del fenómeno migratorio en el futuro⁴. Esto ha provocado que la Organización Internacional para las Migraciones haya elaborado una definición para el fenómeno de la “migración climática”, señalándola como el traslado de un individuo o un colectivo de individuos que, predominantemente por cambios abruptos, repentinos o progresivos, en el hábitat natural debido al cambio climático, se ven forzadas a abandonar su lugar de origen, u optan por hacerlo, ya sea de manera temporal o permanente, dentro del propio Estado o cruzando una frontera internacional⁵.

El cambio climático desencadena graves efectos medioambientales, ecológicos y socioeconómicos que hace que la vida de las personas que viven afectadas sea muy dura. En aras de conocer cómo afecta el cambio climático a las migraciones, conviene mencionar el análisis de Walsham (2010), que clasifica dicho impacto en, al menos, cuatro formas: 1) a través de la intensificación de los desastres naturales (tanto repentino como de desarrollo lento⁶), 2) las consecuencias perjudiciales del aumento de la temperatura, la variabilidad climática y otros efectos del cambio climático para los métodos de subsistencia, la salud pública, la seguridad alimentaria y la disponibilidad del agua, 3) el incremento del nivel del mar, que transformaran las áreas costeras en inhabitables y 4) la competencia de los recursos naturales, que supone el aumento de las tensiones, incluso el origen de conflictos.

Tras haber puesto de relieve cómo se interrelaciona la migración con el cambio climático, a continuación, vamos a centrarnos en comprender la realidad de los pequeños Estados insulares en desarrollo, como Kiribati, frente a la emergencia climática.

⁴ El informe del Secretario General de la ONU del 2012, titulado Migraciones y Desarrollo dedica un apartado completo a las migraciones relacionadas con los cambios ambientales en donde señala que “(...) rara vez es el único motivo por el que las personas se trasladan, pero a menudo es uno de los motivos para migrar, junto con factores políticos, sociales, económicos y demográficos” (p.8).

⁵ OIM, *Glossary on Migration*, 2019. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration>

⁶ Entre los impactos geológicos que sobresalen por su importancia en relación a las migraciones, podemos destacar aquellos que se producen de manera repentina (tsunamis, huracanes, deslizamientos de tierra, etcétera) y los que se desarrollan de manera lenta y gradual (elevación del nivel del mar, sequías, deshielo de los glaciares, etcétera).

3. Los pequeños Estados insulares en desarrollo: Kiribati

El Foro Económico Mundial publica, cada año, un informe titulado *Riesgos Globales*, en el que dichos riesgos se califican, según Yasunaga Kumano (2016), como “un evento o condición indirecta que, de ocurrir, podría causar un impacto negativo significativo para varios países o industrias dentro de los 10 primeros años”. (p.2). Con el paso de los años, el cambio climático y las consecuencias que confluyen y dan origen a las migraciones climáticas (pérdida de biodiversidad, clima extremo, crisis de recursos naturales, fracaso en la acción climática y daño en el medio ambiente humano) se han ido situando en el top 10 de riesgos en términos de probabilidad y de impacto, según afirma el último informe de dicha organización⁷. Además, en el estudio se apunta a que los países experimentarán pérdidas de manera desigual, siendo el riesgo de exposición, desastre y costos económicos mayor en las economías más pequeñas y pobres⁸.

Los Estados insulares no son ajenos a esta realidad, como hemos venido señalando anteriormente. De hecho, estos Estados han ido adquiriendo conciencia de la amenaza que supone el fenómeno del cambio climático, preocupación que se ha traducido en la creación del grupo de pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID, en adelante) en la década de 1990, una organización cuyo fin es visibilizar y afrontar la dura realidad en la que se encuentran. Dicho bloque tiene su origen en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Fruto de dicha conferencia, debemos destacar la Agenda 21, que se constituye como un programa de acción en el que se reconoció la importancia de tomar medidas hacia los Estados PEID, “gestionando de manera sostenible el cambio medioambiental, y la mitigación y reducción de las amenazas a sus recursos costeros y marítimos”⁹.

Desafortunadamente, a pesar de los esfuerzos en mitigación y adaptación frente a los efectos perniciosos del cambio climático, como vimos anteriormente en el informe del IPCC, se señaló que hay un porcentaje de población de Estados insulares que se verán forzados a desplazarse como resultado del aumento del nivel del mar. Dicha población, que se ubica en territorios frágiles a los efectos climatológicos, en lo que se conoce como geografía de la vulnerabilidad, se en-

⁷ FEM, *The Global Risks Report 2022*, 17th Edition, 2022, p.14.

⁸ FEM, *The Global Risks ... op cit.* pp. 59-60.

⁹ Naciones Unidas, Programa 21. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

cuenta ligado al concepto de vulnerabilidad climática. El IPCC la define, como la predisposición a verse afectado de forma negativa por el cambio climático¹⁰. Así, se trata de un elemento que dependerá de una suma de combinaciones entre las que podemos sumar las condiciones geológicas, biofísicas, tecnológicas, así como las injusticias sociales y políticas.

Centrándonos en Kiribati, Estado insular que se encuentra integrado en la organización PEID, nos encontramos ante un claro ejemplo de un territorio vulnerable al fenómeno del cambio climático.

Figura 2. Mapa de Kiribati



Fuente: Gobierno de la República de Kiribati¹¹

El Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC, en adelante), que calcula anualmente el número de desplazados internos a nivel mundial, en su *Informe*

¹⁰ IPCC, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. Summary for Policymakers*. Suiza, 2011, p. 67. Recuperado de: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/SREX_Full_Report-1.pdf

¹¹ La República de Kiribati es una nación insular situada en el Océano Pacífico tropical central. Kiribati cuenta con tres grupos de islas –las islas Gilbert, las islas Line y las islas Phoenix– con una superficie total de 811 km². El terreno está formado en su mayoría por atolones de coral de poca altura rodeados de extensos arrecifes, con una zona costera total de 1.143 km. La capital, Tarawa, se encuentra entre Hawái y Australia. Ver: <http://www.climate.gov.ki/about-kiribati/>

Mundial sobre Desplazamiento Interno de 2022, señala la región del Asia Oriental y el Pacífico como una de las zonas donde los desastres naturales, como tifones, ciclones y tormentas tropicales, provocaron el mayor número de desplazados internos en 2021¹². Centrándonos en Kiribati, los fenómenos extremos y la subida del nivel del mar, han provocado la desaparición de dos islas, y, según afirma Pajares (2020);

Los científicos dicen que toda su población (más de 100.000 habitantes) deberá haberse marchado antes de 50 años. El agua salada está invadiendo los acuíferos de agua dulce, la producción de alimentos está dificultándose por la salinización de las tierras y las tormentas hacen cada vez mayores estragos. (pp. 69-70).

Asimismo, si nos fijamos en los datos que nos proporciona el Banco Mundial sobre la República de Kiribati¹³, podemos vislumbrar la alta dependencia de su economía a la agricultura, siendo un indicador que corre peligro frente a la subida del nivel del mar y la salinización de los acuíferos. De este modo, el Gobierno de Kiribati ha desarrollado una conciencia sobre la necesidad de abandonar su territorio en un futuro cercano, preparando a su población para dicha eventualidad. Dicho proceso de relocalización se ha iniciado en la región del Pacífico, comprando terrenos en Fiyi¹⁴. En 2013, el entonces presidente de la República de Kiribati afirmó que; “Para el 2030 empezaremos a desaparecer. Nuestra existencia terminará por etapas. Primero, las capas de agua dulce serán destruidas; después, el agua salada matará los árboles del pan, el taro...”¹⁵.

Mientras se configura y se pone en marcha dicho plan de relocalización, ¿qué sucede con los habitantes de Kiribati que actualmente se están desplazando a causa de la degradación ambiental ocasionada por el cambio climático?, y, ¿qué garantías o protección les ampara? Para responder a lo anterior, nos centraremos en estudiar el Caso Teitiota ante el Comité de Derechos Humanos.

4. El caso Teitiota ante el Comité de Derechos Humanos

El presente caso ha sido nombrado por algunos autores como “paladín de los desplazados climáticos”¹⁶, por las consecuencias que puede originar en el ámbito

¹² IDMC, *Informe Mundial sobre Desplazamiento Interno de 2022*, 2022, pp. 52-53.

¹³ Ver: <https://datos.bancomundial.org/pais/kiribati>

¹⁴ IOM, *Effects of Climate Change on Human Mobility in the Pacific and Possible Impact on Canada*, 2017, pp. 15-16: <https://publications.iom.int/books/effects-climate-change-human-mobility-pacific-and-possible-impact-canada>

¹⁵ PAJARES, M. *Refugiados climáticos. Un gran reto del siglo XXI*. Rayo Verde, 2020, p. 207.

¹⁶ Ioane Teitiota, paladín de los desplazados climáticos. Ver noticia: <https://migracionesclimaticas.org/ioane-teitiota-paladin-de-los-desplazados-climaticos/>

de las migraciones por causas climáticas. De este modo, Frelick, en su análisis sobre el impacto del pronunciamiento del Comité de Derechos Humanos en el caso *Teitiota c. Nueva Zelanda*, resalta la oportunidad de ampliar dicha argumentación para otros casos análogos, que se enfrentan a las graves amenazas del cambio climático;

Pero las islas del Pacífico no son las únicas que se enfrentan a estas amenazas. En países sin litoral como Chad, Etiopía, Sudán del Sur y Zimbabue, donde la población depende en gran medida de la agricultura y la ganadería, el aumento de las temperaturas ha contribuido a las inundaciones, la sequía, la hambruna y las enfermedades que erosionan no sólo las tierras cultivables, sino también la resistencia de las poblaciones que han sufrido conflictos armados y violaciones de los derechos humanos¹⁷.

Así, vamos a analizar el hecho en concreto.

4.1. *Antecedentes*

El presente asunto involucra a dos actores; por un lado, Ioane Teitiota, nacional de Kiribati, y, por otro lado, el Estado de Nueva Zelanda. El litigio tiene su origen en 2013, cuando el demandante, tras finalizar su estancia como trabajador en Nueva Zelanda, solicita protección internacional. En primera instancia, el Tribunal de Inmigración y Protección y, después, en segunda instancia, el Tribunal Supremo, rechazaron los argumentos de Teitiota, quien alegaba que los efectos del cambio climático y la subida del nivel del mar en Kiribati habían originado una crisis de convivencia, de vivienda, y conflictos por las tierras.

Concretamente, El autor sostenía que, al expulsarlo a su país de origen, Nueva Zelandia vulneró el derecho a la vida que le reconoce el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La elevación del nivel del mar en Kiribati ha provocado una escasez de espacio habitable, lo que a su vez ha generado violentos conflictos por las tierras que ponen en peligro la vida del autor, y una degradación ambiental que también ha supuesto la contaminación del abastecimiento de agua dulce con agua salada.

Sin embargo, los tribunales competentes, tras un estudio detallado de su caso, llegaron a la conclusión de que el autor no corría un riesgo real de ser perseguido si era devuelto a su país de origen.

¹⁷ Ver noticia: <https://www.hrw.org/news/2020/01/28/it-time-change-definition-refugee>

Alegaban, ambos tribunales que, que no había pruebas que demostraran que las condiciones ambientales que el autor encontraría o podía encontrar en Kiribati fueran tan peligrosas que pudieran atentar contra su vida, o que él y su familia no pudieran reanudar su anterior vida con dignidad, llegando a la conclusión de que el riesgo que suponía para el autor el cambio climático distaba mucho de alcanzar el umbral necesario para demostrar la existencia de razones fundadas para creer que correría un riesgo importante de privación arbitraria de la vida en el ámbito del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Asimismo, en relación a la alegación de Ione Teitiota sobre el riesgo de ser perseguido en Kiribati, se alegó que el autor no corría un riesgo real de ser perseguido si era devuelto a Kiribati, ya que el autor nunca se había visto envuelto en un conflicto de tierras y nada indicaba que corriera riesgo real alguno de sufrir en el futuro lesiones físicas graves debido a actos de violencia vinculados a conflictos por motivos relacionados con la vivienda, la tierra o la propiedad. Sería capaz de encontrar tierras donde establecerse con su familia. Además, no había pruebas que respaldaran su afirmación de que no podría cultivar alimentos u obtener agua potable. Tampoco había pruebas de que no tuviera acceso al agua potable o de que las condiciones ambientales a las que se enfrentaba o se enfrentaría a su regreso fueran tales que pusieran su vida en peligro. Por estas razones, no se le podía considerar “refugiado” en el sentido de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967.

Igualmente, conviene hacer mención a una de las argumentaciones del Tribunal de Inmigración y Protección, que examinó detalladamente el programa nacional de adaptación de 2007 presentado por Kiribati con arreglo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Según la descripción del Tribunal, en dicho programa se indicaba que los medios de subsistencia de la mayor parte de la población dependían considerablemente de los recursos ambientales.

Lo anterior viene a constatar la importancia de los programas marco de adaptación de los Estados Parte de la Convención Marco, ya que son documentos que se tienen en cuenta por parte de los tribunales para evaluar los impactos ambientales, a causa del cambio climático, en las poblaciones afectadas.

En 2015, Ioane Tetiota denuncia a Nueva Zelanda ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, alegando que Nueva Zelandia vulneró el derecho

a la vida que le reconoce el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, en adelante), a raíz de su expulsión a Kiribati.

El Comité de Derechos Humanos se pronunció, en 2019, afirmando que, si bien se confirma que la decisión de rechazar la solicitud de protección internacional por parte de Nueva Zelanda es legal, se destaca que, dado que el riesgo de que un país entero se sumerja bajo el agua es una realidad, las condiciones de vida en dicho país pueden volverse incompatibles con el derecho a la vida antes de que el riesgo se materialice. Considerando que, ante la ausencia de esfuerzos nacionales e internacionales sólidos, los efectos del cambio climático en los Estados más vulnerables, como Kiribati, pueden exponer a las personas a una violación de sus derechos contemplados en el artículo 6 del PIDCP, lo que activaría la obligación del principio de no devolución, por parte de los Estados receptores de migrantes por causas climáticas.

Por tanto, el Comité señala que deben de tenerse en cuenta las violaciones de derechos humanos causadas por la emergencia climática en el país de origen del migrante al examinar casos de expulsión¹⁸.

4.2. *Impactos*

Una vez hemos resaltado los aspectos más importantes del Caso Teitiota ante el Comité de Derechos humanos, vamos a ver cuáles pueden ser las consecuencias de la decisión del Comité, a través de la doctrina.

Según señala Verdú Baeza (2021), en una primera interpretación, se podría concluir que:

Por primera vez, un órgano internacional encargado de la protección de los derechos humanos declara que los Estados no pueden expulsar a los individuos que han salido de su país por cambios inducidos por el cambio climático al poder constituir una vulneración a su derecho a la vida”. (p. 132)¹⁹.

¹⁸ La decisión íntegra del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, se puede consultar en el siguiente enlace: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f127%2fD%2f2728%2f2016&Lang=en

¹⁹ Asimismo, añade que, “lo particularmente relevante de este caso es la vinculación entre cambio climático y afección de derechos humanos y, a su vez, con el principio de *non refoulement*, principio clave en la protección internacional de los refugiados”. VERDÚ BAEZA, 2021, p.133.

Otros autores como Ochoa Ruiz (2021), sostienen que el dictamen Teitiota provoca una ampliación del contenido y del alcance del principio de *non refoulement*, para incorporar al colectivo de personas que se desplazan como consecuencia de la emergencia climática²⁰. Así, abre la posibilidad a que los Estados no puedan devolver a personas cuya vida corra peligro por causas de degradación ambiental.

Por último, cabe hacer mención a la lectura que hacen otras autoras, como Borrás y Villavicenco-Cazaldilla (2021), al afirmar que, el caso Teitiota c. Nueva Zelanda, “abre la posibilidad de reinterpretar el derecho de asilo conforme a las circunstancias que enfrentan las personas migrantes climáticas”. (p. 400).

En definitiva, podemos aventurarnos a decir que, la importancia de la resolución del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el caso Teitiota v. Nueva Zelanda, reside en que puede contener los umbrales y criterios sobre los que se puede construir y desarrollar de manera jurisprudencial un derecho primigenio de refugio hacia los desplazados climáticos.

5. Conclusiones

El fenómeno del cambio climático supone uno de los mayores retos de la humanidad para el siglo XXI. Los efectos de la denominada emergencia climática han puesto de relieve la necesidad de que la comunidad internacional redoble sus esfuerzos en los planes de mitigación, adaptación y resiliencia frente al cambio climático. Asimismo, en casos extremos en los que regiones se vuelven inhabitables, provocando el desplazamiento de miles de personas, es necesario que se reconozca legalmente a este colectivo para salvaguardar y proteger sus derechos humanos y fundamentales.

Un camino hacia ese reconocimiento lo hemos visto en el caso Teitiota ante el Comité de Derechos Humanos, abriéndose una vía de ampliación del principio de no devolución cuando hay un riesgo para el derecho a la vida. No es el único ejemplo en esta dirección. Recientemente, el 28 de julio de 2022, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, con 161 votos a favor, 8 abstenciones y

²⁰ OCHOA RUIZ. *Estados que se hunden: ¿qué soluciones ofrece el Derecho Internacional a los migrantes climáticos que abandonan los territorios afectados por la elevación del nivel del mar?*, 2021, pp. 391-392.

ningún voto en contra, en la 97^a sesión plenaria, una resolución en la que se declaraba el acceso a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano universal²¹. Esta declaración supondrá, presumiblemente, una alteración en la naturaleza del derecho internacional de los derechos humanos, reforzando, a su vez, los principios del derecho internacional del medio ambiente. Así, se vislumbra un avance significativo en el derecho humano a un medio ambiente sano, y la necesidad de protección de este colectivo cuando migra a causa de la degradación ambiental provocada por el cambio climático.

Lo anterior está relacionado con la emergente figura del “refugiado climático” que, si bien las causas climáticas no están enumeradas entre los requisitos de la definición de refugiado previsto en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo Adicional de 1967, hay un amplio sector de la doctrina que ve en este aspecto otra vía para el reconocimiento legal de las personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares como consecuencia de los efectos perniciosos del cambio climático.

En definitiva, la emergencia y aceleración de los efectos perniciosos del cambio climático sobre el ser humano, hace que la protección de los desplazados climáticos se erija como una prioridad en el derecho internacional de las migraciones, y del asilo y refugio.

6. Referencias

- Borràs, S. y Villavicenco-Calzadilla, P. (2021). El principio de no devolución en tiempos de emergencia climática: Una revisión necesaria para la protección del refugio y asilo climático. *Revista Española de Derecho Internacional*, 73 (2), 400.
- Lee, E. S. (1966). A Theory of Migration. *Demography*, 3(1), 47-57.
- Ochoa Ruíz, N. (2021). “Estados que se hunden: ¿Qué soluciones ofrece el Derecho Internacional a los migrantes climáticos que abandonan los territorios afectados por la elevación del nivel del mar?” *Revista Española de Derecho Internacional*, 73 (2), 391-392, 394.
- Pajares, M. (2020). Refugiados climáticos: Un gran reto del siglo XXI. *Rayo Verde*, 69-70, 207.

²¹ Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, 76º período de sesiones (Nueva York, 28 de julio de 2022): <https://documentsddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/442/81/PDF/N2244281.pdf?OpenElement>

- Verdú Baeza, J. (2021). Refugiados climáticos, ¿refugiados sin derechos?, en Del Valle Gálvez, A., (Dir.), Calvo Mariscal, L., y El Houdaiguï, R. *Inmigración y derechos humanos en las fronteras exteriores del sur de Europa*. Dykinson, 132.
- Walsham, M. (2010). *Assessing the Evidence: Environment, Climate Change and Migration in Bangladesh*. Dhaka: OIM.
- Yasunaga Kumano, M. (2016). Los pequeños Estados insulares en desarrollo y los desplazados climáticos. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2.

Capítulo VII

RESCATE Y SALVAMENTO MARÍTIMO EN EUROPA Y LA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DE PRESTAR AUXILIO EN EL MAR.

COMENTARIO DE LA SENTENCIA DEL TEDH SAFI C. GRECIA DE 7 DE JULIO DE 2022

MARÍA DE LOS ÁNGELES BELLIDO LORA¹

Universidad de Cádiz

1. Introducción

El deber de salvaguardar la vida en el mar es una obligación internacional, constituida como derecho consuetudinario, que obliga a todos los Estados a prestar auxilio a toda persona en peligro en el mar, independientemente de su nacionalidad, su estatus legal y de la jurisdicción de la zona marítima en las que se produzca la emergencia (Marinai, 2021). Así lo han regulado los principales convenios internacionales para la protección y seguridad marítima, véase, el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS) y el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos (SAR), junto a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

¹ Investigadora predoctoral FPI de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Publicación realizada en el marco del Proyecto de I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad «Inmigración marítima, Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar», PID2020-114923RB100, I.P. Dr. Miguel A. Acosta Sánchez.

El objetivo principal de estos instrumentos jurídicos ha sido establecer el sistema internacional que se encarga de dirigir las operaciones de búsqueda y salvamento en todos los espacios marítimos, a fin de garantizar la existencia de servicios de búsqueda y rescate, a cargo de los Estados, y capaces de dar respuesta efectiva a situaciones de emergencia.

La Sentencia *Safi y otros contra Grecia* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 7 de julio de 2022² ha sido la encargada de juzgar un asunto en el que se ha evaluado la inadecuación de las prácticas de rescate realizadas por los servicios de salvamento griegos; los fallos procesales cometidos en la tramitación judicial de la investigación sobre los hechos por parte de las autoridades griegas; y los tratos a los que fueron sometidos los demandantes tras su traslado y desembarco en territorio griego, y su conformidad con los derechos humanos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Con todo ello, en el siguiente apartado, procedemos a exponer los hechos del presente caso, así como la decisión emitida por el TEDH que condena a Grecia.

2. El caso Safi y otros c. Grecia

2.1. Los hechos del caso

El pasado jueves 7 de julio de 2022 se hizo público la sentencia emitida por el TEDH sobre el caso *Safi y otros contra Grecia*, relativo al hundimiento de un barco pesquero que transportaba un total de 27 inmigrantes por aguas del Mar Egeo en 2014 y que terminó con la muerte de 11 personas.

El caso fue presentado ante el TEDH en enero de 2015, justo un año después de que se produjeran los hechos, por los 16 demandantes (13 de nacionalidad afgana, 2 nacionales sirios y un nacional palestino) que sobrevivieron al naufragio.

Los demandantes, que se encontraban a bordo de la embarcación en el momento de los hechos y eran, a su vez, familiares de los fallecidos, declararon que, el 20 de enero de 2014, cuando se encontraban en una embarcación pesquera

² TEDH, *Safi y otros c. Grecia*, n.º. 5418/15, 7 de julio de 2022. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-218457%22%5D%7D>

frente a la Isla de Farmakonisi, un barco de la guardia costera griega pasó a gran velocidad junto a ellos, poniendo en peligro sus vidas y con el objetivo de remolcarlos y forzar su retorno hacia aguas turcas. Esta actuación, que fue repetida en dos ocasiones, provocó el colapso de la embarcación pesquera y su posterior hundimiento, donde fallecieron 11 pasajeros, entre ellos mujeres y niños. A pesar de los continuos gritos pidiendo ayuda, mostrando a los menores que viajaban en la embarcación y rogándoles que los llevaran a bordo de su embarcación, los guardacostas hicieron caso omiso a estas súplicas.

Por su parte, las autoridades griegas defendían que la embarcación pesquera estaba siendo remolcada hacia la Isla de Farmakonisi con el fin de proceder al rescate de los inmigrantes cuando, debido a la agitación y el pánico de los pasajeros, el barco colapsó y se hundió. Asimismo, señalaban el exceso de pasajeros, las desfavorables condiciones meteorológicas y el deficiente mantenimiento de la embarcación pesquera como condicionantes del naufragio.

Junto a los principales hechos, 12 de los demandantes también declararon que, una vez a bordo del buque de rescate y trasladados a la Isla de Farmakonisi, aquellos que sobrevivieron al hundimiento, se vieron sometidos a un trato degradante por parte de las autoridades griegas, debido a los registros corporales injustificados de los que fueron sujetos y al aislamiento al que fueron sometidos durante su estancia en Farmakonisi.

2.2. *La decisión del TEDH*

Por unanimidad de los 7 jueces que conformaban la Sala, la decisión del TEDH concluyó con la condena a Grecia como responsable de múltiples violaciones a la Convención Europea de Derechos Humanos.

- Violación del artículo 2 del CEDH, por la inadecuación y deficiencias de la investigación llevada a cabo por las autoridades nacionales sobre los hechos.
- Violación del artículo 2 del CEDH, por la puesta en peligro de la vida de los inmigrantes a cuenta de las acciones y omisiones de los guardacostas griegos durante el rescate en el mar.
- Violación del artículo 3 del CEDH, por las condiciones a las que fueron sometidos los inmigrantes tras ser rescatados y desembarcados en la Isla de Farmakonisi por las autoridades griegas.

En primer lugar, el TEDH consideró que el proceso penal que había sido iniciado de oficio por los guardacostas para aclarar las causas del accidente, presentaba una serie de deficiencias procesales que imposibilitaba el esclarecimiento de las circunstancias del caso y que, por ello, se había producido una violación del artículo 2 del CEDH en su vertiente procesal con respecto a todos los demandantes.

- Principalmente, el TEDH señaló los problemas de interpretación en la toma de declaraciones de los demandantes, quienes afirmaron que las actas de declaraciones no reflejaban la verdad del contenido manifestado por ellos mismos. Estas declaraciones habían sido realizadas por intérpretes que acabaron siendo procesados por perjurio en el ejercicio de sus funciones y que, en un caso en concreto, se demostró que no hablaba el idioma de los demandantes. A pesar de tener constancia de los fallos en estas declaraciones, las autoridades griegas habían continuado con estas declaraciones como pruebas incluyéndose en el expediente del caso. El TEDH denunció la falta de una investigación por parte de las autoridades cuando tuvieron conocimiento de los defectos de estas pruebas.
- Asimismo, el TEDH consideró que la complejidad de los hechos requería que los demandantes hubieran tenido acceso a las grabaciones de comunicaciones y demás peticiones que formularon ante el fiscal, a fin de poder participar en las mismas condiciones durante el proceso.
- Finalmente, el TEDH consideró que la decisión del fiscal al archivar el caso, por no existir la práctica de retornos (“*pushbacks*”) hacia aguas turcas que se denunciaba por los demandantes, dejaba sin examinar alegaciones y líneas de investigación que hubieran sido relevantes para posibilitar el esclarecimiento de las circunstancias del caso.

En segundo lugar, el TEDH señaló la falta de una investigación exhaustiva por parte de las autoridades nacionales griegas que impedía conocer detalles concretos sobre la operación de rescate en cuestión. No obstante, sí encontró una serie de hechos indiscutibles que demostraban la inadecuación de las prácticas utilizadas durante la operación. Por ello, el TEDH consideró que las autoridades griegas no habían hecho todo lo razonablemente posible para garantizar la protección de los demandantes y sus familiares, produciéndose, de esta manera, una vulneración del artículo 2 del CEDH en relación con todos los demandantes.

- En primer lugar, el TEDH apuntó que la tipología de la embarcación utilizada para realizar el rescate carecía de los equipos necesarios para

tal operación. Los demandantes declararon que los pasajeros rescatados no recibieron chalecos salvavidas, al no encontrarse disponibles en la embarcación.

- En segundo lugar, el TEDH denunció que las autoridades griegas no previeron la posibilidad de solicitar ayuda y/o refuerzo, incluso tras el primer intento fallido de rescate. Tampoco se comunicó inmediatamente al centro de coordinación de que se había producido tal incidente. Por el contrario, tanto el aviso como la llamada de socorro se realizaron varios minutos más tarde desde que se produjo el hundimiento. Los retrasos en la movilización y llegada de otros recursos de rescate, como el helicóptero, también se produjo con retraso de una hora. El TEDH señaló que el gobierno griego no había aportado ninguna justificación sobre estos retrasos y la dudosa forma en la que se organizó el rescate.
- Finalmente, el TEDH observó que el pánico alegado por el gobierno griego como causa del hundimiento, es una reacción a esperar por parte de las víctimas, dadas las condiciones en que viajaban y las circunstancias que estaban teniendo lugar. Aun así, y teniendo constancia de esta situación, los guardacostas decidieron realizar un segundo intento de remolque, decisión que no ha sido justificada por las autoridades griegas.

En último lugar, esta decisión también consideró la condena a Grecia por la violación del artículo 3 del CEDH respecto a 12 de los demandantes y en relación al trato recibido tras ser rescatados y desembarcados en la Isla de Farmakonisi.

- En primer lugar, el TEDH observó que los demandantes habían sido ordenados a desnudarse y sometidos a registros corporales, que fueron realizados en una cancha de baloncesto al aire libre y frente a los demás supervivientes y soldados. El TEDH denunció que el gobierno griego no emitió ninguna justificación sobre la necesidad de realizar este registro a los demandantes, sin encontrar sospechas de que los demandantes portaran armas o fueran una amenaza para la seguridad de las autoridades presentes.
- En segundo lugar, el estado de los demandantes era de agotamiento y conmoción por el reciente fallecimiento de sus familiares, una situación que fue definida por el TEDH como “extremadamente vulnerable”. En este contexto, el TEDH consideró que las circunstancias en las que se realizaron tales registros corporales pudieron ser causantes de sentimientos de inferioridad, ansiedad y humillación para los de-

mandantes, y que fueron más allá de la inevitable incomodidad que implican dichos registros.

La sentencia terminó con las conclusiones respecto al artículo 41 del CEDH, sobre satisfacción equitativa, por el cual Grecia fue condenada a pagar un total de 330.000 euros por los daños morales sufridos por los demandantes.

3. Marco normativo del rescate y salvamento marítimo en Europa

3.1. El mar Mediterráneo como ruta migratoria hacia Europa: el caso de Grecia

Las migraciones marítimas simbolizan una de las vías migratorias más peligrosas y mortíferas en el mundo. No obstante, en las dos últimas décadas, las llegadas irregulares a Europa a través del mar han alcanzado números considerables, siendo protagonistas, en especial, en los Estados del sur de Europa entre ellos Grecia. Tanto por tierra como por mar, la ruta migratoria establecida desde Turquía hacia Grecia es una de las principales en la región del Mediterráneo.

Figura 1 Llegadas irregulares a Grecia. Periodo 2014-2021

LLEGADAS IRREGULARES GRECIA (2014-2021)



Fuente: Elaboración propia, datos ACNUR

Solo en 2014, año en el que tuvieron lugar los hechos, Grecia recibió un total de 41.038 llegadas irregulares por mar, alcanzando su máximo en 2015, inicio de

la conocida como crisis de los refugiados sirios, y en el que el ACNUR contabilizó un total de 856.723 llegadas por vía marítima a este país. Estos datos migratorios se han ido estabilizando en los años recientes, con una predominancia de la migración marítima sobre la migración por vía terrestre, exceptuando el pasado año 2021, en el que podemos comprobar una ligera tendencia a la migración por tierra y que se continua en el presente año 2022³.

Grecia, junto a los demás Estados de la ribera norte del Mediterráneo, ha presenciado cómo sus costas se convertían en puertos de desembarque para miles de inmigrantes cada año. A la vez, estos Estados se han visto forzados a asistir de emergencia a múltiples embarcaciones procedentes del norte de África que se encontraban en peligro de hundimiento en las proximidades de sus aguas, entre otras razones, por las malas condiciones de dichas embarcaciones, el exceso de pasajeros, las condiciones meteorológicas o las prácticas realizadas por las mafias que operan tras estos flujos migratorios, multiplicando el riesgo de naufragio y ocasionando la trágica pérdida de muchas de estas vidas durante el trayecto (Di Filippo, 2013). En 2014, el proyecto “Migrantes desaparecidos” de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) contabilizaba un total de 101 desapariciones y/o fallecimiento en la ruta del Mediterráneo oriental, entre ellos el incidente ocurrido frente a la Isla de Farmakonisi⁴.

3.2. *El deber de salvaguardar la vida humana en el mar*

Como norma consuetudinaria, el deber de prestar auxilio en el mar es una obligación consolidada. No obstante, y a pesar de ello, la evolución de las migraciones marítimas y la urgente necesidad de dar respuesta al actual contexto migratorio en Europa, ha dejado en evidencia el aumento de la presencia humana en el mar y ha puesto en duda la adecuación de los instrumentos jurídicos existentes para ofrecer una respuesta eficaz a este fenómeno (Cataldi, 2021).

³ UNHCR. Operational Data Portal: <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5179>

⁴ El Proyecto Migrantes Desaparecidos –“Missing Migrants Project”– es un proyecto creado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el año 2014, con la finalidad de recoger información sobre el número de migrantes desaparecidos en las rutas migratorias de todo el mundo. A fecha de julio de 2022, se han contabilizado 1.927 desapariciones y/o fallecimientos en la ruta del mediterráneo oriental. https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?region_incident=All&route=3891&year%5B%5D=2511&month=All&incident_date%5B-min%5D=&incident_date%5Bmax%5D=

Lo cierto es que estos convenios, al no haber sido adoptados pensando en las situaciones de peligro en el mar derivadas de la inmigración irregular, no han podido aportar todas las soluciones indispensables para gestionar las crisis migratorias y esto ha llevado a que los Estados se vean en la necesidad de celebrar acuerdos específicos con otros Estados, o a nivel regional, bien para delimitar las zonas de búsqueda y rescate, o bien para coordinar sus actividades y así cumplir con el deber de prestar auxilio en el mar (Di Filippo, 2013). Actualmente, el uso de embarcaciones en pésimas condiciones y el particular exceso de pasajeros a bordo, vinculados a los flujos migratorios irregulares hacia Europa, son los principales condicionantes que originan las emergencias que tienen lugar el Mediterráneo, requiriendo la intervención de los servicios de rescate y salvamento marítimo de los Estados ribereños.

Partiendo de esta consideración, si queremos examinar el marco legal aplicable a las operaciones de rescate y salvamento en el mar, debemos acudir a la ya mencionada Convención de Montego Bay de 1982, y a los dos convenios internacionales adoptados en el marco de la OMI, el Convenio SOLAS de 1974 y el Convenio SAR de 1979.

El artículo 98 del CNUDM es el encargado de disponer la norma que obliga a todo Estado a *prestar auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar*, siempre que estén en condiciones de prestar dicha asistencia y tal operación no conlleve un grave peligro. Asimismo, esta norma también dispone el compromiso de los Estados de constituir un servicio de búsqueda y salvamento eficaz y, de igual modo, un compromiso a impulsar la cooperación entre Estados vecinos para llevar a cabo las actuaciones de rescate y salvamento pertinentes⁵.

La OMI, en el ejercicio de sus funciones para garantizar la seguridad y la protección en la navegación como organismo especializado dentro del Sistema de

⁵ Art. 98 CNUDM de 1982: “Todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que, siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros: a) Preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar; b) Se dirija a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro y siempre que tenga una posibilidad razonable de hacerlo; c) Caso de abordaje, preste auxilio al otro buque, a su tripulación y a sus pasajeros y, cuando sea posible, comunique al otro buque el nombre del suyo, su puerto de registro y el puerto más próximo en que hará escala. 2. Todo Estado ribereño fomentará la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz para garantizar la seguridad marítima y aérea y, cuando las circunstancias lo exijan, cooperará para ello con los Estados vecinos mediante acuerdos mutuos regionales”. «BOE» núm. 39, de 14 de febrero de 1997.

las Naciones Unidas, aprobó, en la década de los 70, los dos convenios sobre protección y salvamento marítimo con mayor trayectoria. Hablamos del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar de 1974 (SOLAS) y el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo de 1979 (SAR).

En relación con el deber de prestar auxilio en el mar, el Convenio SOLAS recoge, en su regla 33, la obligación para todo capitán de un buque que se encuentre en condiciones de prestar asistencia a que, una vez recibido el aviso de emergencia, acuda en auxilio de las personas en peligro en la mayor brevedad de tiempo posible⁶. Es de destacar la enmienda que completaba esta disposición y que tuvo lugar en el año 2004. Esta enmienda señalaba, en primer lugar, el carácter universal de esta obligación al especificar que el auxilio debe prestarse “independientemente de la nacionalidad y la condición jurídica de las personas que estén en peligro y de las circunstancias en que se encuentren” y, en segundo lugar, expresaba la necesidad de que “los capitanes de los buques que hayan embarcado a personas en peligro en el mar tratarán a esas personas con humanidad, conforme a la capacidad y las limitaciones del buque”. De estas disposiciones podemos

⁶ Regla 33. Mensajes de Socorro: obligaciones y procedimientos. Capítulo V sobre seguridad en la navegación. Convenio SOLAS, 1974: a) El capitán de todo buque que, hallándose éste en la mar, reciba una señal, de la fuente que sea, al efecto de que un buque, una aeronave o una embarcación de supervivencia se hallan en peligro, está obligado a acudir a toda máquina en auxilio de las personas siniestradas, informando a éstas, si le es posible, de que acude a auxiliarlas. Si no puede acudir a prestar ese auxilio o si, dadas las circunstancias especiales del caso de que se trate, estima que es irrazonable o innecesario hacerlo, anotará en el Diario de navegación las razones por las cuales no acudió en auxilio de las personas siniestradas. b) El capitán de un buque que se halle en peligro tiene derecho, previas las consultas que pueda efectuar con los capitanes de los buques que respondan a su llamada de socorro, a requerir auxilio del buque o de los buques que en su opinión mejor puedan prestarlo, y el capitán del buque o de los capitanes de los buques requeridos estarán obligados a satisfacer el requerimiento acudiendo a toda máquina en auxilio de las personas siniestradas. c) El capitán de un buque quedará relevado de la obligación impuesta por el párrafo a) de la presente Regla cuando tenga conocimiento de que uno o más buques que no sean el suyo han sido requeridos y están satisfaciendo el requerimiento. d) El capitán de un buque quedará relevado de la obligación impuesta por el párrafo a) de la presente Regla, y, si su buque ha sido requerido, de la obligación impuesta por el párrafo b) de la presente Regla, si las personas siniestradas o el capitán de otro buque que haya llegado ya al lugar en que se encuentran dichas personas le informan de que el auxilio ya no es necesario. e) Las disposiciones de la presente Regla se entienden sin perjuicio de lo dispuesto en el Convenio internacional para la unificación de ciertas reglas relativas al auxilio y salvamento en la mar, firmado en Bruselas el 23 de septiembre de 1910, especialmente por lo que respecta a la obligación de prestar auxilio impuesta por el Artículo 11 de dicho Convenio. «BOE» núm. 144, de 16 de junio de 1980

extraer, tal y como señala Abrisketa (2020), la indudable vinculación que existe entre el rescate en el mar y el respeto al derecho a la vida de las personas en peligro de desaparecer en el mar. Junto a ello, el Convenio SOLAS también se encarga de exigir a los Estados la adopción de los mecanismos necesarios para facilitar la comunicación y la cooperación en la realización de las operaciones de búsqueda y rescate de personas en peligro en el mar⁷, así como de regular los dispositivos de salvamento indispensables (chalecos salvavidas, dispositivos de comunicación y ubicación, señales de socorro, etc.) para cumplir con esta obligación.

Por su parte, el Convenio SAR también asume una labor reguladora del deber de prestar auxilio en el mar al recoger, en su regla 2.1, la obligación de los Estados parte a establecer un servicio de búsqueda y salvamento eficaz, con medios y equipos apropiados para realizar las actuaciones pertinentes⁸. Entre sus disposiciones destacan, igualmente, la regulación de los denominados centros de coordinación de salvamento, encargados de la organización de las operaciones de búsqueda y rescate, y la promoción de la cooperación entre países vecinos a través de un marco legal de actuación conjunta en las zonas de responsabilidad en materia SAR.

Comprobamos, pues, cómo el rescate y salvamento marítimo cuenta con una considerable regulación internacional, partiendo del deber de auxilio en el mar

⁷ Regla 7. Servicios de búsqueda y salvamento. Capítulo V sobre seguridad de la navegación. Convenio SOLAS, 1974: 1. Cada uno de los Gobiernos Contratantes se comprometen a velar por que se adopten las disposiciones necesarias para la comunicación y coordinación de las operaciones de socorro en su zona de responsabilidad y para el rescate de personas en peligro en el mar alrededor de sus costas. Estos arreglos incluirán el establecimiento, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones de búsqueda y salvamento que se consideren factibles y necesarias, teniendo en cuenta la densidad del tráfico marítimo y de los peligros para la navegación y, en la medida de lo posible, proporcionarán medios adecuados para localizar y rescatar dichas personas. 2. Cada Gobierno Contratante se compromete a poner a disposición de la Organización la información relativa a sus instalaciones de búsqueda y salvamento existentes y los planes de modificación de las mismas, si los hubiera. 3. Los buques de pasaje a los que se aplique el capítulo I deberán llevar a bordo un plan de cooperación con los servicios de búsqueda y salvamento adecuados en caso de emergencia. El plan se elaborará en cooperación entre el buque, la compañía, tal como se define en la regla IX/1, y los servicios de búsqueda y salvamento. El plan incluirá disposiciones para la realización de ejercicios periódicos con el fin de comprobar su eficacia. El plan deberá ser elaborado sobre la base de las directrices elaboradas por la Organización. «BOE» núm. 144, de 16 de junio de 1980

⁸ Art. 2.1. Medidas de creación y coordinación de servicios de búsqueda y salvamento. Capítulo 2. Organización. Convenio SAR de 1979: 1. Las Partes harán que se tomen las medidas necesarias para la creación de servicios adecuados de búsqueda y salvamento de personas que se hallen en peligro cerca de sus costas en el mar. «BOE» núm. 246, de 14 de octubre de 1999.

que está generalmente aceptado por todos los Estados. No obstante, *el caso Safi y otros contra Grecia* destaca por presentar relevantes fallos en el cumplimiento de estas disposiciones por parte de las autoridades griegas. La protección de los inmigrantes en el mar no se garantizó, al no tomar precauciones básicas a la hora de realizar el rescate, por ejemplo, al no contar con chalecos salvavidas, no avisar a tiempo a los centros de coordinación de salvamento ni pedir refuerzos, y al insistir en aproximarse a la embarcación aun siendo evidente el riesgo de colapso y hundimiento.

Por tanto, y teniendo presente el contexto migratorio de Grecia, hemos considerado relevante examinar las disposiciones que garantizan la efectividad de los rescates y el respeto de los derechos de las personas en peligro en el mar.

4. Consideraciones finales

Los hechos del caso *Safi y otros contra Grecia* representan un ejemplo más de los miles de fallecimientos y desapariciones que han marcado trágicamente las costas europeas en la última década. Grecia, como país europeo del Sur, ha sido uno de los más afectados por estos flujos migratorios llegados, principalmente, desde Turquía, y, al mismo tiempo, ha sido objeto de críticas por el modo de ejercer el control migratorio en sus fronteras marítimas y terrestres.

De manera generalizada, el control de las fronteras exteriores viene siendo un reto para la Unión Europea. El aumento en los flujos migratorios ha supuesto, a su vez, un aumento en la intervención de las autoridades en las fronteras, así como en la cooperación con terceros Estados para la gestión de la inmigración irregular. Este tipo de colaboración se ha convertido en una práctica consolidada en el Mediterráneo, por ejemplo, la podemos ver a través del Memorandum de Entendimiento entre Italia y Libia (Calvo, 2020), o en la cooperación entre España y Marruecos para la gestión migratoria en el Mediterráneo occidental (González, 2019). A pesar de los esfuerzos de la Unión por garantizar un control de fronteras donde se cumplan los derechos humanos de los inmigrantes interceptados, han sido varios los informes de ONG que han demostrado que no existe un total respeto por los derechos de estas personas en dichas actuaciones⁹. En

⁹ Amnistía Internacional, en su informe “*Greece: Violence, lies and pushbacks*”, publicado en 2021, define las violaciones ilegales y el uso de la violencia contra inmigrantes como la “po-

particular, la sentencia *Safi y otros contra Grecia* ha vuelto a poner sobre la mesa la práctica de las devoluciones ilegales, conocidas como “pushbacks”, para impedir la entrada de inmigrantes irregulares en territorio o aguas nacionales, y las cuáles Grecia ha negado realizar en repetidas ocasiones.

Junto a ello, y en el contexto marítimo, los peligros a los que se enfrentan los inmigrantes irregulares en sus trayectos hacia Europa se multiplican. El uso de embarcaciones frágiles, la inexperiencia en el mar y el exceso de pasajeros son factores que aumentan el riesgo de hundimiento. Estas situaciones complejas requieren de la intervención de los servicios de búsqueda y salvamento de los Estados ribereños, y el despliegue de operaciones de rescate que envuelven, asimismo, cierto grado de peligro. Las maniobras de aproximación a las embarcaciones y el traspaso al barco de rescate, de no ser realizadas de manera cuidadosa y con atención a las condiciones en la que se encuentran los pasajeros, pueden concluir en tragedia (Last & Spijkerboer, 2014).

A partir de la sentencia *Safi y otros contra Grecia*, el TEDH condena a un país por no garantizar la protección de los derechos humanos de inmigrantes irregulares durante el despliegue de una operación de rescate, al considerar que no ha realizado lo razonablemente posible para proteger la vida de los inmigrantes durante su intervención en el mar. Desde el primer momento, la actuación de los guardacostas griegos estuvo marcada por defectos en la ejecución del rescate. En primer lugar, la embarcación utilizada no era apta para esta actividad, al no contar con los equipamientos necesarios y al navegar a una velocidad excesiva, muy cerca del pesquero en peligro. Asimismo, el TEDH señaló el factor tiempo como punto clave en el rescate, y denunció la tardanza con la que las autoridades griegas avisaron al centro de coordinación nacional y pidieron refuerzos a otras unidades para apoyar la operación de salvamento.

A la vista del TEDH, la condena a Grecia por violar el artículo 2 del CEDH (derecho a la vida, en su aspecto material) suponía la existencia de un conocimiento previo, por parte de las autoridades griegas, de que los individuos se encontraban bajo una amenaza real e inmediata y, que a pesar de ello, no se tomaron, en el marco de sus competencias, las medidas apropiadas para reducir dicho riesgo (véase apartado 150 STEDH *Safi y otros c. Grecia*). A su vez, el TEDH acude a jurisprudencia anterior para remarcar que, ante la puesta en

lítica de fronteras de facto” de Grecia. <https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2021/06/greece-pushbacks-and-violence-against-refugees-and-migrants-are-de-facto-border-policy/>

peligro o pérdida de la vida humana en circunstancias susceptibles de comprometer al Estado y su responsabilidad, dicho precepto obliga a éstos a garantizar una respuesta adecuada, bien sea judicial o de otro tipo, para asegurar la protección del derecho a la vida y que cualquier violación de ese derecho sea reprimida y castigada, garantizando una reparación adecuada para la víctima (véase apartado 91, *STEDH Öneriyıldız c. Turquía*)¹⁰. Esto hace referencia a la necesidad de iniciar una investigación oficial independiente e imparcial que permita arrojar luz sobre los hechos del caso. Dicha investigación, iniciada de oficio por las autoridades griegas en el caso en cuestión, presentaba una serie de deficiencias en su procedimiento judicial, llevando al TEDH a considerar una violación del artículo 2 del CEDH (derecho a la vida, en su aspecto procesal) por parte de Grecia. Asimismo, el artículo 3 del CEDH (prohibición de la tortura, trato inhumano y/o degradante) también juega un papel relevante en la decisión del TEDH, al condenar a Grecia por los registros corporales de los que fueron objeto los demandantes, una vez desembarcados en la Isla de Farmakonisi. Alegando la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encontraban los demandantes y las circunstancias en las que se realizaron dichas prácticas, el TEDH consideró que los registros en cuestión fueron injustificados, creando, en los detenidos, un sentimiento de arbitrariedad, inferioridad y angustia (véase apartado 38 *Frérot v. France*)¹¹.

La decisión tomada en el *caso Safi y otro contra Grecia* supone un avance en la protección de los derechos humanos de los inmigrantes en el mar, donde la falta conexión entre el respeto a los derechos humanos y el marco jurídico regulador del rescate y salvamento internacional, ha llevado al TEDH a tener que pronunciarse sobre la obligación de proteger estos derechos en el espacio marítimo¹². Hablamos de la necesidad de determinar cuáles son las responsabilidades de los Estados, principalmente, sobre quién debe efectuar el rescate y quién debe aceptar el desembarco de inmigrantes rescatados. La falta de una definición jurídica

¹⁰ TEDH, *Öneriyıldız contra Turquía*, n.º. 48939/99, 30 de noviembre de 2004. <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-67614%22%5D%7D>

¹¹ TEDH, *Frérot v. France*, n.º. 70204/01, 12 de junio de 2007. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2270204/01%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-81008%22%5D%7D>

¹² STEDH - *Hirsi Jamaa y otros c. Italia* (Gran Sala) n. 27765/09, 23 de febrero de 2012 - 178. “la naturaleza especial del medio marítimo no justifica la existencia de una zona de no derecho, en la que los individuos se encuentran desprovistos de un sistema jurídico susceptible de proteger los derechos y garantías de los que disfrutaban en virtud del Convenio y que los Estados se han comprometido a garantizar a toda persona bajo su jurisdicción”.

del concepto “lugar seguro”¹³, como principal referente a los derechos humanos en materia SAR, son ejemplo de esta carencia en la presente normativa.

Con todo, la sentencia *Safi y otros contra Grecia* refuerza la idea de aumentar la presencia de los derechos humanos en la legislación que regula el deber de prestar auxilio en el mar, así como de orientar el rescate y el salvamento marítimo de inmigrantes desde un enfoque más humanitario en el que se garantice la aplicación de estos derechos en el mar.

5. Referencias bibliográficas

- ABRISKETA URIARTE, J. (2020). “Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea: Límites Del Reglamento Dublín III”, Navarra: Editorial Aranzadi, pp. 194-198.
- CALVO MARISCAL, L. (2020). “Cooperación entre la UE y Libia en materia de inmigración y asilo: la posible creación de plataformas de desembarco”, en *Revista General de Derecho Europeo*.
- CATALDI, G. (2021). “Euro-Mediterranean experiences on management of migration governance.”, en *Peace and Security. Paix et Sécurité Internationales. EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations*, Vol 9, pp. 1-19.
- DI FILIPPO, M. (2013) “Irregular Migration across the Mediterranean Sea: Problematic Issues Concerning the International Rules on Safeguard of Life at Sea”, en *Peace and Security. Paix et Sécurité Internationales. EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations*, Vol. 1, pp. 53–76.
- GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2019) “Immigration In Spain: Migratory Routes, Cooperation With Third Countries and Human Rights in Return Procedures.” en *Peace and Security. Paix et Sécurité Internationales. EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations*, Vol. 7, pp. 201–230.
- LAST, T. & SPIJKERBOER, T. (2014) “Tracking deaths in the Mediterranean”, en Brian, T. & Lackzo, F (Eds.) *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration*, pp. 85-106.
- MARINAI, S. (2021) “The Control of Migration Flows in the Central Mediterranean Sea: Insights from Recent Italian Practice.” en *Peace and Security. Paix et Sécurité Internationales. EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations*, Vol. 9, pp. 1-16

¹³ A falta de una definición jurídica de este concepto, las directrices aportadas por la OMI relativas al tratamiento de las personas rescatadas en el mar, presenta este concepto de “lugar seguro” como un “lugar donde las operaciones de rescate se consideran terminadas; donde la seguridad de la vida de los supervivientes no se encuentra bajo amenaza y donde puedan satisfacer sus necesidades básicas (como comida, alojamiento y necesidades médicas)”. “Resolution MSC.167(78): *Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea*. IMO, 2004”

Parte II

Diversidad cultural,
interculturalidad e inclusión social
de las personas migrantes

Capítulo VIII.

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE ACOGIDA: UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA

JAVIER DE LUCAS¹

Universidad de Valencia

1. Introducción: las políticas migratorias, test del umbral de exclusión en nuestras democracias

Hace unas pocas semanas que se ha llevado a cabo en este año la primera revisión de esa especie de código de buenas prácticas en política migratoria que fue el *Global Compact for safe, orderly and regular migration*, adoptado por la ONU en diciembre de 2018, después del encuentro de Marrakech. Lo cierto es que la evaluación deja mucho que desear acerca de la incorporación real de las principales recomendaciones de buenas prácticas contenidas en el Pacto Global en las políticas migratorias de los Estados signatarios². Y ello tiene particular relevancia si se piensa, como quien suscribe, que esas políticas migratorias y, muy concretamente, los instrumentos de acogida de los inmigrantes son un test significativo para evaluar la capacidad inclusiva de nuestras democracias. Me explicaré.

¹ Catedrático de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia. y Filosofía Política. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Valencia. Senador XIV legislatura. Presidente de la Comisión de Ciencia, Innovación y Universidades del Senado.

² Un buen resumen de los debates en el foro de evaluación del cumplimiento del pacto que tuvo lugar en mayo de este año 2022, se puede encontrar en https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/IMRF%20final%20summary%20report.pdf. Cfr., también las cuatro notas publicadas por la OIM, en torno a las recomendaciones del Secretario General de la ONU sobre el pacto global. Particularmente interesante es ésta: <https://publications.iom.int/books/nota-tematica-de-la-oim-crear-capacidad>

Desde hace muchos años me sumo a quienes identifican el pluralismo inclusivo como el reto más complejo y, al mismo tiempo, decisivo, al que han de hacer frente nuestras democracias para sostener su calidad. Las nuestras son, cada vez más y por diversos factores –de carácter endógeno, exógeno y, entre estos, sobre todo los que son consecuencia de la actual etapa de la dimensión tecno-económica del proceso de globalización–, democracias que afrontan el desafío de una pluralidad social cada vez mayor, más visible y más reivindicativa.

Hoy, es imposible mantener, o, por mejor decir, justificar, lo que he denominado “el síndrome de Atenas” como exponente de un modelo de democracia, el ateniense, que sigue presente en buena parte de las democracias liberales: un modelo en el que la arquitectura institucional y sus valores responden al objetivo de mantener un fuerte grado de homogeneidad social, no tanto socioeconómica cuanto cultural, ideológica, que se consigue sobre la base de institucionalizar la exclusión de grupos enteros de población (mujeres, esclavos, extranjeros), privados no ya de la igualdad en los derechos, sino de la condición misma de sujetos titulares de derechos y del espacio público. Un modelo guiado por lo que también puede llamarse el mito de Procusto, que sólo permite reconocer como ciudadanos a los que se ajustan a un patrón (ideológico, etnocultural, aunque también socioeconómico: el de trabajadores útiles y rentables y ciudadanos entendidos como consumidores pasivos).

Me parece difícil dejar de reconocer que, aunque parezca paradójico, pese a los esfuerzos de lo mejor del pensamiento liberal democrático (con Shklar como mejor exponente, quizá, tal y como ha sabido explicar Alicia García Ruiz³), las democracias liberales no han tomado en serio ese déficit de inclusión, que es un déficit de igualdad en las libertades y derechos y en particular en los derechos sociales, como ha señalado Honneth⁴, que afecta a individuos y grupos cuyo reconocimiento es menguado precisamente por razón de su pertenencia a esa condición minoritaria. Pero el incremento de los agentes que reivindican tomar en serio el derecho a la diferencia, como vemos cada vez más claro en sociedades como las nuestras, visiblemente plurales, hace insostenible ese umbral de exclusión institucionalizada. Debemos volver a pensar nuestros conceptos de ciudadanía y de democracia y recuperar el consejo de Tucídides tantas veces evocado por

³ Así lo ha mostrado, por ejemplo, en su prólogo a la edición española de la obra de Shklar, *Sobre la obligación política*, Herder, 2021. Cfr. También García Ruiz, “Judith Shklar: un liberalismo a la altura del presente”, *Letras Libres*, diciembre 2021, pp. 32-37.

⁴ Así lo sostiene Honneth desde su obra seminal, *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*, trad. Manuel Ballester, Madrid, Crítica, 1997.

Castoriadis⁵: hay que elegir entre ser libres o reposar. O lo que es lo mismo, entre la democracia como actividad de resistencia, como es propio de la comunidad libre de iguales (de todos los que viven en esa comunidad) o la democracia como estabulación. Y por eso señalaba al comienzo de estas líneas que uno de los test de la capacidad inclusiva de estas sociedades es precisamente el de las políticas de acogida de los inmigrantes (obviamente, también las políticas de gestión de su asentamiento o presencia estable).

No se trata de revertir el dominio de una lógica de exclusión institucionalizada, sino incluso, como ya advirtiera Saskia Sassen, una lógica de *expulsión*⁶, la lógica que, a su juicio, preside la economía globalizada propia del estadio actual de la evolución de la economía de mercado, aunque acabe de verse sacudida por las consecuencias de la agresión rusa en Ucrania. Sassen es uno más de quienes vienen insistiendo en que asistimos hoy –también en Europa– al final de la lógica inclusiva que gobernó la economía capitalista a partir de la Segunda Guerra Mundial y que permitió un nuevo pacto entre el capital y las clases trabajadoras, sobre el que se asentó el modelo de Estado de bienestar, una economía de mercado regulado. Abandonamos ese modelo y asistimos a la afirmación de una nueva y peligrosa dinámica socioeconómica, que conlleva esa lógica de la expulsión. Si se piensa bien, ese es un proceso en el que culmina la contradicción ya advertida por Adam Ferguson en 1767 en su *Ensayo sobre la sociedad civil*, entre la lógica de lo público y la lógica del mercado o, por decirlo de otra manera, entre la lógica de la universalidad de los derechos y de la expansión del Estado de Derecho, y aquella otra del beneficio y la “mano invisible”, que postula el regreso al más radical *hands-off* del Derecho y los poderes públicos en el ámbito que los agentes transnacionales del mercado global reclaman para sí: la desregulación y con ella el debilitamiento de las garantías efectivas de los derechos sociales.

Pues bien, a mi juicio, la constante más destacable en la inmensa mayoría de los proyectos de gestión del fenómeno migratorio, en las políticas migratorias y de asilo de los países que somos destinatarios de migraciones, es el empeño

⁵ Castoriadis, *La polis griega y la construcción de la democracia*, Omegalfa 2019, que tiene su origen en algunos de los cursos impartidos por Castoriadis entre 1979 y 1982 sobre Tucídides, sobre la democracia, en el Seminario Max Planck, a invitación de Habermas y en su propio seminario en la la Ecole des Hautes Etudes.

⁶ Así lo explicó con claridad en su ensayo de 2015 *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global (Katz)*, en el que sostenía que el grado actual de violencia (devenida en ordinaria) del capitalismo en su estadio global, se explica por esa voluntad de configurar una clase trabajadora fácilmente reemplazable (Baumann la calificó de *desechable*).

en olvidar, en ocultar una verdad evidente: la inevitable dimensión política de esas manifestaciones de movilidad humana (inmigrantes y, con mayor claridad aún, refugiados), su condición de *res politica*, tanto desde el punto de vista estatal como desde las relaciones internacionales. Frente a ello hemos impuesto una mirada sectorial, unilateral, cortoplacista que se concreta en la construcción de una categoría jurídica de inmigrante que, en realidad, es un concepto demediado o, como propone Baumann, un trabajador *desechable*, un *paria*⁷: el inmigrante es sólo el trabajador necesario en un determinado nicho laboral en el mercado de trabajo formal (como si no se le utilizara en el mercado clandestino o informal) y mientras se someta a un estatuto precario guiado por la maximalización del beneficio de su presencia. Es una herramienta, ni siquiera un trabajador igual al asalariado nacional. Por eso, su condición precaria, parcial, de sospecha⁸.

Todo eso se acentúa aún más en el caso de los refugiados. El mismo Baumann, en línea con las tesis desarrolladas por Agamben desde su conocido *Homo sacer*, y en alguna manera con la crítica de Žižek a la gestión de la crisis de refugiados por parte de la UE, ha explicado cómo se crea un estado de suspensión del orden jurídico, ausencia de ley, desigualdad y exclusión social, que hace posible que mujeres y hombres pierdan su condición de ciudadanos, de seres políticos y su identidad, dentro de las fronteras mismas del Estado-Nación.

Lo que me parece más relevante y criticable, desde el punto de vista jurídico y político, es cómo, en aras de esa mirada, en el Derecho de migración y asilo, se convierte en regla la excepción, contraviniendo principios básicos del Estado de Derecho. Insisto en invocar lo señalado desde diferentes perspectivas por Danièle Lochak⁹ Giorgio Agamben, Zygmunt Bauman y Catherine Withol der Wenden.

Esa es la constante, a mi juicio, más destacable y criticable: el *estado de excepción permanente* que hemos creado para los inmigrantes y que recientemente estamos trasladando, contra toda evidencia del Derecho vigente, a los refugiados. De ese modo hemos negado la condición misma de inmigrante, una categoría universal, a la vez que hemos vaciado un derecho fundamental, el derecho a ser

⁷ Nuevos parias, de condición precaria e intercambiable, con fecha de caducidad, tal y como sostiene en su *Archipiélago de excepciones*, una conferencia impartida en el CCCB de Barcelona, en diálogo con Giorgio Agamben y que fue luego publicada en Katz ediciones, 2008.

⁸ Es lo que explica la conocida paradoja enunciada por el dramaturgo Max Frisch y que ignoran esos modelos de políticas migratorias: queríamos mano de obra y nos llegan personas, sociedades, visiones del mundo.

⁹ Cfr. *Face aux migrants: Etat de Droit ou état de siège*, París, Textuel, 2007.

inmigrante, a escoger el propio plan de vida, a circular libremente, que es un corolario indiscutible del principio (por cierto, liberal) de autonomía. Aún más, estamos desproveyendo a los refugiados de un estatuto jurídico vigente, el propio del estándar normativo vinculante que es la Convención de Ginebra de 1951, so pretexto de sucesivas “crisis”, tan urgentes como inabordables.

Hemos creado políticas migratorias y de asilo, pues, que niegan su objeto, que lo deforman, lo sustituyen por una categoría vicaria: nos negamos a aceptar al inmigrante tout court y lo sustituimos por aquel que queremos recibir. Por eso, para nosotros, no todo el mundo tiene derecho a ser inmigrante, de forma que nuestra lógica inevitablemente produce inmigrantes “ilegales”, no-inmigrantes. Así lo explica una de las mejores expertas en política de migraciones, Catherine Withol der Wenden, en un artículo en el que discutía si se han producido novedades significativas en nuestras políticas migratorias o bien asistimos a la reiteración de algunas constantes¹⁰, que sería la verdadera razón de nuestros fracasos a la hora de analizar y también de dar respuesta a los desafíos migratorios en su sentido más amplio (inmigrantes y refugiados).

Por su parte, Bauman, en diálogo con Agamben¹¹, ha insistido una y otra vez en la interpretación de la regresión evolutiva que ha sufrido el modelo de Estado social de Derecho en los últimos 20 años. Como explicaba con gran agudeza en su *Archipiélago de excepciones* —en el que no es difícil advertir la impronta de Foucault—, se trata de un proceso que, por mor de la lógica de esta fase del

¹⁰ Me refiero a su “Une nouvelle donne migratoire”, *Politique Étrangère*, 3/2015, pp 95-106, donde escribía: “La réponse aux flux migratoires ressemble ainsi à un vaste Far West, où les États les plus puissants du monde font la loi par les règles qu’ils édictent en matière de droit à la mobilité, et n’acceptent pas que des normes mondiales s’imposent à l’exercice de leur souveraineté que constitue la gestion des flux migratoires. Si l’on est Danois, on peut circuler dans 164 pays; si on est Russe dans 94; si on est subsaharien, cette possibilité peut se limiter aux doigts d’une seule main si le pays où l’on est né, et dont on a la nationalité, est considéré comme un pays à risque. Le droit à la mobilité est donc l’une des plus grandes inégalités du monde aujourd’hui, dans un contexte où il devrait constituer un des droits essentiels du XXI^e siècle. Les riches des pays pauvres peuvent, eux, migrer, car beaucoup de pays d’immigration ont prévu d’attribuer des titres de séjour à ceux qui leur apportent des capitaux, achètent un appartement d’une taille précise, ou créent une entreprise. Les plus qualifiés, les sportifs professionnels, les créateurs et artistes de haut niveau peuvent également migrer, car beaucoup de pays d’accueil ont opté pour une ouverture de leurs frontières à une immigration sélectionnée. Les étudiants se voient aussi entrouvrir les frontières, nombre de pays, européens notamment, ayant compris le risque d’une option sans immigration dans la course à la compétitivité mondiale”.

¹¹ Se trata de una conferencia en el CCCB, que fue publicada posteriormente como libro, incluyendo los comentarios de Agamben: *Archipiélago de excepciones*, Katz-CCCB, 2008.

capitalismo global, transforma a buena parte de los que fueron Estados sociales en Estados excluyentes, Estados policiales-penales. Se crean así no ya pequeños espacios de infra-Derecho, zonas de *no-Law's land*, que escapan a la soberanía tradicional del Estado de Derecho y que se encuentran regidos por un estado de excepción permanente, sino toda una red global de esas islas, verdaderos *archipiélagos de la excepción*. La metáfora del *Archipiélago* tiene como emblema, los campos de refugiados y los barrios de inmigrantes¹². En ellos se puede comprobar cómo, si los “Estados sociales” de Derecho en cierto modo son una reformulación o superación del modelo hobbesiano de legitimidad, por incremento de sus outputs (es decir, porque más allá de la garantía de la vida frente a la violencia extienden la seguridad, la certeza en el status de sus ciudadanos, que ya no son meros súbditos), los “Estados penal-policiales” privan a una parte de la población (entre la que se encuentran los que ocupan los márgenes del sistema, lo que fueron consideradas “clases peligrosas”) de esos <beneficios>, los reducen a la condición de precariedad y sólo pueden acudir a una vieja argucia para mantener su adhesión. Es la coartada del agresor externo o del enemigo interior, frente al cual defienden a todos sus ciudadanos, también a los que han golpeado y reducido a la precariedad. Ese recurso, viejo argumento de la lógica del miedo, es el que Bauman denomina “el oscuro espejismo de los otros”: inmigrantes y refugiados. Esos verdaderos “excedentes” de la mano de obra global, y en particular los dos grupos que ejemplifican las migraciones forzadas y que constituyen el emblema de lo que, en términos durísimos, denomina “desecho humano”, producto genuino de la lógica de esta fase del mercado global: los inmigrantes irregulares (mal llamados “ilegales”, que es la forma en que se conoce a los trabajadores extranjeros no expresamente deseados) y los refugiados: “Uno de los resultados más letales del triunfo global de la modernidad es la acuciante crisis de la industria de tratamiento del desecho (humano)”, escribe Bauman¹³. Esa es la razón por la que se ven despojados de todos los elementos de identidad, de los marcadores nacionales: no tienen Estado, no son necesarios/útiles, o han dejado de serlo, no tienen “papeles”. Los Estados de la UE, explica Bauman, no están dispuestos a recibir a esos <excedentes de otros Estados> y acuden al argumento de problemas de orden público, de seguridad y aun de defensa de la soberanía nacional-te-

¹² Quizá debiéramos añadir los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Bauman escribe que “es posible que la única industria pujante en los territorios de los miembros tardíos del club de la modernidad sea la producción en masa de refugiados. Y los refugiados son el ‘residuo humano’ personificado: sin ninguna función ‘útil’ que desempeñar en el país al que llegan y en el que se quedan, y sin intención ni posibilidad realista de ser asimilados e incorporados” (Bauman, 2008: 32)

¹³ Bauman, 2008: 32.

ritorial. Se esgrime sin rubor el argumento de que son ejército de reserva de la delincuencia, de la violencia, del terrorismo. Eso es lo que, a su juicio, explica el inaceptable rechazo de los refugiados. Y así, concluye: “la basura no precisa de distinciones afinadas ni de matices sutiles, salvo que haya que clasificarla para su reciclaje”.

Lo que trato de decir es que la respuesta en que consiste la política migratoria y de asilo de la UE y de buena parte de sus Estados miembros, ha de entenderse no sólo en los términos de la disputa por los medios para extender nuestros deberes a todos aquellos que son titulares de derechos, pero no son nacionales, sino que tiene una lectura, una interpretación más profunda que conecta con el proceso de desmantelamiento del ámbito de reconocimiento y garantía de los derechos, con una verdadera lucha feroz por recortar el ámbito de los *sujetos del derecho a tener derechos*, que son los indicadores más claros de esa paradoja hacia la que corremos el riesgo de encaminarnos y que expresaríamos con la fórmula *democracias excluyentes*. Primero, so pretexto de las diferentes crisis que venimos encadenando desde la gran recesión de 2008, se ha profundizado en la mercantilización de los derechos económicos, sociales y culturales, las conquistas del siglo XX, a los propios ciudadanos, a las clases más débiles y aun a la clase media a la que se ha pauperizado. Ahora se trata de reducir el ámbito de sujetos que pueden aspirar al reconocimiento mínimo de derechos humanos fundamentales. Esa es la batalla. En ella, las primeras víctimas son esos otros más visibles, los inmigrantes y los refugiados, expulsados de la condición de sujetos de derechos.

La conclusión no puede ser más preocupante: cuando habíamos avistado un futuro de ensanchamiento de la democracia, capaz de desanclar el reconocimiento de la plenitud de derechos de una condición etnocultural (la identidad nacional), abrazando así el modelo de democracia plural e inclusiva, sucede que nos asomamos de nuevo hacia una comunidad política basada en la institucionalización de amplias zonas de exclusión. Y eso no puede ser compatible ni con la democracia ni con el Estado de Derecho. De nuevo, habrá que recordar el lema de Heraclito: <un pueblo debe luchar por sus leyes como por sus murallas>. Pero este pueblo ya no es, ya no debería ser, la comunidad etno-nacional que se encierra en la fortaleza, sino una comunidad de ciudadanos libres que quieren acoger, proteger, incluir bajo su espacio de seguridad, libertad y justicia, a los seres humanos que lo necesitan y que llegan hasta sus puertas.

2. ¿Qué acogida? ¿para qué?

La primera pregunta a plantear tiene que ver con la noción misma de acogida. Porque *acogida* es algo más que *recepción*. La disposición a gestionar la llegada de esos otros que son los inmigrantes y su permanencia entre nosotros en términos de acogida implica la voluntad de su reconocimiento, de su inclusión. Lo que se concreta, hablando jurídica y políticamente en algo muy sencillo: igualdad de derechos y libertades.

Ese paso a favor de políticas de acogida y no sólo de recepción (centradas siempre en el cálculo del número de inmigrantes que es posible acoger sin que se rompa nuestro standard de bienestar y sin poner en peligro la cohesión social) en relación con las políticas europeas de migración y asilo es algo que se destacó por primera vez en el consejo extraordinario de Tampere, hace más de 20 años, es decir casi 20 años antes del Global Compact de 2018: la necesidad de una mirada de doble dirección que no tenga en cuenta sólo los legítimos intereses de los países que reciben las migraciones, sino también la de los propios inmigrantes y la de las sociedades de los países de origen

Por eso, cuando hablamos de políticas de acogida, deberíamos tener en cuenta no sólo los intereses de carácter económico y laboral, o las exigencias de cohesión social y orden público de los países receptores, sino también las necesidades, intereses y derechos de los que emigran y llegan a nosotros.

La política de acogida no puede consistir en un hecho aislado, y, sobre todo, es preciso superar el error de reducirlas a la atención humanitaria a quienes llegan a territorio de nuestra soberanía en difícilísimas condiciones. La política de acogida debe orientarse a su dimensión de proceso social, un proceso de integración o acomodación, que implica a su vez dimensiones diferentes: la laboral, la económica, la social, la cultural (de donde interculturalidad) y política, porque los procesos migratorios son los propios de un hecho social total y no sólo un fenómeno que cabe tratar en términos de su impacto laboral y económico en el mercado de trabajo.

Y desde luego, un criterio básico para juzgar las políticas de acogida es el de respeto a la condición de sujetos que tienen todos los inmigrantes, por definición: por precaria que sea su condición, ello no debería comportar detrimento de su dignidad, es decir, de su autonomía, de su derecho a la igualdad, por lo que se refiere a su propio propio proyecto de vida: ¿qué quieren?, lo que significa

que éste no es un programa cerrado que sea imposible modificar: los inmigrantes tienen derecho a modificar su decisión, pueden cambiar de proyecto de vida y, por ejemplo, decidir quedarse en lugar de retornar a su hogar.

3. Indicadores de las políticas de acogida

Dicho todo lo anterior es preciso recordar que hace años que contamos con instrumentos de evaluación de esas políticas de acogida. Aquí me referiré básicamente al más acreditado, el MIPEX (*Migrant Integration Policy Index*), que mide el grado de éxito de esas políticas de acogida a la hora de estimular positivamente los procesos de inclusión social (no sólo de los inmigrantes en las sociedades de recepción: insisto, es un proceso de doble dirección) por referencia a ocho áreas de actuación, y que se viene evaluando en sesenta países. Hoy contamos con cinco períodos de aplicación de este instrumento, que llega hasta 2019.

Las áreas en las que se realiza la evaluación son la movilidad en el mercado laboral, el acceso a los servicios de salud, a la vivienda, las medidas de antidiscriminación, el tratamiento del reagrupamiento familiar, el acceso a la educación, y finalmente, dos ámbitos más directamente relacionados con la inclusión política, los procedimientos de adquisición de la nacionalidad, y las facilidades de participación política. Todo ello permite formular más de 160 indicadores concretos para realizar la evaluación, si bien se da prioridad a los considerados como *indicadores básicos* (58 en total para el último MIPEX). Este nivel por así decirlo del mínimo imprescindible, se articula en torno a tres esferas:

1. Derechos básicos: ¿Pueden los inmigrantes disfrutar de derechos comparables a los de los nacionales? A este respecto las medidas a examinar son la igualdad de derechos al trabajo, capacitación, salud y no discriminación
2. Igualdad de oportunidades: ¿Pueden los inmigrantes recibir apoyo para disfrutar de oportunidades comparables a las de los nacionales? Ello remite, por ejemplo, a las garantías específicas en educación, salud y participación política
3. Expectativas de seguridad de su futuro: ¿Pueden los inmigrantes establecerse a largo plazo y sentirse seguros sobre su futuro en el país? En este ámbito es muy significativo el nivel de garantía de la reunificación familiar, la facilidad para alcanzar el status de residencia permanente y los estándares de acceso a la nacionalidad.

En realidad, como ya he adelantado, el marco común a este instrumento de evaluación es una noción de proceso de integración social (o, si se prefiere, de acomodación social mutua) basado en el concepto de igualdad de oportunidades para todos, en términos socioeconómicos, pero también culturales y políticos: se trata de comprobar si los migrantes tienen las mismas oportunidades para llevar una vida digna, independiente y activa que el resto de la población. Y, por supuesto, en la dimensión que podríamos calificar como cívica y política eso se concreta en un standard equitativo de derechos y deberes. En todo caso, conviene subrayar que esos procesos de inclusión deben atender a la pluralidad de condiciones específicas de cada proyecto migratorio, lo que sin duda incrementa la complejidad y dificultad de tales políticas. Y, desde luego, el marco legal es condición necesaria, pero no suficiente, como sucede en todos los procesos sociales. La tarea de las políticas públicas se concreta sobre todo en la remoción de los obstáculos para la igualdad, es decir, en medidas de derecho antidiscriminatorio en las áreas mencionadas. Por supuesto, caben también medidas de estímulo o promoción e la igualdad. Pero en ningún caso ese marco jurídico, que ya tiene un considerable desarrollo normativo en el marco del Derecho europeo, será de suyo suficiente, insisto¹⁴.

¹⁴ A título de ejemplo podemos recoger la evaluación percentil del MIPEX 2020, que encabeza Suecia, con 86 puntos, seguida de Canadá con 80 y Portugal con 81. A bastante distancia se sitúa un grupo de estados miembros de la UE: Noruega y Bélgica, con 69; España con 60, Alemania con 58, los Países Bajos con 57, Francia y el Reino Unido con 56. El resto de los países, se encuentran por debajo de la mitad, comenzando por Dinamarca, que sólo alcanza 49 puntos, los mismos d ela media de la UE.

Capítulo IX

LA INCLUSIÓN SOCIAL DE PERSONAS MIGRANTES DESDE LA MIRADA DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA

MAYKA GARCÍA GARCÍA¹
Universidad de Cádiz

1. Nuestra historia en relación con la inclusión social de personas migrantes desde la educación: de la indagación a la denuncia

La situación de las personas migrantes desde la mirada de la investigación educativa ha sido uno de los focos en lo que hemos venido trabajando en nuestro grupo de investigación² a lo largo de los años. De hecho, nuestro interés en la misma ha cumplido ya la mayoría de edad, conformándose como una línea de indagación descriptora de nuestro grupo, línea que ha sido liderada y sostenida por el profesor Rafael Ángel Jiménez Gámez en quien reconocemos su mentoría en ello. Para situar el *lugar* desde el que se plantea este trabajo, se considera necesario señalar que los primeros en el seno de este equipo se orientaron hacia la sistematización de la denominada “Educación Intercultural” (Jiménez Gámez, 2004; Jiménez Gámez y Goenechea, 2014). Ello dio lugar, además de a generar textos que suponen “clásicos” de referencia en este ámbito, a la introducción en la formación de docentes en el contexto de la Universidad de Cádiz, de la dimensión intercultural de la educación; tanto a través de su incorporación como contenido en diversas asignaturas

¹ Profesora Titular Área de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de Cádiz, Delegada del Rector para las Políticas de Igualdad e Inclusión, UCA.

² Investigación Educativa Eduardo Benot (HUM 230). Ver <https://produccioncientifica.uca.es/grupos/7808/detalle>

relacionadas con el diseño, el desarrollo y la evaluación del currículo, como a la oportunidad de profundización en el foco en asignaturas optativas de diplomatura y licenciatura –luego grado–, másteres y se convertiría, de hecho, en una línea de investigación doctoral viva. En una segunda etapa, las preocupaciones investigativas del grupo se han ido diversificando, buscando intencionalmente la construcción del vínculo entre la Educación Intercultural y la Educación Inclusiva desde una perspectiva crítica coherentemente comprometida³, lo que nos ha llevado al desarrollo de distintos trabajos que tienen en común la indagación en relación con la arquitectura que sostiene y perpetúa la exclusión⁴, desde una *dimensión cultural* en el ámbito lingüístico y la construcción de la identidad (Jiménez Gámez, 2010, 2017), una *dimensión política* atravesando los debates en torno a la asimilación integradora, los poderes ejercidos para el sostenimiento del *status quo* o el fracaso escolar en contextos interculturales (Jiménez Gámez, Sánchez, García-García y Cotrina, 2011; Jiménez Gámez, García-García y Cotrina, 2012; Jiménez Gámez, 2020); y una *dimensión práctica* muy orientada a dispositivos de acogida y a la indagación en torno a buenas prácticas educativas (Porras, García y Cotrina, 2011; García-García y Goenechea, 2012, Jiménez Gámez, 2017). Desde este *lugar*, como se ha señalado, se construye este trabajo, en el que nos centraremos particularmente en analizar la inclusión social de las personas migrantes desde la mirada de la Educación Inclusiva, donde nos sumergiremos en el territorio educativo, que es aquel en el que me desenvuelvo, en el que investigo y en el que desarrollo también mi plano docente y de compromiso político con la acción.

2. La Educación Inclusiva como herramienta para la inclusión social

Resulta fundamental poner encima de la mesa que para hablar de inclusión social necesitamos de una herramienta que se denomina “Educación inclusiva”, de la que nos dotamos desde hace ya más de 20 años para alanzar la meta de construir una educación para todas las personas. La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, conocida como LOMLOE (2020) que ordena el sistema educativo,

³ Más información y denuncia en <https://www.facebook.com/mayka.garciagarcia/> entrada del 23 de junio de 2022.

⁴ Actualmente esta línea se está desarrollando a través del proyecto ¿Qué estamos olvidando en la Educación inclusiva? Un proyecto de investigación participativa en Andalucía Occidental (Plan Estatal 2017-2020 – Retos. Ref. PID2019-108775RB-C43, dirigido por Carmen Gallego Vega, al que se adscribe este trabajo.

de hecho, apunta que esta perspectiva inclusiva ha de estar presente tanto en los aspectos organizativos del sistema como en los curriculares. De igual modo, hablar de Educación Inclusiva y de inclusión –desde el punto de vista educativo– es hacerlo de convivencia en la diversidad (Duk y Murillo, 2016). Y, es a la vez, hacerlo de una forma de estar y de ser en el mundo, y de entender la educación (Caparros y García, 2021).

En este contexto, se hace necesario explicitar, en cuanto que supone un acontecimiento frecuente, que no es lo mismo referirnos a “integración” que a “inclusión”, ya que existe una tendencia a identificar ambos conceptos como sinónimos. Es posible que ello no sea tan relevante en otros ámbitos, incluso que resulte dilemático⁵, como se ha señalado en los propios debates de este foro de intercambio, sin embargo, desde la mirada de la Educación si lo es. En el escenario de las Ciencias de la Educación, que como sabemos se nutre de las aportaciones de la pedagogía, la psicología o la sociología, entre otras, hace años que se ha resuelto dicha diferenciación. En este sentido Escudero y Martínez (2011) declaran que la inclusión asume

(...) claves sociológicas, no solo psicológicas; antropológicas y culturales, no ya clínicas; políticas, éticas e ideológicas, no solo metodológicas. Se utilizan para analizar, valorar y reconstruir, de acuerdo con ciertos valores y principios, la organización del sistema escolar y los centros, el currículo y la enseñanza y los aprendizajes de los estudiantes. (p. 3)

Por tanto, incorporar en nuestros discursos los conceptos de integración e inclusión supone situarse en dos paradigmas distintos porque parten de supuestos epistemológicos, éticos, políticos y organizacionales distintos. Son dos formas de entender la presencia, la participación y el progreso de las personas en una sociedad y en la escuela; y de abordar la acción educativa desde sus dimensiones culturales, políticas y prácticas (Booth y Ainscow, 2002). Los supuestos de la integración se sostienen desde una concepción de normalizadora y asimilacionista (Jiménez-Gámez, 2004), que centra los esfuerzos, en el caso de personas migrantes, en la adaptación de estas a la cultura de la sociedad de acogida, las normas establecidas, los órdenes ya creados, sus estructuras, aun cuando le son extrañas. Esta asimilación puede producirse de forma lineal o segmentada (Gualda, 2011), refiriéndose esta última a la que se pretende aculturar en contextos de segunda generación. La asimilación, señala Belasú (2002)

⁵ En el ámbito del Derecho, enunciaba el profesor Del Valle, que este asunto no está tan claro, así como que a veces, el concepto de integrar puede resultar incluso más oportuno.

enfoca la diversidad cultural como una situación problemática. Sin embargo, la inclusión se sostiene desde la cultura de la diversidad, la considera la diversidad cultural como una fuente de enriquecimiento y se orienta a la construcción social desde esta, a partir de una convivencia en dicha diversidad. Por tanto, la integración se articula desde un plano de desigualdad que pretende la adaptación del sujeto, mientras que la inclusión lo hace desde la equidad como pilar y propone una reconfiguración enriquecida. Pero veamos cómo se traduce este paradigma en el plano educativo.

2.1. *Adentrémonos en los supuestos de la Educación Inclusiva*

Existen múltiples voces que abordan el devenir y el significado profundo de la Educación Inclusiva, apuntando que esta depende de las claves desde la que se realice la lectura, mediatizada tanto por los contextos geográficos y vivenciales como por los marcos de referencia disciplinares desde los que se articule (Echeita y Ainscow, 2011). UNESCO (2008) define la educación inclusiva como el “derecho de todos los alumnos (y alumnas) a recibir una educación de calidad que satisfaga sus necesidades básicas de aprendizaje y enriquezca sus vidas”. Y, además, añade que parte de los siguientes supuestos:

Todas las niñas, niños y jóvenes...

- Pueden aprender.
- Han de asistir a clase en las escuelas de referencia de sus comunidades, estando en clase regulares u ordinarias, con otras niñas, niños o jóvenes de su edad.
- Tienen derecho a participar de los aspectos de la vida escolar, ya sean curriculares o extracurriculares.
- Han de participar de programas educativos apropiados y de un currículo relevante acorde a sus necesidades.
- Tienen que ser apoyados en sus necesidades para garantizar su aprendizaje
- Han de beneficiarse de la colaboración y de las posibilidades de cooperación entre familia, escuela y comunidad.

Aunque no pareciera necesario a estas alturas, conviene recordar que la educación para todas las personas es un Derecho Humano. Así pues, si se analiza el término inclusión desde la perspectiva educativa, implica que esta supone “hacer

efectivo para todos el derecho a la educación, contemplando la igualdad de oportunidades, la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación en el contexto físico y social” (Parra, 2010, p.81).

La indagación en relación con la identificación de los orígenes, el desarrollo y la situación actual de la educación inclusiva, en general, nos ha llevado a concretar la existencia de distintos tipos de trabajos. Los más frecuentes responden a una lógica *genealógica* desde la que se trata de ubicar y explicar, de manera cronológica, los principales hitos del desarrollo de esta. También se identifican otros trabajos donde la educación inclusiva se examina desde los focos de diversidad desde los que nos aproximemos. Por lo significativo, en el contexto en el que se desarrolla este trabajo, nos interesa más presentar la segunda opción. En este sentido, Parrilla (2002), siguiendo el análisis sociológico de Fernández Enguita (1998), nos recuerda como el camino de la exclusión a la inclusión, en el desarrollo del derecho a la educación, es un proceso compartido cuando lo miramos desde la perspectiva de la diversidad, utilizando diversas categorizaciones de las diferencias. Es decir, independientemente de que nos refiramos a situaciones de desventaja por clase social, grupo cultural, género o discapacidad, como se ilustra en la siguiente tabla, se han reproducido varios procesos que tienen su traducción en situaciones escolares con raíces comunes en la exclusión, la segregación, la integración y la reestructuración.

Tabla 1 De la Exclusión a la inclusión: un camino compartido

	Clase Social	Grupo Cultural	Género	Discapacidad
Exclusión	No escolarización	No escolarización	No escolarización	Infanticidio/ Internamiento
Segregación	Escuela Graduada	Escuelas Puente	Escuelas Separadas	Escuelas Especiales
Integración	Comprehensividad (50-60)	Educación compensatoria	Coeducación (70)	Integración Educativa (60)
Reestructuración	Educación inclusiva	Educación inclusiva	Educación inclusiva	Educación inclusiva

Fuente: Parrilla (2002, p.15).

Clark, Dyson y Millward (1995), que refiere tres grandes enfoques sobre los que se ha sustentado su evolución: el psico-médico, el sociológico y el organizacional. Skidmore (2004) los recogerá más tarde para aludir a ellos como paradigmas vinculados al trabajo en el ámbito de las *dificultades de aprendizaje*, distinguiendo entre los de base positivista, estructuralista y funcionalista respectivamente. Por su parte, Slee (2012) ilustra que, si tomáramos como foco de categorización el objeto de estudio de la investigación inclusiva, también estableceríamos estas tres grandes orientaciones. Así pues, todos estos autores y autoras tienen en común que se refieren a tres enfoques o perspectivas:

- El *enfoque psico-médico*, positivista, desde el que se explica la educación especial tradicional y la “neo-educación especial” (Slee, 2012), que versarían sobre la re-conceptualización de la misma.
- El *enfoque sociológico*, estructuralista, donde se examina la educación inclusiva desde una opción crítica, realizando una mirada hacia la educación especial e inclusiva a través del cruce categórico desde grupos excluidos, precisamente para de-construir las categorías, especialmente las referidas a las diferencias como estigmas que abocan al sujeto a la opresión (Barton, 1998).
- El *enfoque organizacional*, funcionalista, que integra discusiones en torno a la educación inclusiva desde tres dimensiones (Escudero y Martínez, 2011). La primera se refiere a grupos de intereses específicos, que pueden ser significados desde la construcción de la identidad (género, raza, etc.) en un proceso de diálogo entre exclusión y opresión. La segunda se incardina hacia áreas específicas educativas, como la teoría del currículum, la dirección, la economía de la educación, la evaluación. La tercera es el análisis resultante de tomar como dimensión el nivel educativo: educación infantil, primaria, secundaria y superior.

Martínez y Escudero (2011) apuntan que la comprensión de la educación inclusiva requiere del análisis de lo que han denominado *vectores de la inclusión* y que concretan en seis: 1) ideológicos y éticos, 2) referidos a los sujetos, 3) políticos y económicos, 4) relativos al gobierno y la administración de la educación, 5) al currículum, la enseñanza-aprendizaje y el profesorado, 6) a la comunidad escolar y a las alianzas sociales. Estos vectores, en buena medida, se corresponden con las dimensiones y subdimensiones que Booth y Ainscow (2002) definían para formular el marco de la educación inclusiva, donde confluyen de manera inte-

ractiva la *cultura* (valores, ética y construcción de comunidad desde la cultura de la diversidad), la *política* (desde la que se construye la propuesta educativa, se organiza y se define el currículum y las formas de apoyo) y las *prácticas* (como orquestación del aprendizaje y articulación de alianzas comunitarias).

3. El concepto de barreras, clave para un cambio de paradigma en el ámbito de la inclusión de las personas migrantes

La perspectiva social de educación inclusiva trajo consigo la emergencia de un concepto clave sin el cual no podemos comprender el significado de la inclusión: el de *barreras*, donde desde el punto de vista educativo pasamos de situar el discurso de la diversidad de una valoración negativa de la diferencia a reconocer el carácter social de las dificultades a las que se enfrentan los sujetos, incluidas las personas migrantes, por supuesto.

El uso del concepto “barreras al aprendizaje y la participación”, para definir las dificultades que el alumnado encuentra, en vez del término “necesidades educativas especiales”, implica un modelo social respecto de las dificultades de aprendizaje y a la discapacidad. Este modelo que aquí se presenta, contrasta con el modelo clínico en donde las dificultades en educación se consideran producidas por las deficiencias o problemáticas personales. De acuerdo con el modelo social, las barreras al aprendizaje y a la participación aparecen a través de una interacción entre los estudiantes y sus contextos”. (Booth y Ainscow, 2002, p. 22)

Y esta observación que nos remite a la interacción entre sujetos y contextos es especialmente relevante en el caso de las niñas, niños y jóvenes migrantes que se incorporan a la escuela en cuanto que ello supone una auténtica revolución en relación con las formas en que esta ha de abordar su acogida, su acceso, su presencia y su permanencia. De hecho, Booth y Ainscow (2002) hacen notar que las barreras emergen de la relación entre las personas y los contextos y que, en este sentido, las propias personas –los iguales, las familias, la sociedad–, las culturas, las instituciones, las políticas y las circunstancias sociales y económicas que afectan a las mismas pueden obstaculizar e impedir su participación, su convivencia o su aprendizaje. Echeita (2004) señala, de manera específica, que estas también pueden referirse a las actitudes. López Melero (2011) y Porras (2008) a partir de lo anterior indican que las barreras pueden ser de naturaleza política y articularse a través del desarrollo de marcos normativos contradictorios, algo que podemos

observar de manera nítida en todos nuestros contextos: las normas están obstaculizando de manera notoria la construcción de una escuela pública sin exclusiones. Apuntan barreras culturales asociadas a tradiciones conceptuales y a las actitudes asentadas en el etiquetaje y la clasificación de los estudiantes, basadas especialmente en un afán de medir la inteligencia o el establecimiento de grupos definidos por cultura. Finalmente, barreras didácticas, normativizadas en los procesos de enseñanza-aprendizaje. En relación con estas últimas expresan que pueden ser derribadas en el proceso de superación de la idea de que existen estudiantes que aprenden y otros que no. Santos Guerra (2002) y González (2008) nos hablan de las barreras en la organización escolar. De igual modo, Essomba (2014) expresa que esta realidad se evidencia en el hecho de que los niños migrantes están en desventaja en comparación con sus pares locales, ya que están “representados desproporcionadamente entre los de bajo rendimiento y entre los egresados de la escuela” (p. 1).

3.1. *Enunciemos algunas barreras que se encuentran niñas, niños y jóvenes migrantes y sus familias en nuestro contexto escolar*

Para comenzar, dibujemos el escenario a través de algunos datos, los ofrecidos por Calero (2020), quien presenta el comentario del estudio de los indicadores del estado del Sistema Educativo Español 2020 relativo a la población migrante. Este apunta algunos, entre los que podemos destacar que en el Estado español y hasta 2008 se había observado un incremento progresivo de alumnado de origen migrante, cuyo porcentaje sobre el alumnado total del sistema educativo se situó en valores cercanos al 10%. Que dicho porcentaje, asimismo, se situó en un 8,4% en 2016, mientras que nuevamente, desde ahí ha ido experimentando un crecimiento hasta alcanzar valores similares a 2008. Además, sabemos que en el caso de distintas comunidades autónomas como son Baleares, Cataluña, La Rioja, Murcia y Aragón, actualmente, las cifras de escolarización de población de origen migrante se sitúan en torno al 13%.

En este mismo foro científico, hace solo un rato, hemos podido apreciar cómo se enunciaba el debate en torno a qué concepción tenemos de las personas migrantes en sí mismas, pues de ello dependen las políticas de incorporación social, la protección de derechos o la articulación de los mismos, por eso, este asunto no es baladí. Cómo pensamos a las personas migrantes supone un punto de inflexión en cuanto que ello mismo puede suponer una barrera que condicione el acceso, la participación y al disfrute de lo común y orientar por tanto la

exclusión o la inclusión. Por ejemplo, no es lo mismo hacerlo desde la concepción de ciudadanía de pleno derecho que hacerlo como consumidores como se ha ejemplificado en el caso de las políticas europeas en este foro. Sin embargo, no nos vamos a adentrar en este debate, en cuanto que es objeto de la intervención específica de uno de los ponentes.

Sin embargo, sí nos parece oportuno, hacer emerger algunas de las barreras que, en el escenario escolar, observamos que se están produciendo. La primera de ella se sitúa en el plano jurídico y de atención a los derechos de las niñas y los niños y tiene que ver con el acceso mismo de estas y estos a las instituciones escolares. Todas y todos tenemos claro, al menos en este foro, que ha de garantizarse el acceso de todas las niñas y todos los niños a la educación. De igual modo que, en el ejercicio de protección de los derechos de la infancia, prevalece la condición de menor, frente a la condición de persona migrante. Podríamos decir también que todas las niñas y todos los niños de origen migrante –sosteniendo lo anterior y disculpen la reiteración en el concepto de totalidad para enfatizar que nos estamos refiriendo a la idea de “sin excepción”– han de tener acceso a la educación y que esta ha de ser de calidad (que, para nosotras, es sinónimo de inclusiva); si bien este hecho no se ha ratificado por nuestro Estado en algunas de las convenciones internacionales existentes (Arrufat y Sanz, 2020). Ello está dando lugar a que la realidad diste de esa opción teórica de disfrute del derecho en cuanto que ello solo acontece, por ejemplo, en las enseñanzas obligatorias. Es decir, acontece en Educación Primaria y Secundaria Obligatoria –que abarca de los 6 a los 16 años– donde se garantiza una escolarización gratuita. Pero, ¿qué pasa con el acceso de los niños y las niñas en edad 0-6? Me gustaría hacer notar que en ocasiones este derecho se ve condicionado por la propia consideración de familia migrante. Durante el presente curso, al menos 40 familias migrantes en Andalucía no habían podido disfrutar del acceso a las escuelas infantiles 0-3 años. Cabe especificar que sí han podido inscribir a sus niñas y niños en la escuela y, de hecho, obtener plaza, sin embargo, no así a las bonificaciones que posibilitan la gratuidad de las mismas en cuanto que el procedimiento diseñado para ello, constituye una barrera que condiciona su disfrute a la consideración de situación de “regularidad” o “irregularidad”, comprometiendo por tanto la protección del menor. Una persona migrante en situación administrativa de “irregular” no puede entregar un DNI, por tanto, cuando inscribe a su hijo o a su hija en la escuela, “no tiene derecho” a esas bonificaciones.

Otro hecho que compromete de manera decisiva la escolarización inclusiva de estas niñas y niños es el momento de acceso a una plaza escolar, que como

también sabemos, ha de garantizarse desde el mismo momento de acogida. La cuestión aquí está en cómo se desarrolla el acceso a dicha plaza. La opción que se articula es aquella adscrita a la denominada “matrícula viva”. Operativamente supone que la asignación de plaza a lo largo del curso en desarrollo se da en los centros que poseen plazas libres, lo que parece lógico. Sin embargo, se ha de hacer notar que los datos muestran que precisamente son estos centros los que disponen de plazas porque acontece en los mismos un proceso de estigmatización –que le lleva a configurarse como centros gueto (Carrasco, Pamies y Narciso, 2011)– asociado a unas altas tasas de concentración de estudiantes de origen migrantes, en los que concurren también otras circunstancias complejas como bajas rentas familiares, falta de acceso a trabajos de calidad de progenitores o situación deficitaria de vivienda. Calero (2020) hace notar que a través del estudio antes citado que la segregación urbana de gran parte de esta población se traduce de igual modo en segregación escolar y determina que mientras el 67,9% del alumnado del alumnado nativo se escolariza a los 15 años en centros públicos, esta cifra alcanza el 80% para el caso de personas migrantes de primera generación y un 76% para los de segunda. Algunas comunidades autónomas han articulado respuestas sobre este asunto. Pe. en el caso catalán se crearon centros y aula de acogida, que tuvieron una fuerte contestación social por su propia naturaleza segregadora. En el caso del País Vasco, se apostó por la reserva de un 10% de las plazas en los centros para el desarrollo de la matrícula viva, articulada a través de las comisiones provinciales de escolarización, precisamente para combatir la guetización.

Si se han enunciado algunas barreras de acceso, también podemos hacer notar otras condicionan la participación el progreso educativo de las niñas, los niños y sus familias (Macia y Llevot, 2019). Las investigadoras señalan, en primer lugar, la barrera que supone el desconocimiento para la gran mayoría de estas, de la propia configuración del sistema educativo o la limitada participación que pueden desarrollar en los centros que concurre en ocasiones con el desconocimiento del idioma, con las visiones diversas de la propia concepción de la educación o las expectativas que tienen de la escuela, barreras que son superadas en algunas ocasiones a través de planes específicos de incorporación de estas o búsqueda de familias de apoyo que actúan como mediadoras interculturales. A ello se suma la creciente digitalización de los centros y de las formas de acceso información que tratan, de hecho, de ser palancas a la participación de estas, pero pueden tornarse en barreras si no se tiene en cuenta la brecha digital entre la población migrante o su desconexión con la escuela. Pongamos algún ejemplo: en Andalucía, el se-

guimiento del progreso educativo y la comunicación con las familias se articulan a través de la aplicación IPasen, aplicación que, aunque posibilita ciertamente las acciones de información y comunicación, resulta para parte de población poco manejable. Un reciente estudio de Rodríguez-Caballero y Fernández Olaskoga (2022) arroja que, en el caso andaluz, el 71,4% de las familias de centros de compensatoria –donde se concentra con frecuencia el alumnado migrante–, participan mínimamente en la escuela y que la mayoría de estas señala que no utilizan esta aplicación.

Pasando a las y los estudiantes, ¿qué barreras se pueden encontrar y que dan lugar a que su progreso también se vea condicionado? Calero (2020) indica que el rendimiento del alumnado migrante, observado desde la tasa de repetición, es alarmante, en cuanto que se dobla respecto al alumnado nativo, siendo del 50,35% en el caso del alumnado migrante de primera generación y del 41,6% para el de segunda. Ello pone de manifiesto que la escuela actual no ofrece respuestas a sus necesidades, generando incluso barreras que comprometen este progreso educativo. Entre ellas, podemos mencionar que, para empezar, este cuenta con escasos apoyo, que se configuran como palancas para la inclusión. En el caso de Andalucía podemos destacar la figura del profesorado de ATAL (Aulas Temporales de Adaptación Lingüística), cuya labor es ampliamente valorada por la comunidad educativa, las familias y el estudiantado (Porrás, García y Vallejo, 2012). Sin embargo, hay que hacer notar que, si el ATAL se convierte en un aula específica para estudiantes migrantes, en vez de configurarse como recurso de apoyo al aula, estamos favoreciendo una situación de segregación que dificulta la convivencia en la diversidad. Por lo tanto, el modelo de ATAL nos provoca como tal un dilema.

Por otro lado, el currículum escolar se convierte en una barrera cuando las niñas y los niños no se ven representados ni valorados a través del mismo (Torres, 2008). Cabe preguntarse, en este sentido, en qué medida los contenidos escolares posibilitan a estos niños y niñas el conocimiento de su cultura o de los escenarios que le son propios, o cómo se ven representados en los libros de texto más allá de una mirada exótica; y por tanto, como contribuyen a la construcción de su identidad. El autor sostiene, de igual modo, una serie de intervenciones curriculares que perpetúan la injusticia. En su obra *La justicia curricular. El caballo de Troya de la cultura escolar* (2010), nos ilumina en relación con la respuesta escolar que perpetúa la injusticia escolar orientada desde los contenidos, porque desde una perspectiva crítica la selección cultural supone la clave desde la que se construye una cultura de la diversidad en interacción con las formas en las que

estos son ofrecidos a través de las prácticas metodológicas. Este hace notar el desarrollo de intervenciones curriculares inadecuadas o propias de un currículum injusto entre las que nos muestra las siguientes:

- 1) Actos de *segregación*, donde se practica el agrupamiento del alumnado en sí y de los contenidos curriculares que se les ofrece, tomando como elemento articulador la diferencia. Ha dado lugar a escuelas diferenciadas por sexos, sostenida desde una idea de inferioridad y desde una posición subordinada de esta; por etnias, como las escuelas para las personas gitanas o para las personas migrantes; por clases sociales que sostienen a una élite económica en escuelas privadas; o por capacidades, legitimando las escuelas especiales.
- 2) Ejercicios de *exclusión*, a través de los cuales se enfatiza la existencia de culturas silenciadas. Se consigue ignorando las culturas de una sociedad. Ello provoca el sostenimiento de discursos dominantes y que perpetúe la invisibilidad de voces, entre las que Torres (2006) destaca las del mundo femenino, el de la infancia, el de la juventud y la tercera edad, el de las personas enfermas, las culturas gays, lesbianas y transexuales, el de las clases trabajadoras y de personas en situación de pobreza, el del mundo suburbano, rural y el marinero, el de las naciones sin estado, el de las minorías étnicas, países orientales y el tercer Mundo y el de las religiones no dominantes, el agnosticismo y el ateísmo.
- 3) La *desconexión*, que sostiene el silenciamiento de voces anteriormente descritas a través de su desarrollo como “día de” como si el resto del año la injusticia no estuviera presente; o de la asignaturalización, donde se trabajan contenidos cuya esencia parece relevante en el siglo XXI, pero donde la propia fórmula de trabajo anula cualquier posibilidad de construir un discurso complejo, quedándose en lo anecdótico y en “lo que toca”.
- 4) La *tergiversación*, a través de la naturalización, que sostiene con frecuencia el carácter innato y biológico de las diferencias para perpetuar situaciones de injusticia o la opción “ni...ni” que evita tomar partido en asuntos que los que se presentan dos bandos, a su vez, como extremos y exagerados, o la psicologización como forma científica, fundamentalmente asociada a la medición de la inteligencia y a su carácter biológico.
- 5) El *paternalismo* tiene que ver con la forma en que presentamos a unas culturas como superiores frente a otras desde una visión jerárquica,

a la vez que devolvemos una imagen de debilidad, de deficiencia o inferioridad de otras culturas a las que pseudo-toleramos amparados en la supuesta situación de inferioridad e incultura de estas. Ante ellas mostramos actuaciones de protección basadas en la caridad, donativos o sacrificios con objeto de sostener la diferencia. Una de las intervenciones inadecuadas de este tipo es lo que se denomina *tratamiento Benetton*, que en esencia frivoliza la tragedia, convirtiéndola en una imagen decorativa.

- 6) La *infantilización* es una forma de sesgo que comprende la *waltdisneyización*, como forma de reducir la carga moral de injusticia a través de una imagen fantástica y dulcificada, que a la vez estimula el conservadurismo o visiones sexistas del mundo y el *currículo de turista*, donde se presentan especialmente los contenidos culturales en base a atributos tratados desde una óptica superficial, como las costumbres o el folclore, sosteniendo igualmente una falsa homogeneidad cultural y la formación de estereotipos.
- 7) Como *realidad ajena o extraña*, donde se presentan las realidades como exóticas, sin atribuirle características compartidas con nuestras propias culturas, como formas de imaginar otros mundos no reales, en vez de enfatizar el encuentro cultural a través de lo que tenemos en común.
- 8) El *presentismo*, como forma de obviar la construcción histórica en la que nos desenvolvemos que permiten comprender el devenir de los acontecimientos.

4. Algunas ideas para avanzar

Desde la Educación Inclusiva existe un fuerte compromiso con la inclusión social, de hecho, su sentido es el de desarticular la exclusión para contribuir a su alcance. Pero ¿cómo podemos hacerlo? Tan relevante es desde esta mirada la detección de barreras como el apunte de palancas que contribuyan al avance. Autoras y autores como Echeita (2004), Porras (2008), González (2008) o López Melero (2011) apuntan algunas de estas palancas a la inclusión que pasamos a apuntar:

- La promoción de la cooperación y solidaridad en las aulas, frente a la competitividad que impide el desarrollo de una comunidad de convivencia y de aprendizaje y genera un clima inhóspito para el alumnado.

- La diversificación del currículum, frente a tendencia homogeneizadora, el currículum estructurado en disciplinas y su fragmentación, la primacía del libro de texto; y la apuesta por situaciones de aprendizaje orientadas a resolver situaciones problemáticas.
- La generación de estructuras flexibles y creativas para la coordinación y trabajo docente que rompan con la tendencia al individualismo y la reformulación de dinámicas de liderazgo hacia opciones inclusivas.
- La organización espacio-temporal flexible y de agrupamientos desde la heterogeneidad, lo que implica una organización ad-hoc.
- La re-profesionalización del profesorado para la comprensión de la diversidad, lo que supone dejar atrás la formación del profesorado como técnico-racional para avanzar hacia la promoción de una que lo enriquezca como investigador de su práctica y de otras.
- La conexión y trabajo con las familias, y la necesidad de apostar por las escuelas democráticas.

Otros autores y autoras complementan lo anterior, presentando la necesidad de un trabajo en valores y de construcción de una comunidad acogedora y segura. En esta línea, Jiménez-Gámez y Goenechea (2014) abogan por la necesidad de incorporar la lucha contra el racismo, la discriminación y los prejuicios, promoviendo valores y actitudes positivas hacia la diversidad cultural. Nosotras apostamos, de igual modo, por el despliegue de propuestas de orquestación del aprendizaje basadas en la cooperación. Y es que sabemos, por ejemplo, que estructuras como el puzzle cooperativo de Aronson, son fórmulas maravillosas para que los chicos y las chicas convivan, tengan que encontrar soluciones juntos y juntas; y, además, con turnos, rotatorios se vayan conociendo y comprendiendo.

Servan (2021) parrafeando a Tamayo (2018) apunta que la escuela requiere “la construcción de modelos interculturales basados en la comunicación simétrica, comunicación armónica e interacción dinámica de culturas, proporcionando un antídoto válido frente al fundamentalismo político, cultural y económico” (p.6), lo que suscribimos. Y añadimos que, para ello, la Educación Inclusiva es la herramienta, ya que esta puede ser una palanca para la inclusión social de las personas migrantes.

5. Referencias bibliográficas

- Arrufat A. y Sanz, J. R. (2020). El derecho a la educación de los niños migrantes. Reflexiones en torno a las dificultades para asegurar el cumplimiento efectivo de su obligación jurídica. *Revista de Educación*, 387, 117-139.
- Booth, T. y Ainscow, M. (2002). Índice de inclusión. Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas. Bristol: CSIE.
- Besalú, X. (2002). *Diversidad cultural y educación*. Madrid: Síntesis.
- Calero, J. (2020). La población de origen inmigrante en el Sistema Educativo Español. En M. Valdés; M.Á. Sancho y M. De Esteban (coords.). *Indicadores comentados sobre el estado del Sistema Educativo Español 2020*, (pp.60-65). Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- Caparrós, E., y García, M. (2021). Éticas para la esperanza de una educación inclusiva. *Tendencias pedagógicas*, 38, 83-97. Doi: 10.15366.tp2021.38.008.
- Carrasco, S., Pàmies, J. y Narciso, L. (2011). La retórica de la educación inclusiva en la incorporación de los niños y niñas inmigrantes al sistema educativo en España: la paradoja de los “espacios de bienvenida educativa”. En F. J. García Castaño y N. Kressova. (Coords.). *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía* (pp. 421-430). Granada: Instituto de Migraciones.
- Caparrós, E., y García, M. (2021). Éticas para la esperanza de una educación inclusiva. *Tendencias pedagógicas*, 38, 83-97. doi: 10.15366.tp2021.38.008.
- Clark, C., Dyson, A. y Millward, A. (1995). Towards inclusive schools: Mapping the field. En C. Clark, A. Dyson y A. Millward (eds). *Towards Inclusive Schools?* (pp. 1-14). London: David Fulton.
- Duk, C., y Murillo, F. J. (2016). La inclusión como dilema. *Revista latinoamericana de educación inclusiva*, 10(1), 11-14.
- Echeita, G. (2004). ¿Por qué Jorge no puede ir al mismo colegio que su hermano? Un análisis de algunas barreras que dificultan el avance hacia una escuela para todos y con todos. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 2(2), 30-42.
- Echeita, G. y Ainscow, M. (2011). La educación inclusiva como derecho. Marco de referencia y pautas de acción para el desarrollo de una revolución pendiente. *Tejuelo*, 12, 26-46.
- Escudero, J.M., y Martínez, B. (2011). Educación inclusiva y cambio escolar. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55, 85-105.
- Essomba, M. (2014). Políticas de escolarización del alumnado de origen extranjero en el estado español hoy. Análisis y propuestas. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 17 (2), 27-27.
- García-García, M., y Goenechea, C. (2011). Identificando buenas prácticas interculturales desde claves inclusivas. *Educacion y futuro digital*, 1, 74-88.

- González-González, M. (2008). Diversidad e inclusión educativa: algunas reflexiones sobre el liderazgo en el centro escolar. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(2), 82-99.
- Gualda, E. (2011). *Integración, ciudadanía y gestión de la diversidad*. en Gualda, E. (ed.): *Inmigración, ciudadanía y gestión de la diversidad* (pp. 15-29). Sevilla: UNIA-SAE.
- Jiménez Gámez, R.Á. (2004). *Inmigración, interculturalidad y curriculum: la educación en una sociedad multicultural*. Sevilla: MCEP.
- Jiménez Gámez, R. Á. (2010). ¿Diálogo o confrontación de culturas en Ceuta?: un estudio de caso en un Instituto de Educación Secundaria. *Revista de Educación*, 352, 431-451.
- Jiménez Gámez, R. Á. (2017a). Diversidad cultural y lingüística, identidad e inmigración: algunas conclusiones y propuestas desde la investigación educativa. *Revista de Educación Inclusiva*, 5(1), 139-156.
- Jiménez Gámez, R. Á. (2017b). Los dispositivos de acogida de los ENAF (Élèves Nouvellement Arrivés en France): una revisión crítica y comparativa desde una óptica inclusiva. *Profesorado: revista de curriculum y formación del profesorado*, 15(3), 263-278.
- Jiménez Gámez, R. Á. (2020). Políticas y prácticas de la inclusión socioeducativa de la inmigración en Francia. *Márgenes: revista de educación de la Universidad de Málaga*, 1 (2), 19-33.
- Jiménez Gámez, R.Á. y García-García, M. y Cotrina, M. (2012). Educative Assimilation as a Process of Exclusion: the case of immigrant students and ATALs in Cadiz, Spain. *Power and Education*, 4(2), 173-184.
- Jiménez Gámez, R.Á. y Gonenechea, C. (2014). *Educación para una ciudadanía intercultural*. Madrid: Síntesis.
- Jiménez Gámez, R. Á., Sánchez-Núñez, C. A., García-García, M. y Cotrina, M. (2011). Explorar y comprender el fracaso escolar en el contexto multicultural de Ceuta. Respuestas de la institución escolar. In *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía* (pp. 133-147). Instituto de Migraciones.
- López Melero, M. (2011). Barreras que impiden la escuela inclusiva y algunas estrategias para construir una escuela sin exclusiones. *Innovación educativa*, 21, 37-54.
- Macia, M. y Llevot, N. (2019). *Familias y escuelas. La implicación de las familias extranjeras en las escuelas*. Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida.
- Parra, J.M. (2010). La Educación en valores y su práctica en el aula. *Tendencias Pedagógicas*, 8, 69-88.
- Parrilla, Á. (2002). Acerca del origen y sentido de la educación inclusiva. *Revista de Educación*, 327, 11-29.
- Porrás, R. (1998). *Una escuela para la integración educativa. Una alternativa al modelo tradicional*. Sevilla: M.C.E.P.
- Porrás, R., García, M. y Cotrina, M. (2009). Posibilidades y límites del programa de ATAL en el marco de una escuela inclusiva. El caso de la provincia de Cádiz. *Revista de Educación inclusiva*, 2(1), 11-28.

- Rodríguez-Caballero, C., y Fernández-Olaskoaga, L. (2022). Las TIC como vía de comunicación familia-escuela en la educación compensatoria. *Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa-RELATEC*, 21(1), 97-114.
- Santos Guerra, M.Á. (2002). *La escuela que aprende*. Madrid: Morata.
- Serván C. (2021). Educación Intercultural a través de las experiencias de vida de personas migrantes. En Actas CIMIE (2021). *Evidencias Educativas que mejoran el mundo*. Brcelona, 1 y 2 de julio de 2021.
- Slee, R. (2012). *La escuela extraordinaria: exclusión, escolarización y educación inclusiva*. Madrid: Morata.
- Skidmore, D. (2004). *Inclusion: The Dynamic of School Development*. Maideenhead: Open University Press.
- Tamayo, J.J. (2018). Los desafíos de la educación hoy: Laicismo, conciencia crítica, interculturalidad, justicia de género y utopía. En R. Vázquez. (Ed.), *Reconocimiento y Bien Común* (pp. 259-284). Madrid: Morata.
- Torres, J. (2008). Diversidad cultural y contenidos escolares. *Revista de Educación*, 345, 83-110.
- Torres, J. (2010). *La justicia curricular. El caballo de Troya de la cultura escolar*. Madrid: Morata.
- UNESCO (2008). *La Educación Inclusiva: el camino hacia el futuro*. Ginebra: UNESCO. Recuperado de http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48-3_Spanish.pdf

Capítulo X.

EL PROGRAMA INTERCULTURAL CITIES (ICC) Y LA RED ESPAÑOLA DE CIUDADES INTERCULTURALES (RECI)¹

MIGUEL ÁNGEL CEPILLO GALVÍN²

Universidad de Cádiz

1. Introducción

El fenómeno migratorio ocupa cada vez mayor atención política y mediática en Europa, lo que no resulta extraño teniendo en cuenta el profundo impacto que viene produciendo el mismo desde hace décadas en la conformación de unas sociedades europeas cada vez más complejas y diversas.

Constituye una buena muestra de esto último los datos indicados en el Plan de Acción de la Unión Europea en materia de Integración e Inclusión para el período 2021-2027, que señala que alrededor de 34 millones de habitantes de la Unión nacieron fuera de ella (en torno al 8% de la población total) y el 10% de los jóvenes (de entre 15 y 34 años) nacidos en un país de la Unión Europea tienen al menos un progenitor de origen extranjero (Cepillo Galvín, 2021).

¹ Este trabajo supone una versión ampliada de las palabras pronunciadas por su autor en el marco del Acto de Inauguración de la *Jornada sobre Ciudades interculturales: Alianzas y sinergias entre instituciones y sociedad civil para la convivencia*, celebrada el 19 de diciembre de 2023 en el Campus de Jerez (<https://lab3in-indess.uca.es/jornada-sobre-ciudades-interculturales-alianzas-y-sinergias-entre-instituciones-y-sociedad-civil-para-la-convivencia/>).

² Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y Co-Director del Laboratorio de Inmigración, Interculturalidad e Inclusión Social (Lab3in).

Resulta igualmente destacable el cambio demográfico que se viene produciendo paulatinamente en Europa, debido a las bajas tasas de natalidad de los ciudadanos europeos, que hacen que sea la población inmigrante el principal factor de cambio a ese respecto. Países como España, Francia y el Reino Unido experimentan un crecimiento demográfico atribuible en gran medida a la inmigración (Wood, 2009).

Es por ello que uno de los retos principales a los que han de enfrentarse actualmente los Estados europeos, así como sus países vecinos, es el consistente en integrar adecuadamente a todas esas personas de origen migrante en sentido amplio, con culturas, tradiciones, religiones, idiomas y creencias diversas desde la perspectiva de la inclusión, fomentando modelos de convivencia intercultural en todos los ámbitos de la sociedad.

Se revela entonces como una necesidad pasar de la retórica sobre la interculturalidad a una puesta en acción, donde la teoría se traduzca en políticas y acciones prácticas que generen resultados concretos (Zapata-Barrero y Pinyol Jiménez, 2013).

A ese respecto, consideramos de particular relevancia el programa *Intercultural Cities* (ICC), que pasamos a analizar a continuación, en la medida en que como veremos supone un enfoque práctico y bien estructurado sobre cómo gestionar adecuadamente esa diversidad cultural desde el prisma de la interculturalidad.

2. El Programa Intercultural Cities

El Programa *Intercultural Cities* (ICC) fue lanzado como una iniciativa piloto conjunta del Consejo de Europa y la Comisión Europea, coincidiendo con el Año Europeo del Diálogo Intercultural en 2008.

Dicho programa se estableció para examinar el impacto de la diversidad cultural y la migración desde la perspectiva de las ciudades europeas, y para identificar estrategias y políticas que pudieran ayudar a las ciudades a trabajar con la diversidad como un factor de desarrollo. Su objetivo era ampliar y profundizar la discusión sobre estos temas más allá de los titulares de las noticias, centrándose en la realidad de cómo las personas conviven y construyen sus ciudades diariamente. El programa también buscaba proponer políticas y métodos prácticos

que las ciudades de toda Europa pudieran adoptar y de los que se beneficiaran (Wood, 2009).

Habría que destacar que, a pesar de ser una iniciativa europea, el programa ICC engloba actualmente no sólo a ciudades europeas sino también de Australia, Canadá, Corea, Japón, Israel, México, Marruecos y Estados Unidos.

El modelo de integración intercultural se basa en la premisa de que la diversidad, gestionada adecuadamente, es un activo y una oportunidad clave para el desarrollo social, económico, educativo y cultural de las ciudades. Enfatiza la interacción positiva y el intercambio entre diferentes culturas, sin ignorar la importancia de preservar las identidades culturales específicas. En ese sentido, se guía por los principios de igualdad, diferencia e interacción positiva (Giménez, 2003). Hay quienes sostienen que en realidad quedaría estructurado a cuatro principios: igualdad, reconocimiento de la diversidad, apoyo a la interacción positiva, ciudadanía y participación activas (CDADI, 2021).

En lo que se refiere a la igualdad, supone garantizar los mismos derechos, deberes y oportunidades sociales para todas las personas, combatiendo activamente la discriminación y la exclusión. Esto va más allá de la igualdad formal, buscando abordar la discriminación indirecta y sistémica (Consejo de Europa, 2017).

Por otra parte, se reconoce y valora la diversidad cultural como un recurso y no como un problema. Ello supone oponerse al determinismo cultural, postulando que las personas tienen identidades múltiples y fluidas (Consejo de Europa, 2017), que se adaptan al contexto y varían con el tiempo (MATIZ, 2021). La interculturalidad reconoce la importancia de la cultura para construir comunidades cohesionadas y subraya “el derecho de todas las culturas a contribuir al paisaje cultural de la sociedad donde se encuentran” (Consejo de Europa, 2012).

En cuanto a la interacción, constituye la piedra angular de la pedagogía urbana de la integración intercultural (Consejo de Europa, 2017). Se trata de promover el encuentro positivo y constructivo entre personas de diferentes orígenes culturales, de género, identidad sexual, edad, estatus socioeconómico, etc., en la medida en que “sin interacción no puede haber socialización, y sin socialización, no puede haber comprensión mutua” (Zapata-Barrero y Pinyol Jiménez, 2013).

Compartir el poder es otro elemento clave de la filosofía intercultural, y significa involucrar a personas diversas en la toma de decisiones a nivel local, subrayando la centralidad de la ciudad como “contenedor y conductor del cambio so-

cial”, impulsando la comprensión y aplicación práctica de la “ciudadanía urbana” (Consejo de Europa, 2017).

A ese respecto, Javier de Lucas sostiene que la ciudadanía “debe regresar a su raíz y asentarse en la condición de residencia”, no únicamente en la nacionalidad. Esto otorga importancia a la vecindad y a la ciudadanía local, facilitando la participación de los inmigrantes en las tareas, necesidades y derechos propios de ésta (De Lucas, 2009).

Pero no podemos olvidar que siguen existiendo obstáculos a dicha participación, en la medida en que “los inmigrantes son todavía percibidos como trabajadores y no como actores cívicos y políticos”, lo que provoca que sus derechos políticos estén limitados y que su participación cívica se enfrente a restricciones legales (Miravet, 2006).

Como hemos comentado, el programa ICC supone un enfoque práctico y bien estructurado sobre cómo gestionar adecuadamente esa diversidad cultural desde el prisma de la interculturalidad. En efecto, cuenta con una estrategia, herramientas específicas y, sobre todo, con una delimitación precisa de lo que supone la puesta en práctica de dicho programa a partir de la definición de Ciudad Intercultural (Consejo de Europa, 2012):

“La Ciudad Intercultural tiene una población diversa que incluye a personas de distintas nacionalidades, orígenes, lenguas o religiones/creencias. La mayoría de ciudadanos consideran que la diversidad es un recurso, no un problema, y aceptan que todas las culturas cambian cuando coinciden en el espacio público.

Las autoridades de la ciudad abogan públicamente por el respeto por la diversidad y por una identidad plural de la ciudad. La ciudad combate activamente el prejuicio y la discriminación y garantiza la igualdad de oportunidades para todos, adaptando sus estructuras, instituciones y servicios de gobernanza a las necesidades de una población diversa, sin traicionar los principios de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho. En asociación con la empresa, la sociedad civil y los profesionales de los servicios públicos, la Ciudad Intercultural desarrolla una serie de políticas y acciones para fomentar una interacción mayor entre los diversos grupos. El alto nivel de confianza y cohesión social ayudan a prevenir los conflictos y la violencia, incrementan la efectividad de las políticas y hacen que la ciudad sea atractiva tanto para las personas como para los inversores”.

La construcción de una ciudad intercultural requiere un fuerte liderazgo político que declare el compromiso de la ciudad con una comunidad inclusiva y pluralista. Implica la revisión de las políticas urbanas a través de una “lente in-

tercultural”, buscando un cambio cualitativo en las relaciones entre autoridades, instituciones y ciudadanos (Wood, 2009).

El programa ICC ofrece herramientas y metodologías para apoyar a las ciudades en el desarrollo, implementación y evaluación de sus estrategias, entre las que merece a nuestro juicio particular atención el Índice de Ciudades Interculturales (ICC INDEX).

El ICC INDEX es efectivamente una herramienta clave del programa ICC, del que se pueden destacar varios rasgos distintivos:

- a) **Evalúa y compara el progreso de las ciudades:** Su objetivo principal es ayudar a las ciudades a hacer un balance de sus logros y desafíos en la implementación de estrategias interculturales. Permite evaluar el progreso a lo largo del tiempo y la comparación de ciudades según sus fortalezas y necesidades (Consejo de Europa – Comisión Europea, 2008/2009). Al utilizarlo de manera sistemática y repetida, las ciudades pueden tomar decisiones más informadas sobre el impacto a largo plazo de sus políticas.
- b) **Monitorea los esfuerzos de las ciudades:** El Índice ICC se enfoca en conocer los esfuerzos que las ciudades realizan para fomentar la participación, la interacción, la igualdad de oportunidades y la integración de los principios de interculturalidad y las ventajas de la diversidad. No pretende por lo tanto ser un instrumento de carácter evaluativo, sino más bien uno que permita a las ciudades participantes determinar aquellos puntos en los que resultaría conveniente seguir avanzando para el logro de tales objetivos (Zapata-Barrero y Pinyol Jiménez, 2013).
- c) **Genera reflexión y aprendizaje mutuo:** Es una herramienta de aprendizaje y reflexión que busca iniciar discusiones dentro del gobierno local sobre el significado práctico de la integración intercultural, probar hipótesis sobre la relación entre la política intercultural y resultados específicos como el desempeño económico, la confianza en las instituciones públicas, la calidad de vida y la seguridad, así como estimular el aprendizaje mutuo y sugerir formas de mejora futura (Consejo de Europa, 2019).
- d) **Recopila datos exhaustivos:** Se basa en un cuestionario de 90 preguntas que abordan el contexto local y demográfico, las políticas, estructu-

ras y acciones interculturales, y diversas áreas de gobernanza/políticas. Las preguntas se ilustran con ejemplos basados en la experiencia de ciudades que participan en el programa Ciudades Interculturales.

- e) Proporciona informes y recomendaciones detalladas: El Consejo de Europa elabora un informe analítico que incluye los resultados de la ciudad en diferentes áreas de gobernanza/políticas, gráficos comparativos con el promedio de la red o ciudades similares, buenas prácticas de la ciudad, y recomendaciones basadas en ejemplos de otras ciudades para mejorar sus puntuaciones.

Junto con el ICC INDEX resulta también particularmente destacable otro instrumento con el que cuenta el programa ICC, la *Rendición de cuentas basada en resultados*, que sirve para estructurar el desarrollo de la estrategia y evaluar los resultados sobre el terreno, con la participación de la comunidad en la definición de objetivos e indicadores de éxito (Consejo de Europa, 2012).

Los resultados se evalúan de forma constante y las soluciones a los problemas detectados se plantean de forma colectiva, con la participación de las agencias públicas, de la ciudadanía y de la comunidad en general.

La Rendición de cuentas basada en resultados no se utiliza en realidad como es un instrumento de gestión, sino como un mecanismo para movilizar a la gente en general y a las entidades públicas en torno a un objetivo común.

3. La Red Española de Ciudades Interculturales

La Red de Ciudades Interculturales (RECI) es una iniciativa que forma parte del programa ICC. El objetivo principal de la RECI es conectar a distintas ciudades del territorio español que cuentan con programas interculturales para intercambiar experiencias y discutir estrategias de diseño y acción en la gestión de la diversidad.

La Red tiene como objetivo promover la interacción entre los responsables políticos y los actores de la sociedad civil de tales ciudades, con el fin de favorecer un mayor desarrollo de sus políticas y prácticas interculturales.

Desde su creación en enero de 2011, la RECI ha funcionado como un espacio de diálogo y cooperación intenso entre las ciudades participantes. Las ciudades

actualmente integrantes de la Red son Barakaldo, Barcelona, Bilbao, Cartagena, Castellón de la Plana, Donostia-San Sebastián, Fuenlabrada, Getafe, Getxo, Jerez de la Frontera, Logroño, Manlleu, Pamplona-Iruña, Sabadell, Salt, Santa Coloma de Gramenet, Santander, Tenerife, Torremolinos, Tortosa, Valencia, Valladolid y Zaragoza. Málaga y Parla son también ciudades que forman parte del programa ICC.

A lo largo de estos años la RECI ha logrado consolidar una relación entre el personal técnico y político dentro de los ayuntamientos, estableciendo un contexto institucional idóneo para discutir y compartir (Zapata-Barrero y Pinyol Jiménez, 2013bis).

Se ha conformado en la práctica como “un espacio donde dialogar sobre la realidad municipal y un laboratorio donde elaborar instrumentos y herramientas rigurosos e innovadores para encontrar soluciones a retos específicos” (Arribas y Caorsi, 2021).

La RECI trabaja en identificar y poner en valor acciones e instrumentos municipales que han tenido un impacto significativo, sirviendo de referencia para otras ciudades. Se diferencia entre “prácticas buenas” (*good practice*) que logran sus objetivos eficazmente, y “buenas prácticas” (*best practice*) que son excelentes, replicables y se adecúan a los objetivos estratégicos y al marco teórico del programa (Zapata-Barrero y Pinyol Jiménez, 2013bis). Estos mismos autores señalan que los requisitos para hablar de una buena práctica intercultural serían los siguientes:

- Tiene un impacto tangible en la mejora de la calidad de la vida de la gente;
- Es sostenible social, cultural y económicamente, y proporciona beneficios a largo plazo;
- Permite la transferibilidad, pues distintos aspectos de la acción/instrumento/política pueden aplicarse en otros lugares o en otros sectores;
- Es eficaz y eficiente, en la medida que establece claramente sus objetivos, usa racionalmente los recursos disponibles y evalúa los resultados;
- Promueve la colaboración entre lo público y lo privado, y entre actores distintos de la sociedad;
- Garantiza la lógica interdisciplinar e intersectorial, aprovechando conocimientos y experiencias de todas las disciplinas y de los distintos sectores de la sociedad;
- Fomenta la participación, estableciendo mecanismos de consulta y participación abiertos a todos los individuos de una sociedad;
- Genera consenso en la medida en que implica a la mayoría de ciudadanos;
- Implica evaluación continuada, para determinar en cada momento la consecución de los objetivos y la utilización racional de los recursos”.

La RECI considera el reto de implicar a los medios de comunicación como un área de mejora importante, teniendo en cuenta el papel de los medios en la creación de opinión, en la transmisión del mensaje intercultural y en el desmantelamiento de prejuicios y estereotipos (Zapata-Barrero y Pinyol Jiménez, 2013bis). Se busca en definitiva que los medios presenten noticias de forma responsable, fomentando una cobertura equilibrada y utilizando la diversidad cultural como recurso.

4. Referencias bibliográficas

- Arribas, R. A. y Caorsi, L. (2021). RECI: una década de interculturalidad. RECI.
- Cepillo Galvín, M. A. (2021). “Notas sobre Plan de Acción de la Unión Europea en materia de Integración e Inclusión para el período 2021-2027”. ·En Del Valle Gálvez, J. (Dir.), Calvo Mariscal, L. y El Houdaigui, R. (Coords.), *Inmigración y Derechos Humanos en las fronteras exteriores del sur de Europa*. Dykinson.
- Comité Director sobre la lucha contra la discriminación, la diversidad y la inclusión –CDADI– (2021), Marco modelo para una estrategia de integración intercultural a escala nacional. Estrategias de integración intercultural: gestionar la diversidad como una oportunidad. Consejo de Europa.
- Consejo de Europa – Comisión Europea (2008/2009). *Intercultural cities: governance and policies for diverse communities – Final report*.
- Consejo de Europa (2012). *La Ciudad Intercultural paso a paso. Guía práctica para aplicar el modelo urbano de integración intercultural*.
- Consejo de Europa (2017). *New paradigm INTERCULTURAL CITIES. Bridging the equality, diversity and inclusion agendas*.
- Consejo de Europa (2019). *Índice de Ciudades Interculturales 2019 – Una visión general metodológica*.
- De Lucas, J. (2009). *Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político*. Papers, núm. 94.
- Giménez Romero, C. (2003). *Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad. Propuesta de clarificación y apuntes educativos*. Educación y Futuro - Revista de investigación aplicada y experiencias educativas, núm. 8.
- MATIZ (2021). *Manual de competencias interculturales aplicadas al desarrollo de proyectos en la Administración Pública*. Fundación general Universidad La Laguna.
- Miravet, P. (2006). *Algunos problemas para la participación cívica y política de los inmigrantes*. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, núm. 14.
- Wood, P. (Ed.) (2009). *Intercultural Cities. Towards a model for intercultural integration*. Consejo de Europa.

- Zapata-Barrero, R. y Pinyol Jiménez, G. (eds.) (2013). Manual para el diseño de políticas interculturales. GRITIM-UPF.
- Zapata-Barrero, R. y Pinyol Jiménez, G. (2013bis). “La importancia de una cultura de red local intercultural: la experiencia RECI (Red de Ciudades Interculturales)”. En Aja Fernández, E. y otros (Coords.), *Inmigración y crisis: entre la continuidad y el cambio*. Fundación CIDOB.

Capítulo XI.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE INTERCULTURALIDAD EN EDUCACIÓN EN EL CONTEXTO EUROPEO: TENSIONES Y VIRAJES

INMACULADA ANTOLÍNEZ DOMÍNGUEZ¹

Universidad de Cádiz

1. Introducción

El presente trabajo recoge algunas de las conclusiones que están emergiendo, de forma exploratoria, a partir del análisis del discurso de textos oficiales de la Unión Europea donde se aborda el papel de la educación para revertir desigualdades. Dicha tarea se viene realizando en el contexto del proyecto Horizon 2020 “Smooth educational spaces. Passing through enclosures and reversing inequalities through educational commons” (2021-2024) y del proyecto FEDER “Agenciamientos políticos, Interculturalismos y (Anti)racismos en Andalucía” (2021-2023).

La interculturalidad ha sido uno de los conceptos a tener en cuenta en el análisis documental, sobre todo a partir de la década de los noventa del siglo pasado cuando comienza a tener un protagonismo propio y a formar parte de declaraciones e informes de diversa índole. En este trabajo vamos a centrarnos en el papel fundamental otorgado a la educación en las políticas de la Unión Europea para favorecer el diálogo intercultural, el fortalecimiento de la identidad europea y el respeto a su vez de las diversidad cultural y religiosa de los países miembros.

¹ Profesora Titular de Trabajo Social y Servicios Sociales de la Universidad de Cádiz.

El capítulo se dividirá en diferentes apartados. El primero de ellos abordará la aclaración de los conceptos centrales sobre los que versa el trabajo tales como interculturalidad o multiculturalidad, entre otros. El segundo apartado se centrará en explicitar el lugar de enunciación de la educación intercultural en la Unión Europea desarrollando los antecedentes de lo que Zapata-Barrero (2017) denomina como “paradigma intercultural”. El tercero desarrolla lo que denominamos “hitos” de las políticas europeas para la atención a la diversidad desde la atención a los/as hijos/as de trabajadores migrantes, menores con discapacidad, mujeres o el propio desarrollo en sí del mencionado paradigma intercultural. El último apartado se focaliza en las conclusiones extraídas sobre la propuesta teórica y práctica de las políticas interculturales en el contexto europeo, sobre todo en el ámbito educativo, así como su posible viraje hacia la inclusión. Igualmente, se incluyen algunas de las propuestas que se plantean desde la interculturalidad crítica y que podrían ser de interés en el contexto europeo.

2. Aclaraciones conceptuales

Partimos de que los conceptos de interculturalidad, multiculturalidad (y pluriculturalidad) son términos diferentes con contenidos semánticos diferenciados y nos sumamos a las posturas que defienden la necesidad de clarificar y distinguir su significado (Walsh, 2002; García Canclini, 2004; Gundara y Portera, 2008).

Desde este punto de partida, entendemos por “interculturalidad” un término que refiere a procesos de interacción, negociación, comunicación y conflicto en “deseables” condiciones igualitarias entre diferentes grupos culturales. Frente a ello, la “multiculturalidad” sería un término puramente descriptivo que recoge la multiplicidad de grupos culturales en un contexto dado sin que haya una interacción necesaria entre ellos. Finalmente, por pluriculturalidad se sugiere una pluralidad histórica y actual en la que varias culturas comparten un espacio territorial y conforman una identidad nacional.

Cabe mencionar la distinción que varios autores llevan décadas poniendo sobre la mesa entre “interculturalidad” y “multiculturalidad” frente a “interculturalismo” y “multiculturalismo”. Siguiendo a Dietz (2007), los dos primeros responderían al plano fáctico de los hechos mientras que los segundos se ubicarían en el plano normativo y de propuestas sociopolíticas y éticas. El multiculturalis-

mo se basaría en el mero reconocimiento de la diferencia según los principios de igualdad y diferencia y el interculturalismo en la búsqueda de la convivencia en la diversidad según los principios de igualdad, diferencia e interacción positiva. Por todo ello, a la hora de hablar de “interculturalidad” se hace necesario hacer referencia a los otros conceptos ya que, históricamente, se mantienen estrechamente relacionados. Así, el uso de uno u otro ha estado marcado por el contexto geográfico en el que se ha desarrollado siendo mayoritario el uso del término “multicultural” en Estados Unidos y la Europa anglosajona frente al término “intercultural” en América Latina y la Europa continental (Antolínez, 2011).

Por otro lado, Cristina Alemann-Guionda (2009) ha apuntado igualmente la relevancia de otros conceptos tales como educación antirracista, educación anti-opresiva o educación para la justicia social, entre otros. Según la autora, la educación intercultural ha seguido siendo el paraguas donde enmarcarlos añadiendo que la diferencia entre dichos términos es más semántica que sustantiva, siendo más evidente en la práctica que en la teoría.

3. Locus de enunciación de la educación intercultural en el contexto europeo

Según algunos autores, desde Estados Unidos el multiculturalismo se traslada a Europa viviendo diferentes evoluciones en función de su contextualización continental o no. Siguiendo a Abdallah Pretceille (2001) nos encontraríamos ante dos modelos de gestión de la diversidad cultural. El primero de ellos sería el modelo multicultural anglosajón, fuertemente inspirado por la tradición norteamericana y que permitiría a todo individuo la posibilidad de pertenecer a una comunidad distinta a la del Estado-Nación. Este modelo se basaría en la prioridad que se da al “grupo de pertenencia” partiendo de las definiciones que los propios grupos dan a priori y su vinculación con una realidad social, política y educativa. Les caracteriza la consideración de los mismos como grupos homogéneos en su interior así como la localización espacial en barrios étnicos o guetos. El reconocimiento de su existencia va acompañado del reconocimiento de una serie de derechos, muchas veces formulados en forma de “discriminación positiva”. Junto a ello, se plantea un cierto relativismo cultural y, se considera, que “la manifestación de las diferencias en el marco de la vida colectiva y pública (...) es el mejor medio para reconocerlas”, como puede ser las escuelas, universidades y demás instituciones sociales (Abdallah Pretceille, 2001, p. 23).

Frente a ello la orientación intercultural, de inspiración francófona, representa una alternativa a la corriente multicultural, estrechamente vinculada a la historia de descolonización y el fenómeno de la inmigración en diversos países de la Europa continental.

De esta forma, la versión multicultural en el contexto anglosajón se ha basado en medidas institucionales de “acción afirmativa” y “discriminación positiva” para con aquellas minorías autóctonas o alóctonas que se encuentran en proceso de reafirmación de su identidad étnica y/o cultural, mientras que en el contexto europeo continental, la necesidad no ha estado tanto en “empoderar” a las minorías sino en reconocer “la incapacidad manifiesta de las sociedades mayoritarias de hacer frente a los nuevos desafíos de la heterogeneidad, de la creciente complejidad sociocultural y, en resumidas cuentas, de la diversidad como característica de las futuras sociedades europeas” (Dietz y Mateos, 2008, p. 33).

Partiendo de esta distinción, la educación intercultural en Europa ha estado articulándose en torno a la noción de “competencias” fomentando la interculturalización de estas tanto en los grupos minoritarios como, sobre todo, mayoritarios. Se busca así ofrecer a todos los individuos las mismas oportunidades a través de disposiciones universales que se espera beneficien a los más necesitados. Desde este punto de vista, la educación intercultural se comienza a utilizar en el discurso político europeo desde la década de los ochenta definiéndose como un tipo de educación acorde con las necesidades de respeto a la diversidad y búsqueda de la convivencia democrática que define las líneas políticas y educativas de la Unión Europea y los estados miembros.

Sin embargo, ¿desde cuándo podríamos hablar de actuaciones dirigidas a la atención de la diversidad o de ciertas otredades? Para abordar esta cuestión vamos a basarnos en el concepto de “hito”, de Teresa del Valle (1997) entendido como “aquellas decisiones, vivencias, que al recordarlas se constituyen en una referencia significativa” (Del Valle, 1997, p. 61).

Así, un primer hito podría ser la propia construcción de Europa tras la 2ª Guerra Mundial. Tras ello, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y, sobre todo, la propia constitución de la Comunidad Económica Europea a través de los Tratados de Roma de 1957 con el objetivo de construir una Europa que cooperase para reconstruir su economía y evitar un nuevo conflicto, así como ser competitiva frente a Estados Unidos y la Unión Soviética.

En estrecha relación con ello, están las migraciones dentro de la propia Europa tras la guerra donde países como Alemania, Francia, Suiza, Bélgica, Países

Bajos, Luxemburgo Suecia o Reino Unido se convierten en receptores de minorías étnicas y dialectales de diferentes regiones europeas que se desplazan con la clara intención de trabajar en estos países.

A su vez, esta cuestión está vinculada a la toma de conciencia sobre la identidad europea y cómo dicha identidad común tiene que dialogar e incluir la diversidad lingüística y cultural, presente e histórica. De ahí que se le empiece a prestar atención no sólo a la construcción de un mercado económico común sino a la cuestión cultural, ese terreno pantanoso tan difícil de abordar y, sobre todo, de legislar. En este sentido, el Consejo de Europa ha sido fundamental desde la década de los cincuenta.

Ya en la década de los sesenta tienen un papel importante también los diferentes movimientos sociales que reivindican su diferencia. Nos referimos a los movimientos feministas, a todos aquellos relacionados con la reafirmación étnica o cultural, movimientos por los derechos civiles, estudiantiles, pacifistas, o gays y lésbicos, entre otros.

Por último, señalamos también el intercambio entre la comunidad científica y organismos supranacionales tales como la UNESCO o la OCDE con asociaciones que tienen revistas y organizan congresos específicos, tales como la *International Association for Intercultural Education*. En este sentido, la crítica académica ha aportado también al forjamiento y reflexión sobre la interculturalidad.

4. Hitos en las políticas europeas

Una vez planteado el lugar de enunciación de las políticas educativas europeas dirigidas a la atención a la diversidad, proponemos desarrollar a continuación aquellos hitos de relevancia que pueden servir de precedente de lo que denominaremos paradigma de la interculturalidad.

4.1. La otredad que hay que incluir en el discurso de la Unión Europea: trabajadores migrantes

En la constitución de la Comunidad Europea tras la II Guerra Mundial, los Tratados Originarios sientan las bases para una cierta movilidad de trabajadores de unos Estados a otros. Este hecho tuvo como consecuencia el nacimiento de un

panorama europeo diverso en el que minorías lingüísticas y dialectales, trabajadores extranjeros residentes, inmigrantes, descendientes de personas que emigraron, etc. han tenido que ser atendidos en asuntos tan básicos como la educación.

Desde principios de los 70 del siglo XX, el Consejo de Europa ha ido adoptando diferentes estrategias de multiculturalismo o pedagogía multicultural (Portera, 2008). La respuesta de la Unión Europea a esta realidad diversa comenzó desde los mismos Tratados Originarios y fue reafirmada en la Carta Social Europea en sus artículos 14 y 19. En ambas se recoge parte de la política social de la Comunidad Europea basada en el compromiso de todos los Estados a la atención y protección de los trabajadores migrantes y sus familias. A ello se unió la resolución 68/2 sobre Servicios Sociales a favor de los Trabajadores Migrantes, de 28 de enero de 1968 que sirvió de base para las medidas educativas que se desarrollaron posteriormente.

Será la Resolución 70/35 sobre la escolarización de los hijos de los trabajadores migrantes del 27 de noviembre de 1970 la que defina las primeras líneas de la política educativa europea. Se considera que el derecho a la educación es un bien inalienable y que existe la necesidad de proteger, en interés de los hijos de los trabajadores migrantes, su patrimonio cultural y lingüístico, así como hacerles disfrutar de la cultura del país de acogida, al tiempo que plantean que la escolarización favorecería la adaptación e integración de hijos y padres (Valle, 2006, p. 29). Desde un primer momento se busca la cooperación entre todos los Estados miembros para conseguir estos fines, como se aprecia en la resolución de los Ministros de Educación, de 16 de noviembre de 1971, relativa a la cooperación en el dominio de la enseñanza.

En 1976 tiene lugar un Programa de Acción en el cual, en una de sus acciones, se proponen una serie de medidas tales como: organizar una enseñanza acelerada del idioma de acogida, mantener una enseñanza de la lengua y cultura de origen y ampliar la información a las familias sobre las oportunidades de educación y formación. De alguna manera se estaba dando una doble estrategia como señala Portera (2008): “To promote both the integration of these children within host country schools and also maintain cultural and linguistic links to the country of origin, so as to facilitate possible school reintegration” (p. 483).

Ello obliga a que los Estados garanticen la educación gratuita en su etapa obligatoria, que se lleven a cabo medidas para el aprendizaje de la lengua vehicular, que se desarrollen metodologías adaptadas a las necesidades de los sujetos,

que se asegure la enseñanza de la lengua y cultura de origen y que se incentive la formación del profesorado que imparta estas enseñanzas.

En síntesis, analizando las diferentes conferencias estimuladas por el Consejo de Europa², vemos como la manera en que está planteada la atención educativa a estas minorías está vinculada a los “problemas” relacionados con la educación de los trabajadores migrantes, así como el mantenimiento con la lengua y países de origen (Portera, 2008). Los estudios sobre la atención educativa a minorías extranjeras en diferentes países señalaban que los hijos de trabajadores migrantes presentaban la tasa más alta de paro, los trabajos peor remunerados y menos cualificados y ciertos retrasos respecto al curso escolar, aunque estos datos se refieren sólo a los alumnos migrantes de terceros países (Valle, 2006). Añade Besalú (2002) que, en esta época temprana, estas medidas surgen fruto de la atención a un problema estrictamente pedagógico relativo al bilingüismo y al bajo rendimiento escolar de los hijos de inmigrantes extranjeros.

4.2. *La otredad que hay que incluir en el discurso de la Unión Europea: Niños disminuidos, mujeres, trabajadores itinerantes y minorías gitanas*

Cabe señalar que, en la década de los ochenta, otras cuestiones aparecen de interés en la política educativa de la Unión Europea. Así, las Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo, de 14 de mayo de 1987, relativas a un programa de colaboración europea sobre la integración de los niños disminuidos en escuelas ordinarias plantean como medidas de relevancia la apuesta por la máxima integración y por el mínimo de segregación. Por otro lado, puede señalarse igualmente la Recomendación de la Comisión, de 24 de noviembre de 1987 sobre la formación profesional de las mujeres ya que se diagnosticó su falta de presencia en profesiones técnicas fomentando de esta forma la inserción laboral de las mujeres en estos ámbitos. De ahí se derivó el Programa IRIS (1988-1993 y 1994-1998).

Es de interés mencionar también que, a finales de los setenta, se presta igualmente atención a los hijos de trabajadores itinerantes en el ámbito de la igualdad de oportunidades, también para éstos, ya que se suponía que su modo de vida dificultaba la escolarización normalizada. Hay que mencionar la Resolución del Consejo de 22 de mayo de 1989 relativa a la escolarización de los niños gi-

² Conferencia en 1973 en Berna, 1974 en Estrasburgo, 1975 en Estocolmo y 1976 en Oslo.

tanos e itinerantes nacida de la preocupación del momento sobre la falta de escolarización de estos niños y niñas, una constante dinámica absentista entre los matriculados/as, un índice muy bajo de alumnos que llegasen a la secundaria y una tasa muy elevada de analfabetismo entre los adultos. Se plantean como objetivos favorecer iniciativas innovadoras, promover acciones positivas, articular las realizaciones y dar a conocer los resultados favoreciendo el intercambio de experiencias.

4.3. *La incorporación de la interculturalidad como paradigma*

Sin embargo, no será hasta finales de la década de los noventa que empezemos a asistir al desarrollo de la interculturalidad como paradigma. Zapara Barrero (2017) lo explica en términos de cambio de paradigma donde se da una especie de agotamiento o cansancio del paradigma multicultural. De esta forma, frente a la coexistencia y el respeto a la diversidad de identidades, la interculturalidad plantea como objetivos restaurar la cohesión social, la pertenencia, la implementación de políticas sociales igualitarias y políticas que reduzcan prejuicios a la par que proteger el equilibrio entre la lealtad de los ciudadanos nacionales y los derechos de migrantes. Para ello, según el autor, dicho paradigma se centraría en la promoción del contacto positivo, de la antidiscriminación y de las ventajas de la diversidad.

Aterrizando dichas propuestas al campo de la educación, Aguado, Gil y Mata (2005), consideraban que los escasos documentos referidos explícitamente a educación intercultural estaban muy vinculados a favorecer la cohesión y alcanzar así un nuevo concepto de ciudadanía europea. Señalan que los objetivos en esta materia eran:

1. Valoración positiva de la diversidad.
2. Desarrollo de la competencia lingüística, de la capacidad multilingüe como un medio para adquirir la identidad multicultural europea
3. La lucha contra el racismo y la xenofobia.
4. El desarrollo de la educación intercultural, empezando por la búsqueda y construcción de un nuevo concepto de cultura.

De todo ello, consideramos que el primer punto ha sido el de mayor desarrollo en los países europeos, como hemos podido ver en los apartados anteriores, así como el fomento del aprendizaje o mantenimiento de la lengua mater-

na. Respecto al segundo punto podemos encontrar los principios de tolerancia, no-discriminación y respeto por los demás en todas las legislaciones europeas, según señalan en el informe elaborado por el grupo de investigación INTER (2003). Aguado et al. (2005) plantean que, en general, hay que replantearse si el término “tolerancia” realmente es un principio intercultural o si, por el contrario, no implica un posicionamiento de superioridad del que tolera frente al tolerado. Por otro lado, invitan a la reflexión sobre el reconocimiento de la existencia del racismo, por un lado, y las incoherencias en esta materia en las legislaciones comunitaria y nacional de cada uno de los países miembros.

Por último, el tercer punto apenas tiene una historia asentada de propuestas y es, quizá, el ámbito de mayor interés a la hora de reflexionar qué significa la interculturalidad para la Unión Europea.

4.4. Hitos en la construcción del paradigma intercultural

Será a finales de los ochenta y principios de 1990 cuando la educación intercultural sea definida en términos de “reciprocidad” hasta llegar a la situación actual en la que, según Portera (2008): “For the first time in the history of pedagogy, children of immigrants were no longer regarded as a ‘problem’ or ‘risk’, but as ‘resources’” (p. 484).

Presentamos a continuación algunos de los hitos, de forma cronológica, que han marcado la construcción del denominado paradigma intercultural.

- Consejo sobre Cooperación y política comunitaria en materia de educación (6/10/1989): lograr el sentido de pertenencia a la Comunidad Europea mediante el respeto de la diversidad en la formación de los enseñantes y la puesta en marcha de programas que fomenten el plurilingüismo e interculturalismo.
- Conferencia de Ministros de Educación en Dublín (1993).
- Informe de la Comisión, de 25 de marzo de 1994 sobre la educación de los hijos migrantes de la Unión Europea. De la interculturalidad para hijos/as de trabajadores migrantes a una interculturalidad para todos/as donde la gestión de la diversidad no sea sólo un problema exclusivamente escolar sino con carácter sociopolítico.
- Declaración de los ministros de educación europeos sobre educación intercultural (2003): valoración positiva de la democracia como mo-

delo político; diversidad en materia de etnicidad, cultura, lengua, religión y sistemas educativos; realidad conflictual y controvertida por dicha diversidad; situación multicultural, erradicación de prácticas racistas y/o xenófobas y efectos excluyentes de la globalización.

- Informe de Portas (2005): inclusión de las diversas lenguas de la Unión en los currículums desde el principio de interculturalidad para todos
- 2008 año del Diálogo Intercultural. Es la base para diferentes programas de movilidad dirigidos a la adquisición de competencias multilingües para reforzar la movilidad europea tales como Comenius, Erasmus y Erasmus Mundus.

La educación intercultural comienza por tanto a utilizarse en el discurso político europeo en la primera década del siglo XXI, entendida como una educación acorde con las necesidades de respeto a la diversidad y búsqueda de la convivencia democrática.

Pero, ¿qué ocurre en la siguiente década? Creemos que la interculturalidad vive una especie de metamorfosis donde su locus de enunciación no se basa tanto en la valoración positiva de la diversidad, o no solo, ganando peso todo ese discurso de la crimigración (Stumpf, 2006) y el miedo a la amenaza terrorista.

Zapata-Barrero (2017) plantea que el informe de la European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) de 2016 señala el crecimiento del sentimiento antiinmigrante y de la islamofobia como tendencias claves en el 2015. Por otro lado, no puede obviarse la decisión de Reino Unido de dejar la Unión Europea en 2016, el denominado Brexit, el cual estaba fuertemente conectado con dichos sentimientos antinmigración.

En esta misma línea, así era descrito este viraje discursivo en las políticas interculturales de la UE por parte de un miembro del European Commission's Joint Research Center:

Los documentos políticos no suelen hablar (de ejes desigualdad) y si hacen alguna referencia suelen hacer referencia a la cuestión de la inmigración. ¿Por qué? Porque el origen de estas políticas ha surgido después de los atentados de París... bueno, y en Europa que ha tenido en 2015, llevaron a la Declaración de París" (E- European Commission's Joint Research Center, 2021)

Son evidentes en ese sentido dos documentos. Por un lado, la Declaración de París sobre la promoción de la ciudadanía y los valores comunes de libertad, tolerancia y no discriminación a través de la educación (17.05.2015); y por el otro,

la Resolución sobre el papel del diálogo intercultural, la diversidad cultural y la educación en la promoción de los valores fundamentales de la UE. (Parlamento Europeo, Comité de Cultura y Educación A8-0373/2015).

En este contexto de inseguridad y miedo a las diversas amenazas, la Fundación Anna Lindh planteó en su estrategia ‘Working Together Towards 2025’, que el interculturalismo aparecía como la única alternativa a esta narrativa extremista.

5. Conclusiones: el viraje a la inclusión y aportes desde la interculturalidad crítica

A partir de todo lo expuesto, querríamos centrarnos en dos bloques de conclusiones, por un lado, las teórico-conceptuales y, por otro, aquellas centradas en la práctica de la interculturalidad en la Unión Europea, para finalizar con una propuesta desde la interculturalidad crítica.

Respecto a lo primero, cabe señalarse que actualmente el concepto de interculturalidad que maneja la UE se centra específicamente en el diálogo intercultural, entendiendo por éste un

proceso consistente en un intercambio o interacción abierto y respetuoso entre individuos, grupos y organizaciones con raíces culturales o visiones del mundo distintas, algunos de cuyos objetivos serían profundizar en el entendimiento de las distintas perspectivas y prácticas, aumentar la participación y la libertad y capacidad de tomar decisiones, fomentar la igualdad y reforzar los procesos creativos (Parlamento Europeo, 2016)

El argumentario que plantea el Parlamento para dicho abordaje se centra en el hecho de que Europa y el mundo “se enfrentan a múltiples desafíos ligados a la globalización, las migraciones, los conflictos religiosos e interculturales y el auge del radicalismo”. Y plantea, como propuestas, “propiciar la movilidad para estudiantes y docentes, así como cualquier otra forma de intercambio internacional” como forma de contribuir “a conseguir un mundo mejor, en el que las personas circulen libremente y disfruten de un diálogo intercultural abierto”. Sin embargo, cabría hacerse la pregunta de quiénes pueden ejercer esa libre movilidad que plantea como propuesta. En este sentido, no podemos olvidar que otra de las prioridades de la Unión Europea es “Proteger el modo de vida europeo” donde se plantea precisamente un reforzamiento de sus fronteras obviando que muchas de esas personas con las que habría que dialogar interculturalmente, pueden ser solicitantes de protección internacional.

En relación con ello, es indudable que la interculturalidad en la UE está estrechamente relacionada con discursos catastrofistas, algo que ya apuntaba Abdallah-Pretecille (2001) a principios del siglo XXI, pero que creemos se ha acentuado en la 2ª década de dicho siglo a partir de los acontecimientos relacionados con el terrorismo islámico. Igualmente, la interculturalidad sigue vinculada al fortalecimiento del sentimiento europeísta que, desde hace algunos años, se encuentra francamente en crisis. Baste recordar que hay varios partidos que siguen la senda de Reino Unido cuestionando el papel de Europa en la gestión política de los estados miembros, tales como la Lega Italiana, Alternativa por Alemania o Reagrupación Nacional liderado por Marine Le Pen.

Por último, vemos como de una forma u otra, la interculturalidad en el discurso de la UE sigue también muy relacionada, de forma directa o indirecta, con la realidad migratoria y la diversidad y complejidad que ésta aporta (García, Granados y Pulido, 1999). De ahí que, al hablar de migraciones, debamos seguir apelando de una forma u otra a la interculturalidad.

Ahora bien, si nos vamos a la práctica del discurso intercultural en educación, Marco Catarci (2014) planteaba unas conclusiones de gran interés a partir del análisis realizado en países históricos de la migración (Reino Unido, Francia y Alemania), países de nueva migración (Italia, España y Grecia) y algunos países del norte tales como Países Bajos o Suecia. Planteaba el autor que en todos ellos se identificaba una segregación estructural de estudiantes con diferentes orígenes culturales y sociales; el reto en equidad social entendiéndolo la interculturalidad no solo para promover el entendimiento cultural, sino también brindar oportunidades efectivas para estudiantes inmigrantes; la importante brecha entre principios interculturales y prácticas asimilacionistas y compensatorias y, por último; el desafío principal que supone superar un entorno eurocéntrico persistente.

A partir de este diagnóstico compartido también para el caso español, varios autores apuntan quizá hacia un cierto agotamiento del paradigma intercultural o, al menos, a su necesaria revisión. Es el caso de Aguado, Mata-Benito y Gil-Jaurena (2017) que apuntan que la interculturalidad debe fortalecerse como proyecto ético y político hacia la justicia social o Besalú (2020), quien denuncia la urgencia de asumir un enfoque antirracista que ponga el acento no tanto en la valoración positiva de la diversidad cuanto en las cuestiones estructurales de opresión y discriminación que viven algunos colectivos.

De ahí que, quizá, el paradigma intercultural pueda estar viviendo un cierto viraje hacia la inclusión en tanto en cuanto ello permitiría poder atender a las ba-

rreras que impiden el acceso a derechos de todas las personas. En este sentido, ya Essomba (2006) apuntaba hacia décadas que:

Interculturalidad e inclusión son dos conceptos cargados de una densa significación compartida de posmodernidad. Ambos son sólo posibles si la escuela cambia hacia parámetros de código abierto y combate el etnocentrismo inherente a su naturaleza, pero difieren sustancialmente en el hecho de que, mientras el primero se vertebra a partir de un sustrato epistemológico claramente simbólico, el segundo enraíza sus principios en lo organizativo (p. 71).

Como pinceladas de este posible viraje encontramos que el primer principio del Pilar Europeo de Derechos Sociales (2017) plantea que “toda persona tiene derecho a una educación, una formación y un aprendizaje permanente de calidad e inclusivos para mantener y adquirir competencias que le permitan participar plenamente en la sociedad y transiciones satisfactorias en el mercado laboral”. Igualmente, encontramos diversos documentos recientes donde la inclusión cobra un especial protagonismo tales como la Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2018, relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza; la Resolución del Consejo, de 24 de febrero de 2016 sobre la promoción del desarrollo socioeconómico y la inclusión en la UE a través de la educación o el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027, algo que además parece encontrar su correlato en las propias políticas andaluzas como puede observarse en la Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025: Inclusión y Convivencia.

Por último, queremos finalizar recogiendo esta revisión del paradigma intercultural desde la mirada latinoamericana. Jorge Gasché (2006) planteaba que era necesario eliminar el carácter angelical de la interculturalidad, asociada a cuestiones de poco calado estructural tales como la valoración positiva de la diversidad y la importancia de la convivencia. Como planteaba el autor, mientras existan colectivos en condiciones de profunda desigualdad histórica y actual, como es el caso de los pueblos indígenas, dicho reconocimiento positivo de la diversidad será estéril porque las relaciones entre grupos no son igualitarias y hay profundas relaciones de poder que enfrentar.

No puede haber diálogo intercultural, tal y como propone la Unión Europea, mientras no haya acceso a derechos para ciertos grupos de población, incluidos los políticos, como señala Javier de Lucas en su capítulo en esta obra en relación con la población migrante. No puede haber diálogo si no permitimos que todas las personas ejerzan su derecho a la libre circulación por vías seguras (Artículo 13

de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), y no desapareciendo en el mar de agua, en el mar de arenas que es el desierto o en el mar de burocracia que es la imposibilidad de conseguir un visado para gran parte de la población africana que entra por la frontera sur europea³. No puede haber diálogo mientras haya seres humanos y seres subhumanos, prescindibles, mano de obra barata en el mejor de los casos.

Por todo ello, cerramos este texto con las palabras de Catherine Walsh quien, entre otros, demandan y exigen que otra interculturalidad es posible desde una perspectiva crítica:

Argumentaré que la educación intercultural en sí sólo tendrá significación, impacto y valor cuando esté asumida de manera crítica, como acto pedagógico-político que procura intervenir en la refundación de la sociedad, como decía Paulo Freire (2004: 18) y, por ende, en la refundación de sus estructuras que racializan, inferiorizan y deshumanizan (Catherine Walsh, 2010).

6. Referencias bibliográficas

- Abdallah-Preteceille, M. (2001). *La educación intercultural*. Barcelona: Idea Books.
- Aguado, T., Gil, I. y Mata, P. (2005). *Educación intercultural. Una propuesta para la transformación en la escuela*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Aguado, T.; Mata-Benito, P. y Gil-Jaurena, I. (2017). Mobilising Intercultural Education for Equity and Social Justice. *Intercultural Education*, 28(2), 1-16.
- Allemann-Ghionda, C. (2009). From intercultural education to the inclusion of diversity: Theories and policies in Europe. En J. A. Banks (Ed.) *The Routledge International Companion to Multicultural Education* (pp. 134-145). New York and London: Taylor and Francis Group.
- Antolínez, I. (2011). "Contextualización del significado de la educación intercultural a través de una mirada comparativa: Estados Unidos, Europa y América Latina". *Papeles del CEIC*, vol. 2011/2, no 73, 1-37.
- Besalú, X. (2002) *Diversidad Cultural y Educación*. Madrid: Síntesis.
- Besalú, X. (2020). De la interculturalidad al antirracismo. *El Diario de la Educación*. Recuperado de: <https://eldiariodelaeducacion.com/2020/02/18/de-la-interculturalidad-al-antirracismo/> (02/04/2022).

³ Baste recordar que ningún país africano está exento de visado ETIAS para entrar en la Unión Europea, a excepción de las Islas Seychelles y las Islas Mauricio. Para mayor información: <https://www.etiasvisa.com/es/faq/paises-europeos-con-visa-etias>

- Catarci, M. (2014). Intercultural education in the European context: key remarks from a comparative study. *Intercultural Education*, 25(2), pp. 95-104
- Essomba, M.A. (2006). *Liderar escuelas interculturales e inclusivas. Equipos directivos y profesorado ante la diversidad cultural y la inmigración*. Barcelona: Graó.
- Gasché, J. (2006) “Dominación, Alteridad y Objetividad en la Perspectiva Educativa Intercultural. ¿Hasta dónde abarca la interculturalidad?” En F. Soberanes Bojórquez, I. Seda Santana y J.F. Viveros García (Eds.) (2006) *Memoria del Primer Congreso Nacional de Educación Indígena e Intercultural*. México: Comité Promotor del Congreso Nacional de Educación Indígena e Intercultural y la Unidad de Capacitación e Investigación Educativa para la Participación. Pp 125-139.
- Del Valle, T. (1997). La memoria del cuerpo. *Arenal. Revista de historia de las mujeres*, vol. 4, núm. 1, enero-junio, pp. 59-74.
- Dietz, G. (2007) “La interculturalidad entre el “empoderamiento” de minorías y la “gestión” de la diversidad”. *Puntos de Vista*: no 12. Interculturalidad. Madrid: Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural en la Ciudad de Madrid.
- Dietz, G. y Mateos, L. (2008). “El discurso intercultural ante el paradigma de la diversidad”. En S. Bastos (Comp.). *Multiculturalismo y futuro en Guatemala*. Guatemala: FLACSO/OXFAM.
- García-Canclini, N. (2004). “Diferentes, desiguales, desconectados”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 66-67. Pp. 113-133.
- García Castaño, F.J., Granados Martínez, A. y Pulido Moyano, R. (1999) “Reflexiones en diversos ámbitos de construcción de la diferencia”. En F.J. García Castaño y A. Granados Martínez (1999) *Lecturas para educación intercultural*. Madrid: Trotta.
- Gundara J. y Portera, A. (2008) “Theoretical reflections on intercultural education”. *Intercultural Education*, Vol. 19, No. 6, December 2008, págs. 463-468.
- Portera, A. (2008) “Intercultural education in Europe: epistemological and semantic aspects”. *Intercultural Education*, Vol. 19, No. 6, 481-491.
- Valle, J. M. (2006) *La Unión Europea y su política educativa. Tomo II. Medio siglo de acciones en materia de educación*. Madrid: MEC y CIDE.
- Walsh, C. (2000) *Propuesta para el tratamiento de la interculturalidad en la educación*. Lima: Programa FORTE-PE, Ministerio de Educación. Documento multicopiado.
- Walsh, C. (2010) “Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial: In-surgir, re-existir y re-vivir”. *Entre Palabras. Revista de Educación en el Lenguaje, la Literatura y la Oralidad*, No 3-4
- Zapata-Barrero, R. (2017). The intercultural turn in Europe: process of policy paradigm change and formation. En F. Mansouri (Ed.) *Interculturalism at the crossroads: comparative perspectives on concepts, policies and practices* (p. 169-192). Paris: UNESCO

Capítulo XII.

LA RESIDENCIA DE LARGA DURACIÓN EN ESPAÑA Y EL LEGADO DE LAS CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE

MICHEL REMI NJIKI¹

Universidad de Cádiz

1. Introducción

La Directiva 2003/109/CE sobre residencia de larga duración (en adelante la Directiva) es resultado de una reflexión fundamental sobre el lugar a acordar a los nacionales de países terceros a los efectos de reforzar sus derechos y facilitar su integración en la Unión Europea (UE). Se inscribe en la continuidad de las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (1999) en el que se tomó la iniciativa de garantizar un “trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros”. Esa promoción de estatuto jurídico constituía uno de los elementos de vital importancia para la puesta en marcha de una política de integración más decidida en aras de conceder a esas personas “derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión”. En la prescripción del Consejo Europeo, se determinó que ese estatuto jurídico aventajado se otorgaría sobre la base de un periodo de residencia “por determinar” que contase con “un permiso de residencia de larga duración”.

La propuesta propiamente dicha de la Comisión que dio lugar a la Directiva de larga duración fue presentada en marzo de 2001 apoyándose en un estudio re-

¹ Profesor Contratado Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz.

marcable de la Universidad de Nimega (Groenendijk et al., 2000). Esa propuesta dio lugar al inicio de las negociaciones en el grupo de trabajo pertinente en el seno del Consejo, en julio de 2001². Se apreciaron en el transcurso de las mismas unas notables divergencias en los planteamientos de los Estados miembros, especialmente en relación con el ámbito personal de la directiva, las condiciones para obtener el estatuto, el grado de igualdad de trato a alcanzar, entre otras cuestiones (Thym, 2016). La versión final del texto fue adoptada en el Consejo de 23 de noviembre de 2003, otorgando, según el artículo 26, como plazo de transposición el 23 de enero de 2006.

Por otro lado, la puesta en marcha de una Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración pretendía atender otra cuestión algo menos visible que es la necesidad de remediar la situación de extracomunitarios que no pueden acceder a la naturalización en el Estado miembro de residencia por culpa de la indisponibilidad de mecanismos de renuncia a su nacionalidad de origen o por el no reconocimiento de la nacionalidad doble o múltiple (Acosta Arcarazo, 2011; Hansen, 1998).

Subjetivamente, y desde un punto de vista filosófico, el estatuto de residencia de larga duración se asienta en una forma de *vouloir vivre collectif* (Remi, 2019) mediante el cual el individuo manifiesta su voluntad de formar parte de la comunidad, en este caso, de la comunidad representada por el Estado miembro de acogida y el conjunto de los Estados parte de la UE. Quedó en evidencia que el criterio esencial de medida de esa voluntad es la duración de la residencia. Se juzgó que era un elemento objetivo para la determinación de la voluntad de integrarse.

La Directiva sobre el estatuto de larga duración de los nacionales de terceros países en la UE estabiliza la residencia de esas personas, ya que se consigue con ello una forma de cristalización de derechos y situaciones diversamente reconocidos en distintos Estados miembros. Mediante la técnica de la armonización mínima (Slot y Bulterman, 2005). Se ha determinado el umbral de referencia temporal y los requisitos mínimos para acceder a ese estatuto. Ello justifica que los Estados miembros, pueden adoptar disposiciones más favorables de conformidad con los artículos 3.3 y 13.

La omisión desacertada de lo relativo a la situación de los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional del ámbito personal amputó

² Propuesta de Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, COM (2001) 127 final – 2001/0074(CNS), 13-03-2001.

esta de un aspecto bastante relevante (Thym, 2016; Peers et al., 2012). De hecho, el error de partida tuvo que ser subsanado en 2011 con una modificación del texto original. No obstante, en mayo de 2022 la Comisión volvió a introducir una nueva propuesta legislativa sobre estatuto de residencia de larga duración. La directiva se adoptó sobre la base de los artículos 63.3 (a) y 63.4 TCE –hoy 79(2) (a) y (b) TFUE–. Sobre esa misma fundamentación legal se basó la UE para la modificación de la directiva en 2011.

Pues comparado con la pretensión original de Tampere, muchos autores han argumentado que hubo un desfase entre las intenciones originarias de Tampere y el resultado alcanzado en la Directiva. De ahí ha cobrado relevancia la cuestión de saber cómo algunos Estados miembros, como en el caso de España, que ya tenían regulación sobre residencia permanente anterior a la Directiva, han podido llevar a cabo lo ordenado en la misma y si ese país se ha alineado con el espíritu de Tampere, yendo más allá que la propia Directiva para alcanzar los objetivos de ese Consejo Europeo de gran importancia.

2. El Consejo Europeo de Tampere y su interés para los nacionales de terceros países

2.1. Contexto

El Consejo Europeo de Tampere fue probablemente el más empático con los nacionales de terceros países que se haya celebrado hasta ahora, por razón de la remarcable voluntad de conseguir avances notables en la posición jurídica de los nacionales de terceros en la UE, en términos de igualdad de trato en comparación con los ciudadanos. Fue la primera vez que se ha planteado en ese órgano de impulso político una reflexión de tal calado sobre los derechos de esas personas y desde una perspectiva globalmente positiva en lugar de una visión o aproximación “securitaria” o policial.

Más allá de la labor tempranera de la Comisión Europea en los años 1985 y 1989, los antecedentes más tangibles del espíritu de Tampere fueron la Resolución del Consejo, de 04 de marzo de 1996, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en el territorio de los Estados miembro y la Propuesta del acto del consejo por el que se establece el Convenio relativo a las normas de admisión de nacionales de terceros países en los Estados

miembros (1997). Ambos, de un modo u otro, contemplaban la posibilidad de dar a los nacionales de terceros países residentes de larga duración ciertos derechos específicos diferenciados a raíz de su especial vinculación a la Comunidad. Algunos de los derechos planteados llegaron a incorporarse en la Directiva de larga duración ahora vigente. En el convenio se preveía un tiempo anterior de residencia de 5 años de “residencia efectiva, regular y legal” y en la Resolución se preveía más bien diez.

Contextualmente, el posicionamiento del Consejo Europeo de Tampere se inscribía en el periodo de la inauguración de la flamante Carta de los Derechos Fundamentales de la UE que, según indica Heidemann-Robinson (2001), actuó como una señal de que no podría permanecer el *statu quo* en relación con la cuestión de los nacionales de terceros países. Es por ello por lo que el establecimiento de estatuto uniforme de derecho para los nacionales de terceros países, que fuese aproximado lo más posible al de los ciudadanos de la UE, se insertó como elemento muy relevante de la agenda del espacio de libertad, seguridad y justicia posterior al Tratado de Ámsterdam.

Varios pilares sostenían la Declaración del Consejo Europeo relativa a los residentes de larga duración.

2.2. *Los pilares relativos a la residencia de larga duración*

El Consejo Europeo de Tampere, en lo relativo al asilo y migración, pretendía dar pasos al desarrollo de una política común de la Unión en esta materia, cuyos pilares se iban a sustentar, entre otros y en general, en el otorgamiento de un trato justo a los nacionales de terceros países. Los cuatro principios destacables respecto de esa idea fueron los siguientes:

- La garantía de un trato justo a los nacionales de terceros países que residiesen legalmente en el territorio de los Estados miembros;
- *Una política de integración más decidida* orientada a conceder derechos y obligaciones comparable a los de los ciudadanos de la UE, acompañada de una garantía de la no discriminación en la vida económica, social y cultural y con el desarrollo de medidas contra el racismo y la xenofobia;
- la aproximación del estatuto jurídico de los nacionales de terceros países al de los nacionales de los Estados miembros, especialmente

respecto de aquellos que hubiesen residido legalmente en un Estado miembro por un periodo “por determinar” y contase con un permiso de residencia de larga duración³;

- La facilitación de la a esos residentes de larga duración del acceso a la nacionalidad del Estado miembro de residencia.

Comparativamente, el Consejo Europeo posterior de la Haya de los días 4 y 5 de noviembre de 2004, cuya temática específica fue el reforzamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia, estableció diez prioridades relativas a dicho espacio, con un interés claramente relegado respecto de lo convenido en Tampere en materia de equiparación de los nacionales de terceros países a los de los nacionales de los Estados miembros. Saltaba a la vista que la cuestión de la integración de los nacionales de terceros países mencionada en el punto 1.5 de las Conclusiones figuraba como un *corpus alienum* en un documento que destacaba por su contenido altamente vertido sobre cuestiones de seguridad y ligeramente espolvoreado con algunos que otras consideraciones sobre protección de los derechos fundamentales. Con esa misma constatación, Rodier (2003) lamentó que los objetivos del Consejo de Tampere en materia de integración de los extracomunitarios llevaron a una falsa impresión de que la UE se quería convertir en una tierra de acogida para los millones de migrantes que desde décadas habían contribuido a su prosperidad. Esas expectativas se vieron defraudadas con el “giro policial” que adoptó la Unión a partir del siguiente Consejo Europeo más próximo que fue el de Laeken.

Con motivo del Consejo Europeo de Sevilla de en 2002 ya se vio, poco después de los atentados del 11 de septiembre, como ese impulso de Tampere se fue desvaneciendo en beneficio de una retórica más batalladora frente al asunto de la inmigración irregular, y justificando, a raíz de las Conclusiones de Tampere, la inserción como instrumento para las relaciones exteriores de la Unión de los temas migratorios, según se aprecia en apartado 33 de la Sección III de las mismas.

Lo cierto es que los planteamientos de Tampere respondían a una evolución de la percepción sobre el papel de esos nacionales de países terceros en el proceso de integración que, al menos al principio, parecía orientarse únicamente hacia su

³ Este último principio de actuación conllevaba la concesión de un conjunto de derechos de carácter uniforme que fuese lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión y con la precisión de que constará en este paquete el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia un aseguramiento de la no discriminación entre esas personas y los nacionales del Estado de residencia.

exclusión. El concepto de ciudadanía de los Estados miembros quedaba fuertemente fundado en la narrativa nacional y en el concepto de “comunidad histórica” con una identidad distintiva (Kostakopoulou, 2002), de ahí que una cumbre como la de Tampere tuvo su plena justificación.

2.3. *La relevancia del Consejo Europeo de Tampere*

Más allá de lo que hayan podido opinar algunos autores, en algunos casos rebajando su importancia (Thym, 2016), hay indicios evidentes de que esa Declaración de Tampere debió acogerse con la máxima seriedad. En nuestra opinión, esta creó un principio del que el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) debió haber extraído todas las consecuencias. Se trata del principio del trato equitativo y de los derechos comparables. Es en nuestra opinión un principio que se ha convertido en un principio general de derecho sectorial que debe guiar, hoy, la interpretación del estatus de los extranjeros en la UE, y que encuentra un contrafuerte en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE). Basta con ver como reiteradamente está referido en los preámbulos de los distintos instrumentos jurídicos del derecho derivado que contribuyen a la definición del estatuto jurídico de los nacionales de terceros países en la UE, a saber, la Directiva 2003/109/CE sobre residencia de larga duración, la Directiva 2003/86 de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar y la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio, para darse cuenta de su interés e importancia. Está claro, pues, que, hasta ahora, el TJUE no le ha dado toda la relevancia que se merece. En el asunto *Kamberaj* (2011), el TJUE se apoyó, no obstante, en los “Considerandos” Segundo, Cuarto, Sexto y Duodécimo, relativos a ello, como marco de referencia, entre otros, para su argumentación.

En definitiva, la Declaración de Tampere ya se ha convertido en un referente temporal importante para los estudiosos de la trayectoria de los nacionales de terceros países en la UE. Sin ir más lejos, la adopción de las dos directivas más importantes para la integración de los nacionales de terceros países en la UE, en particular, la directiva sobre residencia de larga duración y la relativa a la reagrupación familiar derivan de esta cumbre. El *momentum* que representó esa cumbre logró permitir visualizar mejor la situación de los nacionales de terceros países en general y la de los residentes de larga duración en particular en la UE y marcó un rumbo para el futuro que ya no se puede ignorar, independientemente de los avances actuales.

3. La directiva sobre residencia de larga duración como concreción de objetivos de Tampere

3.1. Antecedentes y cuestiones previas

La Comisión optó por apoyarse en experiencias previas de los Estados miembros que estuvieran ya dotados con legislaciones que regulaban la situación de los residentes de larga duración. Un informe fue encargado a los efectos de estudiar la práctica del conjunto de los países de la UE, a través de un examen comparativo de las mismas (Groenendjik, Guild y Barzilay 2000). El estudio sirvió como base para la preparación del borrador de la propuesta de Directiva sobre residencia de larga duración.

La Directiva, en sus primeros artículos, delimita el ámbito personal, con una exclusión que afecta a personas que por el objeto de su título de residencia no tendrían en principio vocación de permanencia en el territorio de los Estados miembros⁴. Es el caso de los estudiantes o personas que realizan formación profesional, en algunos casos a los beneficiarios de protección temporal, a los “au pair”, los trabajadores temporeros, a los trabajadores desplazados para prestación de servicios. Junto a esas categorías se encuentran aquellas personas cuyo permiso de residencia esté limitado formalmente y los personales diplomáticos y consulares. Se reserva en el mismo artículo la posibilidad de conceder un trato más favorable en virtud de acuerdos internacionales

El requisito temporal de residencia previa de 5 años de residencia “legal e interrumpida” anterior a la solicitud de estatuto de residencia de larga duración se ha establecido en el art. 4. Los Estados miembros tienen la obligación de concederlo, si se cumplen todos los requisitos establecidos, incluido el del art. 6.1 sobre la seguridad, que el nacional de tercer país no represente una amenaza al orden público y la seguridad pública. Se determina en el apartado 3 las ausencias permitidas que no afectan la adquisición del Estatuto.

Las condiciones que tienen que cumplir los nacionales de terceros países versan sobre la posesión de “recursos fijos y regulares para ellos mismos y su familia” (art. 5). En ciertas circunstancias, el TJUE de la UE ha admitido que estos recursos no tienen porqué ser propios y basta con que un tercero se comprometa a aportarlos, como en el caso asunto C-308/18:X de 03 de octubre de 2019. A esa

⁴ Art. 3 de la Directiva 2003/109/CE.

condición se añade la de tener un seguro de enfermedades. Se quiere asegurar de que el nacional de tercer país no se convierta en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

El cumplimiento de las “medidas de integración” (art. 5.2) es una exigencia opcional dependiendo del Estado miembro. Fueron de los aspectos más polémicos de todas las negociaciones de la Directiva. Brillan por su indefinición (Acosta, 2011). En la práctica, ciertos Estados miembros suelen imponer cursos o pruebas de aptitud o conocimiento cívicos o lingüístico previo al acceso al estatuto de larga duración. Es el tendón de Aquiles de la Directiva, según Bolaert-Suominen (2005). Sin embargo, crean el peligro de que progresivamente los Estados miembros se sirvan de esa reserva prevista por la Directiva para sabotear las ya de por sí exiguas concesiones que en ella se lograron para los residentes de larga duración.

Las salvaguardas procedimentales están previstas en el art. 7 y los Estados miembros tienen libertad para organizar los detalles técnicos vinculados a la solicitud, en particular respecto de la documentación a proporcionar por los solicitantes. La Directiva, como se sabe, tiene varias aportaciones claves.

3.2. *Aportaciones claves de la directiva*

3.2.1. La igualdad de trato

El art. 11 representa el pilar principal para la igualdad en la Directiva. Determina limitativamente los sectores en los que se aplica. No se trata de un derecho general a la igualdad, sino la concesión de selectiva de algunas prerrogativas a favor de los nacionales de terceros países en los ámbitos siguientes: el acceso al empleo y las condiciones de empleo y trabajo e incluso el despido y la remuneración; la educación y la formación profesional, incluidas las becas de estudios, conforme a la legislación nacional vigente; el reconocimiento de diplomas profesionales, certificados y otros títulos, de conformidad con los procedimientos nacionales; las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social, tal como se definen en la legislación nacional; los beneficios fiscales; el acceso a bienes y servicios, al suministro de bienes y servicios a disposición del público, y a los procedimientos para acceder a la vivienda; la libertad de asociación y la libertad sindical, sin perjuicio de las disposiciones nacionales en materia de orden público y de seguridad pública; y el acceso a todo el territorio del Estado miembro, sin más limitaciones que las establecidas en la legislación nacional por razones de seguridad.

Al mismo tiempo, esa igualdad de trato en los sectores referidos se encuentra secuestrada en la mayoría de los casos por las remisiones reiteradas al derecho nacional. Uno de los elementos ilustrativos de la capacidad otorgada a los Estados miembros de limitar el acceso a ciertas actividades se encuentra en el art. 11.3 por la reserva que hace a favor de los nacionales de los Estados miembros y delEEE y ciertos nacionales de terceros países.

El TJUE, precisamente, ha tenido ocasión de adoptar varias sentencias que ayudan a la interpretación de las disposiciones del art. 11. En el asunto C-94/20, de 10 de julio, el Tribunal ha interpretado que no hay impedimento para que los Estados miembros impongan una condición de conocimiento de idioma para acceder a un subsidio o “prestación básica” de carácter social. Del mismo modo, las restricciones de la Directiva sobre prestaciones de la seguridad social y la asistencia social se han interpretado como legítimas en la medida en que los Estados miembros, a la hora de aplicar la Directiva, no han hecho expresamente o han “manifestado claramente su voluntad de hacer uso” de la excepción negativa del art. 11.2 para los casos en los que el residente de larga duración o sus familiares no se encontrasen en el territorio del Estado miembro (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) v. VR*, 2020).

En el asunto *Kamberaj* (2011), el TJUE consideró que el principio de igualdad en materia de seguridad social, reconocido por la Directiva 2003/109/CE, debía ser interpretado de forma amplia, especialmente en relación con el concepto de “prestaciones básicas” del art. 11.4.

3.2.2. La protección contra la expulsión

La protección contra las expulsiones está prevista esencialmente por el art. 12 de la Directiva y es uno de los aspectos que tienen una mayor relevancia a la hora de estabilizar el estatuto de los residentes de larga duración en la UE. Dicho estatuto no hubiera tenido sentido si, en particular, por un lado, se hubiera querido asegurar un trato comparable al de los ciudadanos y, por otro, no se hubiera garantizado su permanencia de algún modo en la UE. De nada hubiera servido si los Estados miembros retuviesen en su poder la posibilidad de alejarlos con facilidad, como cualquier otro nacional de un tercer Estado.

Según Thym (2016) el Consejo rechazó la propuesta de la Comisión de asemejar plenamente la protección contra la expulsión garantizada a los nacionales de los Estados miembros con la prevista para los nacionales de terceros países. La

propuesta inicial hablaba de “máxima protección” en lugar de “protección reforzada” en la redacción actual del “considerando 16”. Pero más que una cuestión de expresión utilizada, el elemento diferenciador, se encuentra, en nuestra opinión, en que la propia directiva funda este reforzamiento en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo y no en el derecho de los Tratados de la UE.

Además, según comenta Acosta (2011), en la versión inicial, la Comisión entendió que no cabía considerar la conducta del nacional de tercer país como una “amenaza suficientemente grave” si los Estados miembros no hubiesen tomado ninguna medida represiva contra sus propios nacionales que cometiesen el mismo crimen.

En cualquier caso, queda claro que la seguridad de residencia de los nacionales de terceros países constituye un mayor peso frente a la pérdida del estatuto por expulsión. Por ello, los Estados miembros tendrán que justificar convincentemente la necesidad de su alejamiento a la luz de los criterios del apartado 3 del art. 12. En ese sentido, la decisión de expulsión no podría conllevar una aplicación casi automática de la normativa nacional.

En el asunto C-448/19 de 11 junio de 2020, el TJUE entendió que el art. 12 se opone a que un Estado miembro adopte una decisión de expulsión contra un nacional de tercer país residente de larga duración únicamente sobre la base de una condena penal, sin determinar realidad y actualidad de la amenaza y otras circunstancias. Esta doctrina jurisprudencial venía siendo seguida por ese tribunal en casos como *López Patuzano* (2016) y *Ziebell* (2011). Finalmente, se prevé también una protección en el caso de los beneficiarios de protección internacional⁵ a raíz de la modificación de la Directiva en 2011, aunque su aplicación práctica puede regenerar ciertas dificultades (Thym 2016).

3.2.3. La residencia en otro Estado miembro o la movilidad intracomunitaria

En primer lugar, hay que destacar que por primera vez se reconoce a los nacionales de terceros países un derecho a residir en un segundo Estado miembro por un periodo superior a 3 meses que tiene que formalizarse a través del procedimiento fijado en el art. Artículo 15 de la Directiva. El Consejo no acogió la

⁵ Art. 12.3 *bis*, Directiva 2009/109/CE.

propuesta de la Comisión según la cual la adquisición del derecho de residencia sería automática en un segundo Estado miembro (Thym 2016). No obstante, estos tienen la obligación, según el art. 23.1 de conceder el estatuto a los nacionales de terceros países cuando se cumplan las exigencias de los arts. 3, 4, 5, 6 (Peers, 2012). Los motivos justificativos de la residencia en el segundo Estado miembro, según el art. 14.2 versan sobre el ejercicio de una actividad económica como trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia, la realización de estudios o formación profesional y “otros fines”.

Luego, las condiciones de tramitación de las solicitudes y del examen y expedición de un permiso de residencia se encuentran detallados en el art. 19. Las garantías procesales, en su caso, están definidas en el art. 20 y los supuestos de retirada del permiso de residencia y la obligación de readmisión en el art. 22 de la Directiva.

El principio de igualdad de trato del art. 11 se convierte en central también en la movilidad en el segundo Estado, ya que el art. 21.1 recuerda esa exigencia en cuanto al tratamiento a dar a un nacional de tercer país que se desplaza bajo el paraguas de la residencia de larga duración.

Los miembros de la familia, según el art. 16, tienen derecho a acompañar al nacional de tercer país que ejerza su derecho de residencia en un segundo Estado miembro con la condición de que la familia estuviera constituida en el primer Estado miembro.

En su caso, los arts. 19 y 20 se establecen ciertas garantías procesales y documentales. Por una parte, el art. 19 se centra en la cuestión relativa al examen de la solicitud y expedición de un permiso de residencia, y por otra, el art. 20 versa sobre las garantías procesales propiamente dichas, como indica su título. Por su parte, el art. 19 *bis* aborda las modificaciones de permiso de residencia de larga duración-UE cuando tengan una mención “de protección internacional”.

Las restricciones relativas al acceso al empleo por parte de los residentes de larga duración en un segundo Estado miembro generaron muchas críticas (Bolaert-Suominen, 2005), especialmente la relativa al art. 14.3 que requiere de un estudio previo de la situación del empleo, y el mismo artículo prevé el establecimiento de una preferencia a favor de los ciudadanos de la UE y ciertos nacionales de terceros Estados.

4. Transposición de la directiva sobre residencia de larga duración en España

4.1. *Proceso de transposición*

La transposición de la Directiva 2003/109/CE sobre residencia de larga duración en España fue, al principio, un proceso algo errático, en la medida en que se apreció una excesiva demora por parte de las autoridades españolas, que tenían que haberlo completado el 23 de 2006 de conformidad con el artículo 26 del propio acto normativo de la UE. A partir de su publicación en el diario oficial de la UE, España disponía de 2 años y dos meses para activar los cauces procedimentales internos para poder proporcionar a los beneficiarios los derechos y obligaciones establecidos por la directiva. España fue condenada precisamente por esa poco diligente implementación de la directiva en el caso C-59/07 de 15 de noviembre de 2007, *Comisión contra España*. En la fecha límite de transposición el gobierno no traspuso la directiva, entendiéndose que nuestra regulación sobre residencia permanente era lo suficientemente solvente para cubrir las exigencias impuestas por la misma por respecto de los residentes de larga duración. Este tuvo que dictar dos instrucciones: DGI/SGRI/04/2009, de 24 abril, y la DGI/SGRI/05/2009, de 10 junio, complementaria de la anterior, para aclarar cuestiones relativa a la aplicación de dicha directiva antes de la transposición propiamente dicha (Iglesias, 2008). Hubo que esperar la Ley orgánica 2/2009 de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (en adelante LOEX) para dar cumplimiento a sus obligaciones comunitarias.

4.2. *Diversidad de cuestiones incorporadas*

4.2.1. La definición del estatuto de residente de larga duración

En lo que toca a las cuestiones efectivamente incorporadas, cabe destacar que el art. 147 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009(en adelante RELOEx) usó una definición original proactiva y comprometida más allá de lo que propia directiva tenía contemplado en términos de precisión. Dicho artículo, en su labor definitoria, habla de la una “autorización a resi-

dir y trabajar en indefinidamente en las mismas condiciones que los españoles”. Llama la atención esa referencia a “las mismas condiciones que los españoles” que insiste de algún modo en la voluntad de igualación de estatutos. La expresión en sí misma no es del todo casual. Tiene una resonancia particular, ya que bebe de la fuente del art. 32 de la LOEx, que, recordemos, es ley orgánica con vocación a regular materias constitucionales de especial notabilidad por afectar los derechos y deberes fundamentales del título I de la Constitución, a saber, las “libertades públicas” de los extranjeros en España del art. 13.1. Se marca resueltamente el afán por la equiparación en derecho, siendo la condición de “autorización” el elemento diferenciador y la vía previa para que los extranjeros accedan a ese trato igualado. No se trata aquí de hacer una reseña comparativa de los derechos a los que tienen acceso los españoles y los residentes de larga duración que, en el segundo caso, son restringidos en ciertos campos, como por ejemplo en lo referido a la participación política.

4.2.2. Las condiciones de acceso y el procedimiento

Considerando ahora las condiciones de acceso al estatuto de larga duración y su procedimiento, hay que decir que el art. 148.1 RELOEx recogió con bastante fidelidad lo dispuesto en la directiva 2003/109/CE en cuanto a los requisitos para poder acceder al estatuto de larga duración que es el haber residido legalmente de forma continua en el territorio de un Estado miembro durante cinco años. La correcta transposición por parte de España, además, se reconoció en el informe de la Comisión Europea de 2019 sobre aplicación de la directiva (Comisión Europea, 2019). No obstante, la condición de haber cumplido 5 años anteriores de residente legal en el país no quedó como la única vía de acceso al estatuto de residencia de larga duración. El inciso segundo del apartado 1 del mismo art. RELOEx, se previó otra vía al estatuto de larga duración, sin que el requisito de haber cumplido los 5 años anteriores de residencia legal e ininterrumpida fuese exigible. Es el caso particular de los titulares de la Tarjeta Azul-UE en virtud de la Directiva 2009/50/CE, que se encuentra en proceso de sustitución por la Directiva (UE) 2021/1883. En este supuesto, se recortó el plazo de residencia previa a los dos años inmediatamente anteriores a la solicitud de la residencia de larga duración.

Es curioso, sin embargo, que en el apartado 3 del art. 148 que versan sobre los supuestos de acceso a la residencia de larga duración se prevea otras figuras sin dejar claro, como el caso de los titulares de la Tarjeta Azul-UE, si esas personas con vínculos especiales con España tendrán una canal de acceso privilegiado al estatuto, acortando el plazo de 5 años de residencia previa.

Según Álvarez (2006) se reserva un acceso a la residencia de larga duración a esas personas con un tiempo exigido de residencia legal e continua inferior. Si bien compartimos esa postura, advertimos también que la LOEx entiende que la residencia de larga duración es una autorización para “residir” y “trabajar”. Tal vez sea esa la clave de la distinción.

La toma en cuenta de la situación de estudiante a los efectos de la obtención del estatuto de residente de larga duración se encuentra restringida, al reconocer únicamente el 50% del tiempo de estancia con un permiso de estudiante, según indica el art. 152 a) y en relación con la residencia de larga duración-UE. España, por tanto, sigue la pauta marcada por el art. 3.2 de la Directiva que cierra la posibilidad de acceso a este estatuto a los estudiantes, excepto cuando se trate de personas que aleguen esa condición para conseguir el estatuto de larga duración-UE en relación con la movilidad a otro Estado miembro.

En su caso, la transposición del régimen de las ausencias parece haber sido respetuosas con lo ordenado en la Directiva⁶ y según lo constata también la Comisión Europea (2019). En efecto, la legislación anterior preveía una posibilidad de ausencia máxima tolerada más favorable que la actual, ya que podían ser de 6 meses siempre que la suma no excediera el año dentro del periodo de 5 años. En cambio, en la redacción actual las ausencias continuadas permitidas, en general, serán de 6 meses, pero la suma no podría ser, en este caso, superior a 10 meses dentro del periodo de 5 años.

Por otro lado, se entiende también que desde un punto de vista interpretativo que España asume la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la UE, según la cual la presencia del residente de larga duración “unos cuantos días” durante ese periodo preceptivo de 12 meses consecutivos es suficiente para que no retirarle el estatuto de residente de larga duración y mientras no se aprecie una intención de abuso de derecho (Caso C-432/20).

La recuperación de la titularidad del estatuto de residencia de larga duración se aborda en los artículos 158 a 161 RELOEx en lo que se refiere a la residencia de larga duración ordinaria y a la residencia de larga duración-UE. Respecto de esa cuestión, Tribunal Supremo rechazó la recuperación en los casos en los cuales un individuo quisiera basarse, de manera no independiente, en la condición de reagrupado de familiar de residente de larga duración (Sánchez, 2023; STS 4332/2021).

⁶ Art. 148.2 RELOEx

4.2.3. La igualdad de trato

En el derecho español, la transposición de las disposiciones sobre igualdad de trata refleja más o menos la desvirtuación de la propia Directiva. Ello, sin embargo, no ha impedido que Illamola (2008; 2010), considere, al menos respecto de su versión anterior, que la normativa española era muy favorable para los residentes de larga duración en materia de igualdad de trato que la propia Directiva. Entendía que los derechos establecidos por esta última ya estaban concedidos a los nacionales de terceros países. Es verdad que la Directiva sólo establecía unos estándares mínimos, es decir, un umbral por debajo del cual no se podría ir. Ese carácter favorable se puede observar todavía en cuanto al acceso a la totalidad del territorio del español (art. 5 LOEx); en materia de derechos sindicales y a la afiliación a organizaciones profesionales en las mismas condiciones que los españoles (art. 11 LOEx) En este último caso, se reconocen a todos los trabajadores y no se exige ni siquiera una condición residencia legal para disfrutar de los mismos. Del mismo modo, los extranjeros tienen un derecho de acceso a la asistencia sanitaria y a la seguridad social y a los servicios sociales⁷. El derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas no depende tampoco de la situación administrativa de los extranjeros según el art. 14.4. Está previsto también el derecho de acceso a una vivienda, y según el art. 13, los residentes de larga duración tienen acceso al sistema de ayuda que derive de ello en las mismas condiciones que los españoles.

El derecho a la libertad de circulación está previsto en el art. 5 LOEx junto con varios otros derechos como el derecho a la educación⁸ tanto para menores como mayores de 18 años. Las garantías o protección de la tutela judicial efectiva están previstas en los arts. 20 a 22 de la LOEx.

4.2.4. La incorporación de la protección contra las expulsiones

Se trata de una cuestión que ha generado mucha controversia sobre la forma en la que España ha aplicado el art. 57 LOEx como vía de adaptación del precepto del art. 12 de la Directiva 2003/109/CE. Desde versiones anteriores hasta la redacción actual de la LOEX se preveía un trato singularizado a los residentes de larga duración en materia de expulsión, con unas garantías de inamovilidad a efectos de expulsión, excepto por estar implicado en infracciones calificadas

⁷ De acuerdo con lo que disponga la legislación vigente en materia sanitaria según el art. 12 LOEx.

⁸ Art. 9 LOEx.

como “muy graves” como son el “participar en actividades contrarias a la seguridad nacional o que pueden perjudicar las relaciones de España con otros países, o estar implicado en actividades contrarias al orden público previstas en la Ley orgánica 1/1992 sobre protección de la seguridad ciudadana.

La condición, además, para imponer una sanción de expulsión, es que esta haya sido consecuencia de una reincidencia dentro de un periodo de un año y la infracción fuera de la misma naturaleza y fuera sancionable por expulsión. Las personas concernidas por esta protección son, además de los residentes de larga duración, algunas otras personas con especial vinculación con España referida en el artículo 148.1 RELOEx. Con toda evidencia, España llevaba unos pasos por delante respecto de la Directiva.

El art. 12 de la Directiva, igual que el art. 57.5 RELOEx no solo prohíben la expulsión de los residentes de larga duración, salvo por motivos de “amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública”, sino también establecen criterios específicos a la hora de comprobar si la peligrosidad de la conducta del individuo justifica la medida de expulsión. La redacción de la Directiva, que es posterior, es prácticamente idéntica a la del art. 57.3 en cuanto al “test de expulsabilidad”.

El posicionamiento vanguardista de España en la materia no evitó controversias judiciales elevadas al TJUE en el caso *López Patuzano* (2016). Este recordó que no basta con la reincidencia de condenas en el periodo de un año para que se expulse al nacional de tercer país, sino que es necesario una valoración caso por caso de la situación de los residentes de larga duración para tomar la decisión que corresponda. De hecho, en una sentencia reciente, el Tribunal Supremo ha ratificado la doctrina mantenida hasta aquí en relación con los residentes de larga duración. Esa doctrina se alinea con la del TJUE. Concretamente, el Tribunal Supremo, en su sentencia 1738/2020 entiende que la expulsión de un nacional de tercer país residente de larga duración, de conformidad con el art. 57.2 debe hacer siempre con la precaución de verificar que este “representa una amenaza real y suficientemente grave para el orden público y la seguridad pública”. La condena no es suficiente justificación por sí misma para demostrar que el extranjero “representa una amenaza real y suficientemente grave” (Iustel, 2020).

4.2.5. La residencia en un segundo Estado miembro

Como se sabe, las disposiciones sobre residencia en un segundo Estado miembro de la Unión en virtud de la Directiva 2003/109/CE se encuentran dis-

persas en varias partes del articulado. En los “Considerandos” 18, 19, 20 y 23, el legislador de la Unión hace un esfuerzo de clarificación del propósito de ese derecho nuevo concedido a los nacionales de terceros países. La regulación básica se encuentra en los artículos 14 y 15 de la Directiva, aunque varias otras cláusulas aluden a ello desde: el art. 16 hasta el artículo 22, que complementan la ordenación de la cuestión.

En el ordenamiento español esas disposiciones se encuentran igualmente dispersas, pero, en el caso de la LOEx, el art. 32 concentra todo lo relativo a los residentes de larga duración. En el apartado 3 de este artículo se habla de los residentes de larga duración en otro Estado miembro de la UE que pueden solicitar por sí mismos y obtener una autorización de residencia de larga duración en España cuando vayan a desarrollar una actividad por cuenta propia o ajena, o por otros fines, en las condiciones que se establezcan reglamentariamente. Se alude, en el siguiente apartado, a la posibilidad de conservar el estatuto obtenido en el primer Estado miembro a través de la vía de la residencia temporal. Igualmente, se contempla la posibilidad de recuperar el estatuto tras haber residido en otro Estado miembro, y se presta atención al caso de los estudiantes cuya situación puede verse fragilizada por la residencia en otro Estado miembro.

La legislación española distingue, con buen criterio, entre la residencia de larga duración ordinaria y la residencia de larga duración-UE. Estas dos figuras, es evidente, están orientadas hacia la movilidad en otros Estados miembros.

Los arts. 151 a 153, por una parte, permiten a los extranjeros que procedan de otros Estados miembros instalarse en España como residentes de larga duración-UE, pudiendo ellos siempre conservar su estatuto adquirido en el Estado miembro de origen solicitando una tarjeta de residencia temporal⁹. Por otra parte, los residentes de larga duración locales que cumplan con los requisitos para adquirir el estatuto de larga duración en España pueden obtener un estatuto de residencia de larga duración-UE que pueden alegar en otro Estado miembro de cara a la movilidad a ese Estado miembro si tal fuera la intención.

El art. 155.1 dispone que la movilidad de los residentes de larga duración a España se hará sin necesidad de visado, a pesar de que la propia directiva no lo menciona. El procedimiento para la solicitud se define en el mismo artículo referido. En su caso, el art. 156 prevé también la movilidad de los miembros de la familia de los titulares de la autorización residencia de larga duración-UE que

⁹ Apdo 6 del art. 32 LOEx.

deberían presentar la solicitud a más tardar en un plazo de 3 meses desde que se haya realizado la entrada en el territorio español o en cualquier momento antes de la llegada, de forma simultánea o posterior¹⁰.

La adaptación española parece tan concienzuda que en el artículo 158 se prevé la forma en que un residente de larga duración-UE, entre otros supuestos, pueda recuperar su estatuto de residencia de larga duración en España.

4.2.6. La renovación retirada y recuperación del estatuto y las garantías procedimentales

La cuestión de la renovación de las autorizaciones de larga duración materializada por el permiso pertinente es una cuestión particularmente interesante, ya que, con acierto, los redactores del RELOEx cuidan muy bien de decir que se trata de la renovación de la tarjeta de identidad de Extranjero de los residentes de larga duración y no de la condición de residente de larga o del estatuto¹¹. El art. 150 hace un remarcable esfuerzo para plasmar con cierta lealtad las disposiciones del art. 8 apartado 2 de la Directiva 2009/103/CE sobre renovación del permiso de residencia de larga duración, haciendo suyas las indicaciones sobre la vigencia de cinco años de los mismos y el blindaje el estatuto tiene vocación de permanencia más allá de las contingencias que puedan darse en el trascurso del trámite de renovación. De ese modo, la no presentación de la solicitud de renovación de la tarjeta de identidad o permiso que documente la residencia de larga duración no supone en ningún caso la extinción de la residencia de larga duración. Es evidente también la simplificación de los requisitos documentales a presentar para la renovación de la tarjeta de residencia de larga duración, ni siquiera hace falta demostrar los recursos suficientes ni otra prueba documental de ningún otro tipo que las relativas a la identificación de la persona.

De la misma manera, cabe afirmar que, el resultado del trámite de renovación debe ser en principio positivo, ya que la Directiva pone un acento especial en el carácter “automático” de la renovación, en el caso particular de la residencia de larga duración-UE¹², salvo si existen situaciones fraudulentas o de excesivas ausencias que hacen pensar que la permanencia de la residencia en el Estado miembro en cuestión es declinable¹³.

¹⁰ Art. 156.2 RELOEx.

¹¹ Art. 150 RELOEx.

¹² Art. 8.2 Directiva 2003/109/CE.

¹³ Art 9 Directiva 2003/109/CE.

4.2.7. Los recursos suficientes

En cuanto a la exigencia de recursos suficientes, cabe decir que el art. 5 de la directiva 2003/109/CE requiere que las personas que accedan al estatuto de residencia de larga duración tengan para sí mismos y los miembros de sus familias los recursos fijos y suficientes para su propia manutención y la de esos familiares, de modo que en cualquier caso no puedan acudir al sistema de asistencia social del Estado miembro en el cual se encuentren. Para la determinación o evaluar la suficiencia de esos recursos se puede tener en cuenta la cuantía de los salarios y de las pensiones mínimas antes de la solicitud del estatuto de residente de larga duración. A la lista de exigencias se añade un seguro de enfermedad que cubra los riesgos normalmente asegurados para los propios nacionales del Estado miembro. El último de los requisitos se configura como potencial, ya que los Estados miembros pueden decidir o no requerir a los nacionales de terceros países el cumplimiento de las medidas de integración.

En el ordenamiento español los recursos exigidos no se contemplan en el caso de las solicitudes de residencia de larga duración ordinaria, en cambio, se exigen en el caso de la residencia de larga duración-UE¹⁴.

5. Valoraciones finales

Como es conocido, el estatuto de residencia de larga duración representa el más desarrollado de todos los estatutos aplicables a los nacionales de terceros países y realza cualitativamente su situación jurídica en la UE. No obstante, dicho estatuto, por muy ambicioso, haya podido ser en la intención original, se quedó desvirtuada la por la falta de visión y de anticipación de los gobiernos de los Estados miembros que opusieron una enérgica resistencia en las negociaciones de adopción de la Directiva en el seno del Consejo. Por tanto, los postulados sobre los que se fundaron las Conclusiones de la Cumbre de Tampere se quedaron difuminadas y apenas legibles en el resultado final.

En efecto, es difícil ver en qué han quedado la voluntad de conceder a los nacionales de terceros países un trato justo, derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE, junto con garantías en materia de no dis-

¹⁴ Art. 153 RELOEX.

criminación. Tampoco parece evidente ver cómo el acceso a la nacionalidad de los Estados miembros se ha facilitado desde entonces en la mayoría de ellos. Al contrario, se han endurecido. Todas esas cuestiones deberían estar tomadas en cuenta la nueva propuesta legislativa sobre residencia de larga duración en la UE (Comisión Europea, 2022; Meijers Committee 2022).

Resultó sorprendente que, en el caso de España, a la hora de la transposición de la Directiva, se encontró con una normativa nacional mucho más favorable en muchos aspectos para los nacionales de terceros países que el propio acto de la UE. En general, España se dedicó a seguir las orientaciones marcadas por la Directiva, sin mucho afán por la innovación y teniendo en su poder la posibilidad de ir más allá de lo “mínimo” que pretendía la armonización legislativa de los estándares en el conjunto de los Estados miembros. Se está lejos de las ideas planteadas por autores como Acosta (2015) que entendió que la Directiva sobre residencia de larga duración introdujo una “forma subsidiaria de ciudadanía” considerada como “ciudadanía postnacional” y de la idea de “ciudadanía social” como alternativa a la ciudadanía de la UE, para distinguir como Marshall (Beduschi-Ortiz, 2011) un tipo de ciudadanía que se fundamenta en el otorgamiento de derechos sociales a las personas, más allá de la ciudadanía llamada “civil” y “política”. Según Kostakopoulo (2002), se trata de asegurar un trato justo y equitativo a los nacionales de terceros países y contribuir a crear un *demos* inclusivo y democrático en Europa. Hasta una nueva reforma del estatuto de residencia de larga duración, parece que la Directiva se ha quedado en una forma de estancamiento o como un árbol sin hojas en lugar del prometedor futuro para la situación jurídica de los nacionales de terceros países que se podía augurar si fuese adoptado con el ímpetu inicial.

6. Referencias citadas

- Groenendijk, K., Guild, E., & Barzilay, R. (2000). *The Legal Status of Third Country Nationals who are Long-Term Residents in a Member State of the European Union*.
- Thym, D. (2016). Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. In *EU Immigration and Asylum Law : A Commentary*. <https://doi.org/10.5040/9781782257615.0015>
- Acosta Arcarazo, D. (2011). The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship*. <https://doi.org/10.1163/EJ.9789004204126.1-265>

- Hansen, R. (1998). A European citizenship or Europe of Citizens? Third Country Nationals in the EU. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4), 751–768.
- Slot, P., & Bulterman, M. (2005). Harmonization of Legislation on Migrating EU Citizens and Third Country Nationals: Towards a Uniform Evaluation Framework? *Fordham International Law Journal*, 29(4). <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol29/iss4/8>
- Remi Njiki, M. (2019). *El Estatuto jurídico de los nacionales de África, Caribe y Pacífico (ACP) en la Unión Europea*. Reus.
- Peers, S. (2012). Immigration, Asylum and the European Union charter of fundamental rights. *Immigration and Asylum Law and Policy in Europe*, 24, 437–471. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004212039.i-485.112>
- Hedemann-Robinson, M. (2001). An overview of recent legal developments at community level in relation to third country nationals resident within the European union, with particular reference to the case law of the European court of justice. In *Common Market Law Review* (Vol. 38, Issue 3, pp. 525–586). <https://doi.org/10.54648/350512>
- Rodier, C. (2003). L'« intégration » mise aux oubliettes. *Plein Droit*, 57(2). <https://doi.org/10.3917/pld.057.0029>
- Kostakopoulou, T. (2002). Long-term resident third-country nationals in the European Union: Normative expectations and institutional openings. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28(3), 443–462. <https://doi.org/10.1080/13691830220146545>
- Boelaert-Suominen, S. (2005). Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: Five paces forward and possibly three paces back. In *Common Market Law Review* (Vol. 42, Issue 4). <https://doi.org/10.54648/cola2005034>
- Álvarez Rodríguez, A. (2006). *La transposición de directivas de la UE sobre inmigración. Las directivas de reagrupación familiar y de residentes de larga duración*. <https://buleria.unileon.es/handle/10612/2251>
- Iustel. (2023). *El TS reitera el criterio mantenido en anteriores sentencias sobre la expulsión de extranjeros con residencia de larga duración*. Iustel. https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1229131
- Meijers Committee. (2022). *Comment on the Commission's proposal to recast Directive 2003/109 on the status of long-term resident third country nationals* (COM(2022) 650).
- Beduschi-Ortiz, A. (2011). Inmigración e Integración a través de los Derechos Sociales en la UE. *Cuadernos de La Cátedra de Investigación En Inmigración, Etnicidad y Ciudadanía (CRIEC)*, 35, 76–93.

Capítulo XIII.

MENDIGANDO SUEÑOS: PRECARIEDAD LABORAL DE JÓVENES DE EUROPA DEL ESTE EN ANDALUCÍA

JOSÉ DAVID GUTIÉRREZ SÁNCHEZ¹

Universidad de Málaga

JUAN JOSÉ LEIVA OLIVENCIA²

Universidad de Málaga

1. Introducción

El fenómeno migratorio de la Europa del Este en Andalucía ha sido estudiado en las últimas décadas desde diferentes ópticas que van desde el enfoque económico, territorial, político y social (Gutiérrez, 2022). La juventud rumana y gitana, como parte partícipe de este fenómeno, ha experimentado concretamente dificultades económicas y sociales que han afectado a sus decisiones económicas, sociales y de desarrollo personal. La falta de oportunidades profesionales, las dificultades de acceso al empleo, la precariedad laboral y los diversos problemas por su condición étnica, han debilitado la capacidad de inclusión social en las sociedades de acogida (Aguilera, 2017).

A pesar de ser Rumanía miembro de la Unión Europea desde 2007, las corrientes migratorias de jóvenes han manifestado nuevas formas de vulnerabilidad

¹ Profesor Ayudante Doctor de Trabajo Social de la Universidad de Málaga.

² Profesor Titular de Didáctica y Organización Escolar de la Universidad de Málaga.

(Bhabha et al., 2016). En esas nuevas formas, están vinculados procesos de exclusión social que en reiteradas ocasiones parten de la carencia de políticas sociales inclusivas desde las administraciones locales (Gutiérrez 2017), posibilitando una acogida precaria que sitúa a la población gitana en espacios periféricos de la sociedad (tanto en el imaginario social colectivo como geográficamente).

Este capítulo tiene como objetivo central, avanzar en el marco teórico y empírico de la movilidad laboral intraeuropea de gitanos que viven en Andalucía y en concreto de nacionalidad rumana, proporcionando una reflexión sobre sus prácticas y estrategias (Gutiérrez, 2021).

2. Transición de la escuela a la precariedad laboral

Desde la caída del Muro de Berlín en 1989, los jóvenes gitanos del Este emigran con sus familias en un proceso del que se ocupan investigadores europeos de varias disciplinas (Marcu, 2018; Sigona and Vermeersch 2012). Algunos enfoques analizan los hechos sociales que se conforman en torno a la inserción y precariedad laboral. La inserción laboral de los jóvenes se ha hecho globalmente más compleja y, si se tienen en cuenta diferentes grupos poblacionales, la gravedad alcanza distintos niveles (García y Gutiérrez, 1995). La inserción laboral se refiere habitualmente a la etapa de transición hacia la vida activa que en muchos casos suele comenzar con la salida del sistema educativo.

Aunque el impacto de la crisis económica y financiera iniciada en 2008 en los jóvenes ha sido considerable, sus efectos varían en los diferentes países de la Unión Europea (Marcu, 2018). Unido a ello, si además nos aproximamos a las dificultades manifestadas entre 2020 y 2022 por la pandemia provocada por coronavirus (Covid-19), las dificultades en determinados sectores han sido todavía más complejas para el pueblo gitano. Los países que sufrieron con mayor intensidad ambas crisis (económica y sanitaria) albergan tasas muy elevadas de desempleo juvenil (O'Higgins, 2012). El desempleo juvenil ha ocasionado varios aspectos: disminución de ganancias de por vida, aumento del riesgo de futuros periodos de desempleo y la probabilidad de conseguir un empleo precario (Clavé-Mercier and Olivera, 2018). Se entiende por empleo precario aquellos trabajos temporales, con malas condiciones laborales en cuanto salario y número de horas trabajadas. Son normalmente empleos que tienen una protección social limitada que carecen de derechos a vacaciones pagadas, permisos por enferme-

dad o indemnización por despido (Tarrius, 2010; Valdés, 2015). Las crisis han reestructurado la distribución de la migración intracomunitaria, originándose no solo una movilidad del Este al Oeste sino también de Oeste a Este y de Sur a Norte con la intención de encontrar empleos más estables (Buheji, 2019; Halvorsen, & Hvinden, 2018). Es llamativo como en países como España e Italia que, a pesar de haber vivido duramente los achaques de la crisis económica incrementaron sus efectivos procedentes de Rumanía y Bulgaria en el periodo entre 2007 y 2012 (Nedelcu & Ciobanu, 2016). Se entiende que, sobre todo, este aumento de personas se debió a la flexibilización de los contratos, las grandes diferencias salariales si se compara entre países, la facilidad a la hora de aprender el idioma y los acuerdos alcanzados a nivel europeo que favorecieron la movilidad entre países por medio del espacio Schengen (Legros and Rossetto, 2011).

La naturaleza de la precariedad laboral de las transiciones de la escuela al trabajo es de importancia primordial para ambos estratos de investigación y para los estudios sobre juventud (Goodwin y O'Connor, 2005; Struffolino y Borgna, 2020). Si se observan aquellos jóvenes ubicados en entornos donde la exclusión social es más que evidente, los investigadores se han centrado en los procesos que llevan a los jóvenes gitanos rumanos a abandonar la escuela (Green and Lawson, 2011). Sin embargo, en sectores de población como el que se trata en esta investigación no se han tenido en cuenta los procesos que inciden desde origen, es decir, aquellos problemas sociales que soportan los gitanos desde la dictadura de Nicolae Ceaucescu (Șuiu, 2017), ya que es un periodo en el que la exclusión social y la represión han marcado la discriminación hacia los gitanos (Pajares, 2007), sobre todo, por ser concebidos los gitanos como grupo que no respaldaba los pensamientos socialistas que protagonizaron la historia de Rumanía entre 1965-1989 y que ha estimulado la movilidad hacia otras zonas de Europa.

La literatura existente sobre los diversos determinantes del abandono escolar prematuro distingue entre factores push-pull. Aquellos considerados como factores push (bajo rendimiento académico, movilidad por causas laborales, problemas familiares, problemas entre compañeros y profesores, y problemas derivados por sentirse fuera de lugar en el ambiente escolar) son precisamente situaciones que alienan estudiantes del sistema escolar (Fine, 1986; Struffolino y Borgna, 2020). Por otro lado, los factores de atracción (disponibilidad laboral, mayores salarios, entre otros) desarrollan procesos que estimulan el abandono escolar (Manca, 2017; Matras and Leggio, 2017). Aunque los factores que se comentan pueden explicar los motivos de abandono de la escuela, no es posible hacer una generalización de los casos ya que, en según qué joven, es posible observar diferentes motivos.

El trabajo es, sobre todo para los chicos, un factor de atracción y por tanto de abandono escolar prematuro. Al abandonar la escuela y no finalizar (según qué casos) los estudios básicos, la posibilidad de encontrar empleos especializados y con mejores condiciones sociales, se vuelve más compleja. En este sentido, existe una diferenciación relevante entre chicos y chicas. Los chicos suelen acompañar a sus familiares hombres a trabajar y, normalmente, las chicas permanecen en el hogar cuidando a familiares y haciendo labores domésticas. Es posible decir, que los efectos de *push and pull* son diferentes si tenemos en cuenta el género. En este sentido son los chicos los que tienen una tasa de abandono mayor en contextos de vulnerabilidad social, siendo las chicas quienes pueden compensar su futura discriminación (por la creencia cultural de que las chicas deben acompañar a sus madres en el hogar), recibiendo una educación más duradera en el tiempo y, de este modo, finalizando los estudios básicos e incluso las siguientes etapas educativas (Dieckhoff y Steiber, 2011), con una proyección que favorece generar esperanzas de mayores opciones de cambio e inclusión sociolaboral en chicas que en chicos (Lund, 2019). La posibilidad de adoptar y transformar distintas identidades sociales, culturales y de género no debe suponer una negación o una amenaza a la comunidad, sino una reorientación vital que aporte mayor bienestar psicológico y una experimentación de resiliencia en primera persona (Collins, Harrison & Palasinski, 2020).

Las diversas teorías sobre la estratificación laboral que parten de las teorías económicas normalmente sitúan a los jóvenes cualificados en mejores puestos que aquellos no cualificados (Dautrey, 2014). Si a ello se le unen las desventajas de vivir en determinados contextos donde el acceso a luz, agua e incluso a una alimentación son dificultosas o inexistentes, la probabilidad de encontrar un empleo disminuye si se compara con aquellos grupos familiares o comunitarios que precisan de dichos bienes (Gutiérrez, 2021). Por otro lado, aquellos grupos familiares y de procedencia extranjera que no disponen de una red de contactos entre miembros de la misma nacionalidad o etnia al inicio de su llegada al país de destino, suelen tener también problemas sociales, económicos y de adaptación que, en determinadas situaciones, les obligan a optar a puestos menos cualificados e incidir en los jóvenes para que dejen la escuela en beneficio de la familia. Al conceptualizar la movilidad de los jóvenes por motivos laborales (Macdonald and Marsh 2005; Marcu 2018), varios autores señalan que las conexiones transnacionales se manifiestan como recursos para que los jóvenes prosperen en sus posiciones económicas a través del trabajo en el extranjero (Glick Schiller, Basch y Szanton-Blanc 1995; Waters 2006). Las conexiones transnacionales de los jóvenes gitanos se establecen, por un lado, desde las conexiones entre familiares y

conocidos a lo largo del mapa europeo y, por otro, modificando los paisajes urbanos de los destinos de acogida por medio de su presencia física, como a través de procesos culturales y las experiencias recabadas por la movilidad transnacional (Collins 2019; Marcu 2018; King y Lulle 2015).

3. Asentamientos chabolistas: génesis y mantenimiento de la precariedad laboral

En las últimas décadas se han ido desarrollando numerosos asentamientos chabolistas de población rumana y etnia gitana en las periferias de grandes ciudades europeas. En el caso de España, los asentamientos más importantes en cuanto a población se han ubicado en ciudades como Madrid (Gutiérrez y Gimeno, 2019), Barcelona (López, 2014) y Sevilla (Torres, 2011). Las políticas de inclusión social en España en comparación con Europa no permiten procesos de movilidad como se evidencian en países como Francia o Inglaterra, sea el caso de *Les Gens du Voyage* o *Travellers*. En España, las administraciones públicas, optan por procesos de asentamiento temporales, lo que algunos autores denominan temporalidad permanente (Bailey et al., 2002). Esta temporalidad guarda relación con los mecanismos de control y con la experiencia previa en el ámbito de las migraciones, donde se parte de la convicción de que, estando estáticos, el acceso a los servicios públicos (salud, educación y empleo) permitirán una mejor inclusión social.

Sin embargo, y a pesar de haber programas de inclusión social que parten de la ubicación de la población en lugares determinados, los procesos de exclusión social se han mantenido en el tiempo provocando insalubridad, problemas de hábitat y movilidad de personas. La continua persistencia en la implantación de intervenciones sociales (a veces favorables para la inclusión social y otras desfavorables por mantenimiento en el tiempo de la exclusión) han desencadenado en palabras de Bustos y Pizarro (2019, p. 232), “un escenario de imposición de patrones vitales por parte de los grupos dominantes o sociedades autóctonas y la aceptación de su situación, de parte de los excluidos”.

Analizar los procesos de exclusión social y las relaciones entre las comunidades romaníes y la sociedad en general (Sigona 2005), son fundamentales para comprender cómo se manifiestan las desigualdades estructurales y sistémicas que terminan desarrollando procesos complejos de vulnerabilidad (Piemontese et al.,

2018). Además, resulta interesante conocer la posición que ocupa el individuo dentro de la estructura social (Surdu, 2016), ya que, de este modo, es posible avanzar en la creación de alternativas y soluciones orientadas a solventar los problemas derivados de la pobreza. En este sentido, la población gitana rumana ha vivido desde origen procesos de exclusión social y ha desarrollado prácticas de subsistencia como medio de resistencia (Clave-Mercier y Olivera 2018). Estos aspectos, en ocasiones, impactan con los procesos interpuestos por las administraciones públicas, lo que puede catalizar la movilidad transnacional.

4. Metodología

Este trabajo adopta un enfoque cualitativo con el objetivo de analizar la precariedad laboral existente y las estrategias empleadas por jóvenes gitanos rumanos en Andalucía. La información utilizada procede de 35 entrevistas semiestructuradas en profundidad a jóvenes gitanos rumanos entre 18 y 27 años (7 de ellas mujeres) y un trabajo de exploración por diferentes provincias (Cádiz, Huelva y Sevilla) durante noviembre de 2020 y febrero de 2022.

Las entrevistas posibilitaron conocer aquellos contextos laborales, económicos, sociales y culturales que giraban en torno a la juventud gitana y rumana desde una intervención directa. Debido a la situación provocada por la Covid-19 en cuanto a restricciones interpersonales y de movilidad, se optó por la realización de algunas entrevistas por medio de videollamadas a través de WhatsApp o bien por medio de aplicaciones como Zoom y Teams. Se llevaron a cabo 24 entrevistas directas y 11 con carácter telemático. La distribución por provincias fue la siguiente:

Tabla 2: Entrevistas. Distribución por provincia y sexo

Provincia	Total	Hombres	Mujeres
Cádiz	11	9	2
Huelva	9	6	3
Sevilla	15	13	2

Fuente: Elaboración propia

Las entrevistas fueron posibles por medio de contactos enlazados o de “bola de nieve” que partieron del entrevistador. Las preguntas formuladas integraban diferentes áreas; en un primer lugar, datos sobre situación familiar y contexto social; aspectos en torno al proyecto migratorio hacia Andalucía; y, por último, condiciones laborales, estrategias y planes futuros.

Para verificar la información recogida, se recurrió al *principio de credibilidad* próximo al *criterio de calidad* para las narrativas dentro del proceso exploratorio por ciudades y las entrevistas (Gutiérrez 2017; Heikkinen, Huttunen y Syrjälä 2005). La consideración del *principio de credibilidad* partía de la detección, en diferentes ocasiones, de las respuestas de los sujetos, quienes reproducían hechos de formas dispares, lo cual forzó realizar varias entrevistas en algunos casos. Estas entrevistas tenían como objetivo crear confianza para poder extraer con toda sinceridad la información.

Por último, el análisis de los datos continuó los procedimientos de la Teoría Fundamentada (Glaser & Strauss, 1967). La codificación de las transcripciones de las entrevistas fue posible por medio del software Atlas ti® (6ta edición) y, a su vez, de un doble procedimiento: de ‘arriba abajo’ (top-down) de ‘abajo arriba’ (bottom-up). En primer lugar, la codificación de los datos que partían de las categorías teóricas y, en segundo lugar, se procedió al análisis de las entrevistas. Se inició la búsqueda de la relación existente entre las categorías entre sí con los fundamentos teóricos de la investigación (Pastoor, 2015).

5. Resultados

5.1. *Del colegio al trabajo*

A pesar de haber nacido algunos entrevistados en España (28 de 35 de ellos) y haber formado parte del sistema educativo hasta aproximadamente los 13 años, no se observan ni chicos ni chicas que hayan continuado su formación en etapas superiores. En España existe la obligación de continuar en la escuela (formación secundaria) hasta los 16 años, por lo tanto y, en primer lugar, se detecta en la investigación problemas en torno al absentismo escolar que en la mayoría de los casos no precisan de un seguimiento por parte de la escuela. No obstante, y a pesar de existir en España sistemas de control de la asistencia escolar, no se evidencian casos de denuncia de las administraciones públicas a las familias para que man-

tengan a sus hijos en las escuelas hasta los 16 años, a no ser que se produzcan casos que contengan acciones delictivas o violentas. Por lo tanto, ya se parte de fallos en el sistema que no inciden en la permanencia en la escuela y que pueden afectar a su estatus social en el futuro.

En el momento de las entrevistas, los chicos y las chicas aseguran haber abandonado la escuela en torno a los 13 años bajo el motivo de socorrer a la familia por medio de actividades laborales o ayudando en el entorno doméstico a miembros descendientes o ascendentes.

Dejé la escuela con 13 años. A veces salía con mi padre a recoger chatarra y otras veces íbamos al centro de la ciudad a pedir limosna. Nosotros los gitanos sabemos buscarnos la vida, hacemos lo que sea para salir adelante. Yo no pude estudiar más tiempo, me da pena porque en el colegio tenía muchos amigos. (Chico de 19 años, entrevista. 15 de marzo de 2021, Sevilla).

De este extracto de entrevista es posible observar cómo los jóvenes, en diversas ocasiones, tienen que dejar de acudir a la escuela para ayudar a la economía familiar. Además, el primer contacto con el empleo suele ser a través del apoyo a los progenitores, donde es más difícil detectar por las administraciones públicas irregularidades en la contratación. La recogida de chatarra en España, en la mayoría de los casos, está relacionada con la precariedad laboral, al no ser un empleo que suela estar asegurado, que cuente con sistemas de protección ante siniestros laborales o que existan cooperativas y asociaciones que protejan los derechos de dichos trabajadores a nivel nacional o local.

La movilidad laboral a lo largo del territorio más que un proceso individual, es un proceso familiar que mantiene vínculos con origen (Rumanía) y que desarrolla un proyecto que implica a otras familias, formando en numerosas ocasiones pequeñas comunidades de personas de la misma nacionalidad y etnia que suelen ayudarse a nivel laboral. Los núcleos familiares sirven como puntos de conexión donde ponen en común las necesidades individuales y comunitarias, así como son lugares que sirven como “puntos de información” donde se exponen aquellos territorios con mayor carga laboral.

Sino tengo para comer, tengo que robar. Es muy fácil. Vas al centro donde hay más turistas y les robas todo. A veces nos coge la policía, pero nunca nos pasa nada porque robamos cantidades pequeñas. (Chico de 23 años, entrevista. 26 de enero de 2022, Cádiz).

Los entrevistados valoran positivamente vivir en ciudades grandes, ya que estas pueden ofrecer mayores oportunidades laborales, aunque la realidad mues-

tra que no es del todo así. Entre las actividades estudiadas en la investigación y que se han dado en todas las provincias, es posible observar lo siguiente:

- Venta y recogida de chatarra: Actividad realizada por varones. Los hijos, según necesidades familiares, acompañan a sus progenitores. También se recogen muebles y cartón. Esta actividad en los últimos años ha generado problemas con los Ayuntamientos, debido sobre todo a la recogida de cartón, el cual es sustraído de contenedores ubicados en la vía pública.
- Empleos sin alta en Seguridad Social: trabajos puntuales. Mayormente como albañiles, pintores y agricultores (en hombres) y limpieza en hogares o empresas (en mujeres).
- Préstamos: Pequeñas cantidades de dinero que se solicitan, normalmente, para celebrar algún evento (bodas o nacimientos), alquilar viviendas, pago de viajes a origen, o comprar enseres necesarios. Estos préstamos normalmente tienen grandes intereses. El no pagar en los tiempos establecidos la cantidad total suele acarrear problemas entre familias.
- Alquiler de viviendas: En los asentamientos chabolistas, las familias pioneras alquilan parte o totalidad de las chabolas a familias recién llegadas. Existen chabolas propiedad de familias. Al haber control por parte de los Ayuntamientos para que no se construyan más viviendas, las familias optan por el alquiler.

En general, se constata en términos absolutos la escasez de ocupación de puestos que les permitan acceder al sistema laboral en condiciones normalizadas. Entre los jóvenes estudiados, el empleo mayormente está representado por las condiciones económicas familiares. Esto quiere decir que, a mayor capital familiar, mayor es la probabilidad de conseguir empleos, que, aun siendo inestables en cuanto a carencia de permanencia en el tiempo y contribución a la seguridad social, son mejores condiciones que les pueden ayudar a mejorar su posición económica y social.

En todos y cada uno de los casos estudiados, la tasa de ocupación femenina es menor que la masculina. En los contextos observados salvo en Sevilla, la ocupación femenina es menor, sin embargo, la agricultura en el Sur de España sigue mostrando mayor ocupación (en algunos sectores) de mujeres que, de hombres, sobre todo las procedentes de países del Este de Europa. Según Lizarraga (2004) “El sector agrícola andaluz se identifica por su complejidad, que oscila entre una agricultura muy competitiva y orientada al exterior (frutas, hortalizas, flores y

plantas ornamentales) y los cultivos de las zonas rurales” (p. 29). Sevilla destaca, entre otros sectores, por la recogida de aceitunas. Aunque durante años la contratación de jóvenes rumanos ha sido alta, en los últimos años la presencia de gitanos se ha visto disminuida, representando en algunas zonas entre un 10 y 20%. El campo alberga un impacto destacable en el Producto Interior Bruto español, sin embargo, y a pesar de ser un tejido productivo de primer orden, la precariedad laboral también forma parte de su estructura históricamente. Largas jornadas de trabajo poco remuneradas y carencia de contratación a tiempo completo, son entre otras características, aspectos de atracción de sectores más débiles y necesitados como son los gitanos por su exclusión social de los medios de producción con mayor impacto económico. En este sentido, la juventud prefiere optar por otros puestos de trabajo que no les impliquen jornadas extensas de trabajo y que les pueda favorecer en el cuidado de sus familiares.

Por otro lado, y a pesar de haber programas de empleo y formación dirigidos a la juventud hasta 30 años (programas de garantía social), no se observa en la investigación un avance significativo de matriculaciones de romaníes en dichos procesos formativos. De los casos evidenciados, solo dos personas comenzaron planes formativos en sectores como la soldadura y construcción. La movilidad laboral familiar afecta al mantenimiento en el tiempo en los programas educativos, los cuales en numerosas ocasiones son vistos por los progenitores como una pérdida de tiempo más que una posibilidad de mejorar el estatus social.

Desde pequeño he viajado por muchos países y ciudades. Recuerdo que en Burdeos (Francia) comencé un curso de pastelería, pero tuve que dejarlo porque mi padre encontró trabajo en Barcelona. (Chico de 26 años, entrevista. 2 de diciembre de 2021, Sevilla)

Al observar en el extracto de entrevista, es posible visualizar como los jóvenes tienen interés en formarse en diferentes áreas, sin embargo, las necesidades familiares de corte económico en muchas ocasiones no permiten que se puedan mantener los procesos formativos.

5.2. *Discriminación vs inclusión social*

Es destacado la imposibilidad de cumplir con las expectativas profesionales tanto personales como familiares. Esto puede contribuir a la generación de un malestar personal con ramificaciones en el propio ámbito familiar, siendo motivo de una cierta desafección y apatía afectiva que puede tener repercusiones

relevantes en pautas de cuidado y desarrollo personal y familiar. Además, y paralelamente, señalan la falta de estabilidad laboral existente en España para poder mantenerse estáticos en una ciudad concreta o enrolarse en determinados procesos formativos. Todo esto induce a interpretar que la construcción del lugar-destino, durante la movilidad laboral, es posible relacionarla con la estabilidad que otorga tener un empleo.

Sino tengo trabajo ¿Qué hago? Tengo que salir a buscar trabajo, mis hermanos son muy pequeños y necesitan comer. (Chica de 23 años, entrevista. 18 de noviembre de 2021, Huelva).

Para los entrevistados, un factor que incide negativa y notablemente en su posibilidad de encontrar un templo es la discriminación por su condición de gitano.

No me contratan por ser gitano. He hecho cursos de formación de todo tipo y nada. No hay trabajo y el poco que hay no se lo dan a los gitanos. Te piden mucha experiencia, pero en realidad quieren que te vayas porque tienen miedo de que robes, son racistas. (Chico de 25 años, entrevista. 15 de enero de 2019, Sevilla).

En este extracto de entrevista es posible ver la preocupación existente entre los jóvenes por ser discriminados por su condición de gitanos. La existencia de prejuicios sobre estos jóvenes influye de manera decisiva en sus oportunidades de desarrollo personal, social y profesional, lo cual puede incidir emocionalmente y en la salud (Vancea & Utzet, 2017). Este tipo de situaciones pueden afectar negativamente a la hora de continuar buscando un empleo, mantenerse en empleos familiares y que guardan relación con la precariedad laboral y abandonar los planes formativos por desmotivación.

6. Discusión y conclusiones

En las páginas precedentes se han ido examinando aspectos relevantes dentro de la precariedad laboral que vive el colectivo juvenil rumano de etnia gitana en España, donde se ha abordado el elevado desempleo, bajos salarios y problemas educativos existentes. Es posible subrayar como dichos problemas ya estaban presentes incluso antes del estallido de la crisis económica en 2007, intensificándose en estos momentos de incertidumbre y complejidad por la crisis sanitaria provocada por la Covid-19. Por un lado, se ha analizado la situación estructural de precarización del colectivo gitano rumano provocada por un mercado laboral

frágil que conecta con una expansión importante de políticas neoliberales y de un Estado de bienestar poco estimulado en el plano económico y de desarrollo de derechos sociales (Marcu, 2018). Por otra parte, se exponen diversos problemas discriminatorios que padece el colectivo dentro de su movilidad tanto en España como en la Unión Europea.

El colectivo juvenil en España más allá de su etnia presenta un conjunto de características laborales que expresan claras desventajas sociales en comparación con otros rangos de edad. Es especialmente alarmante la situación de precarización laboral que sufren las familias gitanas de origen rumano, las cuales se ven obligadas en numerosas ocasiones a incidir en la formación educativa de sus hijos en busca de una mejora económica que ayude a mejorar la calidad de vida. A ello es posible unirle, la fragilidad de los contratos laborales tanto de adultos como de jóvenes, la temporalidad en sus contratos y la discriminación social en determinados sectores. Resulta necesario establecer puentes de comprensión y de intermediación que facilite el encuentro, la inclusión y el reconocimiento de la interculturalidad como un valor en el ámbito social, comunitario y en el empleo (Cohen-Emerique, 2013).

La investigación llevada a cabo corrobora que la precariedad laboral resulta decisiva en los procesos de exclusión de un colectivo que actualmente sigue viviendo momentos de extrema vulnerabilidad. Sin perjuicio a lo anterior, el estudio corrobora la necesidad de articular propuestas y estrategias de resiliencia para la inclusión social y educativa. Dentro de dichas estrategias, se debe enfatizar una mayor conexión y coordinación de recursos de apoyo educativo y de protección social para la posibilidad de mayores opciones de movilidad y de cambio social.

Partiendo de las entrevistas, se observa como en determinados casos, muchos jóvenes no desean abandonar la escuela, sin embargo, la madurez y presión social familiar, transforma dicho pensamiento. La aceptación de la identidad cultural a determinadas edades forma parte de su propia construcción identitaria. La asimilación de que no es necesario seguir avanzando educativamente por parte de aquellos familiares adultos, hace que se nieguen salidas profesionales que pueden ayudar a la mejora laboral y estatus social. Se concluye como la movilidad empleada por el colectivo gitano rumano enriquece la identidad ofreciendo nuevos códigos de conducta y aprendizajes tanto en los individuos como grupos familiares, pero no permite, en cierta manera, avanzar en las diversas etapas escolares como puente para aumentar la probabilidad de salir de la pobreza y exclusión social.

Por otro lado, existen diferencias importantes entre sexos. Las chicas siguen cuidando de familiares mientras que los chicos realizan actividades en el exterior de los asentamientos con sus progenitores, ya sea recogiendo chatarra o mendigando. En base al análisis de las entrevistas en profundidad y como expresan los autores Batthyáni, Genta y Perrota (2017). “no es posible afirmar que la participación femenina en el mercado laboral garantice una distribución más equitativa del trabajo no remunerado entre varones y mujeres al interior de los hogares” (p. 190).

Por último, señalar, como los datos obtenidos entre los jóvenes gitanos rumanos sostienen que aquellas personas que circulan por Europa y se establecen (en determinados momentos) en asentamientos chabolistas, comienzan a entender el mundo como un lugar sin fronteras donde se establecen identidades en movimiento. Los estudios sobre migraciones y las experiencias de los jóvenes gitanos ofrecen un campo relevante para abordar cuestiones de identidad, así como para evaluar las políticas sociales de inclusión social. Reconocer y atender las diferencias culturales debe formar parte de un amplio consenso y compromiso por la inclusión sociolaboral de los jóvenes gitanos rumanos y de todos aquellos jóvenes vulnerables en grave riesgo de exclusión social.

7. Referencias bibliográficas

- Aguilera, T. (2017). *Gouverner les illégalismes urbains. Les politiques publiques face aux squats et aux bidonvilles dans les régions de Paris et de Madrid*. Paris: Dalloz.
- Bailey, A. J., Wright, R. A., Mountz, A. y Miyares, I. M. (2002). (Re) producing Salvadoran transnational geographies. *Annals of the Association of American Geographers*, 91: 125-144.
- Batthyáni, K., Genta, N. y Perrota, V. (2015). El aporte de las familias y las mujeres a los cuidados no remunerados en salud en Uruguay. *Estudios Feministas*, 25 (1): 187-213.
- Bhabha, J., Bohne, C., Digidiki, V., Donger, E., Frounfelker, R., Glenn, J. y Seervai, S. (2016). *Children on the move: An urgent human rights and child protection priority*. Boston: Harvard University.
- Buheji, M. (2019). Prospects of Youth Quality of Life. *International Journal of Youth Economy*, 3 (2): I-III.
- Bustos, R. y Pizarro, E. (2019). Migraciones tradicionales y migrantes contemporáneos en aulas de la frontera chilena. *Dinámicas Transfronterizas en América Latina ¿de lo nacional a lo local?* F. Carrión y F. Enríquez (Eds.) Quito: FLACSO

- Clave-Mercier, A. y Olivera, M. (2018). Inclusion and the 'Arts of Resistance'. How Do Roma Migrants Develop Autonomy in the Context of Inclusion Policies? *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 4 (2): 149-168.
- Cohen-Emerique, M. (2013). Por un enfoque intercultural en la intervención social. *Educación Social. Revista de Intervención Socioeducativa*, 54: 11-38.
- Collins, F. L. (2019). Connecting 'home' and 'here': personal homepages in everyday transnational lives. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35: 839-860.
- Collins, H., Harrison, P. A. y Palasinski, M. (2020). Out of the shadows: A young woman's journey from hiding to celebrating her identity. *The Qualitative Report*, 25(12): 4310-4325.
- Dautrey, P. (2014). La invención de una categoría: Los NiNis. El caso mexicano. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 13 (2): 103-122.
- Dieckhoff, M. y Steiber, N. (2001). A Re-Assessment of Common Theoretical Approaches to Explain Gender Differences in Continuing Training Participation. *British Journal of Industrial Relations*. 49 (1): 135-157.
- Fine, M. (1986). Why Urban Adolescents Drop Into and Out of Public High School. *Teachers College Record*, 87 (3): 393-409.
- García, J. M. y Gutiérrez, R. (1995). Inserción laboral de jóvenes: entrada al mercado de trabajo y movilidad inicial. *Revista Asturiana de Economía*, 2: 55-80.
- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Chicago, IL: Aldine Publishing Company.
- Glick Schiller, N., Basch, L. y Szanton-Blanc, C. (1995). From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration. *Anthropological Quarterly*, 68: 48-63.
- Goodwin, J. y O'Connor, H. (2005). Exploring Complex Transitions: Looking Back at the 'Golden Age' of From School to Work. *Sociology*, 39 (2): 201-220.
- Green, M. y Lawson, V. A. (2011). Recentring care: interrogating the commodification of care. *Soc. Cult. Geogr*, 12 (6): 639-654.
- Gutiérrez, J.D. (2022). Europeos del Este en Andalucía: desplazamientos pendulares como estrategia familiar. En M.R. Herrera (Ed.). *Construyendo conocimiento para una transformación social inclusiva. Aportes a la agenda de investigación del Trabajo Social*. (101-111). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gutiérrez, J.D. (2021). Análisis de una dispersión: familias romaníes en movimiento. *Transformaciones y retos de la movilidad de los europeos del Este en España. Treinta años después de la caída del Muro de Berlín: 1989-2019*. S. Marcu (Coord.), (261-282). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gutiérrez, J. D. (2017). Movilidad del Pueblo Gitano de Europa del Este en el asentamiento chabolista de El Gallinero. *Anduli*, 16: 73-89.
- Gutiérrez, J. D. y Gimeno, C. (2019). Jóvenes romaníes en asentamientos chabolistas: movilidad y contextos de exclusión en España y Francia. *Revista de Humanidades*, 38: 135-160.

- Halvorsen, R. y Hvinden, B. (2018). *Youth, Diversity and Employment Comparative Perspectives on Labour Market Policies*. E-Elgar: UK.
- Heikkinen, H., Huttunen, R. y Syrjalä, L. (2005). Action research as narrative: five principles for validation. *Educational Action Research*, 15 (1): 5-19.
- King, R. y Lulle, A. (2015). Rhythmic Island: Latvian migrants in Guernsey and their enfolded patterns of space-time-mobility. *Population, Space and Place*, 21: 599-611.
- Legros, O. y Rossetto, J. (2001). La question rom en Europe aujourd'hui: Regards croisés et mises en perspectives. *Etudes Tsiganes*, 46: 4-25.
- Lizarraga, C. (2004). Efectos económicos de la V Ampliación de la Unión Europea sobre la economía andaluza. *Boletín Económico del ICE*, Nº 2800, 23-34.
- López, O. (2014). Piedra, papel y tijera: vivienda y gestión del asentamiento de la población rrom: gitana rumana en el Área Metropolitana de Barcelona (2006-2014). *Revista Andaluza de Antropología*, 7: 102-129.
- Lund, R. (2019). Gypsy Feminism: An Interview with Laura Corradi. *NORA-Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 27 (2): 139-143.
- Macdonald, R. y Marsh, J. (2005). *Disconnected Youth? Growing up in Britain's Poor Neighbourhoods*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Manca, M. (2017). *I progetti di inclusione abitativa per i rom e i loro effetti: il caso di Torino*. PhD thesis: Università di Torino.
- Marcu, S. (2018). *Geografías de la movilidad humana en el Siglo XXI: jóvenes de la Europa del Este en España*. Madrid: Ediciones Complutense.
- Matras, Y. y Leggio, D. V. (Eds.) (2017). *Open borders, unlocked cultures. Romanian Roma migrants in Western Europe*. London: Routledge.
- Nedelcu, M. y Ciobanu, R. O. (2016). Les migrations des Roms roumains en Europe politiques d'inclusion, stratégies de distinction et (dé)construction de frontières identitaires. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 32 (1): 7-17.
- O'Higgins, N. (2012). This time it's different? Youth labour markets during "the great recession". *Comparative Economic Studies*, 54: 395-412.
- Pajares, M. (2007). *Inmigrantes del Este. Procesos migratorios de los rumanos*. Barcelona: Icaria.
- Pastoor, L. D. W. (2015). The mediational role of schools in supporting psychosocial-transitions among unaccompanied young refugees upon resettlement in Norway. *International Journal of Educational Development*, 41: 245-254.
- Piemontese, S., Bereményi, B. A. y Carrasco, S. (2018). Diverging Mobilities, Converging Immobility? Romanian Roma Youths at the Crossroad between Spatial, Social and Educational Im/mobility. *Intersections, Eastern European Journal of Society and Politics*, 4 (3): 29-56.
- Sigona, N. (2005). Locating The Gypsy Problem. The Roma in Italy: Stereotyping, Labelling and 'Nomad Camps'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31 (4): 741-756.
- Sigona, N. y Vermeersch, P. (2012). The Roma in the New EU: Policies, Frames and Everyday Experiences Introduction. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38: 1-19.

- Struffolino, E. y Borgna, C. (2020). Who is really 'left behind'? Half a century of gender differences in the school-to-work transitions of low-educated youth. *Journal of Youth Studies*, DOI: 10.1080/13676261.2020.1713308
- Şuiu, A. (2017). *El impacto de la migración internacional sobre el capital socio-territorial y el desarrollo local. La migración laboral entre Rumanía y España*. Tesis doctoral: Universitat Jaume I.
- Surdu, M. (2016). *Those Who Count*. Central European University Press.
- Tarrius, A. (2010). Pobres en migración, globalización de las economías y debilitamiento de los modelos integradores. El transnacionalismo migratorio en Europa meridional. *Empiria, Revista de Metodología en Ciencias Sociales*. 19: 133-156.
- Torres, F. J. (2011). El territorio de los desheredados. Asentamientos chabolistas y experiencias recientes de erradicación en Sevilla. *Hábitat y Sociedad*, 3: 67-90.
- Valdés, X. (2015). Feminización del empleo y trabajo precario en las agriculturas latinoamericanas globalizadas. *Cuadernos de Antropología Social*, 41: 39-54.
- Vancea, M. y Utzet, M. (2017). How unemployment and precarious employment affect the health of young people: A scoping study on social determinants. *Scandinavian journal of public health*, 45 (1): 73-84.
- Waters, J. (2006). Transnational family strategies and education in the contemporary Chinese diaspora. *Global Network*, 5 (4): 359-377.

Capítulo XIV.

ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE LA DIVERSIDAD CULTURAL E INTERCULTURALIDAD EN CEUTA Y EN MELILLA¹

SIHAM ZEBDA²

Universidad de Cádiz

1. Introducción

Ceuta y Melilla, por sus características geográficas, históricas, sociales y culturales, representan un caso de estudio excepcional en el ámbito de la diversidad cultural en Europa. A diferencia de otras regiones donde la pluralidad cultural es un fenómeno más reciente, ligado a los flujos migratorios contemporáneos, la composición social de estas ciudades es el resultado de un proceso histórico profundo y complejo que abarca más de 150 años. Su peculiar ubicación geográfica, su condición fronteriza y sus características socioculturales las han convertido en lugares de encuentro de personas de diversas nacionalidades, orígenes, lenguas, creencias y culturas (como la cristiana, musulmana, judía, amazigh, china, hindú

¹ Este trabajo forma parte del proyecto de investigación Ceuta y Melilla, intercultural cities (CMIC) financiado por el Plan Propio del Vicerrectorado de Investigación de la Universidad de Cádiz, cuyo IP 1 es Miguel Ángel Cepillo Galvín y IP2 es Siham Zebda. Agradecimiento a la profesora Marcela Iglesias Onofrio de la UCA y miembro del proyecto por la realización de varias entrevistas de este trabajo.

² Profesora Ayudante Doctora de Derecho Internacinal Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz, Codirectora del Laboratorio de Inmigración, Interculturalidad e Inclusión Social (Lab3in-UCA).

y gitana). Esta diversidad hace que la convivencia intercultural no sea solo un modo de vida y una elección, sino en muchas ocasiones una necesidad intrínseca.

Este trabajo se adentra en la realidad sociocultural de Ceuta y Melilla, analizando cómo la mera multiculturalidad –entendida como la coexistencia de diferentes culturas en un mismo espacio– ha evolucionado o coexiste con la interculturalidad, un concepto que alude a la interacción equitativa, el diálogo y el respeto mutuo entre culturas. Ambas ciudades se caracterizan por una diversidad intrínseca, que incluye personas de diversas nacionalidades, orígenes, lenguas, creencias y culturas, y que ha convertido la convivencia intercultural en una necesidad inherente. Tanto la sociedad como los dirigentes políticos de estas urbes se enfrentan al reto constante de la gestión de la diversidad cultural y la inclusión social. Aunque Ceuta y Melilla comparten muchas similitudes, también presentan diferencias socioculturales relevantes que serán objeto de análisis.

El presente estudio analiza las políticas públicas orientadas al reconocimiento y la gestión de la diversidad implementadas por las administraciones locales, así como las percepciones y experiencias de los actores sociales que intervienen en la vida cotidiana de estas ciudades. Se examinan la configuración y las características de su diversidad cultural, las medidas institucionales adoptadas por sus gobiernos y la presencia de estrategias y herramientas destinadas a la gestión de la convivencia intercultural. La relevancia de este trabajo radica en aportar una comprensión de los modos en que estas ciudades, marcadas por trayectorias históricas singulares y dinámicas contemporáneas en constante evolución, enfrentan los desafíos y aprovechan las oportunidades inherentes a su diversidad cultural con miras a consolidar un horizonte de cohesión social.

La investigación se basa en un estudio exploratorio con metodología mixta. Se llevó a cabo una exhaustiva revisión bibliográfica y documental, complementada con un trabajo de campo cualitativo. Este último incluyó entrevistas en profundidad a agentes clave del ámbito asociativo, político y académico de Ceuta y Melilla, realizadas entre mayo y septiembre de 2023. Para garantizar la fidelidad de la información, las conversaciones fueron grabadas y transcritas. Aunque se buscaba una representación diversa, se priorizó a las comunidades mayoritarias (cristiana y musulmana), incluyendo también a la comunidad hindú en Ceuta. Los datos recolectados fueron organizados, analizados e interpretados mediante un enfoque cualitativo y de análisis crítico del discurso.

El presente trabajo se estructura en varias secciones. Tras esta introducción, se presenta el marco teórico, donde se conceptualizan términos clave como diversi-

dad cultural, multiculturalidad e interculturalidad. Posteriormente, se detallan las características específicas de la diversidad cultural en Ceuta y Melilla, contextualizando su composición demográfica y el impacto de la Ley de Extranjería de 1985. A continuación, se profundiza en las políticas públicas de reconocimiento y gestión de la diversidad implementadas. Finalmente, se presentan los resultados obtenidos del análisis cualitativo, abordando la percepción de la convivencia o la coexistencia, las estrategias propuestas por los agentes clave y el rol de las administraciones.

El carácter exploratorio del estudio implica, de manera inherente, ciertas limitaciones en la profundidad del análisis y en la posibilidad de generalizar los resultados obtenidos. Asimismo, la disparidad en la distribución de entrevistas –siete en Ceuta y cuatro en Melilla– condiciona el análisis comparativo, ofreciendo una visión menos detallada de esta última. Más allá de estas limitaciones, el estudio sienta las bases para una futura investigación de mayor alcance. Una fase posterior podría trascender el carácter exploratorio e incorporar una muestra más amplia y diversa, lo que permitiría fortalecer el análisis cualitativo y obtener una visión más representativa de la realidad social y cultural de Ceuta y Melilla.

2. Metodología

Este estudio exploratorio se basa en una metodología mixta, combinando una revisión bibliográfica y documental con un trabajo de campo cualitativo. Por un lado, se consultaron diversas fuentes que abordaban la realidad sociocultural de Ceuta y Melilla, incluyendo políticas públicas, estrategias de gestión de la convivencia y herramientas de trabajo intercultural específicas de ambas ciudades. Hay que destacar “La revisión bibliográfica, aunque limitada en su alcance, pone de relieve la escasez de estudios específicos sobre la diversidad cultural en Ceuta y Melilla, lo cual evidencia la necesidad de avanzar en esta línea de investigación.

Por otro lado, se realizaron entrevistas a agentes clave de Ceuta y Melilla, abarcando el ámbito asociativo, político y académico, todos ellos involucrados en la convivencia en las ciudades.

Las entrevistas se llevaron a cabo entre mayo y septiembre de 2023, alternando la modalidad presencial con la online en Ceuta y Melilla. Todas las conversaciones fueron grabadas y transcritas literalmente para garantizar la fidelidad de la información. En Ceuta, se realizaron siete entrevistas: cuatro a miembros de comunidades religiosas (dos musulmanes, uno cristiano y uno hindú), un responsable político, un experto y un periodista. En Melilla, hicieron cuatro entrevistas;

un miembro de la comunidad católica, dos miembros de la comunidad musulmana y un responsable político. Aunque se buscaba una representación diversa de las confesiones, las limitaciones de tiempo y el carácter exploratorio del estudio llevaron a priorizar a las comunidades mayoritarias, cristiana y musulmana, si bien se incluyó a un miembro de la comunidad hindú en Ceuta.

La hipótesis central de este trabajo postula que, aunque Ceuta y Melilla exhiben una coexistencia pacífica entre sus diversas comunidades, no han logrado alcanzar una interculturalidad plena. Esta limitación se atribuye a la ausencia de un auténtico intercambio cultural y participación significativa, señalando un desafío en la gestión de la diversidad que requiere estrategias específicas para fomentar la cohesión social, el sentido de pertenencia y una identidad común, considerando siempre las particularidades socioculturales de ambas ciudades.

Los datos recolectados de las entrevistas se organizaron, analizaron e interpretaron mediante un enfoque cualitativo y de análisis crítico del discurso. El objetivo principal de este trabajo de campo fue contrastar la hipótesis planteada en el estudio, buscando responder a tres preguntas fundamentales: si existe convivencia o coexistencia en Ceuta y Melilla, cuáles son las estrategias propuestas para la gestión de la diversidad cultural y la mejora de la convivencia o la coexistencia, y cuál es el rol de las administraciones y la eficacia de las políticas públicas en este ámbito.

Código entrevista	Pertenencia/cargo
E1	Miembro de la comunidad católica-Ceuta
E2	Miembro de la comunidad musulmana-Ceuta
E3	Miembro de la comunidad musulmana-Ceuta-Luna Blanca
E4	Miembro de la comunidad hindú-Ceuta
E5	Representante político-Ceuta
E6	Experto-Ceuta
E7	Periodista-Ceuta
E8	Miembro de la comunidad católica-Melilla
E9	Miembro de la comunidad musulmana-Melilla
E10	Miembro de la comunidad musulmana-Melilla
E11	Representante político-Melilla

3. Marco teórico

3.1. *Conceptualización: diversidad cultural, multiculturalidad e interculturalidad*

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su Convención de 2005, define la diversidad cultural como el conjunto de múltiples formas en que se expresan las culturas de grupos y sociedades. Esta diversidad se transmite tanto dentro como entre sociedades, e incluye no solo las distintas expresiones culturales, sino también los variados modos de creación, producción, difusión, distribución y disfrute cultural, independientemente de los fines, medios o tecnologías utilizadas.

Esta definición pone de relieve el carácter dinámico y complejo de la diversidad cultural, que no se limita a la coexistencia pasiva de distintas culturas, sino que implica un proceso activo de interacción, intercambio y enriquecimiento mutuo.

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2001, la UNESCO presentó la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, en la que se reconocen las distintas formas culturales como parte del patrimonio común de la humanidad. Este documento promueve el diseño de políticas públicas que fomenten el pluralismo cultural, entendido como “respuesta política al hecho de la diversidad cultural”³.

El concepto de interculturalidad va más allá de la simple coexistencia de culturas, pues se refiere a la interacción equitativa entre ellas y a la promoción del diálogo y el respeto mutuo como vías para generar expresiones culturales compartidas.⁴ Esta noción no se limita a constatar la presencia de diferentes tradiciones, sino que implica su interrelación y la posibilidad de construir conjuntamente nuevas formas culturales.

La interculturalidad como un enfoque imprescindible para alcanzar una inclusión social efectiva. Comprenderla exige superar una visión reducida de la diversidad cultural, que no debe restringirse únicamente a diferencias de origen

³ Artículo 2, UNESCO, *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural*, 2001.

⁴ Artículo 4.8 UNESCO, *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, 2005.

étnico, nacionalidad o color de piel, sino abordarse desde una perspectiva más amplia y compleja.

La multiculturalidad describe la mera coexistencia de distintos grupos en un mismo espacio, mientras que la interculturalidad subraya la necesidad de establecer vínculos dinámicos entre ellos, con intercambios que den lugar a procesos de transformación y a la emergencia de nuevas identidades. El interculturalismo se fundamenta en el respeto a la diferencia, la igualdad de derechos, el reconocimiento de elementos comunes y la interacción positiva.

A diferencia del multiculturalismo, que suele conformarse con la coexistencia y confía en que la convivencia emerja del respeto y la aceptación mutua, la perspectiva intercultural sitúa la relación entre culturas en el centro de su planteamiento. De este modo, incorpora mecanismos explícitos para gestionar de forma pacífica la conflictividad interétnica y, en lugar de limitarse a describir la diversidad, propone construir unidad en y a partir de ella. Como afirma Giménez (2003) “si en el movimiento multiculturalista el acento está puesto en cada cultura, en el planteamiento intercultural lo que preocupa es abordar la relación entre ellas”.

Para que la interculturalidad se materialice plenamente, debe orientarse a superar no solo la exclusión social, sino también los modelos tradicionales de inclusión, fomentando vínculos entre culturas y construyendo nuevas formas de ciudadanía compartida. Esta perspectiva defiende el derecho de las personas inmigrantes a participar activamente, junto a las comunidades autóctonas, en la construcción de una ciudadanía común.

3.2. *Características de la diversidad cultural en Ceuta y Melilla multiculturales/interculturales*

Ceuta y Melilla son un caso único de multiculturalidad en Europa. A diferencia de otras regiones donde la diversidad cultural es un fenómeno más reciente, ligado a los flujos migratorios actuales, la composición social de estas ciudades es el resultado de un proceso histórico mucho más profundo y complejo. Su estratégica ubicación en el norte de África ha facilitado, durante más de 150 años, la convivencia de poblaciones con orígenes étnicos y religiosos muy diversos, sentando así las bases de lo que hoy son sociedades intrínsecamente multiculturales.

La multiculturalidad en Ceuta y Melilla no se relaciona primordialmente con la inmigración contemporánea, como ocurre en otras ciudades españolas, la for-

mación de sus sociedades multiculturales, en un sentido sociológico, se gestó mucho antes que, en el resto de España, dotándolas de una diversidad con matices propios y distintivos.

Sin embargo, esta multiculturalidad, aunque es sociológicamente arraigada, no se tradujo automáticamente en una multiculturalidad política con plenos derechos para todos sus habitantes hasta hace relativamente poco tiempo.

La Ley de Extranjería de 1985 marcó un punto de inflexión crucial. Antes de esta legislación, miles de musulmanes, a pesar de haber nacido o residido en Ceuta y Melilla durante generaciones, vivían en una especie de limbo jurídico. En 1985, apenas el 20% de la población musulmana en ambas ciudades poseía la nacionalidad española. El resto subsistía con la “tarjeta estadística”, un documento meramente censal que, aunque permitía cierto control sobre la población marroquí, carecía de cualquier validez jurídica para garantizar la residencia legal o el reconocimiento de derechos. Esta situación, en la que el propio Gobierno español consideraba a los musulmanes de Ceuta y Melilla “extranjeros en su propia ciudad” (Rubiano 2020), generó una profunda frustración y un sentimiento de desarraigo, evidenciado en el término despectivo de “chapa de perro” que los propios afectados daban a su tarjeta. La ley no contemplaba un trato preferencial para estos habitantes, a diferencia de los originarios de otras excolonias (Iberoamericanos, portugueses, filipinos, andorranos, ecuatorianos, sefardíes⁵ y originarios de Gibraltar⁶, lo que suponía una amenaza de expulsión para los musulmanes de Ceuta y Melilla (Rubiano 2020).

Esta situación no se resolvió hasta 1988 con la designación de un juez específico para gestionar las solicitudes de nacionalidad. Lo que forzó no solo un cambio legislativo, sino que también transformó de forma permanente la demografía y el tejido social de ambas ciudades.

A raíz de esta regularización, Ceuta y Melilla evolucionaron hacia un modelo de ciudades políticamente multiculturales. La mayoría de los miembros de las minorías dejaron de ser ciudadanos de segunda clase para adquirir la nacionalidad española, lo que les otorgó plenos derechos y obligaciones. Antes de este cambio, la población española y cristiana gozaba de una posición social privilegiada, mientras que la mayoría de la población musulmana se veía relegada a los

⁵ Artículo 18.f de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, «BOE» n.º 158, de 3 de julio de 1985.

⁶ Artículo 18.e, *Ibid*

estratos inferiores, privada de derechos civiles y políticos esenciales (Rubiano, 2020). Las relaciones entre los grupos estaban, en gran medida, marcadas por un paternalismo y una segregación social que esta transformación buscó superar.

3.3. *La configuración de Ceuta y Melilla como ciudades multiculturales*

La composición demográfica de Ceuta es notablemente diversa, con una mayoría de población de origen cristiano (57%) y musulmán (42.6%). Este panorama se enriquece con la presencia de minorías como las comunidades hebrea, hindú y gitana. Es fundamental distinguir entre nacionalidad y religión; la gran mayoría de los musulmanes ceutíes son ciudadanos españoles, siendo solo el 12% de extranjeros (Rontomé, 2023). Sin embargo, contrario a la creencia popular, la proporción de extranjeros en Ceuta es del 5,8%, significativamente menor que la media nacional.

Melilla comparte este carácter multicultural con Ceuta, aunque con una proporción ligeramente superior de población musulmana, que alcanza el 51,2% (Rontomé, 2023). Este aumento se debe, principalmente, a una mayor presencia de residentes marroquíes. A diferencia de Ceuta, Melilla sí supera la media nacional de extranjeros, con un 13,5% en 2022, de los cuales el 89,9% son marroquíes. Las comunidades judía e hindú, aunque presentes, han experimentado una disminución significativa, especialmente la hindú, que siempre fue menos numerosa que en Ceuta.

Un rasgo distintivo de Ceuta y Melilla, que la diferencia del resto de España es la proporción de españoles musulmanes. En ambas ciudades, los musulmanes españoles constituyen aproximadamente el 40% de la población nacional (39,2% en Ceuta y 43,6% en Melilla), gozando de los mismos derechos y garantías que el resto de los españoles. Además, a diferencia de otros lugares de España donde los grupos étnico-religiosos distintos a la dominante constituyen una minoría numérica, en Ceuta y Melilla los dos grupos mayoritarios se encuentran en una paridad cuantitativa, a la que se suman otros grupos minoritarios, pero con fuerte preeminencia social, como judíos e hindúes.

Carlos Rontomé (2012) presenta una panorámica de la identificación cultural y religiosa de Ceuta y Melilla destacando que la identificación de los ciudadanos está fuertemente ligada a su adscripción religiosa, sirviendo esta como un marcador cultural y de origen. El término “cristiano” se utiliza para referirse a la población que tiene sus orígenes en la península ibérica y que profesa la religión

católica. De manera similar, la denominación “musulmán” designa a aquellos habitantes de fe islámica con antecedentes geográficos provenientes del Magreb.

Los “hindúes” son los ceutíes y melillenses que descienden de las comunidades que llegaron a las ciudades durante el siglo pasado y que mantienen la práctica del hinduismo. Por otro lado, el término “hebreos” se emplea para los habitantes de religión judaica, siendo esta denominación más prevalente en Ceuta, mientras que en Melilla también se utiliza comúnmente la palabra “judío”.

La población de etnia gitana, a veces reconocida como la “quinta cultura” (complementando a las comunidades cristiana, musulmana, hebrea e hindú), suele ser integrada dentro de la categoría más amplia de “cristianos”(Rontomé, 2023).

A pesar de que las comunidades judía e hindú se han reducido significativamente en número, transformándose en grupos muy minoritarios, su legado cultural permanece muy presente y sus iniciativas continúan siendo activas e influyentes en el entramado social de ambas ciudades (Briones et al, 2013).

En Ceuta y Melilla existe una multiplicidad étnica y religiosa real, tanto por el peso de los distintos grupos como por su condición de igualdad ante la ley. Es en este contexto cuando se puede afirmar la existencia de una convivencia entre los grupos y los ciudadanos, a pesar de su fragilidad ocasional y la posibilidad de crisis puntuales (Rontomé,2012).

3.4. *Políticas de reconocimiento*

Las políticas de reconocimiento en Ceuta y Melilla han sido fundamentales para consolidar la diversidad cultural. Un momento decisivo fue la aprobación de los Estatutos de Autonomía en 1995, que reconocieron explícitamente su pluralidad. En el Preámbulo del texto autonómico de ambas ciudades se hace referencia a la protección de la diversidad: “...y estimulando el respeto, comprensión y aprecio de la pluralidad cultural de su población.” En el mismo sentido, en su artículo 5, se marcan entre los objetivos básicos encomendados a las instituciones de las dos ciudades las siguientes: “La promoción y estímulo de los valores de comprensión, respeto y aprecio de la pluralidad cultural”, además Melilla reconoce la pluralidad lingüística.

La gestión de la diversidad en Ceuta se articula a través de distintos ámbitos de acción institucional. En primer lugar, el protocolo en los actos oficiales

incorpora la composición multirreligiosa de la ciudad, invitando a representantes de todas las confesiones a los eventos institucionales y, de forma recíproca, las comunidades religiosas convocan a las autoridades políticas y a líderes de otras confesiones a sus celebraciones más significativas, como la Semana Santa, la Virgen de África, el Iftar, el Diwali o la Janucá (Rontomé, 2023). Es una práctica habitual que el presidente de la Ciudad Autónoma acuda a las celebraciones significativas y acontecimientos importantes u oficiales de las confesiones religiosas (Briones et al, 2013).

En segundo lugar, la financiación pública y la gestión patrimonial constituyen pilares centrales de esta política. El Estatuto de Autonomía faculta a la Ciudad para intervenir en la promoción de la cultura en todas sus expresiones, lo que se traduce en subvenciones específicas para actividades culturales propuestas por cada comunidad religiosa, así como en convenios de colaboración para sufragar, total o parcialmente, la construcción y restauración de templos y cementerios confesionales. Ejemplos de esta línea son el apoyo al Templo Hindú, su crematorio, diversos cementerios, actuaciones en mezquitas y convenios estables con el Obispado de Cádiz y Ceuta para la conservación de templos católicos. Estas acciones se complementan con medidas sectoriales, como la rehabilitación de espacios de culto desde Patrimonio Cultural y Fomento, o la supervisión de la alimentación halal desde Sanidad, lo que evidencia un enfoque transversal en la gestión de la diversidad religiosa (Rontomé, 2023).

Un tercer ámbito corresponde a la visibilidad pública de las festividades religiosas. Las celebraciones de mayor relevancia –Navidad, Ramadán, Janucá y Diwali– se proyectan en el espacio urbano mediante la instalación de luces y ornamentos, especialmente en aquellos barrios donde se concentra un número significativo de fieles de la confesión que conmemora la festividad. A ello se suma la inclusión del Aid El-Kebir en el calendario laboral ceutí, que supuso la sustitución de una festividad cristiana en 2010 al coincidir esta última con un domingo. Consciente de que en años sucesivos dicha coincidencia no se repetiría, el Gobierno local solicitó al Ministerio de Trabajo la ampliación del número de fiestas locales para garantizar la permanencia de esta celebración. La incorporación del Aid El-Kebir constituye un hito simbólico, pues rompe con la tradicional homogeneidad religiosa del calendario festivo y reconoce explícitamente la pluralidad cultural de la ciudad (Rontomé, 2023). Paralelamente, desde la Consejería de Educación y Cultura se impulsa una guía educativa destinada a dar a conocer en los centros escolares las festividades religiosas más representativas de las cuatro comunidades, y el calendario académico se adapta desde hace varios cursos a las

principales celebraciones tanto católicas como islámicas. Todo ello refleja un proceso de patrimonialización de lo religioso, que al ser resignificado como elemento cultural, adquiere un valor integrador y se presenta como recurso de cohesión social antes que como potencial foco de conflicto (Rontomé, 2023).

Un actor institucional clave es la Fundación Premio Convivencia, creada en 1998 por acuerdo unánime de la Asamblea. Además de otorgar un premio internacional a personas e instituciones cuya labor se ha distinguido en la defensa de la justicia, la paz, la igualdad y el acceso a la cultura, la Fundación desarrolla actividades destinadas a fortalecer la convivencia y los valores multiculturales. Su Comité Consultivo integra representantes de todas las confesiones religiosas, junto a otros agentes sociales y culturales de la ciudad, reforzando así su carácter plural. Con el tiempo, la Fundación ha ampliado su alcance mediante convenios con instituciones como Casa Árabe o el Instituto Cervantes, y ha impulsado eventos relacionados con la lusofonía, consolidándose como una plataforma de proyección cultural y de diplomacia urbana en el marco de la diversidad ceutí (Rontomé, 2023).

En el caso de Melilla, la gestión institucional de la diversidad ha seguido una trayectoria menos estable que en Ceuta, marcada por la ausencia de una institución perdurable que orientara las políticas de reconocimiento. En la primera década del siglo XXI se creó la Consejería Adjunta para los distritos IV y V, áreas con mayoría musulmana y fuertes carencias socioeconómicas. Este organismo no surgió tanto de un reconocimiento explícito de la diversidad cultural, sino de un enfoque centrado en la regeneración urbanística y la reducción de desigualdades sociales, antes que en el diseño de políticas culturales específicas. Con el tiempo, y antes de su desaparición, esta Consejería complementó sus acciones con la creación de instituciones más directamente vinculadas a la gestión de la diversidad, como el Instituto de las Culturas (2008) y la colaboración con el CICODE de la Universidad de Granada en Melilla.

El Instituto de las Culturas representó un paso significativo en la institucionalización del reconocimiento intercultural, con el objetivo de investigar, estudiar, promocionar y difundir los valores de la pluralidad cultural melillense como patrimonio común de Melilla y de España. Desde esta entidad se promovieron iniciativas de gran alcance. Sin embargo, el Instituto desapareció en 2021, víctima de la confrontación política entre el PP y el gobierno local (Coalición por Melilla y PSOE), lo que refleja la fragilidad institucional de estas iniciativas y la instrumentalización partidista de la gestión de la diversidad (Rontomé, 2023).

Tras su disolución, se ha consolidado en el seno de la Consejería de Educación y Cultura la Dirección General de Relaciones Interculturales. Su objetivo central es promover el conocimiento mutuo entre las diferentes culturas presentes en la ciudad, analizando sus particularidades, favoreciendo los intercambios y transmitiendo su legado cultural a la ciudadanía. Asimismo, busca trasladar los resultados del diálogo intercultural al conjunto de la sociedad, contribuyendo a desmontar estereotipos y a poner en valor los elementos transculturales que enriquecen la convivencia. En este marco, se han desarrollado múltiples iniciativas orientadas a visibilizar y fortalecer la diversidad, entre ellas las semanas de la diversidad cultural, programas específicos de inclusión y reconocimiento de la comunidad gitana, la organización de actos en torno a la festividad de la Janucá y la revitalización de la cultura amazigh como componente identitario esencial de Melilla.

Un aspecto especialmente relevante en Melilla ha sido el tratamiento institucional de la lengua tamazight, cuya protección y difusión se ha convertido en un eje transversal de las políticas culturales. Desde finales de los años noventa, la Radio Televisión Pública de Melilla (RTVM) comenzó a emitir parte de sus informativos en tamazight, una medida inicialmente polémica en el plano político, pero que se reanudó en 2009 bajo el gobierno del PP. En los últimos años, estas emisiones no solo se han consolidado, sino que también se han ampliado a otros programas, reforzando la visibilidad pública de la lengua y reconociéndola como un elemento constitutivo de la identidad cultural melillense (Rontomé, 2023).

4. Resultados

4.1. *El debate sobre convivencia y coexistencia*

a) Manifestaciones y percepciones de la convivencia

En Ceuta, la valoración de la convivencia se revela como un asunto complejo, donde la línea divisoria entre la mera coexistencia y una convivencia genuina y enriquecedora se convierte en el núcleo de un debate significativo entre los diversos actores entrevistados. Como señala (E2), “te puedo decir que existe convivencia, pero también hay coexistencia. Hay coexistencia, no hay que negarla, existe. No vamos a ponerle flores a todos los jarrones”. Esta distinción inicial subraya la necesidad de analizar con precisión la naturaleza de las interacciones sociales y culturales en la ciudad. Mientras algunos perciben una simple presencia compartida en un territorio común, marcada por la necesidad de una toleran-

cia mutua para evitar la confrontación “muchas veces también hay políticos que hablan de que efectivamente aquí no hay tal convivencia porque lo que es una coexistencia, estamos compartiendo un espacio” (E4).

Otros entrevistados aspiran y describen una interacción más profunda, caracterizada por el entendimiento, el respeto activo y la construcción conjunta de un espacio social cohesionado. Para (E2):

“La convivencia es muy bonita, se trata de gente... gente inteligente... cuando hay una coexistencia, ahí hay ‘con’ y entonces me ha tocado vivir en este sitio. Entonces te tengo que aguantar en el mundo del trabajo por las 8 horas que tengo que trabajar contigo y adiós. O si vivo como vecino, pues cerrando las puertas, pero eso es coexistencia, no es convivencia”.

Al analizar la realidad de Ceuta, se revela un panorama donde la coexistencia y la convivencia no son mutuamente excluyentes, sino que coexisten en diferentes niveles y con distinta intensidad. Si bien se reconoce una dinámica de colaboración y entendimiento más activa y participativa a nivel de las entidades representativas de las diversas comunidades, la esfera social parece marcada por una mayor fragmentación y una tendencia hacia la coexistencia, donde la interacción puede ser menos profunda y más circunscrita a la necesidad de compartir un espacio físico. Como afirma (E7) “a nivel institucional ya te digo que sí que hay una convivencia más real, pero a nivel social pues sí que hay más división. O sea, esta convivencia no es tan convivencia, sino más coexistencia que convivencia”. Esta dualidad sugiere que, aunque existen esfuerzos por fomentar la unión y el diálogo, las dinámicas sociales cotidianas aún reflejan una distancia marcada por las diferencias culturales y religiosas. En palabras de (E4), “hay una diversidad de cultura y donde hay diversidad y variedad hay riqueza”, aunque esta riqueza no siempre se traduce automáticamente en una convivencia profunda.

En Melilla, la convivencia intercultural no es solo una idea, sino una realidad palpable que va más allá de la simple coexistencia. En esta ciudad, la diversidad cultural se valora como una “riqueza autóctona”, una característica intrínseca y no un mero resultado de fenómenos migratorios. (E11) enfatiza esta distinción crucial, señalando que, a diferencia del resto del territorio nacional, Melilla enfoca su diversidad cultural como “riqueza autóctona, no como hecho migratorio fenómeno migratorio”. Esta particularidad se ha forjado a lo largo de más de un siglo de historia, ya que las principales comunidades han residido en la ciudad desde el siglo XIX. Esta presencia prolongada ha permitido que la multiculturalidad inicial haya evolucionado hacia una auténtica interculturalidad, transfor-

mándose “en interculturalidad por una cuestión ‘de gravedad, pura y dura’ a lo largo de más de 100 años de historia, dando lugar a procesos naturales de convivencia.” (E11). El entrevistado (E8) corrobora esta armonía, afirmando que las comunidades “se llevan la mar de bien” y se han apoyado “toda la vida de Dios aquí en Melilla”, destacando un vínculo profundo y duradero.

En cuanto al concepto de convivencia en sí, en Ceuta el representante político señaló que, si bien es valorado positivamente por todos, las interpretaciones varían significativamente y la disparidad en las expectativas subraya la complejidad de construir un entendimiento común:

“Para la comunidad cristiana, la convivencia principalmente supone que no cambien las cosas, es decir, que no haya tensiones, que haya estabilidad y que no cambien las cosas... supone asegurarse un estatus determinado... en contraste, para la comunidad musulmana, la convivencia supone principalmente asegurarse que se le respete sus creencias religiosas y que se tengan en cuenta, es decir, a la hora de todo el discurso político y demás”(E5).

Hay que subrayar que, las relaciones entre los distintos grupos son comunes y se puede ver una convivencia diaria que va más allá de las diferencias religiosas. Esta interacción se manifiesta en espacios como las instituciones, las escuelas, las celebraciones y la vida urbana. Aunque esta convivencia puede ser frágil y enfrentar crisis, está presente en los ámbitos social, económico y político de la ciudad (Briones et al, 2013). Sin embargo, se ha detectado un cierto desconocimiento mutuo entre los miembros de cada confesión, así como la persistencia de ideas estereotipadas de unos sobre otros. Además, se destaca la existencia de diferentes marcos de referencia entre ambas comunidades; “los cristianos se comparan con la península... Los musulmanes muchas veces tienen como referencia socioeconómica y demás y cultural pues Marruecos” (E5). Esta diferencia en los puntos de comparación influye en cómo cada comunidad percibe su posición y sus expectativas dentro de la sociedad ceutí.

La arraigada convivencia en Melilla se evidencia de múltiples maneras en la vida cotidiana, constituyendo un entramado de interacción y respeto recíproco. Un claro ejemplo es la participación generalizada en las festividades de las distintas comunidades. Eventos tan significativos como la Semana Santa, la Navidad, el Ramadán o la Cabalgata de Reyes no son celebraciones exclusivas, sino que congregan a “toda la población.” (E11) subraya que todas estas festividades son intrínsecamente inclusivas e interculturales, y describe cómo personas de diversas culturas se mezclan de forma natural en eventos como el Yenayer y talleres comunitarios.

Las relaciones personales y cotidianas también reflejan esta armonía. (E9) valora la convivencia como “muy positiva” y “algo normal,” expresando cómo ha forjado amistades profundas con personas de diferentes comunidades, viendo a las personas como vecinos, compañeros, amigos, independientemente de la creencia:

“Pues yo la verdad que en el entorno que yo me he movido pues la valoro muy positiva, la eh sobre todo que no es algo extraño para mí. No es algo extraño, para mí es algo normal. Yo hace muchos años me preguntaron ¿Cuáles son tus mejores amigos? Y yo decía, pues tengo mi mejor amigo es hombre y es de la comunidad hebrea, se llama Eric. Mi mejor amiga de la infancia desde el colegio es mi amiga Gloria, que es de la comunidad cristiana. Y desde de pocos años para acá, a nivel empresarial tengo amigas de diferentes comunidades, entre ellas una amiga como una ahora en el sector empresarial que es Sony de la comunidad hindú. Es decir, que al final soy amiga de las personas y me da igual de qué religión o qué ideología tenga, porque al final valoro esos valores universales en las personas.” (E9).

Los espacios compartidos en Melilla también actúan como un testimonio palpable de esta convivencia. La presencia histórica de templos y cementerios de distintas confesiones es una señal inequívoca de una coexistencia natural y pacífica, particularmente notable por la ubicación de los templos de las cuatro principales religiones (cristiana, musulmana, judía e hindú) en el centro de la ciudad, a diferencia de lo que sucede en Ceuta con los templos musulmanes en la periferia. Esta realidad hace que “muchos debates que no tienen lugar” (E11) en la península sean impensables en Melilla, pues es algo “que por fuerza, por naturaleza, eso se vive porque es así de toda la vida (E8).”

La integración visual se ejemplifica con la naturalidad con la que se observan símbolos religiosos como la kipá judía en la calle. Incluso el paisaje sonoro de la ciudad es una sinfonía multicultural, mezclando armoniosamente las llamadas a la oración musulmana, las campanas de la iglesia y las trompetas militares. Además, el trabajo conjunto entre las asociaciones, que colaboran “conjuntamente por el bien nuestro y por el bien de nuestra ciudad,”(E9) se erige como un pilar fundamental que refuerza el entramado social melillense.

b) Factores que influyen en la convivencia

En Ceuta, la transición de la coexistencia a una convivencia plena se ve obstaculizada por varios factores. El discurso político emerge como un elemento crucial que moldea las relaciones intercomunitarias, siendo, según (E1), “un fac-

tor clave que a menudo marca la diferencia entre convivencia y coexistencia”. Esta idea es reforzada por (E3), quien afirma que “la diferencia entre convivencia y coexistencia va muchas veces en el mensaje que nos dan los políticos de la ciudad”. Un lenguaje que acentúa las diferencias o promueve el victimismo socava los esfuerzos de colaboración. Por ello, se propone reorientar el foco del discurso hacia las clases sociales en lugar de las identidades religiosas, tal como sugieren (E1) y (E3), buscando así una solidaridad basada en intereses compartidos.

Más allá de este debate conceptual, la convivencia en Ceuta se enfrenta a problemáticas subyacentes que demandan atención, principalmente la segregación socioespacial. Esta división urbana genera desigualdades que dificultan la cohesión social y está marcada por la distribución de las comunidades religiosas. Como describe (E6): “si tú sales y te vas al Morro y más allá, lo que te van a encontrar son musulmanes. Hay muy pocos porque el cristiano se ha ido al centro... La gente que tiene dinero vive en el centro.”

La ausencia de una identidad común sólida y compartida por todas las culturas de Ceuta, evidenciada incluso en la falta de celebraciones que unan a la ciudadanía en su diversidad, dificulta la creación de un sentimiento de pertenencia colectivo que trascienda las particularidades culturales y religiosas. Tal como expresa (E3), “aquí no hay una identidad como tal... Aquí cada uno tiene su religión, sus tradiciones y sus costumbres... no hay absolutamente nada, ni siquiera una fiesta en el calendario que aúna a todas esas culturas”.

La prevalencia de un discurso victimista, donde cada grupo se percibe a sí mismo como agraviado, obstaculiza la capacidad de avanzar hacia soluciones compartidas y de construir un futuro colectivo, tal como describe (E5): “Las cuestiones principalmente tienen que ver con el victimismo. Es decir, yo me dicho siempre que esta ciudad es la ciudad de las víctimas. Todo el mundo es víctima aquí”.

Así mismo, la limitada comprensión mutua sobre las prácticas, creencias y motivaciones de las otras comunidades representa una barrera significativa para una convivencia más profunda, ya que el desconocimiento puede alimentar la desconfianza y los prejuicios. En palabras de (E4), “para que hubiera más convivencia es sobre todo conocer cómo vive y por qué hacen las cosas que hacen la otra comunidad, por qué la hacen de esa manera”.

En Melilla, aunque la convivencia se percibe como más sólida, también enfrenta tensiones y obstáculos que requieren atención. *La diversidad cultural a*

menudo se reduce a una “mera folklorización y declaración formal de intenciones,” como indica Fernández (2015). A pesar del reconocimiento en el Estatuto, la lengua Tamazight ha sido “marginalizada institucional y socialmente,” imponiéndose un monolingüismo alimentado por el poder central español, aunque hubo esfuerzos institucionales puntuales y reivindicaciones políticas para su enseñanza y reconocimiento (Fernández, 2015).

El mayor daño a la convivencia proviene de la politización de la identidad y la religión, especialmente durante las épocas electorales. Esta mezcla, a menudo impulsada por los partidos políticos que apelan al voto identitario, “tensiona la ciudad” (E11) y genera una polarización perjudicial para el tejido social. En este sentido, los partidos políticos son señalados como responsables de exacerbar dichas tensiones al instrumentalizar la identidad y la religión con fines electorales.

Otro desafío significativo son las desigualdades y la existencia de “guetos” o barrios periféricos. (E10) describe cómo estas zonas albergan una cultura “muy cerrada” en la comunidad amazigh, con problemas persistentes como el fracaso escolar y la pobreza, lo que dificulta la “europealización” y la integración plena. (E11) reconoce la imperiosa necesidad de trabajar “dentro de los guetos”. Asimismo, las desigualdades históricas y la falta de oportunidades para ciertos grupos, particularmente la comunidad musulmana, son percibidas por algunos como la raíz de tensiones y desconfianzas más profundas que la mera diferencia cultural o religiosa.

Además, (E10) señala una preocupación adicional; la instrumentalización política de las asociaciones, donde “si tú eres de un partido, no te llevas bien con las asociaciones de otro partido y luego el partido que gobierna beneficia siempre a la asociación que se crea dentro de su partido” Esto añade otra capa de complejidad a las dinámicas comunitarias y a la colaboración transversal.

4.2. *Las estrategias propuestas para la gestión de la diversidad cultural y la mejora de la convivencia o la coexistencia*

Tanto en Ceuta como en Melilla los entrevistados propusieron diversas estrategias para fortalecer la convivencia, aunque con matices distintos. En ambos casos se considera esencial fomentar la bidireccionalidad en las interacciones para pasar de una mera tolerancia a un intercambio activo y enriquecedor. La educación en valores y el trabajo desde la infancia aparecen como pilares fundamentales para erradicar prejuicios y construir una cultura de respeto y entendimiento

desde las generaciones más jóvenes, incluyendo también la importante labor de educar a los padres. En Ceuta, (E3) subraya:

“Los mismos padres meten miedo a los niños. No te juntes con ese moro... Entonces, si en la escuela se enseña a los niños a vivir la diversidad... también tiene arreglo. Está en la escuela para padres... esos padres también hay que educarlos.”

En Melilla, (E9) coincide en la centralidad de la escuela, proponiendo:

“yo trabajaría más en los colegios. Yo creo que si se hacen jornadas en los colegios en que los niños pues participen incluso en una feria infantil sobre la cultura más y de las demás culturas. Entonces para que vean que es normal y decirle y esta es la que se esta es la cultura que es de esta zona, sin desprestigiar las demás culturas, que haya una semana de la diversidad en los colegios. Esto que hemos vivido ayer en la plaza de las culturas, vivirlo en los colegios.”

Las estrategias para la gestión de la convivencia intercultural también incluyen el fomento del diálogo intercultural, con instituciones como el Instituto de las Culturas en Melilla promoviendo estos valores, la implementación programas educativos de interculturalidad que prestan atención a la diversidad cultural, especialmente para alumnos de origen extranjero (Venegas et al, 2023). También la promoción de lenguas minoritarias, con cursos de dariya, hebreo, hindi y romaní en Ceuta, y la promoción del tamazight en Melilla (Fernández, 2015). Y, la creación de espacios de encuentro intercultural a través de actividades y eventos que fomentan el diálogo, como la Ruta de los Templos (Briones et al, 2013).

En relación con el papel de las familias, la preocupación se acentúa en Melilla respecto a los barrios periféricos o “*guetos*”. (E10) señala:

“yo pienso que son los más perjudicados aquí en la ciudad, son lo que el fracaso escolar está a flor de piel y al 100% porque siempre se hacen estudios de con los niños. Yo pienso que estudios y saber cómo llevar y pillar el toro por los cuernos no es estar dándole caña a los niños. Hay que empezar por los de arriba, por los padres. Hay que abrirles un poco la mente a los padres, porque hay muchas parejas mixtas que de esos barrios se casan con gente de Marruecos. Entonces, en vez de tirar para adelante, europearizarse, estamos tirando para atrás.”

Esta propuesta busca abrir la mente de los padres para afrontar problemas como el fracaso escolar y la pobreza, fomentando la “*europalización*” en lugar del aislamiento. En Ceuta, aunque el énfasis no recae en los “*guetos*”, sí se subraya la necesidad de un cambio generacional a través de la escuela y las familias para superar los prejuicios heredados.

Otro elemento clave en la comparación es el discurso político y mediático. En Ceuta, (E1) advierte: “el mensaje que damos a los ciudadanos es clave,” destacando la importancia de un lenguaje de unidad, respeto y reconocimiento de la diversidad como riqueza. En Melilla, sin embargo, (E11), (E10) y (E8) ponen el foco en la necesidad de separar política e identidad/religión, ya que su instrumentalización genera tensiones especialmente en periodos electorales. En ambas ciudades, los partidos políticos son señalados como responsables de “tensionar la ciudad” al apelar al voto identitario, lo que desvirtúa el espíritu de la diversidad cultural y polariza a la ciudadanía.

La promoción de actividades conjuntas en espacios neutrales constituye otra estrategia presente en ambos contextos, aunque con distintos niveles de institucionalización. (E3) propone impulsar actividades que supongan “hacer algo en común, algo que se pueda compartir.” En Melilla, estas acciones han alcanzado una mayor proyección institucional, con iniciativas impulsadas por la Dirección General de Relaciones Interculturales, como la “Mesa por la Convivencia” y el “Grupo Promotor de Lengua y Cultura Amazigh,” que buscan una participación ciudadana activa. Asimismo, se han consolidado el festival Iguafest, con una dimensión artística innovadora en torno a la cultura amazigh, y la Semana de la Diversidad Cultural, considerada un hito por su amplia participación de entidades diversas.

4.3. *El rol de las administraciones en el fomento de la diversidad cultural*

La relación entre los gobiernos locales y las diversas entidades comunitarias en Ceuta y Melilla muestra tanto similitudes como divergencias en sus estrategias para fomentar la convivencia y la interculturalidad.

En Ceuta, la colaboración institucional se materializa principalmente en la financiación de actividades culturales y religiosas a través de subvenciones, tal como menciona (E4): “subvenciones... a actividades culturales y religiosas, e incluso a infraestructuras como templos”. La existencia de la Mesa de Convivencia Cuatro Culturas y la Fundación Premio Convivencia son ejemplos de iniciativas destinadas a promover el diálogo. Sin embargo, algunos entrevistados cuestionan su efectividad, señalando que la Mesa apenas funciona “esa es la pena” (E3), y que parte de estas políticas buscan más la obtención de apoyo político que la resolución real de los problemas, como indica (E6) al referirse a la necesidad de “asegurar votos de la población musulmana”. También se percibe una desconexión

entre el discurso oficial y la realidad social, con la falta de implementación de un observatorio de la convivencia (E7) y la crítica de que el gobierno no “sale a patear la calle” lo suficiente (E2).

En Melilla, el fortalecimiento institucional ha seguido otro camino con la creación de la Dirección General de Relaciones Interculturales, que asumió las competencias del antiguo Instituto de Cultura, buscando superar un enfoque centrado únicamente en festividades. (E11) señala: “yo no entendía la interculturalidad desde el punto de vista de celebración de cada comunidad... se ha ahondado mucho en que todas las festividades fueran inclusivas, que fueran realmente interculturales”. Paralelamente, se triplicó el presupuesto y se pasó de 3 a 11 convenios con entidades estratégicas, lo que dio mayor alcance a las iniciativas. Aquí el papel del tejido asociativo se considera crucial para multiplicar las actividades y garantizar la participación.

Tanto en Ceuta como en Melilla se han impulsado espacios de diálogo institucionalizados, aunque con matices. En Ceuta, la Fundación Premio Convivencia organiza actividades transversales, como un evento sobre el ayuno en Ramadán y Cuaresma, o el Día de África. Sin embargo, se reconoce que la participación suele concentrarse en “la gente más abierta dentro de los grupos”, mientras que los sectores más reacios apenas se involucran. En Melilla, la Mesa por la Convivencia creada en 2021 representa un avance notable al integrar entidades de migración, feminismo, diversidad funcional, comunidades religiosas y universidades. Según (E11), se tomó como referencia el modelo de Fuenlabrada y Barcelona, pero se adaptó al contexto local para garantizar una representación amplia y sectorial.

En el ámbito de la promoción cultural y religiosa, Ceuta aplica un sistema de subvenciones orientado principalmente a la preservación de ritos y tradiciones de las dos comunidades mayoritarias. En la comunidad cristiana, estas subvenciones sostienen celebraciones como la Semana Santa y el mantenimiento de cofradías, mientras que en la comunidad musulmana se canalizan a través de la Comisión Islámica de España (CIE) para proteger el culto y apoyar asociaciones como Alidrisi e Intercultura, dedicadas a la enseñanza del árabe clásico y del Corán. Además, se realizan convenios para mantener lugares de culto católicos (considerados patrimonio) y arreglos puntuales en mezquitas, junto al mantenimiento del cementerio musulmán y la construcción de un tanatorio islámico. En Melilla, la apuesta institucional ha girado más hacia la revitalización de la cultura amazigh. El Grupo Promotor de Lengua y Cultura Amazigh ha pasado de realizar actividades puntuales a organizar una semana completa con mercadillos, concur-

sos y seminarios, además de estudios sociolingüísticos, formación de formadores y cursos de lengua avalados por universidades, un hito inédito a nivel nacional.

En cuanto a la efectividad de estas políticas, las percepciones también varían. En Ceuta, muchas fuentes coinciden en que Las acciones suelen quedarse en un nivel “folclórico” (E6, E3), centrado en fiestas y costumbres sin fomentar un conocimiento profundo ni una cultura de compartir. Además, se reconoce la persistencia de discriminación y racismo “de un lado y de otro” (E1). En Melilla, en cambio, se valora el esfuerzo por trascender la lógica de la mera celebración y avanzar hacia procesos de inclusión más estructurados, aunque también aquí persisten desafíos vinculados a la polarización política y social.

En ambos contextos se reconocen tensiones derivadas del uso político de la diversidad. En Ceuta, el propio representante gubernamental reflexiona sobre una “cierta involución” desde 1995, con una parte de la población cristiana radicalizándose ante el reconocimiento de festividades islámicas en el calendario laboral, lo que se refleja en el crecimiento de partidos identitarios.

5. Conclusión

Ceuta y Melilla son laboratorios vivos de diversidad cultural, donde las políticas de reconocimiento han sentado las bases legales para una sociedad plural. Podemos concluir que, en gran medida, existe una coexistencia funcional y pacífica que ha garantizado la estabilidad y el respeto formal entre las distintas comunidades. Sin embargo, el desafío persistente radica precisamente en transformar esta coexistencia —que, si bien asegura la paz, no profundiza en la interacción— en una auténtica interculturalidad. Esta interculturalidad ideal se caracteriza por el respeto activo, el conocimiento mutuo y la construcción de una identidad común que trascienda las diferencias individuales.

Para lograr este salto cualitativo hacia una interculturalidad plena, es crucial abordar varios pilares fundamentales. Primero, es imperativo abordar las desigualdades socioeconómicas. Es fundamental construir una convivencia justa e igualitaria, asegurando que ningún grupo se sienta marginado y que todos los ciudadanos tengan acceso equitativo a las oportunidades. Segundo, es vital reconocer y valorar las lenguas minoritarias. La inclusión plena de lenguas como el tamazight en Melilla, por ejemplo, es esencial para respetar y enriquecer la diversidad lingüística y cultural de la ciudad, otorgando dignidad e identidad a sus

hablantes. Finalmente, se necesita fortalecer la interculturalidad en la educación, implementando programas educativos que fomenten el diálogo, la empatía y el respeto a las diferencias desde las edades más tempranas, construyendo así puentes de entendimiento entre las nuevas generaciones.

La gestión de la diversidad en Ceuta y Melilla requiere un compromiso continuo y multifacético para construir una convivencia basada en el respeto, la igualdad y la justicia social. La eficacia de las políticas públicas y el rol de las administraciones son cruciales, no solo en la gestión de la diversidad, sino también en el fomento de una participación ciudadana activa y en la prevención de la politización de la identidad. Este estudio invita a seguir profundizando en cómo estas ciudades pueden consolidar un modelo de convivencia que, aunque frágil en ocasiones, se sustente en el reconocimiento pleno y la interacción significativa entre todos sus ciudadanos, trascendiendo la mera coexistencia hacia una verdadera interculturalidad.

6. Bibliografía

- Belmonte, F. (2010). *La ley de Extranjería de 1985 y la transformación del espacio público en la ciudad de Melilla*. Ediciones Instituto de las Culturas de Melilla.
- Briones, R., Tarrés, S., & Salguero, O. (2013). *Encuentros. Diversidad religiosa en Ceuta y en Melilla*. Icaria Editorial.
- Fernández García, A. (2015). Repensar las fronteras lingüísticas del territorio español: Melilla, entre mosaico sociológico y paradigma lingüístico. *Estudios de Lingüística*. Universidad de Alicante (ELUA), (29), 37–58.
- Flores, I. (1995). *Diez años de historia de Melilla a través de Melilla Hoy*. Editorial Prensa de Melilla, S. A.
- Giménez Romero, C. (2003). Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad. *Educación y Futuro*, (8), 11–28.
- Rontome Romero, C. (2012). *Ceuta, convivencia y conflicto en una sociedad multiétnica*. Instituto de Estudios Ceutíes.
- Rontome Romero, C. (2023, julio). *Ceuta y Melilla, ciudades multiculturales*. Observatorio de Ceuta y Melilla.
- Rubiano Segovia, S. (2020). Melilla y la ley de extranjería de 1985. Trascendencia internacional de un conflicto local. *Análisis de tres periódicos*. Norba. *Revista de Historia*, (33), 233–258.
- Venegas, M., Luque, M., Velasco, E., & Sánchez, K. (2023). “On Both Sides of the Strait”: Discourses and policies on cultural diversity in Southern Mediterranean Spain. *Revista Española de Sociología*, 32(2), 168. <https://doi.org/10.22325/res.2023.168>

Capítulo XV.

CEUTA, FRONTERA EXTERIOR DE LA UE.

ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA BRECHAS SOCIOECONÓMICAS Y PLENA PERTENENCIA DE LOS NUEVOS CIUDADANOS

ALEJANDRO ARNET RODRÍGUEZ¹

UNED. Ceuta

1. Contextualización y significados al amparo del acervo comunitario

En un mundo globalizado, interdependiente, representado superficialmente en las redes sociales y en los medios de comunicación de masas, la geopolítica subyace y repercute en la mayoría de los asuntos, fenómenos y problemáticas que abordan los Estados Miembros de la Unión Europea, una organización supraestatal *suis generis* que impone una permanente revisión ponderada de la interpretación y aplicación del concepto de soberanía nacional, de la distinción poco útil entre política exterior e interior, de la necesidad de perfeccionar la trilogía derechos humanos, seguridad y cohesión frente al antagonismo injustificable de seguridad en desmedro de las libertades o viceversa.

El escenario mediterráneo padece las consecuencias de las guerras de Irak, Afganistán y Siria, y de la defunción del estado libio, actualmente fragmentado entre grupos enfrentados. En el contexto aludido, la Unión Europea se ha vis-

¹ Profesor Tutor Alejandro de Derecho, Trabajo Social, Criminología y Ciencias Políticas de UNED Ceuta.

to forzada a externalizar el derecho de asilo y refugio, a través del acuerdo con Turquía, y otro con Libia, éste último para el control de su frontera marítima y de los migrantes que pretenden llegar a suelo europeo.

La incapacidad de los Estados Miembros de la UE para acordar un compromiso básico común en el ámbito de la inmigración, el asilo y los refugiados se ha traducido en dos posturas. Los gobiernos que han optado por el unilateralismo y los gobiernos favorables al planteamiento comunitario de la Comisión Europea.

Las Políticas de Cooperación Internacional al Desarrollo de España y de la Unión Europea con el Reino de Marruecos, deben reforzar los instrumentos normativos y financieros destinados a la reducción de las brechas estructurales de desigualdad, favoreciendo el proceso de desarrollo y modernización de los últimos años realizados por este país, principalmente, a través de la construcción de infraestructuras de comunicación, de transporte y energía.

Una Política de Cooperación Internacional al Desarrollo reforzada entre España, Marruecos y la Unión Europea se revela como un mecanismo preferente que a su vez incide en las intervenciones y capacidades instaladas en los ámbitos de la seguridad transfronteriza, y la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

La UE ha reconocido en diversas ocasiones la importancia de un enfoque equilibrado y global, destinado a promover las sinergias entre la migración y el desarrollo, y basado en una estrategia a largo plazo de lucha contra las causas profundas de la migración forzosa. Es en este contexto donde la Cooperación Internacional al Desarrollo impulsada por España y la UE tendrá que ofrecer sus mayores aportaciones².

El programa de La Haya, adoptado por el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004³, supuso un paquete de medidas y compromisos destinados a mejorar la gestión de la migración. Con la creación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Agencia

² COM/2005/0621 final. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración - Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court.

³ COM (2005) 184 final. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia»

FRONTEX), la Unión Europea se dotó de un importante instrumento para promocionar la aplicación de la política integrada de gestión de las fronteras de la UE en colaboración con los Estados miembros y los terceros países.

Una inmigración bien gestionada puede ser beneficiosa tanto para la UE como para los países de origen. Ahora bien, el aumento de los flujos migratorios nos enfrenta también a la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, así como la prevención de las tragedias humanas que estos fenómenos a menudo conllevan. Si bien las medidas e instrumentos de intervención consagrados por el Consejo Europeo de Hampton Court y el programa de La Haya supusieron un refuerzo notable de las capacidades europeas y estatales, esas capacidades no fueron suficientes, ni adecuadas para prevenir, y evitar que el mar mediterráneo pasase a ser el cementerio marítimo más grande del mundo.

La solución adoptada ha sido los acuerdos con Turquía y el estado fallido libio revelan que no podrá existir una política común de inmigración y asilo, mientras que no se supere la actual dicotomía entre los gobiernos de los Estados Miembros, divididos entre los favorables o no reacios a los planteamientos de la Comisión Europea y los unilaterales.

Esta es la ecuación que tendrá que resolver la Presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von Der Leyen, y ofrecer una formulación transaccional que pueda ser asumida por una mayoría suficiente de los Estados Miembros. De no ser viable esta salida, quedaría la opción de profundizar y ampliar las cooperaciones reforzadas entre los Estados Miembros que quisieran. Se trataría de la opción más adecuada entre quienes sostienen que el fenómeno de la inmigración exige respuestas supranacionales coordinadas frente a la tentación unilateral, en no pocas ocasiones contradictorias con lo que persigue el acervo jurídico comunitario.

Hampton Court y el programa de La Haya, no lograron responder de forma eficaz a estos retos. El deficitario apoyo de los Estados miembros a la UE en este esfuerzo y la deficiente colaboración entre sí en la gestión, a nivel nacional, de los flujos migratorios verifican que la Política de Inmigración Común es una pretensión imposible en las circunstancias actuales. Sin embargo, Hampton Court y el programa de La Haya posibilitaron el reforzamiento de los mecanismos de cooperación sobre las cuestiones de migración con los países vecinos de la UE, teniendo en cuenta el doble papel que éstos desempeñan como país de origen y de tránsito. La política europea de vecindad pasó a ofrecer un marco estructurado para el diálogo que permiten respuestas específicas a las solicitudes y preocupa-

ciones expresadas a nivel bilateral por los países socios colindantes, incluidos los que reflejan cuestiones vinculadas a la sensibilidad nacional.

Inmigración, asilo, refugiados, adquisición de la nacionalidad, constituyen un ámbito temático vital y prioritario de análisis y perfeccionamiento de las capacidades normativas, institucionales, administrativas y financieras de las políticas públicas comunitarias y estatales. La revisión de estas políticas no solo pone a prueba el apego a la práctica de los valores y principios que inspiran el acervo jurídico político español y europeo, sino que impone la impostergable tarea de identificar las debilidades y disfunciones manifiestas de las citadas capacidades. La finalidad es perfeccionar los instrumentos destinados a la adecuada gestión y gobernanza de estos asuntos (Torres Kumbrián et. al. 2019).

Las prioridades aludidas no pueden desvincularse de un principio y un objetivo consagrado en el acervo comunitario original y derivado, que es la Cohesión Europea⁴, una meta a la cual deben contribuir todas las políticas, desde las comunitarias bajo competencia de la UE, hasta las políticas públicas estatales, regionales y locales.

En modo alguno el objetivo de la Cohesión es un enunciado declarativo sin consecuencias materiales en la praxis legislativa, política y presupuestaria. La Cohesión es la segunda política de gasto de la UE, y por mandato del Tratado, la Comisión Europea realiza un informe trienal que indica los progresos, los obstáculos, y estima en qué medida las políticas comunitarias, estatales, regionales y locales contribuyen o dificultan el logro cohesivo. El informe trienal de la Cohesión es sometido a votación del Parlamento Europeo, y a consideración del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social, instituciones consultivas comunitarias.

Las conclusiones formuladas por el informe de la Comisión Europea suelen traducirse en reformas y perfeccionamiento de los reglamentos, directivas, recomendaciones, directrices, orientaciones a todas las escaladas institucionales, desde las europeas, pasando por las estatales y las entidades regionales y locales.

Inmigración, asilo, refugiados, nacionalidad, están presentes de modo transversal y sectorialmente en las iniciativas comunitarias, programas y proyectos co-

⁴ Cohesión económica y social, Título XVIII - Cohesión económica, social y territorial. Los artículos 174-178 del Tratado de Funcionamiento de la UE establecen las bases jurídicas de la política de cohesión de la UE.

financiados por diversos fondos europeos, también denominados instrumentos financieros, especialmente por el Fondo Social Europeo (FSE)⁵.

La presencia de la cohesión europea se extiende a la Política de Cooperación al Desarrollo⁶, y a la Política de Vecindad⁷ de la UE, y a las políticas de justicia, interior y exterior de los Estados Miembros.

Se puede afirmar de modo categórico que la cohesión europea es la manifestación supranacional de los modelos de Estados del Bienestar y Sistemas de Bienestar vigentes en los Estados Miembros, y que las Políticas de Cooperación al Desarrollo y de Vecindad de la UE su manifestación exterior (Torres Kumbrián et. al. 2019).

Este es el contexto específico en el que se inscribe esta reflexión académica que justifica la singularidad originaria de Ceuta en su intrahistoria, su devenir contemporáneo, especialmente desde la adhesión de España a la UE, y su presente y perspectivas de porvenir.

La adquisición de la nacionalidad española por parte de los ciudadanos procedentes de Marruecos que se instalan en Ceuta es una aspiración colectiva, aspiran a la plena pertenencia social, económica, cívica, también política, y ello convierte a la adquisición de la nacionalidad española es un asunto de profundo calado y trascendencia.

La finalidad de este trabajo es dar a conocer el escenario específico de Ceuta, ciudad autónoma que junto a la de Melilla, comparten unas singularidades excepcionales y distintivas respecto a otras regiones de España y del resto de la UE.

Ceuta no puede ser comprendida en la totalidad de sus significados bajo ópticas generalistas o sensacionalistas presentes en no pocos informativos, y en

⁵ REGLAMENTO (UE) No 1304/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1081/2006 del Consejo.

⁶ El nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo Declaración conjunta de la UE: «Nuestro mundo, nuestra dignidad, nuestro futuro» <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legissum:4301055>. https://eurlex.europa.eu/summary/chapter/development.html?root_default=SUM_1_CODED%3D11,SUM_2_CODED%3D101&locale=es

⁷ Política Europea de Vecindad. La política europea de vecindad (PEV), desarrollada desde 2004, tiene por objeto establecer relaciones privilegiadas con los dieciséis países vecinos de la UE en el sur del Mediterráneo y del Cáucaso que no tienen perspectivas de adhesión. La PEV se inscribe en el marco de la Estrategia Europea de Seguridad. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/neighbourhood_policy.html?locale=es

la ficción televisiva. Incluso la literatura científica, ha contribuido a caricaturizar o fraguar estereotipos parciales y escasamente significativos de la realidad ceutí, cuya condición de puerta de Europa en el norte de África, es innata a su origen, existencia y futuro.

El rigor metodológico ha priorizado la difusión de otros significados de la realidad ceutí, que en conjunto derrumban el estereotipo estigmatizador de una ciudad caricaturizada como santuario del narcotráfico, del terrorismo, los asaltos a la valla fronteriza y del antagonismo social entre las comunidades musulmana y cristiana.

La inmersión analítica ha supuesto la formulación de preguntas fundamentales que dan a luz un relato de vocación omnicomprensiva, multidisciplinaria, propia de los estudios a nivel micro, los cuales paradójicamente revelan la existencia de universos únicos en su tipo, y determinados por las singularidades y la excepcionalidad, tal como es el caso de Ceuta.

Algunas de las preguntas formuladas han dado origen a un relato científico cuya potencialidad de desarrollo podría traducirse en monografías sectoriales del objeto de estudio aquí abordado. Los interrogantes han permitido conseguir una panorámica analítica amplia y con la suficiente profundidad que proporciona la utilización de fuentes normativas y bibliográficas solventes.

- ¿Qué sabemos de la intrahistoria ceutí?
- ¿Cómo afecta a la ciudad autónoma el Tratado de Schengen?
- ¿Cómo se abordan las brechas estructurales de desigualdad en Ceuta y en Marruecos?
- ¿Cuáles son las circunstancias que facilitan la adquisición automática de la nacionalidad española?
- ¿Cuáles son las circunstancias que facilitan la adquisición no automática de la nacionalidad española?
- ¿Cómo se ha perfeccionado el acervo jurídico relativo a la integración y plena pertenencia de los inmigrantes?
- ¿Cómo se ha perfeccionado el acervo jurídico relativo a seguridad Ciudadana sobre entrada irregular en el territorio nacional?
- ¿Cuáles han sido las modificaciones normativas de régimen local relativas al empadronamiento?
- ¿Cuáles han sido las modificaciones normativas relativas a adquisición de nacionalidad?

Con estas premisas contextuales, metodológicas y paradigmáticas ancladas en el acervo jurídico político, español y europeo iniciamos la inmersión analítica denominada Ceuta, Frontera exterior de la UE. Adquisición de la nacionalidad española. *Brechas Socioeconómicas y la aspiración a la plena pertenencia de los nuevos ciudadanos.*

2. Antecedentes históricos sobre los límites fronterizos de la Ciudad Autónoma de Ceuta con el Reino de Marruecos

Ceuta, tras siete siglos de dominación musulmana iniciada en el año 711, en un periodo histórico coincidente con el fin de la soberanía hispano-Goda en la zona del Estrecho de Gibraltar, retornará a la soberanía ibérica a principios del siglo XV. Durante este siglo, tanto Portugal como Castilla fueron los precursores de la delimitación de las zonas de influencia objeto de expansión territorial por ambas naciones, en un periodo tan convulso como fuera el de los descubrimientos ultramarinos. Sobre este aspecto, los portugueses, al culminar la reconquista de su territorio continental, tomaron la iniciativa con lo conquista de Ceuta el 21 de agosto de 1415, iniciando un proceso colonizador ultramarino y consecuentemente implementando los precedentes del proceso globalizador. Durante este periodo histórico, se iniciaba así la expansión territorial africana, primero por parte del Reino de Portugal, seguido muy de cerca por el reino de Castilla. En el caso que nos ocupa Ceuta fue reconquistada el 21 de agosto de 1415 (Stadmüller, 1961) por el Rey Juan I de Portugal, con sus hijos Don Eduardo, Don Pedro y Don Enrique “El Navegante” desembarcando en la actual playa de San Amaro. Pedro de Meneses fue designado primer Gobernador y Capitán General de la Plaza. Tras un tratado con el reino de Fez, éste reconoce la soberanía portuguesa sobre Ceuta.

Conviene reseñar en este periodo histórico el *Tratado de Alcázobas* (1479), Paz de Alcázovas o Tratado de Alcázovas-Toledo al repartir (entre otras cuestiones) los territorios del Océano Atlántico entre los dos países (Portugal y Castilla). A los Castellanos se les reconoció la soberanía sobre las Islas Canarias. A Portugal se le reconoció la exclusividad de la Conquista del Reino de Fez, dando continuidad a las plazas conquistadas por parte de esta nación sobre territorio norteafricano, siendo Ceuta la que marcaría el límite septentrional de todas sus posesiones africanas.

Como consecuencia de los litigios entre las coronas de Portugal y Castilla en relación a sus respectivos dominios marítimos se acordó llevar a efecto el *Tratado*

de Tordesillas, estableciéndose un reparto de las zonas de navegación y conquista del Océano Atlántico y del Nuevo Mundo mediante una línea situada a 370 leguas al Oeste de las Islas de Cabo Verde, a fin de evitar conflictos de intereses entre la monarquía Hispánica y el Reino de Portugal, sin interferir por parte de los primeros en la ruta del Cabo de Buenas Esperanza; derogando por tanto el Tratado de Alcabobas y volviendo a hacer mención expresa a la plaza de Ceuta, marcando de nuevo el límite territorial de expansión portuguesa en la costa norteafricana.

Le seguirá el *Tratado de Sintra*, firmado el 18 de septiembre de 1509 en esta ciudad por el Rey de Portugal Manuel I y la reina de Castilla Juana I, con el objeto de definir definitivamente los límites entre las Zonas de influencia de sendos reinos en el Norte de África, regulados con anterioridad en el Tratado de Tordesillas. Se estableció que el reino de Portugal tendría que desistir de la conquista del Peñón de Vélez de la Gomera y de los territorios restantes que se extendían hacia el este, permitiendo al Reino de Castilla permanecer en la costa norte del Reino de Fez. Por tanto, Melilla (conquistada por Castilla en 1497) y Cazaza, bajo soberanía castellana desde 1506; quedarían fuera de las pretensiones portuguesas. Por contra Castilla reconoció la soberanía portuguesa en los territorios norte-africanos comprendidos entre Vélez de la Gomera y Cabo Bojador (en la costa Atlántica). Con posterioridad, el *Tratado de Zaragoza*, firmado entre España y Portugal el 22 de abril de 1529, se llevó a efecto para delimitar las áreas de influencia portuguesa y Castellana en Asia, no modificando los términos del Tratado de Sintra.

Tal y como afirmó Joaquim Veríssimo Serrão (1993), en aquellos cuatro tratados Portugal prefería dominar “*el litoral africano en detrimento de una posición en el Mediterráneo que no servía a los intereses de la política de expansión lusa*”. Los lusitanos prefirieron garantizar la ruta marítima del Atlántico que conducía a la India, renunciando a competir con su vecino peninsular, por lo que Melilla y Cazaza serían puntos fundamentales para la defensa de España en la costa norteafricana. Estos cuatro tratados materializaron un duopolio imperial ultramarino con vocación de validez *erga omnes*, en un proceso en el que Portugal renunciaba a la conquista de *Berbería* y matizaba su imperio ultramarino americano en Brasil, así como las conquistas progresivas en el África meridional camino de la ruta de las Indias Orientales. Una vez aconteció la muerte del Rey Don Sebastián en la batalla de Alcazarquivir, la corona portuguesa fue reclamada por Felipe II (al que le correspondía legítimamente por línea de sangre) y con ella la Ciudad de Ceuta en 1581. No obstante, en 1640, se inició un proceso secesionista por parte de los lusitanos, bajo el nombre de Juan IV de Portugal. Ceuta mantuvo una posi-

ción españolista reconociendo a Felipe IV (Felipe II para los portugueses) como rey legítimo, constituyendo la única ciudad de la órbita portuguesa que seguiría siendo fiel al monarca. Por mediación de un plebiscito los ciudadanos de Ceuta decidieron continuar bajo la corona española. La lealtad a la corona española por parte de los ceutíes fue reconocida por Felipe IV que, en la Real Cédula, dada en Aranjuez el 30 de abril de 1656, concede a la ciudad Carta de Naturaleza.

En 1668, por mediación del *Tratado de Lisboa*, España reconoció la independencia de Portugal, poniendo fin a la unión personal que ambos países habían mantenido entre 1580 y 1640. No obstante, y como singularidad, por la lealtad obtenida de la Ciudad de Ceuta hacia la Corona de España, ésta quedaría excluida como territorio portugués pasando a ser definitivamente española. Por ello y en atención a esa reiterada fidelidad, la Reina Doña Mariana de Austria reforzó y amplió la anterior Cédula del Rey Felipe IV. Es precisamente a partir de este momento histórico cuando se fundamenta el peculiar fuero que ha disfrutado la Ciudad. Conviene reseñar el hecho de que la soberanía de España sobre Ceuta se establece originariamente en virtud de una cesión por mediación del referido Tratado de Lisboa, siendo reconocida la soberanía española sobre Ceuta por el Reino de Marruecos muy pronto. En este sentido, se llevó a efecto el Tratado *Hispano-marroquí, de 9 de septiembre de 1609*⁸ cuya denominación fue la de “*Capitulaciones propuestas por Mahomet Xequé Xarife, Rey de los Reynos de Marruecos, Fez y Sus, sobre la entrega de la Fuerza y Puerto de Alarache, al Señor Rey Cathólico Don Phelipe III*”. De esta manera, el Reino de Marruecos reconoció explícitamente la soberanía española sobre las plazas españolas en el norte de África en general y sobre la Ciudad de Ceuta en particular. En el siglo XVIII las relaciones hispano-marroquíes se inician con el Tratado de paz y comercio celebrado en representación de España el 28 de mayo de 1767, el Tratado de Amistad y comercio, de 30 de mayo de 1780 y finalmente en el Tratado de 1799, donde Marruecos reconoce explícitamente, una vez más, la soberanía española sobre Ceuta

Durante el siglo XIX se celebraron entre España y Marruecos diversos tratados. El primero fue el Acuerdo de 25 de agosto de 1844 en lo relativo a los límites de Ceuta, anexionándose tres instrumentos referentes a su ejecución (Convenio

⁸ En el párrafo séptimo, del citado instrumento, después de prometer la paz con el rey Felipe III, dice el rey Mahomet: “Y así en virtud de dichas paces, que las fronteras de Vuestra Majestad, que en Berbería están, las gozen, sin que con ellas aya jamás guerra” a lo que el rey de España responde: “Que su majestad conservará la Paz y no consentirá que se haga daño en las Fronteras, ni se dè asistencia à sus Enemigos”

de Tánger de 25 de agosto y 7 de octubre de 1844, Convenio de Larache de 6 de mayo de 1845 y Convenio de Tánger de 25 de agosto de 1844). Finalmente, y por su especial importancia conviene destacar el Tratado de Paz y Amistad, hecho en Tetuán el 26 de abril de 1860, al reconocerse por parte de Marruecos la soberanía española sobre determinados territorios africanos, entre los que cabe destacar Ceuta⁹. Posteriormente y después del Acuerdo de 4 de mayo de 1861 (ampliando el Tratado de Tetuán), se celebraron los convenios de Madrid. En el periodo del Protectorado español en Marruecos (1912-1956), la soberanía española sobre la ciudad de Ceuta continuó legitimada, tal y como sigue siendo en la actualidad, en los tratados anteriormente mencionados durante los siglos XVII, XVIII y XIX, en especial atención al de 26 de abril de 1860. Conviene resaltar el hecho que, fruto de las cordiales relaciones hispano-marroquíes que se han celebrado desde 1609, pueden determinar la reconocida soberanía de manera reiterada por parte del Reino de Marruecos sobre la ciudad de Ceuta en particular¹⁰.

3. Ceuta: frontera exterior de la Unión Europea en espacio Schengen

3.1. Diferencias socioeconómicas entre Ceuta y su hiterland

Un aspecto especialmente singular, único en el mundo y que debemos señalar es sin duda nuestra peculiar situación fronteriza con el Reino de Marruecos de un lado y, por otro la heterogeneidad y diversidad de la población que convive en nuestra ciudad, que determinan una estructura social peculiar condicionada por factores de orden social y cultural. Por otro lado, otro factor determinante en la ciudad es el hecho de la existencia de un porcentaje muy alto de población

⁹ Dispone el artículo 2º del Tratado de Paz y amistad celebrado entre España y Marruecos en Tetuán el 26 de Abril de 1860 lo siguiente: *Para hacer que desaparezcan las causas que motivaron la guerra, hoy felizmente terminada. S.M. el rey de Marruecos, llevado a su sincero deseo de consolidar la paz, conviene en ampliar el territorio jurisdiccional de la plaza española de Ceuta hasta los parajes más convenientes para la completa seguridad y resguardo de su guarnición, como se determina en el artículo siguiente.*

¹⁰ Tal y como establece Garcia Flórez, D Ceuta y Melilla en la política española. Perspectivas de futuro, 1998, p 9 y ss lo siguiente: *“La doctrina especializada, parece que un nuevo tratado hispano-marroquí no escrito, en la década de los años sesenta del pasado siglo, vino a reconocer una vez más la soberanía española sobre Ceuta. En la entrevista mantenida en Madrid, el 6 de julio de 1963, que originó el llamado “espíritu de Barajas”, se acordó verbalmente la aceptación por parte de Marruecos del Statu Quo en Ceuta y Melilla, lo que de ser así, constituye un acuerdo que, aunque verbal, tiene los mismos plenos efectos jurídicos que los escritos, conforme al Derecho Internacional Público.*

flotante que proviene del Reino de Marruecos y que pernocta en la Ciudad, conformando un contingente muy dimensionado de *población de hecho*, muy superior a la *de derecho*. En este sentido este porcentaje de población al que hacemos referencia, no se encuentra cuantificado al no encontrarse regularizada su situación en el mejor de los casos y, consecuentemente no encontrarse empadronada. No obstante, pese a ello, no es óbice para que puedan ser beneficiarios tanto, de manera directa como indirecta, de las prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales y otros servicios públicos de la Ciudad. En este sentido la Ley de Extranjería en vigor estipula en sus artículos 12 (derecho a la asistencia sanitaria) y 14 (derecho a la seguridad social y a los servicios sociales), donde no se establece la necesidad de residencia legal en vigor¹¹. Como conjunción de todo lo anterior la Ciudad Autónoma de Ceuta se ve afectada directamente y como consecuencia de ser frontera exterior con un país tercero, como es el Reino de Marruecos; en un *Hinterland* con una influencia directa de factores condicionados por las diferencias socioeconómicas de la Provincia o *wilaya* de Tetuán. Por otro lado, además de su vecino continental, Ceuta se encuentra en la encrucijada entre dos mares (Mar Mediterráneo y Océano Atlántico) y dos continentes distintos y distantes como son el africano y europeo. A todos estos factores mencionados, debemos añadir que además de la influencia directa de un País tercero, nos encontramos con las diferencias socioeconómicas más importantes del mundo, en un espacio fronterizo escasamente reducido¹². El hecho de existir unas diferencias tan sumamente acuciantes entre ambos espacios fronterizos, nos encontramos que en materia de Índice de Desarrollo Humano España ocupa el lugar 23 a nivel mundial, con un valor de 0,878, siendo el puesto de Marruecos el 130, con un valor de 0,582. Estas diferencias resultan ser mucho más destacables de las existentes entre EEUU (lugar 4º) y México (lugar 57), con unos valores respectivos de 0,910 y 0,770. Sin ningún género de dudas, esta singularidad incentiva y motiva un proceso migratorio y ulterior permanencia en la Ciudad Autónoma de Ceuta, todo ello agravado con unos índices que difieren notablemente con los del territorio nacional, tal y como se expone a continuación. Al objeto de acreditar nuestra afirmación sobre las diferencias socioeconómicas más significativas

¹¹ La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España dispone en su artículo 12.3 lo siguiente “*Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas*”.

¹² Conviene reseñar que el Perímetro fronterizo de Ceuta, de tan sólo 6,3 kms, lo convierte en el sexto más pequeño a nivel mundial. Sólo es superado por Francia-Mónaco con 4,4 kms, Italia Vaticano con 3,2 kms, España-Gibraltar con 1,2 kms, India-Siri Lanka con 100 metros y Peñón de Vélez de la Gomera-Marruecos con 85 metros.

del mundo, en las tablas adjuntas se exponen algunos Índices o Indicadores de desarrollo humano, actualizados a fecha de 2018, elaborados y publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), destacando las divergencias entre España y el Reino de Marruecos.

Tabla 1 Índice de desarrollo humano

	ESPAÑA	MARRUECOS
Clasificación según IDH	26 (0,891)	123 (0,667)
Esperanza de Vida al nacer	83,3	76,1
Años esperados de escolaridad	17,9	12,4
Años promedio de escolaridad	9,8	5,5
Ingreso nacional Bruto (INB) per cápita	34.258	7.340
Clasificación según el INB per cápita menos la clasificación en función del IDH	7	-5

Fuente: Índice de Desarrollo Humano (Actualización Estadística de 2018)

En cuanto a indicadores globales, destaca la notable diferencia (casi 5 veces) en cuanto a Ingreso Nacional Bruto *per* cápita, así como las diferencias en cuanto a clasificación se refiere según el IDH, donde España ocupa el puesto 26, siendo el de Marruecos el 123 a nivel mundial.

Tabla 2 IDH ajustado por la Desigualdad

	ESPAÑA	MARRUECOS
Coficiente de desigualdad humana	14,9	nd
Desigualdad en la esperanza de vida	3,0	14,0

Fuente: Índice de Desarrollo Humano (Actualización Estadística de 2018)

Cuestiones como la desigualdad en la esperanza de vida resultan ser especialmente divergentes entre ambos países donde los resultados que aborda Marruecos son casi cinco veces más que en España.

Tabla 3 Índice de desarrollo de género 2017

	ESPAÑA	MARRUECOS
Índice de desarrollo de género	0,979	0,838
Índice de Desarrollo Humano Mujeres	0,879	0,598
Índice de Desarrollo Humano Hombres	0,898	0,713
Esperanza de vida al nacer Mujeres	86,0	77,2
Esperanza de vida al nacer Hombres	80,5	74,9
Años esperados de escolaridad Mujeres	18,2	12,0
Años esperados de escolaridad Hombres	17,5	12,8
Años promedio de escolaridad Mujeres	9,7	4,5
Años promedio de escolaridad hombres	10,0	6,5
Ingreso nacional bruto estimado per cápita Mujeres	26954	3197
Ingreso nacional bruto estimado per cápita hombres	41850	11561

Fuente: Índice de Desarrollo Humano (Actualización Estadística de 2018)

En materia de desarrollo de género, los indicadores donde difieren en mayor grado entre sendos países, son: El Índice de Desarrollo Humano en Mujeres, Esperanza de vida al nacer en mujeres (con casi una década de diferencia), años esperados y de promedio de escolarización en las mujeres (más de cinco años) y sobre todo el Ingreso Nacional Bruto estimado per cápita en mujeres donde las mujeres españolas arrojan casi 8,5 veces más que las marroquíes.

Tabla 4 Índice de desigualdad de género

	ESPAÑA	MARRUECOS
Índice de desigualdad de Género valor 2017	0,080	0,482
Índice de desigualdad de Género puesto 2017	15	119
Tasa de mortalidad materna (muertes por cada 100.000 nacidos vivos) 2015	5	121
Tasa de natalidad entre los adolescentes (nacimiento por cada 1000 mujeres entre 15 y 19 años) 8,6	8,6	31,1
Proporción de escaños en el parlamento	38,6	18,4
Población con al menos algún tipo de educación secundaria mujeres	72,2	28
Población con al menos algún tipo de educación secundaria hombres	77,6	34,8
Tasa de participación en la fuerza de trabajo mujeres	52,2	25
Tasa de participación en la fuerza de trabajo hombres	63,8	74,1

Fuente: Índice de Desarrollo Humano (Actualización Estadística de 2018)

Con respecto a la desigualdad de género Marruecos arroja valores seis veces superiores a los españoles, una tasa de mortalidad materna veinticinco veces superior a la española, una tasa de natalidad adolescente de cuatro veces superior a la española.

Tabla 5 Tendencias poblacionales

	ESPAÑA	MARRUECOS
2017 (Población millones de habitantes)	46,4	35,7
2030 (Población millones de habitantes)	46,1	40,9
Crecimiento anual medio 2005-2010	1,2	1,2
Crecimiento anual medio 2015-2020	0	1,3
Urbana	80,1	61,9
Menores de 5 años	2	3,5
Entre 15 y 64 años	30,5	23,5
A partir de 65 años	9	2,4
Mediana de la edad	43,2	27,9
Tipo de dependencia por cada 100 personas (0-14 años)	22,2	41,6
Tipo de dependencia por cada 100 personas (a partir de 65 años)	29,5	10,3
TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD nacimientos por mujer 2005-2010	1,4	2,6
TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD nacimientos por mujer 2015-2020	1,4	2,4

Fuente: Índice de Desarrollo Humano (Actualización Estadística de 2018)

En cuanto a las tendencias poblacionales Marruecos mantiene una tendencia natalicia muy superior a la española, que redunda en un crecimiento demográfico significativo, con una población muy joven frente al envejecimiento de la población española.

Tabla 6 Salud

	ESPAÑA	MARRUECOS
Lactantes alimentados exclusivamente de leche materna		27,8
Lactantes no vacunados (% de niños y niñas de 1 año de edad) DPT	2	1
Lactantes no vacunados (% de niños y niñas de 1 año de edad)	4	1
Malnutrición de niños menores de 5 años		14,9
Tasa de mortalidad lactantes	2,7	23,3
Tasa de mortalidad menores de 5 años	3,3	27,1
Tasa de mortalidad mujeres	38	65
Tasa de mortalidad hombres	77	75
Incidencia tuberculosis por cada 100.000	10	103
Prevalencia VIH en adultos	0,4	0,1
Esperanza de vida sana al nacer	73,8	65,3
Gasto actual en salud	9,2	5,5

Fuente: Índice de Desarrollo Humano (Actualización Estadística de 2018)

En materia de Salud destacan las notables diferencias entre ambos países en materia de malnutrición, tasa de mortalidad en lactantes, incidencia de tuberculosis y demás indicadores de carácter sanitario. Por contra la prevalencia del VIH en adultos es cuatro veces inferior en Marruecos, con respecto a los datos españoles.

Tabla 9: Rendimiento escolar

	ESPAÑA	MARRUECOS
Tasa de alfabetización (personas adultas 15 o más)	98,3	69,4
Tasa de alfabetización (personas jóvenes 15 y 25 años) mujeres	99,6	87,8
Tasa de alfabetización (personas jóvenes 15 y 25 años) hombres	99,6	94,6
Población con al menos algún tipo de educación secundaria (% 25 años o más)	74,8	31,3
Tasa bruta de matriculación (preescolar)	95	50
Tasa bruta de matriculación (primaria)	104	110
Tasa bruta de matriculación (secundaria)	128	70
Tasa bruta de matriculación (terciarios)	91	32
Tasa de deserción en la escuela primaria	0,7	7,4
Tasa de supervivencia hasta el último grado del primer ciclo de educación secundaria general	92	84
Gasto público en educación (% de Gasto del PIB)	4,3	ND

Fuente: Índice de Desarrollo Humano (Actualización Estadística de 2018)

Las diferencias en materia escolar son notables entre ambos países, especialmente en materia de matriculación, desde edades tempranas (preescolar) a edades de educación no obligatoria. Llama poderosamente la atención las diferencias en cuanto a la Tasa de deserción en la escuela primaria, siendo en Marruecos diez veces mayor que en España.

Tabla 10: Trabajo y empleo

	ESPAÑA	MARRUECOS
Tasa de Empleo en relación con la población	47,8	44,4
Tasa de participación en la fuerza de trabajo	57,8	49
Empleo en agricultura	4,1	37,5
Empleo en Servicios	76,4	43
Desempleo Total	17,4	9,3
Desempleo Juvenil	39,4	18
Jóvenes que no estudian ni trabajan	14,6	****
Trabajo con riesgo para el desarrollo humano (trabajadores pobres con ingresos de \$ 3,10 al día en PPA)	*****	8,2
Proporción de la población en edad de jubilación que recibe una pensión	100	39,8

Fuente: Índice de Desarrollo Humano (Actualización Estadística de 2018)

En materia de Trabajo y empleo, destacan las diferencias en cuanto al porcentaje de población que desarrolla su actividad en el sector primario (casi diez veces superior en Marruecos), el considerable porcentaje de trabajadores con paupérrimos ingresos al día en Marruecos) y el escaso porcentaje de población que se encuentra acogida a un Sistema Público de Pensiones en el país vecino.

Tabla 11: Seguridad humana

	ESPAÑA	MARRUECOS
Tasa de homicidios	0,6	1,2
Tasa de suicidios Mujeres	2,9	3,5
Tasa suicidios hombres	9,4	7
Justificación del maltrato físico a la esposa Mujeres (% entre 15 y 49 años)		64
Gravedad del déficit alimentario	9	25

Fuente: Índice de Desarrollo Humano (Actualización Estadística de 2018)

Sobre estos indicadores destaca notablemente la justificación que, por parte de la población marroquí comprendida entre los 15 y 49 años, justifica el maltrato a la esposa, seis de cada diez personas.

4. Cuestiones relativas sobre adquisición de la nacionalidad española con elementos de extranjería

La nacionalidad española se encuentra contemplada actualmente en el artículo 11 de la Constitución Española y en los artículos 17 a 46 del Código Civil. El hecho de que la nacionalidad española no aparezca regulada con precisión en la Constitución, sino en leyes civiles, no significa en absoluto que prime su carácter privado sobre el público. No obstante, sí se hace mención expresa. En nuestro ordenamiento jurídico el matiz con el que se afirma el principio del *ius sanguinis* responde en gran medida al deseo de evitar que los hijos de nacionales emigrados no puedan ostentar la nacionalidad de sus progenitores. El criterio del *ius soli* fue considerablemente reforzado desde la Ley de 51/1982, de 13 de julio, no así en la última reforma que, no ha pretendido regular la nacionalidad con el objetivo de integración del inmigrante, propio de una sociedad multicultural y que reserva al *ius soli* como criterio atributivo de la nacionalidad (es decir; al hecho de haber nacido en territorio nacional) un papel residual. Como es tradicional, el Código Civil sigue distinguiendo entre dos tipos de adquisición de la nacionalidad, la originaria o automática y la derivativa o no automática; distinción de enorme importancia, de cara tanto a la pérdida de la nacionalidad como a la posibilidad de conservación de la misma en determinados supuestos (art. 11,2 de la Constitución Española y art. 24 del Código Civil).

En principio, la nacionalidad de origen o automática se obtiene por el hecho del nacimiento, en el supuesto contemplado en el número 2 del artículo 17 se trata de una cualidad que, en el caso de los menores de 18 años, no se conocía o no se disfrutaba hasta el momento en que se determinó legalmente el nacimiento en España o la filiación, lo cual significa que, una vez determinada, a la nacionalidad española se considera adquirida desde el momento del nacimiento. No obstante, debemos destacar que la Constitución Española, en su artículo 11.2 dispone que, “*Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad*”. En el artículo 17.1.b, aparece el criterio subsidiario del *ius soli*, al disponer que son españoles de origen “*los nacidos en España de padres extranjeros si al menos uno de estos hubiera nacido también en España*”.

En la Ciudad Autónoma de Ceuta, nos encontramos con una circunstancia peculiar en materia de nacimientos de niños extranjeros acaecidos y posteriormente inscritos en el Registro Civil de Ceuta. Todos aquellos niños inscritos de padres extranjeros y que a su vez (al menos uno de los ellos hubiera nacido en España) tendrían la posibilidad optar a la nacionalidad española de origen. Una vez implantada la universalización de la asistencia sanitaria en nuestro país en la década de los ochenta del siglo pasado, marcaría un punto de inflexión en cuanto a la cobertura sanitaria de la población fronteriza en nuestra ciudad, especialmente en los supuestos contemplados en atención sanitaria de urgencia y en especial atención durante el embarazo, parto y postparto.

Existen varias modalidades de adquisición de la nacionalidad española no automática, también denominados modos derivativos de adquisición, caracterizándose porque el extranjero que la adquiriría había tenido anteriormente otra nacionalidad. Las tres fórmulas de adquisición de nacionalidad no automática son las de “opción”, “naturalización” y “posesión de estado”. Es precisamente el segundo modo de adquisición no automática de la nacionalidad española (el de naturalización), el que comporta los dos elementos siguientes: 1) La decisión de la Autoridad concediendo al particular la posibilidad de adquirir así la nacionalidad española y 2) la posterior declaración de voluntad del extranjero de adquirir la nacionalidad.

La naturalización puede obtenerse a través de dos vías: por carta de naturaleza o por residencia en España; en ambos casos la nacionalidad obtenida no será de origen. La adquisición de la nacionalidad española por naturalización es la de adquisición por residencia, estableciéndose un plazo general de diez años, reduciéndose a cinco en el caso de los que hayan obtenido la condición de refugiado en España y dos cuando se trata de nacionales de origen de países cuya vinculación con España ha sido o es más estrecha, en concreto los países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes, circunstancia que apenas tiene incidencia alguna en nuestra Ciudad Autónoma. Sin embargo, en la Ciudad Autónoma de Ceuta nos encontramos con altísimo porcentaje de matrimonios donde, al menos uno de los contrayentes es extranjero. El código civil español considera que el plazo se reduce a un año en aquellos casos en que la vinculación de un extranjero con España avala, en principio su fácil integración en la comunidad nacional bien sea por nacimiento en territorio español o por su especial relación con nacionales españoles. En este sentido el artículo 22 del Código Civil Español en su apartado 2.d) dispone lo siguiente “*Para la concesión de la nacionalidad por residencia ... Bastará el tiempo de residencia de un*

año para d) El que al tiempo de la solicitud llevare un año casado con español o española y no estuviere separado legalmente o de hecho. Por tanto, los/as extranjeros/as que contraen matrimonio en nuestra Ciudad, tendrían la posibilidad de iniciar los trámites para la obtención de la nacionalidad española en un periodo diez veces inferior al supuesto general, que se encuentra establecido en diez años.

5. Modificaciones normativas en diversos ámbitos atendiendo a la situación fronteriza de la Ciudad Autónoma de Ceuta

Un reciente informe de la CEOE sostiene que nuestro país dispone de más de 100.000 leyes en vigor, de las que casi el 70% las generan las Comunidades Autónomas. La producción normativa en el conjunto de las instituciones con capacidad legislativa resulta excesiva y muchas veces confusa. Conviene destacar el hecho de que la Ciudad Autónoma de Ceuta no dispone de capacidad legislativa, al regular en su Estatuto de Autonomía exclusivamente la potestad normativa reglamentaria¹³. Por tanto, la Ciudad Autónoma de Ceuta, junto con la Ciudad Autónoma de Melilla, pese a sus características especiales como ciudades fronterizas, conforman los dos únicos entes autonómicos que dependen exclusivamente de una legislación de carácter nacional en ámbitos de su competencia, así como los propios de la legislación General del Estado. Conviene resaltar el hecho que, en ambas Ciudades Autónomas, competencias tales como Educación, Sanidad o Empleo siguen siendo gestionadas por parte de la Administración General del Estado, encontrándose transferidas¹⁴ en el resto de Comunidades Autónomas. Sería imposible describir las diferentes modificaciones normativas, entendidas éstas en materia legislativa y reglamentaria a lo largo del presente apartado. A

¹³ El artículo 21.1 de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta le atribuye potestad normativa reglamentaria a diferencia de las CCAA. Lo cual supone profundas limitaciones. Tanto la Ciudad Autónoma de Ceuta como la de Melilla carecen de verdaderas competencias legislativas. Éstas quedan reducidas a las potestades de administración, inspección y sanción, así como al ejercicio de la potestad reglamentaria dentro del cauce fijado por la legislación General del Estado (artículo 21.2. Estatuto de Autonomía de Ceuta y Estatuto de Autonomía de Melilla).

¹⁴ Conviene reseñar el hecho de que, desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, la Comunidad Autónoma donde se ha llevado a efecto el mayor número de transferencias de servicios es Cataluña con un total de 185, siendo el total de competencias asumidas en la Ciudad Autónoma de Ceuta de un total de 21.

continuación, se desatacan las modificaciones legislativas más significativas que atienden a la especial situación fronteriza de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

5.1. *Modificaciones legislativas en cuestiones relativas a Integración de Inmigrantes.*

En materia de Integración de Inmigrantes La Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, se referencia en el artículo 2.ter¹⁵ lo siguiente: 3.

La Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de **Ceuta** y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en el presente artículo, en el marco de un plan estratégico plurianual que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados. En todo caso, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos colaborarán y coordinarán sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de integración.⁴ De conformidad con los criterios y prioridades del Plan Estratégico de Inmigración, el Gobierno y las Comunidades autónomas acordarán en la Conferencia Sectorial de Inmigración programas de acción bienales para reforzar la integración social de los inmigrantes. Tales programas serán financiados con cargo a un fondo estatal para la integración de los inmigrantes, que se dotará anualmente, y que podrá incluir fórmulas de cofinanciación por parte de las Administraciones receptoras de las partidas del fondo.

Conviene destacar el hecho de que, en cuanto a dotación presupuestaria por parte de la Administración General del Estado, el Fondo Estatal para la integración de los inmigrantes se ha dejado de percibir en todas las Comunidades y Ciudades Autónomas¹⁶. En cuanto al vigente Reglamento de Extranjería aprobado en 2011, es destacable la figura de los Trabajadores Transfronterizos¹⁷, ya que son un colectivo adecuado a las singularidades de las Ciudades Autónomas.

¹⁵ El artículo 2. ter se introdujo en 2009, por mediación de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

¹⁶ El apartado 4 del artículo 2.ter de la Ley Orgánica 4/2000 se dejó sin efecto desde 2012 hasta la actualidad. Ver BOE-A-2012-8745, BOE-A-2012-15651, BOE-A-2013-13616, BOE-A-2014-13612, BOE-A-2015-11644, BOE-A-2017-7387, BOE-A-2018-9268.

¹⁷ El Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social,

5.2. *Modificaciones legislativas en cuestiones relativas a seguridad Ciudadana sobre entrada irregular en el territorio nacional*

Haciendo alusión expresa a la situación fronteriza de sendas Ciudades Autónomas, la Ley Orgánica 4/2015, de 20 de marzo, de protección de la Seguridad Ciudadana establece en su Disposición Final el Régimen especial de Ceuta y Melilla, en la que se adiciona una disposición adicional décima a la Ley Orgánica, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con la siguiente redacción:

“... Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.² En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.³ Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.”

5.3. *Modificaciones legislativas en cuestiones de régimen local en especial atención al empadronamiento.*

Le legislación nacional en materia de régimen local se remonta a mediados de los años ochenta, una etapa histórica en la que no se encontraba definido el Sistema Autonómico español ni se había llegado al nivel de descentralización actual. Fue hace seis años, por mediación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, cuando se introdujo un nuevo apartado en el artículo 16.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local lo siguiente:

Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo, salvo que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en ma-

tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, define la figura del Trabajador Transfronterizo en los artículos 7.3., 182, 183 y 184.

teria de pequeño tráfico fronterizo¹⁸ con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado.

Sobre este aspecto resulta anacrónico que se haga mención al referido tratado como “pequeño tráfico fronterizo” en una ciudad donde, en virtud de este Tratado transitan más de 20.000 personas diarias, por lo que sería necesaria una nueva contextualización del Convenio de aplicación del Acuerdo *Schengen* en lo relativo a la situación fronteriza de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Conviene resaltar la modificación efectuada en materia de Régimen Local al objeto de restringir el empadronamiento a ciudadanos que carezcan de los requisitos establecidos en la vigente legislación de extranjería, sin poder beneficiarse de las prestaciones que otorga la legislación local en materia de servicios públicos¹⁹. Sin esta modificación, haciendo mención expresa a la situación fronteriza de Ceuta y consecuente restricción en cuanto a poder empadronarse ciudadanos fronterizos, la ciudad podría haber sufrido una demanda desproporcionada de Servicios Públicos, con unos recursos limitados a una población establecida en torno a los 86.000 habitantes. Resulta necesario precisar en materia de Asistencia Sanitaria, que actualmente gestionada por la Administración General del Estado por mediación del INGESA, no resulta necesaria la inscripción padronal, dándose cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000. Sin embargo, el empadronamiento no será necesario para la asistencia sanitaria pública de urgencia ante la contracción de enfermedades graves o accidentes, cualquiera que sea su causa, y a la continuidad de dicha atención hasta la situación de alta médica. Además, los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. En el caso de las extranjeras embarazadas que se encuentren en España, tendrán derecho a la asistencia sanitaria durante el embarazo, parto y postparto. Sobre este último aspecto, conviene reseñar que, según datos del INGESA, de los 1.403 partos registrados en 2018 en el Hospital Universitario, un total de 483 fueron de mujeres

¹⁸ Se hace una remisión expresa al apartado 3.III.1.b del Acta Final del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen de 14 de junio de 1985 donde se establece lo siguiente” *Continuará igualmente aplicándose el régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo entre Ceuta y Melilla y las provincias marroquíes de Tetuán y Nador*”

¹⁹ Dispone la Ley 7/1985, de 2 de abril, regulador de las Bases del régimen local en su artículo 18.c referido algunos de los derechos de los ciudadanos el de *Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables*. Por otro lado, el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, establece del mismo modo en su artículo 56.1.c) *Utilizar los servicios públicos municipales en forma acorde con su naturaleza y acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables*.

extranjeras ajenas a los servicios de la Seguridad Social, de los que cerca de 460 fueron de mujeres marroquíes

5.4. *Modificaciones normativas en cuestiones relativas a adquisición de nacionalidad*

Tal y como se ha expuesto en apartados precedentes existen dos tipos de adquisición de la nacionalidad española. Por un lado, nos encontramos con la automática o de origen y por otro como la no automática en sus diversas modalidades (opción, naturalización y posesión de estado). En cuanto a los extranjeros nacidos en la Ciudad Autónoma de Ceuta en segunda generación sería de aplicación lo preceptuado en el artículo 17.1. b²⁰ del Código Civil español. Algo que resulta especialmente sensible para sendas ciudades fronterizas, especialmente por el amplio porcentaje de nacimientos de extranjeros en ambas ciudades de origen marroquí. Por ello y, en cumplimiento de la iniciativa legislativa que tienen las Comunidades Autónomas²¹ a instancias de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta²², durante el presente ejercicio 2019 se procedió a iniciar los trámites relativos a la modificación del articulado del Código Civil español, atendiendo a la singularidad de la Ciudad Autónoma de Ceuta por su situación fronteriza. A esta iniciativa se sumó la Ciudad Autónoma de Melilla, añadiendo su petición sobre modificación relativa a la vigente legislación en materia de protección de menores, en especial atención a los MENA²³ (Menores Extranjeros No

²⁰ Dispone el artículo 17.1.b) del Código civil Español lo siguiente: son españoles de origen... Los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos, uno de ellos, hubiera nacido también en España. Se exceptúan los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España.

²¹ El artículo 87. 2 de la Constitución Española dispone lo siguiente: Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa

²² La Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, pese a otorgarle potestad normativa reglamentaria en su ámbito competencial, si le atribuye la iniciativa legislativa en su artículo 12.1.b) en los siguientes términos: *Ejercer la iniciativa legislativa en los términos previstos en el presente Estatuto.*

²³ Los Menores Extranjeros No Acompañados son niños/as, menores de 18 años, que atraviesan una frontera solos o acompañados de personas adultas que no se encargan efectivamente de ellos. Para construir el concepto de Menor Extranjero No Acompañado (MENA) tenemos que acudir a la definición que ofrece la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 26 de junio de 1997 relativa a los menores no acompañados nacionales de países terceros.

Acompañados). Pese a todo y debido a la reciente disolución de las Cámaras, previa a la convocatoria de elecciones que tuvieron lugar el pasado 28 de abril de los corrientes, no existen visos de que la modificación legislativa propuesta se haga con la debida celeridad. Con respecto a la adquisición no automática en especial atención a la de Residencia, el Artículo 22.2 del Código Civil español también fue objeto de modificación por iniciativa de sendas Ciudades Autónomas. No obstante, conviene resaltar el hecho de que durante el año 2018 según datos del INE (Instituto Nacional de Estadística) se celebraron un total de 431 matrimonios en la Ciudad de Ceuta, de los que 211 (49%) al menos uno de los contrayentes era extranjero, optando el 51 % del total contrayentes por ceremonias de carácter civil. Este porcentaje, de matrimonios donde al menos un contrayente es extranjero, resulta especialmente llamativo si lo comparamos a nivel nacional donde arroja un valor de un 16,7 % para el mismo periodo.

Conviene resaltar por tanto la modificación normativa llevada a efecto *por mediación del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones que en su Disposición Final 5ª, modificando el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, regulando un nuevo artículo 7 del referido cuerpo normativo; equiparándose por tanto a los principios económicos establecidos en el Real Decreto 557/2011 con respecto a los requisitos económicos del cónyuge, reduciendo en un 70% las denegaciones de las concesiones de Tarjeta de Residencia de familiar comunitario. Lo cual resulta preceptiva y necesaria para la solicitud de la nacionalidad española por residencia Por otro lado y por mediación Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia se han añadido requisitos más rigurosos, en especial atención al conocimiento de la lengua española (algo que no afecta a la población extranjera de origen hispanoamericano), así como de los valores históricos, constitucionales y socioculturales de España.*

6. Bibliografía

- Alarcón Caballero, J. A., et. Al (2009). Historia de Ceuta. De los orígenes al año 2000. Volúmenes I y II. Instituto de Estudios Ceutíes. Ciudad Autónoma de Ceuta.
- Abarca Junco, P. Alonso-Olea García, B. Lacruz Lopez, J.M. Martín Dégano I.M. Y Vargas Gómez-Urrutia, M. (2015). El Extranjero en el derecho español, Ed. Dykinson-UNED, Madrid

- Abarca Junco, A.P., Gómez Jene, M, Guzmán Zapater, M; Vargas Gomez-Urrutia M. Miralles Sangro P.P., Pérez Vera, E Y Herranz Ballesteros M. Derecho Internacional Privado. Ed. UNED Colección Grado, Madrid.
- Balfour, S. (1997). El Fin del Imperio Español (1898-1923) Ed. crítica, Barcelona.
- Bejarano, C., Morales C. (2002). “Analyzing conquest through a border lens: vulnerables communities at the Mexico-US, and Moroccan-Spanish border regions”, en Natalia robas-Mateos de, el Rio Bravo Mediterráneo: Las regiones fronterizas en la época de globalización, Ediciones Bellaterra, pp. 117-144 Barcelona.
- Cajal López, M. (2003). Ceuta, Melilla y Gibraltar ¿Dónde acaba España?, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid
- Carmona Portillo, A. (2007). Historia de Ceuta, Ed. Sarriá Barcelona.
- Costa, C. M., “La conquista de Ceuta significó la salida del continente europeo en “La Aventura de la Historia”
- Diez-Picazo, S (2002). Sistemas de Derecho Civil, Volumen IV. Derecho de Familia. Derecho de Sucesiones. Octava Edición. Tecnos. Madrid.
- Feijoo, R (2005). “España pone pie en Berbería, Mazalquivir”. La Aventura de la Historia Madrid: Arlanza Ediciones.
- Fernandez Rozas, J.C. (2000) “El Derecho Privado de la Ciudad Autónoma de Ceuta”, Derechos Civiles de España, Banco Santander Central Hispano, Vol. IX. Madrid.
- García Flores, D. (1999) Ceuta y Melilla: cuestión de Estado. Ciudad Autónoma de Melilla.
- García Flores, D. (1998) Ceuta y Melilla en la política española. Perspectivas de futuro,
- Gómez Barceló, J. L., Hita Ruiz, J. M., Villada Paredes, F (2008) “Ceuta” Ed. Lunwerg.
- Gasca Zamora, J. “Sobre el Fenómeno fronterizo y las zonas fronterizas en el mundo actual”, espacios transnacionales. Interacción, integración y fragmentación en la frontera México-Estados Unidos, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Colección Jesús Silva Herzog, pp. 17-60
- Lasarte Álvarez, C. Parte General y Derecho de la Persona, I de los Principios de Derecho Civil, 20ª Ed. Marcial Pons. Madrid.
- Lasarte Álvarez, C. Manual de derecho de Familia, Principios de Derecho Civil VI, sexta edición. Marcial Pons. Madrid.
- Menéndez Pidal, R. et. Al (1964). Historia de España, t. XV, Madrid
- Milas Ribalta, P. (1989). Edad Moderna (1474-1808) Manual de Historia de España (3) 2ª ed.
- Rubio, M.J. Del Pino, E. (2016). “Los Estados del Bienestar en la Encrucijada”. Ed. Tecnos
- Sanchez Montoya, F. (2004): Ceuta y el norte de África, república, guerra y represión. 1931-1944. Ed. Nativola Granada.
- Soares Martínez, P. (1994). Historia Diplomática de Portugal, Ed. Verbo.
- Stadmüller, G. (1961). Historia del Derecho Internacional Público, trad castellana, Madrid.
- Szmolka Vida, I. (2005). El conflicto del Perejil. Ciudad Autónoma de Ceuta, Archivo Central.

- Tomas Ortiz De La Torre, J. A. (2017): La Ciudad Autónoma de Ceuta ante el Derecho Internacional y el Derecho Español, An. Real Acad. Doct. Vol 2, pp. 248-285.
- Tomas Ortiz De La Torre, J. A. (2002). La Isla de Perejil y el Derecho Internacional, Revista General y Jurisprudencia, Nº1. Pag 57-58.
- Tomas Ortiz De La Torre, J.A. (1990). Derecho Internacional Privado: parte General, Universidad Complutense
- Torres Kumbrián, R.D; Pérez Viejo, J; Morcillo Martínez, J.M.; Uros De Las Heras, M. (2019). Cooperación Internacional al Desarrollo y Cohesión Social Europea, Premisas Comprensivas y Praxis de la Intervención, Editorial Sanz y Torres, Madrid.
- Torres Kumbrián, Rd; Pérez Viejo, J; Morcillo Martínez, Jm; Uros De Las Heras, M. (2019) Estado del Bienestar, Cohesión Social Europea y Derechos de Ciudadanía: Orígenes, Tendencias, Riesgos y Amenazas. Editorial Sanz y Torres, Madrid.
- Torres Ugena, N., (2015). Derecho Internacional Público. Instrumentos Normativos (1ª EDICIÓN), Ed. Tirant lo blanch
- Verissimo Serrao, J. (1993). Los Tratados de Sintra y Zaragoza. en Vasco Graça Moura et al., El Tratado de Tordesillas, Banco Bilbao Vizcaya, T.F. Artes Gráficas
- VVAA (2009). El denominado Tráfico ilegal de personas, problemas actuales, especial incidencia en la Ciudad Autónoma de Ceuta. Centro Universitario UNED Ceuta.
- VVAA. (2014). "Derecho y minorías", UNED, Madrid.

Capítulo XVI.

LA IMPORTANCIA DE LA DIVERSIDAD CULTURAL EN LA INTERVENCIÓN SOCIAL CON POBLACIÓN MIGRANTE. PROPUESTAS Y APROXIMACIONES

ÁLVARO GARCÍA ROSA¹
Universidad de Cádiz

1. Introducción

Cuando abordamos la intervención social con personas migradas es necesario que se tengan en cuenta unos criterios asociados a competencias interculturales. Así pues, en este capítulo haremos un estudio de la literatura existente sobre estas competencias, y qué se entiende por pluralidad y diversidad cultural en la intervención social con población migrante.

Este capítulo está fundamentado por un contenido teórico/práctico, por el cual obtuvimos una serie de datos e información necesaria extraídas mediante entrevistas a informantes claves, analizando sus discursos posteriormente y poniendo en diálogo los resultados con la parte del corpus teórico, para poder así tener en cuenta la visión y experiencias específicas que viven las técnicas y profesionales del sector que trabajan sobre estas cuestiones, subrayando su necesidad e importancia a la hora de pensar sobre una intervención en sintonía con la diversidad desde los cuidados con perspectiva de género.

¹ Investigador predoctoral FPI del Área de Derecho Penal de la Universidad de Cádiz.

2. Objetivos y metodología

El objetivo general de este trabajo trata de señalar cómo se pueden abordar las competencias interculturales durante la intervención social realizada con personas migradas procedentes de diferentes contextos culturales. En esta misma línea, convergen una serie de objetivos secundarios o específicos que nos fueron guiando durante todo el proceso: examinar las prácticas llevadas a cabo por profesionales que enriquezcan la intervención social con este colectivo. Y en último lugar, estudiar el papel de los roles de género a través de ciertas prácticas culturales.

A nivel metodológico, este proyecto sigue las líneas de los estudios cualitativos. Esto nos ha permitido comprender y desarrollar de forma holística y global una serie de conceptos y términos básicos, necesarios y esenciales (Castaño Garrido & Quecedo, 2002). Al mismo tiempo, esta investigación se ha completado gracias a diversas técnicas, como la revisión documental sistemática y las entrevistas semiestructuradas con preguntas abiertas. Quiero destacar que, toda información obtenida mediante estos encuentros ha sido en su análisis, contrastada y triangulada (Sabiote, pozo & Pérez, 2006) con los aportes teóricos seleccionados, ya que de esta forma se evita el “*volver a descubrir la rueda*” (Rodríguez et al., 2014, p.18).

A la hora de seleccionar a las profesionales para las entrevistas, tuvimos en cuenta una serie de criterios: 1) trabajadoras sociales, 2) contar con el relato de técnicas en organizaciones sociales especializadas en atención de alguna forma con población migrante, y 3) que el trabajo realizado se lleve a cabo en organizaciones ubicadas en la frontera sur española. El trabajo de campo de esta investigación se realizó entre febrero y mayo del año 2020, es por ello y ante la situación de excepcionalidad vivida durante esos meses a consecuencia de la pandemia por COVID-19, y tras la decisión adoptada por las autoridades de confinamiento, suspender cualquier actividad no esencial, nos vimos en la obligación de modificar el carácter presencial de las entrevistas, aprovechando así las oportunidades que nos ofrecen las nuevas tecnologías y realizarlas de forma telemática a través de videoconferencias.

3. Marco teórico

3.1. *Aproximación a la migración como concepto y la frontera sur*

Numerosos teóricos/as, estudios e informes están redefiniendo y actualizando continuamente el concepto «migración». Esto, al ser un hecho en movimiento

nos limita a la hora de resumir este fenómeno ya que se perderían importantes factores jurídicos, administrativos, políticos y sociales. Sin embargo, confirmamos que existe un patrón que se repite en la mayoría de las aportaciones estudiadas; la migración es el desplazamiento de una persona o una comunidad y está motivada esencialmente por causas políticas, religiosas, culturales, económicas y/o bélicas (Martínez de Pisón, 2003; Organización Internacional para las Migraciones, 2019).

La autora Blanco (2000) propone que el primer paso del proceso migratorio comienza con el «abandono» del lugar del que se es autóctono/a por parte de la persona o del grupo estableciéndose, así como «emigrante». Al mismo tiempo pasa a definirse como «inmigrante» dándose una «biconceptualización migratoria». La autora describe que la emigración, al igual que la inmigración, forman parte de un único proceso.

Tras realizar un análisis de diferentes artículos e informes (APDHA, 2019; Brown, 2008; Hatton & Williamson, 2004) hemos establecido una tipología del fenómeno migratorio dividida principalmente en tres subgrupos;

- a. Según la escala geográfica, consideramos que existe una migración interna y externa. La migración interna es la que se da dentro de un mismo país o en el caso europeo, entre varias naciones gracias al Acuerdo Schengen. En la migración externa aparecen ciertas dificultades ya que está sujeta a dos legislaciones, país o región de origen y de destino. En el caso de que el migrante no cumpla con la Ley establecida, se le considera una persona en situación administrativa irregular o indocumentada.

La inmigración irregular se da en un contexto donde las personas están al margen de las normas de los Estados de partida, de tránsito o receptor. No hay una definición universalmente aceptada y suficientemente clara de migración irregular. Desde el punto de vista de los países de destino significa que es ilegal el ingreso, la estancia o el trabajo, [...] Desde el punto de vista de los países emisores la irregularidad se observa en los casos en que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos de viaje o pasaporte válido o no cumple con los requisitos administrativos exigidos para salir del país. (Consejo Económico y Social, 2019, p. 14)

- b. Según el grado de libertad (Tizón, 1989), se divide este punto en inmigración voluntaria e involuntaria.
- c. Según el periodo de tiempo, pueden ser temporales/estacionales o indefinidas/permanentes (Tizón, 1989).

La Frontera Sur Española engloba los territorios de cruce desde tierra por Ceuta y Melilla, por mar desde Marruecos hacia Andalucía, la zona del levante, Baleares e Islas Canarias (APDHA, 2016 en Antolínez-Domínguez & Jorge-Barbuzano, 2018). En este contexto fronterizo, se desarrollan una serie de recursos e instrumentos jurídicos y políticos para el control de la frontera sur europea. Jiménez Álvarez (2012) habla de cuatro elementos fundamentales a la hora de regir la frontera; 1) Base jurídica que priva de ciertos derechos a los migrantes. 2) Procedimientos focalizados en el control. 3) Mecanismos tecnológicos centrados en blindar las fronteras. 4) Toda actuación y puntos anteriores se justifican por la categorización de la persona migrante como «infrasujeto».

Analizando el territorio español de forma general y Andalucía en particular, tiene un papel clave, ya que es considerada región estratégica al estar a 14 km de distancia del continente africano. Por lo tanto, consideramos la importancia de que determinados colectivos profesionales que ejercen alguna labor con las personas migrantes que atraviesan dicha frontera puedan estar formados/as en conceptos y enfoques relacionados con la interculturalidad, multiculturalidad y, en general, atención a la diversidad cultural.

3.2. *La complejidad del pluralismo cultural en el trabajo social*

Desde la epistemología reciente del Trabajo Social, se pretende ofrecer una intervención social abierta y evitando ciertas premisas inherentes a las concepciones hegemónicas y etnocéntricas, abogando por el enjuiciamiento y alimentándose de la riqueza que ofrece lo diferente. Al mismo modo, profesionales del trabajo social, deberán dominar el arte de intervenir en determinadas actuaciones o comportamiento catalogados como poco éticos, incívicos o incluso denunciables según los marcos culturales y jurídicos de la sociedad de acogida, puesto que estas acciones ralentizan el proceso de inclusión (Godenau et al., 2015). En esta línea, Ferrando (2015) dicta que en el caso de que no se llegara a un acuerdo «cultural», un entendimiento y diálogo entre diferentes prácticas, se originaría choques culturales de forma continuada.

Autores como Zambrano (2010) afirman que debe de aplicarse una horizontalidad a la hora de trabajar con colectivos sociales diversos culturalmente ya que se potencia la interacción, el respeto y el cooperativismo, pero ¿cómo se puede desarrollar esa participación conjunta entre trabajadores sociales y población migrante diversa culturalmente? En esta línea, Romero entiende por pluralidad cultural «*la presencia, coexistencia o simultaneidad de poblaciones con distintas culturas en un determinado ámbito o espacios territoriales y sociales*» (Giménez Romero,

2003, p. 8). Es aquí donde se toma al pluralismo como un indicador de la sociedad democrática (social, político o jurídico).

En contraposición a esta corriente, Sartori (2001) apunta que una sociedad multiétnica es totalmente contraria a una sociedad pluralista ya que ambos conceptos se niegan mutuamente. Desde otro ángulo, defiende que el multiculturalismo es la convivencia e intercambio entre la diversidad existente en un mismo territorio, es decir, del muchos a la desintegración del uno como único modelo cultural.

En estos contextos diversos son en los que el ejercicio del Trabajo Social debe desarrollar una parte de su acción. Por lo tanto, cuando el trabajador social interviene en contextos de diversidad, puede estar ejerciendo un control cultural y social, poniendo al profesional en un papel superior y enjuiciando, indirectamente y sin pretenderlo, a la cultura extranjera (Zambrano, 2010). Con el fin de evitar que se den estos casos de ventaja no deseada entre profesional y usuario, se han ido perfilando conceptos para ejercer una intervención bilateral, anti-discriminatoria y contraria al enjuiciamiento. Nos referimos a la multiculturalidad y la interculturalidad.

La multiculturalidad acoge la pluralidad de culturas que conviven en un mismo espacio y que no necesariamente están comunicadas entre sí (Bernabé, 2012). En el caso de que se diese alguna confrontación y empiecen a surgir conflictos derivando la problemática al binomio vencido y vencedor. Diferentes profesiones se han ido perfilando hasta crear una figura de «mediador cultural» para tratar estos desacuerdos. Sin embargo, la interculturalidad va más allá, ya que acepta esas diferencias desde la raíz, incentivando la comunicación entre ellas y poniendo en el centro los nexos comunes y las riquezas que emanan de esta suma. Diferentes expertas/os, como Giménez Romero (2003), visualizan una sociedad abierta, imparcial, respetuosa y resiliente en el caso de seguir la pauta «Interculturalista».

Centrándonos en el caso que nos ocupa en esta investigación, a partir de estos conceptos nos parece importante prestar atención a las competencias interculturales que puede desarrollar la figura del trabajador social en la atención con población migrante.

3.3. *Decolonialidad, competencias culturales y enfoque de género en la intervención social*

Aznar, Cáceres e Hinojo (2008) entienden por competencia intercultural la capacidad de adaptación y destreza que tiene una persona para desarrollar la

función propuesta en diferentes contextos culturales. Si partimos de que tanto la figura del trabajador social como la persona migrada tiene unos marcos de referencia/culturales distintos, antes de que comiencen con el proceso de intervención, el profesional deberá reflexionar sobre los conocimientos que tiene acerca del marco cultural de la persona usuaria (Vázquez Aguado, 2002).

Autoras como Cohen Emerique (2013, p. 12), a partir de esta reflexión plantean conceptos de interés como el «*descentramiento*». Dentro de este coexisten unas «*zonas sensibles*» que sirven de guía para el profesional a la hora de intervenir;

- «La representación de uno mismo en relación con su cuerpo y su integración, dentro del espacio y el tiempo.
- Códigos de convivencia y donación
- Creencias mágicas y prácticas religiosas
- Estructuras familiares y su funcionamiento.
- La educación del niño/a y la evaluación de los malos tratos.
- La actitud de los padres/madres en relación con el éxito escolar de los hijos/as.»

Existe una división, como describe Aneas Álvarez (2008), dentro de la competencia intercultural. Por un lado, se encontraría una cualificación profesional y, por otro, unas bases psicosociales entre las relaciones interculturales. Se entiende por la primera «*quien dispone de los conocimientos, destrezas y aptitudes necesarios para ejercer una profesión, puede resolver los problemas profesionales de forma autónoma y flexible, y está capacitado para colaborar en su entorno profesional y en la organización del trabajo*» (Bunk, 1994, p. 9). Por otro lado, las bases psicosociales toman como punto principal la cultura y la interacción entre diversos orígenes culturales.

Para una correcta intervención desde un enfoque intercultural, es necesario que los profesionales conozcan y estudien previamente la realidad social y cultural del grupo o individuos con los que se va a trabajar, reflexionar y reconocer los propios estereotipos (Aneas Álvarez, 2008) e integrar estas conclusiones en la práctica. Por otro lado, consideramos también que trabajar con este enfoque implica utilizar necesariamente una mirada transversal de género. Esta estrategia amplía conceptualmente la intervención, poniendo en el centro la equidad de género (Lorente Molina, 2004).

En este sentido, Dietz (2003) habla de una «praxis habitual» el hecho de enfocar y sistematizar el trabajo con mujeres migrantes y sus problemáticas. En este ámbito, Agrela Romero (2004) hace una clasificación de diferentes modelos de intervención específicos:

- **MODELO PATERNALISTA-VICTIMISTA:** mujer como sujeto al que proteger, considerándolas frágiles y propensas a la marginación.
- **VALORACIÓN SOCIAL NEGATIVA:** se analiza la migración de mujeres con «sospecha», tachándolas de víctimas o transgresoras.
- **FEMINISTA SOLUCIONISTA:** modelo al que presentan a las mujeres como sujetos apresados por la sociedad patriarcal. Son mártires y sumisas.
- **MODELO CULTURALISTA:** se tienen en cuenta los factores culturales como distinción. Ponen el énfasis en la incompatibilidad cultural que existe entre el «ellas» y el «nosotras» como cultural occidental.

Kabeer (2002) sostiene que las usuarias, si llevan a cabo una activa participación en determinadas actividades/programas durante un considerable periodo de tiempo, pueden manifestar públicamente problemas ocultos de gran interés para el/la profesional como, por ejemplo, violencia de género, violaciones, explotaciones, abusos y drogadicción. Pero ¿cómo llegar a esta participación? La autora propone una incorporación de recursos específicos, como el arte, grupos de discusión, o el compartir actividades cotidianas como pasear o cocinar, con el propósito de posicionar a las mujeres en el centro como agentes de cambio social y a su vez, impulsar el sentido de pertenencia con la comunidad.

En esta línea, diferentes autoras como Agrela Romero (2004) ponen en valor el factor «otras culturales» de las mujeres migrantes. Esas «otras culturales» se consideran fuente de información importante para un adecuado desarrollo en la intervención con esta población. Por ello, debemos de tener en cuenta esos pensamientos fronterizos (Mignolo, 2003) y saberes subalternos (Spivak, 2008) que pueden aportar las mujeres en la praxis.

En este sentido, nos resulta de interés para las reflexiones teóricas los aportes decoloniales, reconociendo unas limitaciones de corte positivista y forzando a que todo estudio sobre migraciones se haga o tenga en cuenta esta perspectiva, centrándose en conceptos como el espacio-tiempo y utilizando esos otros métodos experimentales «no hegemónicos» cualitativos en la recolección de datos (Goldring & Landolt, 2012). A partir de lo expuesto, consideramos que tener en cuenta la co-

lonialidad de género en la intervención social permite revelar el carácter subalterno de las mujeres y analizar el papel que han tenido sus cuerpos exclusivamente desde la perspectiva «reproductiva» (Contreras, Almeda y Alcaide, 2016).

Los «otros feminismos» exigen la necesidad de (re)conceptualizar la ciencia occidental (en todos sus ámbitos; sociales, tecnológicas, humanas, etc.) ya que han marcado la forma de análisis de la realidad sin tener en cuenta esos «otros saberes» o evaluándolos desde una visión androcéntrica y «euro centrista» o «etnocentrada» (Rosa-García, 2022; Contreras, Almeda y Alcaide, 2016).

4. Resultados y discusión final

Las entrevistas nos han permitido producir una serie de información que a su vez fue contrastada con los aportes teóricos anteriores. Este proceso ha sido fundamental para comparar de forma pragmática y precisa las referencias estudiadas desde el inicio del proyecto. Las entrevistadas, por motivo de seguridad y anonimato, serán nombradas como ENT1 y ENT2, los fragmentos seleccionados nos han servido para contextualizar y nivelar el poder que tiene la intervención social en la inclusión/integración de la persona, pudiendo repasar conceptos básicos como trayecto y flujos migratorios en la actualidad por la Frontera sur, el papel de las competencias interculturales y de género durante la intervención con esta población.

A partir de los resultados de este trabajo y acercándonos a dar respuesta a los objetivos específicos propuestos, conoceremos qué papel tienen las competencias culturales en la intervención social con personas migradas desde el enfoque de género, y, por otro lado, examinaremos los riesgos y dificultades que sufren las personas migrantes desde su salida hasta la llegada e integración en la localidad de destino.

Ambas profesionales profundizaban en los numerosos cambios que ha vivido el fenómeno migratorio en nuestro país en los últimos años. Esto aseguraba que las distintas nacionalidades de procedencia, en la actualidad, son cada vez más plurales y se pueden encontrar desde países de Europa del Este, y ello sin contar con las numerosas solicitudes de protección internacional que han elevado las tasas procedentes de Ucrania, nacionalidades latinoamericanas y del norte del África y del Magreb.

Los rostros de la migración son más diversos que años atrás. Antes había ucranianos/as, rusos/as, latinoamericanos/as y africanos/as. En mi trabajo

de protección internacional, actualmente hay muchos latinoamericanos y latinoamericanas, sobre todo venezolanos/as y menos europeos/as. (ENT2, 15 de mayo del 2020)

España, a pesar de haber estado familiarizada desde hace varias décadas con la realidad de la migración, no llega a aceptar en su totalidad este fenómeno, y esto se debe en parte al «choque cultural» (Ferrando, 2005) y la necesidad de imposición del estilo de vida español y europeo a estas personas como única vía de integración, exigiendo más un proceso de «asimilación» (Giménez Romero, 2003; Torres & De Lucas, 2002), en vez de elaborar planes y programas de carácter plural y diversos de inclusión.

He visto un cambio de maneras al prejuzgar a la población migrante dependiendo de la nacionalidad de la que proceden. No somos una sociedad que acoge, no lo creo y nuestros prejuicios van conforme vayamos visibilizando a esa población. Y de cara a los/as migrantes cuando se van estructurando y asentando en nuestra sociedad no veo que sea positivo y hay una desaparición de su cultura. Existe una asimilación tremenda, no estamos preparados/as para acoger ni estamos preparados/as para hacer una sociedad intercultural. (ENT1, 11 de mayo del 2020)

ENT1 pone en valor la variable «género» como factor diferencial en cuanto a las pautas de comportamiento no toleradas o aceptadas en el territorio español, incentivando así otra brecha más y aún mayor entre el hombre y la mujer migrante.

En cuanto al género, lo mismo, pero a más. En hombres veo que más o menos pueden llevar unas pautas de comportamiento conforme a su cultura de procedencia, pero en mujeres si en algún momento quieren abrirse o ver cómo era su vida en su país de origen es más difícil. Las diferencias de género son más latentes. (ENT1, 11 de mayo del 2020)

Centrándonos en el aspecto de la diversidad cultural y la gestión de esta en la intervención con personas migradas procedentes de los países de la África subsahariana. Por ello, seleccionamos que entre las diferentes «zonas sensibles» propuestas por Cohen Emerique (2013) y una vez analizadas, destacaremos en este apartado las prácticas y creencias religiosas. Por otro lado, dos cuestiones han emergido del trabajo de campo a partir de los objetivos de este trabajo: Por una parte, el papel de las especificidades de género en la intervención social con población migrante del África occidental y la sexualidad a partir de la cual se podría analizar roles de género, educación afectivo-sexual y prácticas violentas de carácter reproductor.

En primer lugar y comenzando por la importancia que tienen las prácticas religiosas y las creencias mágicas, ENT1 mencionaba al «vudú» o «yuyu» como un hábito arraigado y su influencia en la manera de enfocar la intervención, defendiendo como principal paso el respeto que se debe de tener a la hora de abordar temas tan personales.

El choque más fuerte que tenemos aquí es el hecho del *vudú* porque al fin y al cabo la diversidad religiosa la tenemos presente, pero el hecho del *vudú* u otras prácticas más exóticas no y las abordamos desde el máximo respeto [...] Le damos la importancia que se merece al nivel que la persona las tenga y los crea, no violamos ni desechamos nada de creencias. Se tiene presente en la intervención totalmente, porque al fin y al cabo es un aspecto fundamental en la que gira la vida de esta persona. Si ella cree que el vudú es verdad, lo va a creer siempre y al final el modo de intervenir con ella va a estar supeditado a esa creencia que ella tiene.» (ENT1, 11 de mayo del 2020)

La entrevistada ENT2 denuncia que la pertenencia a una determinada comunidad o religión puede seguir siendo, incluso en territorio español, motivo de discriminación o fuente de conflicto entre la misma comunidad migrante.

Nos hemos encontrado con conflictos por motivos culturales entre personas con la misma nacionalidad por choques entre sus etnias, por ejemplo, tuvimos un caso de un par de jóvenes africanos que no se querían ir a vivir juntos al piso porque sus comunidades estaban enfrentadas. (ENT2, 15 de mayo del 2020)

Por ello, durante el proceso de intervención con este colectivo, ambas profesionales destacaron lo importante que es el respeto a la libertad por parte de la persona usuaria como autora y modificadora de su propio proceso de inclusión.

Muchas veces se tiende a enfocar la intervención con unos pasos marcados y sin tener en cuenta en qué proceso ni momento de vida está esa persona porque creemos que lo básico es que se integren mediante el trabajo y que comiencen a ser autónomos, pero quizás esa persona no está en ese momento para poder abordar de esta forma la intervención. Por lo tanto, nuestra intervención va muy marcada a los deseos que tenga la persona. (ENT1, 11 de mayo del 2020)

Creo que hay que tener una perspectiva transcultural. Tener una mente abierta, entender su cultura como hecho diferente pero siempre desde el entendimiento. Entender las diferencias en intervención y también tener una actitud de acompañamiento, facilitar su integración nunca desde imposición (ENT2, 15 de mayo del 2020)

Ambas profesionales (ENT1 y ENT2) entrevistadas mencionan la existencia de unas barreras estructurales, no provocadas por el ritmo de trabajo de las orga-

nizaciones, sino también dificultades que emanan de la sociedad en sí, como las cuestiones idiomáticas como herramienta de inclusión o la dificultad para establecer relaciones sociales o de amistad con personas españolas.

Yo diría que quizás la máxima dificultad es la escasez de herramientas que tenemos para dar respuestas. De cara a mi intervención el idioma sería la mayor barrera. (ENT1, 11 de mayo del 2020)

Una de las profesionales añadía el factor «ser mujer» como una barrera más durante todo el proceso migratorio diferenciándolo con el caso del hombre.

Barreras con hombres, al fin y al cabo, su realidad es totalmente diferente, la mujer es mujer y migrante, y el hombre inmigrante es inmigrante solamente, no se encuentra con la barrera de género. (ENT1, 11 de mayo del 2020)

Varias autoras que tienen en cuenta en sus escritos las especificidades de género durante el trayecto migratorio como Antolínez y Jorge-Barbuzano (2018), defienden la idea de unos hechos diferenciadores atribuidos a las mujeres en relación a los hombres, entre los que destacan la trata de personas, el matrimonio forzado y/o la mutilación genital femenina (a partir de ahora MGF). En este sentido, ENT1 compartió la idea de que existe una gran diferencia entre el hombre y la mujer víctima, ya que el hecho de que el hombre comparta que ha sido víctima de trata, supone en numerosas ocasiones, un cuestionamiento a su rol masculino ante el reconocimiento de haber sido manipulado y explotado.

Sí, en todo momento tenemos en cuenta si ha podido ser víctima de trata o no. [...] Te hablo desde mi creencia, yo creo que es mucho más complicado con hombres porque al fin y al cabo para decir que ha sido víctima de trata se sienten inferiores, dicen que como “soy un hombre y soy una persona a la que no se le viola los derechos humanos, soy un intocable”. Reconocer en este caso que es víctima de trata es más complicado. (ENT1, 11 de mayo del 2020)

Atendiendo a las demandas tanto de las autoras como de las entrevistadas, no sólo consideramos la trata como único hecho diferenciador, el matrimonio forzado también se reconoce como otro factor divergente convirtiéndose además en razón específica de salida del país de origen.

Hemos tenido casos de matrimonios forzados. También casos de solicitudes de protección internacional de chicos que en su país se opusieron a estas prácticas u obligaciones según cómo lo analices, y han tenido que huir porque iban en contra de su tradición. (ENT2, 15 de mayo del 2020)

La diferencia en la que más coinciden las dos informantes es la de la mutilación genital femenina (en adelante, MGF) y el embarazo deseado o no. Es enton-

ces cuando la figura de mediadora intercultural cobra sentido (Giménez, 2003) con competencias y formación específicas y que además puede comprender mejor el contexto sociocultural de las personas que han podido vivir la MGF.

Temas como la ablación no se hablan tanto como se debe, en mi caso. La mayoría de las mujeres que han llegado a nuestro recurso en los que existe la mutilación genital son mayoritariamente mujeres subsaharianas, específicamente de Guinea Conakry. Tenemos la suerte de tener en el equipo a dos personas africanas y estos temas los intentamos abordar siempre desde la cercanía, lo suelen hablar ellas que son las que pueden identificarse mejor. (ENT1, 11 de mayo del 2020)

5. Bibliografía y referencias

- Agrela Romero, B. (2004). La acción social y las mujeres inmigrantes: ¿hacia unos modelos de intervención? *Portularia: Revista de Trabajo Social*, 4, 31–42.
- Antolínez, I. y Jorge, E. (2018) “Migrant Women and Human Trafficking for Purpose of Sexual Exploitation on Europe’s Southern Frontier: A Proposal for Methodology in Action Research”. En E. Bermúdez-Figueroa y B. Roca (Eds.) *Andalusia. History, Society and Diversity* (pp. 231-256). New Haupage: Nova Science Publishers.
- APDHA. (2016). Balance Migratorio Frontera Sur. Recuperado de <https://apdha.org/media/Balance-migratorio-16-web.pdf>
- APDHA. (2019). DERECHOS HUMANOS EN LA FRONTERA SUR APDHA. Recuperado de: <https://www.apdha.org/frontera-sur-19/>
- Aznar Díaz, I., Cáceres Reche, M., & Hinojo Lucena, F. (2008). Formación integral: educar para la convivencia y la paz. *Revista Iberoamericana de Educación*, 46(5),6.
- Bernabe Villodre María del Mar. (2012). Pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad, conocimientos necesarios para la labor docente. *Revista Educativa Hekademos*, 11 Año V, 67–76. Recuperado de <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/47898/081540.pdf?sequence=1&isAllo wed=y>
- Brown, O. (2008). Serie De Estudios De La Oim Sobre La Migración. 31.
- Bunk, G. (1994). La transmisión de las competencias en la formación y perfeccionamiento profesionales de la RFA. *Revista Europea de Formación Profesional*, 1, 8–14.
- Castaño Garrido, C., & Quecedo Lecanda, M. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, 14(14), 5–40.
- Cohen Emerique, M. (2013). Por un enfoque intercultural en la intervención social. *Educación Social: Revista de Intervención Socioeducativa*, 11–38.
- Consejo Económico y Social (Spain). (2019). La inmigración en España: efectos y oportunidades: sesión ordinaria del Pleno de 20 de marzo de 2019.

- Contreras Hernández, P., Almeda Samaranch, E., & Alcaide Lozano, V. (2013). Migración latinoamericana: Un análisis desde el feminismo decolonial e interseccional. *Oximora “Revista Internacional de ética y política”*, 53(9), 1689–1699.
- Dietz, G. (2003). *Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación: una aproximación antropológica*. Granada: universidad de granada.
- Ferrando, M. G. (2005). Globalización, *Revista Valores Sociales*. 150(c), 127–150.
- Jiménez Romero, C. (2003). Pluralismo, Multiculturalismo E Interculturalidad. *Educación y Futuro: Revista de Investigación Aplicada y Experiencias Educativas*, 8, 11–20.
- Godenau, D., Rinken, S., Martínez de Lizarrondo Artola, A., & Moreno Márquez, G. (2015). La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional. *Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración*, Vol. 30.
- Goldring, L., & Landolt, P. (2012). The conditionality of legal status and rights: Conceptualizing precarious non-citizenship in Canada. *Producing and Negotiating Non-Citizenship: Precarious Legal Status in Canada*, 3–28.
- Hatton, T., & Williamson, J. (2004). ¿Cuáles son las causas que mueven la migración mundial? *RAE: Revista Asturiana de Economía*, 30, 7–36.
- Jiménez Álvarez, M. (2012). Fronteras deslocalizadas. *Boletín ECOS, FUHEM Ecosocial*, 1–7.
- Kabeer, N. (2002). Empoderamiento desde abajo: ¿qué podemos aprender de las organizaciones de base? *RELIEVE – Revista Electronica de Investigacion y Evaluacion Educativa*, 10(2), 119–160.
- Lorente Molina, B. (2004). Perspectivas de género y trabajo social. Construyendo método desde el paradigma intercultural. *Portularia: Revista de Trabajo Social*, 4, 87–94.
- Martínez de Pisón Caverro, J. & Giró, J. (2003). *Jornadas sobre “Inmigración y Ciudadanía europea”*.
- Mignolo, W. D. (2003). *Historias locales / diseños globales. Colonialidad, pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *Informe sobre las migraciones en el mundo*.
- Rodríguez, D., Jordi, G., & Rocket, V. (2014). *Metodología de la investigación*.
- Rosa-García, Álvaro. (2022). Una aproximación a los feminismos situados en los “márgenes”. Sus propuestas sociales y políticas desde el activismo digital. *Revista De Estudios Socioeducativos. ReSed*, 1(10). Recuperado a partir de <https://revistas.uca.es/index.php/ReSed/article/view/8633>
- Sabiote, C. R., Llorente, T. P., & Pérez, J. G. (2006). La triangulación analítica como recurso para la validación de estudios de encuesta recurrentes e investigaciones de réplica en educación superior. *RELIEVE - Revista Electronica de Investigacion y Evaluacion Educativa*, 12(2), 289-305.
- Sartori, G. (2001). La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros. *Papers. Revista de Sociologia*, 65, 183. Recuperado de <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v65n0.1716>

- Spivak, G. (2008). Can the Subaltern Speak-Summary Can the Subaltern Speak? – Summary. 5–7.
- Tizón, J. L. (1989). Migraciones y salud mental: recordatorio. *Gaceta Sanitaria*, 3(14), 527–529.
- Torres, F, & de Lucas, J. (2002). Inmigrantes: ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas. Madrid: Talasa Ediciones.
- Vázquez Aguado, O. (2002). Trabajo social y competencia intercultural. *Portularia: Revista de Trabajo Social*, 2, 125–138.
- Zambrano, C. V. (2010). Territorio, diversidad cultural y Trabajo Social. *Trabajo Social*, 0(12), 9–24.

Parte III

Contribuciones
de jóvenes investigadores

Capítulo XVII.

LA RESPONSABILIDAD DE LAS MEZQUITAS Y DE LOS CENTROS ISLÁMICOS EN LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS MUSULMANAS MIGRANTES A TRAVÉS DE LA ACCIÓN SOCIAL. EL CASO DE ALGECIRAS, CÁDIZ Y JEREZ DE LA FRONTERA

HOUSSAM BAKKALI¹

Universidad de Cádiz

1. Introducción

La Provincia de Cádiz cuenta con un considerable número de musulmanes con un total de “26.744 personas” aproximadamente según demuestra el último estudio demográfico del Observatorio Andalusi² (UCIDE, 2022, p.7). Sin embargo, en la ciudad de Cádiz apenas se nota su presencia en tanto que comunidad que participa activamente en la sociedad. Su punto de encuentro principal es la

¹ Alumno del Máster Interuniversitario en Cultura de Paz, Conflictos, Educación y Derechos Humanos. Becario del Laboratorio de Inmigración, Interculturalidad e Inclusión Social de la Universidad de Cádiz.

² Institución privada para la observación y seguimiento de la situación del ciudadano musulmán y la islamofobia en España: <https://ucide.org/islam/observatorio/informes/>

Mezquita Al Hoda, a escasos metros de La Caleta, que sirve como lugar de práctica de culto, perdiendo así gran parte de su concepto más amplio que abarca también responsabilidades sociales.

Siempre nos ha llamado la atención la ausencia de actividades a nivel social de esta comunidad, por tanto, hemos decidido empezar nuestra investigación sobre el tema ampliándola a las mezquitas de las ciudades de Algeciras y Jerez de la Frontera, puesto que cuentan también con una importante presencia de musulmanes y con mezquitas mejor estructuradas.

Teniendo en cuenta que dichas mezquitas están conformadas y funcionan en gran parte por personas migrantes, nos basamos en que su inclusión social no es responsabilidad exclusiva de la sociedad de acogida, sino también depende en gran medida de esas mismas personas inmigrantes ya que es un proceso bidireccional que entiende el compromiso e implicación de todas las partes. Esto no significa que nuestro trabajo no contempla el gran número de personas musulmanas españolas, sino al contrario ya que forman parte importante del colectivo musulmán y uno de nuestros objetivos es acercarnos a conocer cómo se gestiona la diversidad cultural de la comunidad musulmana desde la mezquita.

Nos enfocamos especialmente en las mezquitas y los centros culturales islámicos por varios motivos. Por una parte, porque la mezquita, en su sentido original y más amplio, constituye un espacio de referencia para la comunidad musulmana que tiene la responsabilidad de gestionar asuntos relacionados con la vida social de los integrantes de dicha comunidad y mediante el cual se puede contribuir a la inclusión social del colectivo musulmán y a la convivencia intercultural con las demás culturas. Por otra, desde el punto de vista jurídico español, las mezquitas son entendidas como organizaciones no gubernamentales por lo que también desde esta perspectiva, tienen un compromiso ético y moral para llevar a cabo actividades con fines sociales.

El objetivo principal de nuestra investigación es realizar una aproximación a las mezquitas de Algeciras, Cádiz y Jerez de la Frontera para conocer su rol social en el proceso de inclusión social de la población musulmana. En el marco teórico de este artículo, pretendemos acercarnos al panorama general del islam y los musulmanes en España para entender una parte fundamental de nuestra investigación. Para ello, es imprescindible destacar lo que caracteriza el colectivo musulmán en cuanto a la diversidad cultural y religiosa. Asimismo, y de acuerdo con

los objetivos del Congreso donde tiene lugar este artículo, abordamos de manera resumida el tema de la integración de los musulmanes en Occidente y acercarnos consiguientemente a la gestión del islam en España.

Posteriormente, presentamos el diseño de nuestra investigación detallando las preguntas a las que pretendemos responder mediante la misma, asimismo, los instrumentos de recogida de datos explicando los pasos seguidos y algunas dificultades encontradas. Finalmente, y para cerrar este artículo, ofreceremos detalladamente los resultados que estamos teniendo hasta el momento actual.

2. El Islam y los musulmanes en España

Actualmente en España los musulmanes constituyen la primera minoría religiosa, igual que en otros países europeos, con un total de más de 2 millones de musulmanes, que supone aproximadamente un 4% de la población total, según el último estudio demográfico de la UCIDE. El 42% de la población musulmana es española con un número de alrededor de 950.952 de hispanomusulmanes, mientras que el 58% de origen extranjero, que supone aproximadamente 1.299.534, provenientes generalmente del Magreb Árabe, África Occidental, Oriente Próximo y Oriente Medio (2021, pp. 9-14).

Andalucía es la segunda Comunidad Autónoma con más presencia musulmana después de Cataluña, ya que cuenta con un total de 365.675 personas musulmanas distribuidas en las 8 provincias. En cuanto a la provincia de Cádiz, a día de hoy se estima que existe un total 26.744 de musulmanes que se dividen en 15.094 de extranjeros frente a 11.650 de españoles. (UCIDE, 2022, p. 9).

Generalmente, según Andújar (2008, p. 63), en Europa destacan tres categorías del islam: el de los extranjeros, cuyo islam considerado exterior y no se contempla dentro del marco religioso del país de acogida, en otras palabras, son los que vinieron para un periodo determinado como trabajadores. La segunda categoría es del islam inmigrante y en su caso se trata de un “islam trasplantado”, cuyos aportadores son personas que migraron por distintas razones y que están asentadas en los países de acogida. Khader explica la diferencia entre la primera y la segunda categoría mediante un ejemplo práctico y es que “mientras que los trabajadores temporales aceptaban rezar en sótanos (...) como solución temporal a las necesidades de oración, los inmigrantes asentados pidieron mezquitas y minaretes” (2015, p. 6). La tercera y última categoría, según Andújar, es el “islam de la juventud” re-

flejado en los hijos de inmigrantes y que supone una ruptura entre esta generación y la anterior. Indudablemente hoy en día existe una cuarta categoría de “los nuevos musulmanes” que va creciendo cada vez más. Se trata de musulmanes autóctonos conversos que juegan un papel fundamental hacia la creación de un islam español.

3. La gestión del Islam y la “integración” de los musulmanes

Esta diversidad que presenta el colectivo musulmán en Occidente en general, y en España en particular, supone un gran desafío a la hora de hablar de su inclusión social. Numerosos analistas y estudiosos del islam en Occidente consideran que los problemas de integración de la población musulmana se deben a que los valores de la misma religión no son compatibles con los valores del mundo occidental (López García, 2013, p. 25). En palabras de Khader, “el aparente fracaso de la integración se ha interpretado en clave cultural, es decir, como la incapacidad de adaptarse a la cultura europea y de adoptar sus normas, valores y estilos” (2015, pp. 11-12). Para contraargumentar esta idea y dar una respuesta convincente, hay que tener presente una serie de elementos que condicionan o influyen, directa o indirectamente, en la realidad de este debate. En las siguientes líneas destacamos resumidamente algunos que, a nuestro parecer, son los más importantes.

La consideración de que el islam carece de democracia y que supuestamente se opone a los valores de convivencia intercultural e interreligiosa es un factor importante que condiciona el desarrollo de la población musulmana en Europa. La proyección mediática de los atentados de New York, Madrid, y de otros posteriores, sin duda, tiene un papel fundamental en la difusión de esa visión errónea que resume y engloba a toda una civilización tan diversa en unos cuantos actos terroristas cometidos por grupos recién formados que no representan el verdadero islam.

Afortunadamente existen varias y largas etapas históricas que demuestran lo contrario y que incluso pueden servir de modelos a seguir para mejorar la convivencia entre las distintas culturas coexistentes hoy en día. Existen también varios ejemplos vivos y actuales de personas musulmanas que ejercen con total normalidad su fe y a la vez sus cargos sociales, políticos, económicos hasta culturales en diferentes partes de Occidente. A modo de ejemplo, Maysoun Douas Maadi³.

³ <https://masmadrid.org/ayuntamiento-madrid/maysoun-douas-maadi-concejala-de-mas-madrid-en-el-ayuntamiento-de-madrid/>

Doctora en Física por la Universidad Autónoma de Madrid, y actual concejala en el Ayuntamiento de Madrid, portavoz adjunta en la comisión de Economía, Innovación y Empleo y de Hacienda y Personal. Presidenta de la comisión especial de Vigilancia de la Contratación. Sin lugar a dudas, tras estos logros hay un largo proceso de intenso trabajo por parte de estas minorías religiosas que hizo llegar a varias personas a los espacios públicos y políticos.

Otro factor a tener en cuenta a la hora de analizar el tema es la diversidad de los musulmanes, es decir, ya que en su mayoría provienen de países distintos, hablan idiomas distintos incluso su práctica y visión del islam son distintas que dependen en gran medida de su propia cultura. En este sentido, Planet (2013) afirma que:

...esta pluralidad [del colectivo musulmán] contrasta con la visión simplista de los medios de comunicación y (...) es una realidad contrastable en muchos ámbitos: pluralidad de orígenes, pluralidad cultural, pluralidad lingüística o pluralidad a la hora de vivir el islam. (2013, p. 266)

Los musulmanes nunca han sido una comunidad homogénea, ya que si para algunos, culturalmente, el islam es muy importante en su vida diaria, para otros puede que no lo sea tanto. La manera de cómo se vive el islam en Marruecos, por ejemplo, difiere de la que se vive en Arabia Saudí, o a la que se vive en Indonesia o en Pakistán. Tampoco es la misma con la que los musulmanes europeos autóctonos lo entienden y lo viven. El factor cultural condiciona en gran medida la manera de ver y de vivir el islam, por lo tanto, el hecho de considerar a los musulmanes como una comunidad homogénea es un error que conduce a caer en el prejuicio de “que los musulmanes no se integran” y es uno de los factores que sin duda obstaculizan y dificultan la inclusión de las personas musulmanas.

Sin embargo, hay que recalcar que el factor más importante, y quizás el más influyente cuando hablamos de la integración de los musulmanes, es de las políticas de integración de inmigrantes establecidas por los países europeos, porque estos, en su mayoría, gestionan el islam desde la perspectiva de extranjería. Las políticas difieren dependiendo del modelo de integración adoptado por cada uno de los Estados europeos en cuestión, pero que prácticamente el denominador común entre todos ellos es que, al hablar del islam, piensan en la inmigración y no en necesidades religiosas (Mijares y Ramírez, 2005, p. 78)⁴. En cuanto a la

⁴ Estudio comparativo sobre la gestión del islam y la inmigración en Francia, Holanda y España. Tres casos diferentes que cada uno tiene sus características particulares. Mientras que

gestión del islam en España, que ocupa nuestra investigación, es un caso original que tiene algunas características que lo hacen distinto al de los demás países. Principalmente porque, en tanto que un Estado aconfesional, y a diferencia de la laicidad de Francia, reconoce en el artículo 16 de su Constitución la libertad y los derechos de las comunidades religiosas.

Como es bien sabido, el islam en España no apareció como consecuencia de la migración producida en Europa el pasado siglo como ocurrió en otros países, sino que estuvo presente durante varios siglos en la península y forma parte importante de la historia de España. Aunque es cierto que la necesidad de la gestión del islam viene impulsada por la dinámica migratoria que conoció el continente europeo en general y el país ibérico en particular, durante la década de los setenta cuando se asentaron en España numerosos estudiantes y profesionales procedentes de Oriente Medio (principalmente de Siria y Palestina).

En 1971, según Moreras (1998) se crea la primera Asociación de Musulmanes en España presidida por el “médico sirio nacionalizado español Riay Tatory Bakry” que tuvo un apoyo económico externo “de procedencia saudí, principalmente”. Años más tarde, precisamente en 1979, se crea la Comunidad Musulmana de España de la mano de un español converso A. Machordom Comins. Con el paso del tiempo, y después del reconocimiento oficial del notorio arraigo del islam en España en 1989, se han formado por una parte la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI), constituida principalmente por musulmanes españoles conversos y, por otra parte, la Unión de Comunidades Islámicas de España (UCIDE), con el fin de conseguir la representación de la comunidad musulmana ante el Estado español. El resultado final fue el nacimiento en 1992 de la Comisión Islámica de España gracias a la unión de las dos federaciones para posteriormente firmar el Acuerdo de Cooperación en el mismo año.

Teóricamente, parece que no hay ningún inconveniente a la hora de hablar la gestión del islam en España ya que como hemos mencionado con anterioridad, la Constitución Española de 1978 garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto, así como la Ley Orgánica de Libertad Religiosa de 1980 permitió la creación de instituciones islámicas y de tener un representante legal de los musulmanes ante el Estado. No obstante, en la práctica, el derecho de la libertad religiosa no se aborda de manera igualitaria. Siguiendo a la presidenta de la Junta Islámica,

Francia opta por un modelo “integracionista” o de asimilación basado en la laicidad de su Estado, Holanda adopta un modelo de “minorías étnicas”.

Romero Arias, las confesiones minoritarias no gozan de los mismos “privilegios históricos de la confesión católica que, a día de hoy, aún percibe ayudas directas al culto, algo inexistente en el resto de las confesiones” (2021). A nuestro parecer, uno de los factores de esta situación es la consideración de que el islam es extranjero, ajeno y que no forma parte de la identidad española, y el hecho de considerar que las dos identidades son incompatibles, teniendo en cuenta el contexto de la sociedad actual caracterizada por la pluralidad, supone una gran contradicción. Este punto de partida por parte de los gobiernos y su preferencia a los líderes extranjeros “han causado la frustración y el desánimo de líderes españoles que nunca han llegado a comprender los motivos de esa preferencia injustificada” (Romero Arias, 2021).

Hemos de subrayar que los retos y desafíos encontrados en este sentido se deben también a la gestión interna de las instituciones representantes del islam en España que son incapaces de superar las tensiones generadas unas frente a otras. Durante mucho tiempo ha habido constantes desencuentros entre las entidades miembros de la CIE, impulsados principalmente por motivos doctrinales y políticos (Elghazi, 2018, p. 94). Estos problemas internos sin duda generan una situación de inestabilidad que afecta directamente al conjunto musulmán a diferentes niveles, sobre todo en lo relacionado con la vida social. Llegados a este punto, y desde una perspectiva social, cabe hacer un breve acercamiento a la realidad social de las mezquitas y de los centros culturales islámicos en España puesto que su responsabilidad hacia la inclusión social de los musulmanes es primordial.

4. Mezquitas y centros culturales islámicos

Siempre desde el prisma de considerar las mezquitas como centros sociales y educativos, creemos que es necesaria la implicación de las mismas para lograr una mejora en la situación actual del islam y de los musulmanes en España. Sin embargo, el panorama actual de la mayoría de esos centros no es idóneo para hablar de inclusión. Muhammad (2021), investigador en ciencias islámicas en varios centros de estudios internacionales, basado en sus investigaciones de campo en las diferentes Comunidades Autónomas de España, afirma que “la mayoría de las instituciones que ofrecen educación islámica no cuentan ni con personas formadas, ni espacios adecuados, ni metodologías bien definidas ni siquiera con objetivos bien marcados” (2021).

El primer problema con el que se encuentran los musulmanes no árabes al acercarse a las mezquitas, es el idioma, puesto que la gran mayoría desarrollan sus actividades en árabe. Hecho que sin duda supone la exclusión de muchas personas. La diversidad cultural y lingüística es una realidad patente dentro del colectivo musulmán, por lo cual la adaptación y unificación del idioma entendible por una mayoría es un paso importante hacia la inclusión social y hacia la normalización del islam en España.

Por otra parte, las temáticas tratadas en las mezquitas, sea en las clases de educación islámica o en los sermones, están alejadas de los temas que realmente preocupan el colectivo musulmán en su día a día. Este vacío existente entre las instituciones islámicas y los individuos musulmanes, sobre todo niños y jóvenes adolescentes, hace que su conocimiento sobre el islam sea muy vago y limitado que, generalmente, en el caso de musulmanes de origen inmigrante, viene heredado de su cultura de origen. Como apunta Diego González en su libro *Populismo Islámico* (2020), que, para remediar ese vacío, varios jóvenes recurren a los medios de comunicación y las redes sociales como alternativa para aprender sobre el islam, pero se encuentran con un contenido también alejado de su entorno y de su realidad. Las responsabilidades de las mezquitas y centros islámicos en este sentido es llenar ese vacío mediante actividades adaptadas al contexto social español donde las personas musulmanas se animan a aprender, a desarrollar un espíritu crítico y a conseguir respuestas personales sobre sus creencias, su religión y, sobre todo, su futuro en las sociedades europeas.

Sin embargo, para llevar a cabo dichas actividades hay que contar con personal cualificado. Un componente que hace falta en la gran mayoría de las mezquitas porque solo funcionan gracias a personas voluntarias y sin capital suficiente para manejar estos asuntos. En las líneas que siguen, nos vamos a enfocar en la figura del imam como representante principal de los lugares de culto. Las funciones de este aparecen en el artículo 3 de la Ley 26/1992 de los *Acuerdos de Cooperación*, y consisten en guiar la oración, la formación y la asistencia religiosa. La gran mayoría de los imames en España son voluntarios, es decir, son personas que tienen su vida y su trabajo fuera del contexto de las mezquitas y se ofrecen a dirigir el rezo y dar sermones y poco más. En algunos casos se hace a cambio de una pequeña cantidad de dinero que donan las personas que acuden a los rezos.

Esta escasez de recursos humanos se debe sin lugar a dudas a los escasos recursos económicos de las mezquitas y que la mayoría de sus integrantes, como ya mencionamos, tienen otras prioridades y grandes cargas familiares. También se

debe en gran parte, en términos de, El Quaroui, a “la falta de implicación de tanto la Comisión Islámica de España (CIE) como las autoridades del país de origen, para contratar a imanes con una preparación adecuada para este fin, el colectivo inmigrante se ve obligado a conformarse con imanes dentro de los fieles que suelen asistir a la mezquita” (2021, p. 192).

Otra parte de los imanes pues son enviados desde el extranjero para cumplir cierta misión por lo que no sienten que pertenecen a esta sociedad ni tampoco ven necesidad de esforzarse ni de integrarse en ella. En este sentido, Moreras, afirma que “buena parte de estas figuras religiosas comunitarias tienen un deficiente conocimiento de la realidad social, legal y política de la sociedad en la que se instalan, por no hablar de su escaso dominio de las lenguas europeas.” (2007, p. 17). Es una afirmación que nos lleva a cuestionar el tipo de relación y contacto que tienen los imanes de estas características con la sociedad, principalmente con el colectivo musulmán de habla no árabe.

El hecho de venir de otra cultura totalmente distinta y generalmente con un nivel educativo y cultural muy limitado no les deja ver más allá que cumplir su misión de dirigir el rezo y en su caso cobrar dinero por ello. Por lo cual las responsabilidades de la mezquita como un centro de interacción social y comunitaria, y del imam como agente protagonista en estos espacios, se relegan a un plano secundario.

5. Diseño de la investigación

Para conseguir los objetivos de nuestra investigación, hemos elaborado dos instrumentos de recogida de información. Puesto que se trata de una investigación etnográfica, creemos conveniente entrevistar a los dirigentes de las mezquitas objeto de nuestro estudio, para acercarnos desde su perspectiva a la realidad social de cada una de ellas. Es una entrevista semiestructurada en la que dejamos márgenes de modificación según las circunstancias de cada entrevista.

Contamos con la participación de 7 mezquitas; 5 de Algeciras, 1 de Cádiz y 1 de Jerez de la Frontera. Aquí nos gustaría señalar la dificultad que estamos teniendo para acceder a algunos dirigentes o imanes de las mezquitas, hay algunos que niegan directamente colaborar en este tipo de actividades, y otros que no dominan la lengua española por lo que en un caso (hasta el momento), nos vimos obligados a adaptar y traducir las preguntas al árabe y posteriormente volver a traducir las respuestas al castellano.

Este instrumento se compone de 4 bloques temáticos: el primero lo dedicamos para conocer las características y la estructura de la mezquita, el nivel educativo de su personal dirigente y si suelen desarrollar algún tipo de actividades sociales. El segundo, trata el tema central de la investigación, el lugar de las actividades sociales en la mezquita en cuestión. El tercero, sobre el tema de la gestión de la diversidad cultural y de la convivencia. El cuarto y último bloque, sobre el tema de la islamofobia.

Para completar nuestra investigación, consideramos que es conveniente también recurrir a otra fuente para triangular los datos del estudio mediante una encuesta dirigida a las personas musulmanas residentes en las zonas de las mezquitas objeto de estudio para conocer qué opinan y qué esperan de las mezquitas de su entorno.

Al igual que el primer instrumento, este se compone de cuatro bloques; uno sobre el perfil sociodemográfico de las personas participantes con el fin de identificar el género, rango de edad, nivel de estudios y posible área profesional, nacionalidad/origen, lugar de nacimiento y municipio de residencia y por último un componente fundamental, es conocer si la persona encuestada es musulmana de nacimiento o no, ya que marca una gran diferencia entre una perspectiva y la otra. Los demás bloques tratan los mismos temas planteados anteriormente, pero desde otra perspectiva con el objetivo de conocer qué es lo que la población musulmana necesita de la mezquita de su zona en lo referido a los temas tratados en cada bloque.

Las preguntas y los temas que constituyen los instrumentos de recogida de datos se han planteado de acuerdo con las preguntas de nuestra investigación que resumimos en lo siguiente:

- ¿Hasta qué punto se puede decir que es una comunidad integrada?
- ¿Cómo se percibe la sociedad no musulmana por parte de esta comunidad? ¿Tiene alguna influencia en esta situación?
- ¿Qué factores (internos/externos) impiden la realización de actividades sociales?
- ¿Hasta qué punto las relaciones diplomáticas intervienen en la organización de las mezquitas?
- ¿Qué esperan las personas musulmanas de la mezquita?
- ¿Qué soluciones puede haber para mejorar la situación?

6. Avance de resultados

6.1. Entrevistas

A lo largo de estas líneas vamos a exponer lo más destacado de los resultados obtenidos hasta el momento actual. Empezamos por el primer instrumento haciendo un análisis cualitativo de los resultados obtenidos. En total son cuatro entrevistas hechas a dos hombres de Cádiz, un hombre y una mujer de Jerez de la Frontera. Todos ellos son grandes conocedores de las mezquitas de su zona y con largas experiencias en el ámbito social de las mismas.

Los encuestados afirman que las dos mezquitas en cuestión están desde hace tiempo registradas en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia teniendo más antigüedad la mezquita de Jerez de la Frontera. Están conformadas por personas voluntarias sin ningún tipo de organización formal, es decir, no cuentan con junta directiva organizada ni tienen agendas de trabajo establecidas.

Esas mismas personas se comprometen a aportar una cierta cantidad de dinero cada mes para gestionar los gastos de suministro, y, en el caso de la mezquita de Cádiz, los gastos mensuales de alquiler del local, y en el caso de la mezquita de Jerez para pagar al imam contratado. Esta última se encuentra en un local ya comprado gracias a las donaciones voluntarias de una multitud de personas recogidas durante un largo tiempo. Generalmente sirven como oratorios siendo el viernes el día en el que se juntan más musulmanes para la oración colectiva y es cuando se aprovecha para recaudar algo más de dinero que dan de las personas que vienen a rezar. Parte importante de las donaciones económicas también se recogen durante el mes de Ramadán, siendo este un mes muy importante para los musulmanes en el que también se cumple con uno de los cinco pilares del islam que es la *zakat*. Los responsables de las mezquitas, en su mayoría, se dedican a la construcción o son propietarios de pequeños comercios o de bazares tanto en Cádiz (López, 2013) como en Jerez.

El nivel educativo de los mismos es muy bajo o nulo, salvo unos cuantos que están formados en áreas distintas, como es el caso del imam de la mezquita de Jerez, que es inmigrante formado en su país de origen en ciencias islámicas y en lengua árabe, pero con escaso conocimiento de la lengua española a pesar de estar en España durante un tiempo más que suficiente para aprenderla.

El imam de Cádiz es voluntario, es decir, no recibe ninguna remuneración por el trabajo que hace y es una persona autodidacta que no ha tenido ninguna formación reglada o formal en materia del islam, pero sí que tiene conocimientos

suficientes para ser elegido por su comunidad, principalmente para dar el sermón del viernes y dirigir la oración colectiva, siempre cuando encuentra tiempo para ello puesto que tiene sus responsabilidades y su trabajo propio.

Los encuestados coinciden en que ninguna de las dos mezquitas realiza ningún tipo de actividad social que sirva al conjunto de la población, sea musulmana o no. Al preguntar sobre los motivos de tal actitud, todos afirman en lo que hasta ahora venimos mencionando; la escasez de recurso económicos, que como hemos visto, las dos mezquitas viven de las aportaciones voluntarias de las personas musulmanas que apenas dan para lo mínimo, y además insistiendo en que ninguna de las dos tiene el apoyo de las autoridades locales ni de otras instituciones islámicas; la falta de personal cualificado, tienen un nivel de formación muy bajo y eso no ayuda para avanzar en los temas sociales.

A la falta de personal formado y la escasez de recursos económicos, habría que añadir otro factor no menos importante, en lo que coinciden todos los participantes, es la falta de colaboración y apoyo internos de las personas musulmanas que son o por desinterés, o por desencuentros que vienen motivados generalmente por lo que El Quaroui (2021) denomina el factor tribal o de la procedencia del colectivo. Las personas que se ocupan de la gestión de las mezquitas proceden de un pueblo llamado Benimelal, de Marruecos. Esto, según dos informantes, hace que la participación en la gestión de la mezquita sea muy complicada para los que son de fuera de dicho pueblo ya que varias propuestas sociales han sido rechazadas por motivos no razonables.

6.2. Encuestas

Hasta el momento de la escritura de este artículo, llevamos 14 respuestas divididas en 7 hombres y 7 mujeres de diferentes rangos de edad, pero predomina de entre 19 y 30. La mayoría (8) tiene estudios de posgrado y solo una persona conversa.

En cuanto a la pregunta de si “la mezquita de tu zona desarrolla algún tipo de actividades sociales”, la mitad han contestado que “NO” suele y una persona “NO SABE”, las 6 respuestas afirmativas se refieren a las clases de árabe y de educación islámica (4), jornadas de puertas abiertas (1) y otra a “comidas benéficas, recoger dinero para cubrir necesidades del prójimo (operaciones, entierros, etc.)”. En este sentido notamos una ausencia de actividades interculturales y sociales que no sean clases de árabe, que por lo general y en la mayoría de los casos suelen ser

dirigidas a las y los hijos de inmigrantes, principalmente marroquíes, tal como afirma uno de los participantes en las entrevistas que hicimos anteriormente.

Para las personas que han respondido NO a la pregunta anterior, justifican que tal situación se debe a varias razones: la primera opción con 5 respuestas es “la escasez de personal formado y cualificado para llevar a cabo actividades sociales”, seguida de 4 respuestas para la opción de que “no hay apoyo por parte de las instituciones islámicas ni las autoridades, sean locales o de países islámicos externos”.

Por último, lo que generalmente les gustaría que la mezquita de su zona realice, lo podemos resumir en los puntos siguientes:

- Contar con imames y dirigentes formados que conocen a la perfección la realidad social del entorno donde viven
- Crear espacios de intercambio intercultural
- Crear espacios que ayuden a niñas, niños y jóvenes a evitar los choques culturales y la crisis de identidad
- Contar con actividades de índole social en materia de mediación intercultural, haciendo hincapié en la mediación en centros educativos o de acogida de menores extranjeros no acompañados y jóvenes migrantes ex tutelados.

7. Conclusión

En resumidas cuentas, el tema de la gestión del islam en España es un asunto político por excelencia, por eso aún es difícil hablar de la inclusión social efectiva de los musulmanes. En primer lugar, porque las políticas del Estado en este sentido no contemplan en ningún momento la inclusión del islam en su agenda y todavía se gestiona desde la perspectiva extranjera e inmigrante. Eso se traduce en la preferencia del Estado por los líderes musulmanes inmigrantes o de origen inmigrante, y también en la financiación económica por parte de países externos de varios de los centros culturales islámicos y de las mezquitas en España, hecho que hace de la religión un factor muy presente en las relaciones diplomáticas con países islámicos.

En segundo lugar, los frecuentes desencuentros y enfrentamientos ideológicos y políticos entre las instituciones islámicas representantes del islam en España obstaculizan y ralentizan el progreso del proceso hacia la inclusión, ya que como

vimos anteriormente, hay mucha diferencia entre dichas instituciones en la manera de entender y poner en práctica el islam.

En cuanto al papel de las mezquitas en la inclusión social de la población musulmana, podemos deducir, basándonos en el marco teórico y en las respuestas obtenidas hasta el momento, empieza primero por tener una estructura humana bien formada y competente en materia de la gestión de asuntos sociales y de la enseñanza religiosa islámica en entornos de mayoría no musulmana. No es suficiente con tener conocimientos teológicos y religiosos, sino es muy necesario tener amplio conocimiento sobre la sociedad donde tiene lugar para desarrollar su práctica de manera adecuada.

En este sentido, creemos que debe haber mejor implicación y compromiso del Estado español para ofrecer este tipo de formaciones, como el caso de Países Bajos que apoya con fondos públicos varias universidades para ofrecer programas de formación en materia de ciudadanía y cuestiones cívicas, y a la vez exigen a los ministros de culto pasar por esa formación antes de proceder al ejercicio de su labor. Es cierto que hasta el día de hoy hay acuerdos entre la CIE y algunas universidades españolas sobre la formación de imames o dirigentes, pero es muy limitada y no es un requisito obligatorio para dedicarse a dicha labor.

8. Referencias bibliográficas

- Bakkali, H. (2021). *La responsabilidad de la comunidad musulmana contra la islamofobia desde las mezquitas y los centros culturales islámicos* [manuscrito no publicado]. Congreso Nacional Desmontando Islamofobia, Asociación Marroquí para la Integración de los Inmigrantes.
- Diego González, A.D. (2020). *Populismo islámico. Cómo se ha secuestrado la espiritualidad musulmana*. Editorial Almuzara.
- Elghazi, Said. (2018). La Gestión Del Islam En España: Entre El Islam Inmigrante Y El Islam Español. *Historia Actual On-Line*, 46(2), 91–104. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=130939666&lang=es&site=ehost-live>
- El Quaroui, R. (2021). La figura del imán en Europa. Una aproximación etnográfica a los imanes de Extremadura (España), *Antropología Experimental*, n° 21, 189-205. <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae>
- Khader, B. (2015). Los musulmanes en Europa, la construcción de un problema. *OpenMind*. 3-24. <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/los-musulmanes-en-europa-la-construccion-de-un-problema/>

- López García, B. (2013). España y el mundo árabe-islámico: historia de una multiplicidad de relaciones y encuentros. En O. Orozco de la Torre & G. Alonso García (Eds.), *El islam y los musulmanes hoy*, (pp. 11-25). Casa Árabe.
- Mijares Molina, L. y Ramírez Fernández, Á. (2005). Gestión del Islam y de la inmigración en Europa: tres estudios de caso. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario de Estudios Sobre Migraciones*. 77-104. <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/3046/2829>
- Moreras, J. (1998). Musulmanes en España. Más allá de la memoria histórica: la viva presencia musulmana en España. *Fundación CIDOB*, 85-97. https://www.cidob.org/content/download/9096/92100/file/11_mas_alla.pdf
- Muhammad, H. (2021, 28 de octubre). *La importancia de la educación y el discurso islámico en la actualidad* [mesa redonda]. I Congreso Internacional Discriminación e Islamofobia hacia los musulmanes en España: Educación para la paz y la convivencia intercultural e interreligiosa. <https://www.youtube.com/watch?v=ijDW7XXbydc>
- Ndeye Andújar, N. (2008). El papel de los jóvenes musulmanes en la transformación del islam. *Revista de Estudios de Juventud*, nº 80, 61-75. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2597050>
- Observatorio Andalusí (2022). *Estudio demográfico de la población musulmana. Explotación estadística del censo de ciudadanos musulmanes en España referido a fecha 31/12/2021*. UCIDE. <http://observatorio.hispanomuslim.es/estademograf.pdf>
- Planet Contreras, A. I. (2013). La organización del islam en España. En O. Orozco de la Torre & G. Alonso García (Eds.), *El islam y los musulmanes hoy*, (pp. 265-280). Casa Árabe
- Romero Arias, M.I. (2021). Como la gestión de la diversidad religiosa en España naufragó con el modelo musulmán, *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/opinion/2021/05/11/609a563e-fc6c8373738b45c7.html>

Capítulo XVIII.

LAS EXPERIENCIAS ESCOLARES DE JÓVENES MARROQUÍES DE INCORPORACIÓN TARDÍA AL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL Y SU INSERCIÓN SOCIOLABORAL

OMAR IBNSALAH CHAT¹

Universidad de Cádiz

1. Introducción

“La inmigración constituye uno de los actuales fenómenos sociales, culturales y económicos de mayor trascendencia” (Batanero, 2005, p.1). Según las Naciones Unidas (citado en el Consejo Económico y Social, 2019, p.17), en adelante (CES, 2019), en 2017 alrededor de 258 millones de personas habitaban fuera de su país de origen, lo que supone un 3,4% de la población mundial. El fenómeno migratorio puede ser motivado por diferentes factores, pero los que destacan claramente son los relacionados con la situación socioeconómica, ya que un gran porcentaje de familias abandona su país de origen en busca de una mejora en las condiciones de vida. Asimismo, la situación política es un factor importante especialmente en países en los que se violan los derechos humanos y la democracia. Del mismo modo, los conflictos bélicos provocan el éxodo de ciudadanos y el incremento de los porcentajes de refugiados.

¹ Doctorando de la Escuela Doctorado de la Universidad de Cádiz, Becario del Aula Univesitaria del Estrecho.

Según los datos de la Organización Internacional de las Migraciones “España se ha convertido en uno de los 20 países principales de destino de las migraciones internacionales” (Citado en CES, 2019, p.41). No obstante, cabe señalar que España se incorporó de forma tardía al grupo de los países receptores de inmigrantes; ya que el país comenzó un proceso de transición y se transformó de un generador de emigrantes a uno de los destinos más atractivos y un receptor de inmigrantes (Agrela, 2002; Jiménez Gámez, 2017; Gaete y Rodríguez, 2010).

España recibe inmigrantes de diferentes nacionalidades, cosa que la convirtió en un punto de encuentro de diversas culturas. Sin embargo, se puede decir que los porcentajes de inmigrantes procedentes de Marruecos son muy elevados en comparación con otras nacionalidades. Un número importante de marroquíes llega a España, que se considera la puerta de Europa, en busca de una mejora en las condiciones de vida. En este sentido, el porcentaje de inmigrantes marroquíes en España es de 11.66%, ya que el vecino sureño se considera como la fuente principal de inmigrantes. En el segundo puesto encontramos a Rumanía con 10,20% y Ecuador con 6,8% (Datos Macro, 2019). El alto porcentaje de inmigrantes marroquíes en España se debe, en gran medida, a la cercanía que permite la llegada de grandes números de marroquíes a la otra orilla del Estrecho. En este caso, se puede decir que se produce un efecto dominó, dado que las personas que llegan, tanto de forma legal o ilegal, tienden a reagrupar sus familias con el objetivo de asegurar un futuro mejor para sus hijas e hijos. Como consecuencia de ello, el porcentaje del alumnado de origen marroquí se incrementó de forma notable superando el 24% (Ministerio de Educación y Formación Profesional, 2019).

El incremento de los porcentajes del alumnado marroquí, constituye un reto muy importante para el sistema educativo español, especialmente cuando se trata de alumnado que se incorpora de forma tardía. En este sentido, los centros educativos deben utilizar las estrategias y los mecanismos adecuados para responder a las necesidades de este colectivo y facilitar su inclusión educativa y social. En el presente estudio se pretende analizar las experiencias escolares de antiguos alumnos y alumnas marroquíes, que se incorporaron de forma tardía a los centros educativos de la provincia de Cádiz, procedentes del sistema educativo marroquí. Asimismo, indagar sobre los factores que influyen en la inserción sociolaboral de las personas participantes. Para ello, se realiza una investigación de corte cualitativo con el fin de comprender, describir y presentar la realidad objeto de estudio.

2. Metodología

2.1. Metodología de la investigación

Teniendo en cuenta que el propósito de nuestro estudio es presentar y describir las experiencias y vivencias de inmigrantes marroquíes a nivel socioescolar, hemos optado por una metodología cualitativa. A partir de las últimas décadas del siglo XX la investigación cualitativa ganó mucho terreno en el campo de la investigación social; ya que “constituye un significativo instrumento de análisis para la comprensión de los fenómenos sociales desde una perspectiva integradora y total” (Carballo, 2001, p.14).

Como es sabido, una investigación cualitativa se ocupa de describir un fenómeno en vez de medirlo. Por este motivo, algunos autores la denominan como metodología comprensiva o constructivista, debido a que su objetivo es interpretar y comprender los fenómenos humanos en profundidad. (Gómez y Roquet, 2009; Carballo, 2001). Siguiendo las aportaciones de Rodríguez-Gómez et al. (1996), en la metodología cualitativa el investigador trata a las personas desde una perspectiva holística, y considera a cada participante como un todo. Este tipo de investigación intenta “comprender las personas dentro del marco de referencia de ellas mismas”. En este caso, “los investigadores cualitativos estudian las cosas en su contexto natural, intentando dar sentido o interpretar los fenómenos en función de los significados que las personas le dan” (Denzin y Lincoln, 2005, citado en Gómez y Roquet, 2009, p.46).

En la investigación cualitativa el investigador intenta vivir las experiencias, vivencias y sentimientos de las personas participantes, siguiendo unas pautas flexibles que le permiten profundizar y recabar toda la información necesaria en relación con el tema de estudio. Dicho de otro modo, el investigador tiene que adaptarse a los nuevos escenarios según va avanzando la investigación, ya que pueden emerger nuevas situaciones que permiten conseguir más información que permita enriquecer el estudio. En este sentido Gómez y Roquet opinan que “La gran complejidad y la singularidad de muchos de los fenómenos humanos hacen imposible que exista una modalidad de investigación cualitativa rígida y fijada de antemano” (2009, p.49).

Por todo ello, consideramos que la metodología cualitativa es la más adecuada para cumplir los objetivos de nuestra investigación, dado que nos permite estudiar y tratar la realidad objeto de estudio en profundidad.

2.2. *Estrategias de recogida de información*

Consideramos que la fase de recogida de datos es una de las más importantes del proceso investigativo. Es una base fundamental de todo estudio, debido a que en dicha fase se recopila la información necesaria para entender la realidad estudiada. Para ello se utilizan las estrategias y los instrumentos adecuados para conseguir los objetivos del estudio.

El proceso de recogida de datos en la presente investigación ha sido dividido en dos partes: una parte orientada al estudio del material bibliográfico relacionado con el tema central de la investigación; y una parte, práctica, en la que hemos realizado el trabajo de campo para recopilar la información necesaria. Para construir una base teórica sobre el fenómeno objeto de estudio, hemos consultado diferentes fuentes de información relacionadas con el tema de la investigación como: libros, artículos de revistas, investigaciones, etc. Se puede decir que la revisión de las fuentes de información se ha extendido a lo largo del proceso investigativo con el fin de recabar la información necesaria tanto en lo relacionado con el tema central de la investigación, como con los aspectos relacionados con la metodología utilizada. En la segunda parte del proceso de recogida de datos hemos realizado una aproximación a la vida de las personas participantes para vivir sus experiencias y entender de cerca el fenómeno estudiado. Para ello, hemos entrevistado a seis jóvenes marroquíes para comprender la realidad desde la óptica de las personas participantes.

3. **Resultados**

La información obtenida ha sido analizada con el fin de presentar y describir las experiencias escolares y sociales de las personas participantes. Con este propósito, la información se ha clasificado en tres bloques que se detallan a continuación:

3.1. *Bloque 1: Experiencias personales en los centros educativos de las personas participantes*

En este primer bloque se presentan los recuerdos y las experiencias personales de las personas participantes, en adelante (P.), en los centros educativos españoles. Este consta de tres subapartados en los que se analizan los diferentes

aspectos relacionados con la incorporación de las y los jóvenes informantes al sistema educativo español.

3.1.1. Cambio del sistema educativo: un desafío importante

El cambio de un sistema educativo a otro suele ser un proceso complicado para el alumnado, especialmente, cuando se trata de sistemas educativos diferentes como el caso del español y el marroquí.

“Pues son varias diferencias que consisten por ejemplo en el ritmo de los estudios, aquí van un poco más avanzados” (P.4-Nawal).

“Son muchas diferencias, las materias que estudiamos y el sistema en sí. Por ejemplo, en Marruecos estudiamos asignaturas en árabe y luego el francés, que es obligatorio desde tercero de primaria. Bueno no es lo mismo, también por otra parte la calidad de estudios me parece diferente” (P.1-Hasan).

Según lo expuesto, vemos que las principales diferencias que han notado las personas participantes se relacionan con el ritmo de los estudios y la lengua con que se imparten las asignaturas. Sin lugar a duda, son diferencias muy importantes que pueden complicar la incorporación del alumnado marroquí al sistema educativo español si no se gestionan de forma correcta.

La edad de llegada es un factor clave; en el caso de las personas participantes, todas y todos se han incorporado al nivel de educación secundaria, cosa que complicó la experiencia escolar de este grupo. Sin embargo, para Hamid (P.2), a pesar de las dificultades que ha tenido, lo que le ha llamado la atención es la calidad de los centros educativos españoles:

“Las aulas son más habilitadas, el acceso a la información era más asequible, [...] también la cosa que me impactaba era poder ver una película en clase, esas cosas en Marruecos no pasaban jamás”.

Durante las entrevistas, las personas informantes han señalado que la mayoría de las dificultades que han tenido a la hora de llegar al sistema educativo español se relacionan con el desconocimiento de la lengua vehicular del centro.

“He tenido varias dificultades, la mayor dificultad consiste en el idioma, para mí, por mi experiencia personal, el idioma ha sido un obstáculo importante” (P.4-Nawal).

“Sí que tuve muchas dificultades, puedo acordarme perfectamente de esta época. Yo he llegado aquí sin hablar el idioma y eso me complicó bastante la cosa” (P.5-Chahd).

“La principal dificultad era el idioma, no tenía nada que ver con ella en Marruecos. Porque mis estudios eran en árabe y francés. Para mí el castellano era una cosa totalmente nueva, desconocida [...] Me acuerdo que venía a casa deseando no volver no por nadie sino por las dificultades de no saber el idioma” (P.6-Ferdaous).

Las declaraciones anteriores demuestran que la dificultad lingüística se considera el obstáculo más importante al que se han enfrentado las y los jóvenes participantes a la hora de incorporarse al sistema educativo español. Una barrera que desgraciadamente, no todos han podido superar. Y es algo que ha condicionado las experiencias escolares de la mayoría de las personas participantes.

3.1.2. Relaciones sociales en el centro educativo y su influencia sobre el alumnado marroquí

Las relaciones sociales en los centros educativos son providenciales para la consecución de los objetivos tanto sociales como académicos. El desconocimiento de la lengua vehicular del centro por parte del alumnado marroquí de incorporación tardía puede limitar sus relaciones tanto con las compañeras y compañeros como con el profesorado:

“Podemos decir que las relaciones eran casi nulas. Porque le había comentado anteriormente que el problema del idioma era un obstáculo en mi carrera tanto educativa como profesional. [...] los compañeros por ejemplo se reunían entre ellos y yo me sentía aislada” (P.4-Nawal).

Con la declaración de Nawal (P.4) queda patente hasta qué punto puede influir la barrera lingüística sobre las relaciones sociales en el centro educativo y sobre la autoestima y la implicación del alumnado. En este sentido, el resto de participantes han tenido los mismos problemas:

“En verdad los compañeros eran buenos, lo que pasa que, como no puedo hablar con ellos sentía vergüenza, me quedaba corta, que no puedo comunicarme con ellos” (P.6-Ferdaous).

“Llegas a tal punto de que te sientes excluido, es normal yo también entiendo a la otra parte, y digo como voy a comunicarme con ellos, es una barrera clave” (P.2-Hamid).

“Al principio te sientes como un extraño, lógico porque no sabes hablar, no sabes comunicarte con los demás, pues tenía un par de compañeros que son marroquíes igual que yo, pero en general al principio sufres [...] Te sientes un poco apartado y un poco aburrido sin amigos” (P.3-Yasin)

Es evidente que ese sentimiento de aislamiento y de impotencia influye negativamente en la vida escolar del alumnado; y lo peor es que, en la mayoría de los casos, condiciona su vida sociolaboral. Los centros educativos son espacios en los que las y los alumnos desarrollan habilidades lingüísticas, sociales, etc. y está claro que ese tipo de situaciones limita el desarrollo personal y académico de las y los jóvenes.

“Creo que es un factor importante para poder tener confianza [...]. Esas relaciones te crean vínculos de confianza para que puedas rendir para que puedas dar lo mejor de ti” (P.1-Hasan).

“la verdad que las relaciones con los compañeros te ayudan muchísimo en los estudios. Ya que solo si no asistes a clase o lo que sea y no tienes ningún tipo de relación con nadie no te puedes pedir apuntes a nadie [...].” (P.5-Chahd).

Sin embargo, se puede decir que para algunas y algunos participantes las dificultades relacionadas con las relaciones sociales en los centros educativos solo aparecieron al principio. Tanto Hasan (P.1) como Chahd (P.5) consideran que han podido superar esas dificultades de comunicación y poco a poco sus relaciones sociales en el centro han ido mejorando.

“Yo creo que al ser extranjero y además marroquí no nos conocíamos mucho. Pero bueno, eso en un principio, pero por lo general ya me fui incorporando, haciendo amistades con ellos y bueno con algunas personas sigo teniendo contacto [...] He tenido ayuda de compañeros [...] pero más tarde, cuando tenía cierta confianza con algunos” (P.1-Hasan).

“Bueno nada más llegar aquí al centro no tenía ninguna relación con nadie, no podía comunicarme, pero a medida que pasaba el tiempo iba mejorando poco a poco” (P.5-Chahd).

Queda evidente que con el paso del tiempo ambos participantes han podido adaptarse y tener una mejora en las relaciones con sus compañeras y compañeros autóctonos. Pero a pesar de ello, no consideran que hayan tenido los logros académicos esperados.

3.1.3. Opiniones sobre las estrategias de integración del alumnado marroquí en los centros educativos españoles

La llegada de importantes números del alumnado de origen marroquí a los centros educativos se considera un desafío importante para el sistema educativo español. Se trata de una situación que requiere la aplicación de las estrategias adecuadas para responder a las necesidades de este colectivo. A raíz de las expe-

riencias de las y los participantes en esta investigación, se puede decir que todavía queda un largo camino por recorrer.

Para Nawal (P.4) los programas de refuerzo o clases compensatorias ayudan al alumnado a aprender el idioma. Pero, no considera que esto sea suficiente para alcanzar el nivel académico de las compañeras y compañeros autóctonos y conseguir los objetivos deseados. Las y los informantes se han puesto de acuerdo sobre la importancia de Las clases de adaptación lingüística; no obstante, la forma con que se imparten ha sido muy criticada.

Nawal (P.4) opina que las clases de adaptación lingüística pueden tener dos puntos negativos: por un lado, porque hacen que el alumnado pierda el tiempo de la clase ordinaria, lo que le impide alcanzar el nivel de sus compañeras y compañeros autóctonos. Por otro lado, esta situación hace que el alumnado marroquí se sienta inferior porque ve que no es capaz de permanecer en clase con su grupo. Siguiendo esta línea, la participante Chahd opina lo siguiente:

“Ese tipo de clases es necesario, pero de la forma que se imparte es un poco cuestionable [...] Si no recuerdo mal, yo recuerdo que tenía que salir de una clase donde estaba dando una materia para salir a dar clases de idioma. Cosa que es muy inconveniente. Te pierdes una clase para estudiar otra.” (P.5-Chahd).

“A la hora de volver a clase te encuentras que las clases han avanzado. El problema de que no alcanzas el ritmo pues se complica más entonces, aunque ayudan en una parte a aprender el español [...] En mi opinión, si las clases de apoyo para aprender el idioma fueran fuera del horario será mejor porque en una parte aprendes el idioma [...] y por otra pues sigues el ritmo de la clase” (P.6-Ferdaous).

Por otra parte, es conveniente señalar la satisfacción de las personas participantes con la labor y el trato que han recibido del profesorado; puesto que todas y todos han mencionado que la experiencia con las y los profesores ha sido muy positiva. Las y los docentes, en la mayoría de los casos, tenían en cuenta las dificultades y los obstáculos que puede tener este tipo de alumnado. Sin embargo, las personas participantes han mencionado la falta de adaptación de las tareas por parte del profesorado; teniendo en cuenta que esto puede ayudar al alumnado a construir conocimientos y mejorar su rendimiento. En este sentido Hasan (P.1) señala que el profesorado intentaba explicarle en qué consistían los ejercicios y los trabajos que tenía que realizar, pero en general no considera que las tareas hayan sido adaptadas a su nivel. Siguiendo esta misma línea Hamid (P.2) opina que:

“Mi experiencia con profesores era bastante positiva, he tenido profesores que me han ayudado bastante, sí que estoy agradecido a muchos profesores la

gran mayoría [...] recuerdo muchas veces que el profesor en los últimos cinco minutos de clase venía a explicarme intentaba ayudarme mi experiencia ha sido bastante buena, me ayudaban bastante dentro de lo que podían claro.”

Las declaraciones anteriores arrojan luz sobre los desafíos a los que se puede enfrentar el profesorado a la hora de tener una clase con diversidad cultural y con alumnado de incorporación tardía. Queda patente que es imprescindible tener en cuenta las diferencias culturales, de idioma, de religión, así como las relacionadas con los ritmos de aprendizaje de cada alumna y alumno. Sin duda, se trata de una tarea difícil que requiere una formación específica del profesorado para responder a las necesidades de todo el alumnado.

Entre los aspectos que nos han llamado la atención a la hora de realizar las entrevistas se encuentra la importancia que las personas participantes otorgan a la cultura de origen. Para ellas y ellos es imprescindible ayudar al alumnado marroquí a presentar su cultura en los centros educativos españoles, ya que esto le ayuda a nivel psicológico y le allana el camino para integrarse en el centro educativo, y por ende en la sociedad:

“Será muy importante hacer actividades que pueden integrar más la cultura árabe porque sé que hay varios alumnos que estarán sufriendo lo mismo y entonces se encuentran muy aislados, pues poquito a poco ese aislamiento les hace sentir inferior a sus compañeros” (P4-Nawal)

“Principalmente debería de haber como unos talleres para ese tipo de estudiantes donde ellos puedan comunicarse bien con los demás estudiantes y que por ejemplo presenten sus culturas, se presenten como son ellos mismos de cara a sus compañeros. Creo que de esta forma los alumnos sí que se integrarían mejor” (P5-Chahd).

“Nosotros cunado venimos aquí, en mi caso, ya vengo con cierto bagaje, obviamente que lo tenía en mi propia cultura, los estudios que tenía en árabe. Y para venir aquí y ya olvidarte de todo y dejarlo todo apartado con todas las diferencias que hay es difícil. [...] muy pocos han podido superar esta barrera [...] hay que tener en cuenta esos conocimientos (P1-Hasan).

Para Hasan (P.1) ayudar al alumnado marroquí a compartir los conocimientos que tiene con sus compañeras y compañeros le ayuda a sentirse integrado. Asimismo, le permite aprender y romper las barreras existentes entre él y sus compañeras y compañeros autóctonos. En esta misma senda, Hamid (P.2) opina que es imprescindible ayudar al alumnado marroquí a presentar su cultura y eliminar los estereotipos generados sobre las tradiciones marroquíes y el islam. Para él, los medios de comunicación han hecho mucho daño a la imagen de esta religión y la de las y los marroquíes. Por tanto, el sistema educativo espa-

ñol se enfrenta a ese reto de erradicar esas ideas generadas sobre algunos grupos minoritarios.

Queda patente que los conocimientos previos y el bagaje cultural que tiene el alumnado marroquí tienen una importancia primordial en evitar el sentimiento de aislamiento, inferioridad e incompetencia que puede sufrir este tipo de alumnado; asimismo, es una herramienta eficaz para su inclusión en los centros educativos y en la sociedad receptora.

Las declaraciones relacionadas con este bloque demuestran que casi todas las personas participantes consideran que sus trayectorias educativas no han sido positivas como esperaban

“No puedo decir buena porque no he llegado al nivel que yo esperaba y no ha sido porque yo no quería, me sentía limitado. Me hubiera gustado seguir informándome, avanzar más, pero me sentía limitado” (P2-Hamid).

Consideramos que esta situación puede estar relacionada con el abandono escolar temprano de las personas participantes, puesto que todas han abandonado los estudios de forma prematura (3º y 4º de la ESO).

En el caso de Nawal (P4) tampoco considera que ha logrado los resultados deseados; tras abandonar los estudios en 4º de la ESO sacó un grado medio en administración, pero según ella no le sirvió de mucho. Sin embargo, Yasin (p.3) demostró su satisfacción con la experiencia escolar que ha vivido, y la califica de muy positiva; ya que tras abandonar los estudios en 4º de la ESO empezó un grado medio en electromecánica, un ámbito en el que, según él, ha tenido mucho éxito.

3.2. *Bloque 2: Situación socioeconómica y cultural de la familia y su influencia sobre el itinerario educativo*

El segundo bloque alberga aportaciones relacionadas con la situación socioeconómica y cultural de la familia y su influencia sobre el rendimiento y los resultados académicos de las personas participantes. Asimismo, se analiza la información obtenida sobre los factores que intervienen en la integración de las familias de las y los jóvenes informantes.

3.2.1. La familia y la escolarización del alumnado marroquí en España

Mejorar la situación socioeconómica se considera como el objetivo principal que motivó la llegada de todas las personas participantes a España. En este caso,

sus familias decidieron venir en búsqueda de un futuro mejor para sus hijas e hijos.

“Bueno sabemos que la situación económica en Marruecos es un poco complicada y pensamos que un cambio nos puede beneficiar de alguna forma” (P.4-Nawal).

“Mis padres han venido porque principalmente por mejorar su situación. Porque vivían en una situación de pobreza y veían que no había futuro ni para ellos ni para nosotros en Marruecos” (P.5-Chahd).

“Pues por problemas económicos, normalmente cualquier padre o madre a quien sea pues quiere mejorar su situación económica y eso ha sido el motivo” (P.3-Yasin).

Se puede deducir que todas las familias de las personas participantes veían que la incorporación de sus hijas e hijos a la sociedad y a los centros educativos españoles es un paso muy importante para conseguir un futuro mejor.

Como se ha señalado anteriormente, el proceso de cambio de un sistema educativo a otro puede ser un camino lleno de dificultades. Por este motivo, el nivel cultural de las madres y los padres desempeña un rol muy importante en el rendimiento de este tipo de alumnado. En este sentido, la participación activa de la familia se considera imprescindible para conseguir los objetivos esperados.

Sin embargo, no todas las madres y los padres poseen el nivel cultural que les permite ayudar a sus hijas e hijos, sobre todo si desconocen la lengua española. Es decir, la falta de implicación de las y los progenitores en la vida escolar de sus hijas e hijos no siempre es sinónimo de desinterés, ya que las condiciones culturales y sociolaborales, en algunos casos, pueden ser factores claves. En el caso de las personas participantes, sus progenitores han llegado con un nivel académico bajo, lo que les impidió ayudar, orientar y acompañar a sus hijas e hijos en sus estudios:

“No podían ayudarme con las tareas y los estudios ni nada y esto influye mucho [...] Mis padres tampoco tienen un nivel de estudios como para poder ayudarme. Tanto mi padre como mi madre están muchísimo tiempo fuera de casa, y yo la verdad me lo he pasado mal [...] cuando no entiendo algo no puedo decirlo a mis padres porque sé que no me pueden ayudar” (P.4-Nawal).

“Yo creo que también entre las cosas que hay que tener en cuenta a la hora de integrar al alumno, es tener en cuenta también a su familia. Porque no todos venimos en las mismas condiciones. Hay familias que no han tenido ningún tipo de estudios, otros solo han tenido alguna base” (P.1-Hasan).

“Pues que los padres desconozcan totalmente el idioma y que tengan un nivel de estudios más bien bajo pues les limita a la hora de echarle una mano si no entiendes algo. Como que estas solo en esta lucha” (P.5-Chahd).

Es evidente que se trata de una situación que influye también en las relaciones y en la comunicación del profesorado con las madres y los padres del alumnado. En este sentido, Hamid (P.2) opina que:

“Muchas veces los profesores cuando quieren hablar con los padres a lo mejor es que el mensaje que ellos quieren transmitir no llega con tanta claridad”.

Lo que sin duda obstaculiza el avance y el desarrollo del alumnado. En base a las declaraciones anteriores, vemos que las personas participantes, independientemente del nivel escolar en el que se encontraban, consideran que la ayuda de la familia es imprescindible, dado que el alumnado marroquí de incorporación tardía a los centros educativos españoles se enfrenta a varias dificultades y necesita el apoyo de la familia.

Por otra parte, la situación socioeconómica de la familia ha tenido una influencia directa sobre los logros académicos de las personas participantes:

“Es una cosa muy importante e influye muchísimo. Porque al vivir en un medio que es de recursos limitados, eso te limita muchísimo como estudiante porque no te centras en lo que tienes que centrarte que es los estudios. Sino que empiezas a ver que tienes que trabajar lo más rápido posible, que tienes que ayudar a la familia” (P.5-Chahd).

“Pues al venir aquí mi madre tenía que trabajar para mantener la familia, y nada pues no teníamos tantos medios para poder hacer clases particulares y eso” (P.6-Ferdaous).

“A nivel de medios pues tampoco pueden facilitarte cosas por las limitaciones económicas es un factor importante” (P-2Hamid)

Todo ello, evidencia la influencia que puede tener la situación socioeconómica de la familia sobre el itinerario académico del alumnado marroquí. A pesar de que, en algunos casos, el alumnado autóctono también puede sufrir de situaciones socioeconómicas precarias, pero no hay que olvidar que las y los alumnos procedentes de Marruecos se encuentran en una situación distinta, ya que pueden tener muchas dificultades y necesitan una ayuda especial para su inclusión en los centros educativos y en la sociedad en general.

Otro punto que ha emergido durante las entrevistas es la escasa participación de las familias de las personas informantes en las actividades de los centros educativos.

“No recuerdo que participaban [...] Hay que tener en cuenta las familias también e incluirlas en las actividades” (P.1-Hasan).

“La verdad que no, muy pocas veces, si mi madre va a asistir a alguna reunión tiene que llevar una amiga que lleva más tiempo en España para poder explicarle lo que se dice” (P.6-Ferdaous).

“Muy poca cosa, porque mi padre trabajaba casi todo el día, mi madre es ama de casa y mmm de verdad es que tiempo para todo eso, poco” (P.3-Yasin).

Queda claro que la situación socioeconómica y cultural está estrechamente vinculada con la poca participación de las y los progenitores de las personas participantes en las actividades escolares. Como es sabido, la asistencia de las madres y los padres y la participación en ese tipo de actividades puede ser un elemento muy importante que ayuda a eliminar las barreras y facilitar la integración de las familias marroquíes en la sociedad española. Sin embargo, como hemos visto no todas las familias disponen de los mecanismos que les permiten tener una participación activa en la vida escolar de sus hijas e hijos. En este sentido, se puede decir que las familias también necesitan el apoyo y la orientación necesarios para integrarse en la sociedad de acogida.

Otro dato importante es el relacionado con el apoyo de las madres y los padres de las personas participantes a la escolarización de sus hijas e hijos; debido a que se nota que las y los progenitores tenían muy buenas expectativas y un gran interés en lo que respecta a la escolarización de sus vástagos en España:

“Si muchísimo, tenían ganas de verme alcanzado algo, sobre todo en Marruecos yo tenía un buen nivel, estudiaba y entonces sentían como tienen culpa de traerme aquí y perder el camino” (P.6-Ferdaous).

“Tenían ganas de que siga mis estudios, pero la realidad era otra. Se me hacía difícil seguir el ritmo” (P.1-Hasan).

Las experiencias de las personas participantes demuestran hasta qué punto la situación socioeconómica y cultural de la familia pueden influir en el itinerario educativo del alumnado marroquí en España. Las y los jóvenes informantes han insistido sobre la importancia de incluir a las familias en las actividades del centro, especialmente en el caso de las madres y los padres que desconocen la lengua española, ya que para ellas y ellos es una oportunidad de aprender y es una estrategia que puede facilitar su integración.

3.2.2. La influencia de las tradiciones y la religión sobre la integración de las familias de las personas participantes en la sociedad española

Es evidente que la cultura árabe-marroquí presenta grandes diferencias en comparación con las culturas occidentales en general y la española en particular.

En este sentido, es conveniente señalar que el islam ejerce una gran influencia sobre el modo de vida de las y los marroquíes. Por este motivo, la integración de estas familias en la sociedad española puede ser una tarea que requiere un gran esfuerzo.

“Hay que decir que mi familia no se ha integrado del todo, ya que mis padres son gente mayor y que le cuesta mucho integrarse en otra sociedad. Y que más bien buscan la comodidad de compartir su tiempo y sus aficiones con gente de su misma cultura que son los árabes, y eso les limita mucho a la hora de aprender la cultura española y sociabilizar con los españoles. Así que la integración yo diría que no muy bien, no salen de su círculo” (P.5-Chahd).

“Nos sentimos cómodos a la hora de hablar con marroquíes. Puedes hablar con tranquilidad, no tienes miedo de decir una palabra y te quedas en el ridículo. Y también por la religión sabemos nuestras limitaciones y las cosas que podemos hacer y las que no” (P.6-Ferdaous).

Hamid (P.2) también considera que su familia no se ha integrado en la sociedad española. A pesar de que las relaciones con el vecindario se caracterizan por el respeto mutuo, pero en general considera que no han llegado al nivel de integración esperado. Para el mismo participante, el origen de esta situación radica en el desconocimiento de la cultura marroquí y de la religión musulmana por parte de las y los españoles.

En este sentido Nawal (P.3) asegura que ella misma no ha podido integrarse debido a las diferencias antes mencionadas. En su caso, el velo también puede ser un obstáculo:

“Con las miradas ya te limitan, nos quedamos muy aislados, intentamos estar siempre con los marroquíes, yo por ejemplo en mi caso he tenido muchísimas dificultades, porque llevo velo” (Nawal).

Siguiendo esta misma línea, el participante Hasan (P.1) opina lo mismo:

“Lo veo aún más en el caso de mujeres que llevan pañuelo, hay gente que sólo cuando sabe que eres marroquí no se siente cómodo [...] y que ya tienen imágenes negativas que habrá oído en otra parte y lo aplica a todos los marroquíes” (Hasan).

Se puede decir que en la sociedad española existe un cierto desconocimiento del islam. Esto sin duda incide de forma negativa en las relaciones sociales entre españoles y marroquíes; dado que en muchos casos las prácticas religiosas y el estilo de vida de las y los marroquíes pueden ser muy criticados por sus vecinas y vecinos españoles.

“El hecho por ejemplo de que todos los musulmanes ayunamos el mes entero pues para mucha gente eso no le entienden” (P.2-Hamid).

Según la experiencia de este participante, esto le ha causado problemas en el trabajo, ya que en el mes de ramadán no le cambiaban el horario de descanso para romper el ayuno.

Otro aspecto que puede influir en la integración de las familias marroquíes en la sociedad española es la zona de vivienda, puesto que la concentración de familias marroquíes en algunos barrios puede ser uno de los factores más importantes que motiva la desintegración de las mismas:

“Esto es un punto muy importante, creo que es lo que realmente influye en la integración. Porque si pones a una familia que es árabe en un entorno, en una ubicación o zona donde solo viven los árabes esa persona nunca va a salir de su burbuja” (Chahd).

“Desde que hemos llegado a España vivimos en un bloque donde solo viven los marroquíes. Porque permitimos entre nosotros vivir con normalidad. Pues por ejemplo si estamos en un mes de ramadán nos tenemos que levantar a las cinco o cuatro de la mañana para poder desayunar (prepararse para el ayuno) pues claro si vivimos en bloque mezclado claro que no podemos hacer el mínimo ruido para no molestar a la gente. [...]” (Nawal).

Esta última declaración demuestra hasta qué punto las diferencias religiosas y culturales pueden alejar algunas familias marroquíes de la integración en la sociedad española. Otro dato importante que demuestra los motivos que animan a las familias marroquíes a elegir barrios donde se puede encontrar sus paisanos es el miedo a ser rechazados en otros barrios.

“La zona donde estuve al principio nos resultó difícil, nos sentíamos siempre señalados, por lo general depende también de las personas con las que te encuentras. Hay quienes terminan aceptándote y otras que no. Eso también tiene que ver con las diferencias religiosas y tradicionales” (Hasan).

Sin embargo, y a pesar de las numerosas dificultades, algunas familias marroquíes poco a poco consiguen integrarse en la sociedad española, como el caso de la familia de Hasan:

“A día de hoy creo que de alguna manera sí, mis padres ahora están integrados, porque ya llevamos mucho tiempo aquí. Al principio ha habido muchas dificultades. Por ejemplo, las relaciones con los vecinos”

La integración de las familias marroquíes en la sociedad española puede ser un proceso complicado. Para Hasan (P.1) Las familias marroquíes también tienen

que esforzarse para presentar su cultura y sus costumbres de una forma correcta, para eliminar las imágenes negativas e integrarse en la sociedad de acogida. Por otra parte, Nawal (P.4) opina que tanto las familias marroquíes como las españolas han de colaborar para construir una sociedad intercultural para todas y todos, sin discriminación a las minorías. Asimismo, Ferdaous (P.6) considera que las familias marroquíes tienen que cambiar las ideas que limitan su integración en la sociedad española. “Más que nada para la generación que viene que se siente más cómoda que se siente en su casa”.

3.3. *Bloque 3: Los factores que inciden en la inserción sociolaboral de las personas participantes*

En este último bloque se analiza la información recabada sobre los factores que han influido en la inserción sociolaboral de las personas participantes. En el mismo se presentan las dificultades a las que se han enfrentado las y los jóvenes informantes a la hora de buscar trabajo, y las impresiones que tienen sobre sus experiencias sociolaborales.

3.3.1. La inserción sociolaboral de las personas participantes: retos y dificultades

Según las entrevistas realizadas, se puede decir que existen dos principales factores que han influido en la inserción sociolaboral de la mayoría de las personas participantes. En primer lugar, un nivel bajo de estudios que disminuye las oportunidades en el mercado laboral. Y, en segundo lugar, el origen de las y los jóvenes participantes:

“Bueno la verdad es que eso es una cosa bastante complicada. Es un bucle al no tener un nivel alto de los estudios no puedes trabajar. Así que puede ser muy complicado. Además, al ser árabe puede que, si no hablas muy bien el idioma, si tienes el acento es un problema, si llevas velo como mujer también es un problema, así que te limita mucho a la hora de buscar trabajo” (P.5-Chahd).

“Lo malo es que casi todos los marroquíes no llegan al nivel esperado entonces muchas veces abandonan antes porque no pueden seguir el ritmo. Por lo tanto, cuando llegan al mercado laboral se encuentran con muchas dificultades” (P.2-Hamid).

Siguiendo esta línea, las malas experiencias en los centros educativos también tienen una gran influencia sobre la inserción sociolaboral de algunas perso-

nas participantes. Es decir, el hecho de pasarlo mal a la hora de la incorporación a un nuevo sistema educativo puede influir negativamente en la autoestima de la persona y en su inserción sociolaboral:

“En verdad no sé si esto tiene relación, pero los miedos las dudas que he tenido a la hora de recibir clases y a la hora de tener problemas en clase pues son los mismos, pues te da miedo pedir un trabajo adecuado, porque te da miedo de que te van a rechazar y eso” (P.6-Ferdaous).

En relación con lo expuesto, Hasan (P.1) señala que la falta de orientación tiene que ver con la situación complicada que viven algunas y algunos jóvenes marroquíes:

“Tuvimos dificultades al principio de cómo acceder a varios servicios sociales, de cómo acceder al hospital, no sabíamos muchas cosas en asuntos de extranjería, digamos servicios sociales en general, de cómo presentarse al trabajo donde buscarlo etc.” (P.1-Hasan).

Asimismo, el mismo participante opina que si hubiera tenido una mejor orientación podía haber elegido otro camino para tener mejores oportunidades y lamenta no haber podido seguir sus estudios.

Por otra parte, como hemos mencionado anteriormente, el origen es un aspecto que ha tenido su peso en la búsqueda de trabajo para el caso de las personas participantes. En este sentido, Hasan (P.1) expone que:

“Por ser marroquí me rechazaban. Algunos decían que no contrataban a extranjeros. Bueno yo creo que es lo primero que he tenido como dificultad”.

En esta misma línea, Hamid (P.2) ha señalado que los estereotipos y las imágenes negativas que tienen algunas personas sobre las y los marroquíes condicionan el acceso de este colectivo al mercado laboral “con solo el hecho de escuchar el nombre ya se genera una imagen; y es una imagen que casi siempre no es positiva”

En el caso de las mujeres esa dificultad puede ser acrecentada por el tema del Hiyab, la participante Nawal (P.4) a pesar de los cursos que ha sacado cree que su origen y su forma de vestir le condicionan:

“Influye muchísimo el tema del pañuelo y el de ser marroquí también. Llevar el pañuelo es un gran obstáculo, la verdad es que me ha limitado mucho la búsqueda de trabajo, el problema es que cuando llegas a hacer la entrevista lo primero que te preguntan ¿estas dispuesta a quitar el pañuelo? [...]”.

El caso de la participante Ferdaous (P.6) es muy parecido:

“Como soy mujer el mayor obstáculo es el pañuelo. Para encontrar trabajo tienes que buscar algo de la limpieza algo escondido porque para dar cara a la gente con el pañuelo es imposible [...] Hice cursos por ejemplo de dependienta en las tiendas de ropa lo que pasa con el pañuelo complicado”.

Parafraseando a Hasan (P.1), él no considera que haya tenido los resultados que esperaba. Actualmente está trabajando, es decir, económicamente no se siente necesitado, sin embargo, no ha tenido el éxito laboral con el que soñaba, y relaciona su situación con su abandono escolar temprano.

Según lo señalado en las últimas declaraciones, queda patente que el origen y las tradiciones, sobre todo en lo relacionado con la forma de vestir de las mujeres y el Hiyab, se consideran factores determinantes en la vida laboral de las y los jóvenes participantes, independientemente de los conocimientos que pueden tener.

3.3.2. Opiniones de las personas participantes sobre las condiciones sociolaborales de inmigrantes marroquíes en España

A raíz de las experiencias de las personas participantes y también las de su entorno, vemos que en muchos casos las y los inmigrantes marroquíes se dedican a trabajos que se caracterizan por ser duros, mal remunerados y de menor cualificación.

“A raíz de que estas buscando y buscando y no encuentras nada, o no te contratan por x motivo; o por el pañuelo o porque eres de fuera como suelen llamar, pues buscas en algo de menos importancia donde se contrata a cualquier persona” (P.4-Nawal).

“Yo la verdad por lo que he visto, por el entorno y las experiencias de la gente cercana he visto que los marroquíes solo trabajan en trabajos duros físicamente (P.5-Chahd).

“Es lo más común por ser extranjero, en casos de algunos que no tienen papeles en regla se ven obligados a aceptar condiciones difíciles [...]” (P.1-Hasan).

Para sintetizar, cada participante puede tener puntos de vistas diferentes en base a lo que ha vivido desde su llegada a la sociedad de acogida. Algunas y algunos, desgraciadamente, consideran que no se han integrado y no han tenido el éxito esperado por los motivos que se han mencionado anteriormente. En este

caso se puede citar a la participante Nawal (P.4) que señaló varias veces durante la entrevista y los encuentros realizados que no ha conseguido los objetivos deseados y se siente frustrada porque imaginaba tener una vida mejor. Es el mismo caso de Hamid (P.2), que considera que no ha logrado los resultados deseados y opina que es necesario un cambio en las políticas de integración de las y los inmigrantes marroquíes. Por su parte, la participante Ferdaous (P.6), considera que a pesar de que en la actualidad tiene relaciones en la sociedad española, a nivel laboral no ha tenido oportunidades para crecer:

“Bueno en verdad he tenido amigas he tenido relaciones. Pero en el caso de trabajo como no he tenido estudios, no he tenido un buen nivel pues la verdad que no. En el caso de los cursos, si llevas pañuelo estás perdiendo tiempo; porque pierdes así la oportunidad de trabajar”.

No obstante, otros y otras, a pesar de las dificultades que han tenido al principio, consideran que están integrados en la sociedad española y se sienten satisfechos con los logros sociales y laborales que han conseguido; como el caso de Yasin (P.3) que es el único participante que ha logrado trabajar en algo relacionado con los estudios que ha realizado (Electromecánica). Asimismo, considera que ha tenido éxito tanto a nivel laboral como social. Por su parte, Chahd (P.5) a pesar de que ha tenido muchas dificultades, se siente integrada en la sociedad española:

Bueno personalmente podría decir más o menos sí, porque he sido insistente he conseguido abrirme a la cultura española he aprendido bien el idioma, por eso yo diría en mi caso sí. (P.5-Chahd).

A lo largo de las entrevistas y los encuentros realizados la mayoría de las personas participantes han opinado que hay que mejorar varios aspectos para conseguir la inclusión de las y los jóvenes marroquíes en la sociedad española. En general, hemos notado un cierto disgusto con las experiencias que han tenido. Como hemos visto, excepto el participante Yasin (P.3), todas las personas informantes han demostrado que han tenido diferentes obstáculos que les impidieron conseguir los logros académicos y laborales deseados. En general, se puede decir que la incorporación tardía al sistema educativo español ha influido de forma negativa en la inserción sociolaboral de la mayoría de las personas participantes.

Otro punto que merece ser destacado es el relacionado con las experiencias de las dos chicas que llevan Hiyab: Nawal (P.4) y Ferdaous (P.6); las dos han tenido experiencias muy complicadas sobre todo en lo que respecta a la inserción en el mundo laboral. Todo ello corrobora que se necesita un cambio en la manera

de cómo se perciben las y los inmigrantes en la sociedad española, especialmente las y los marroquíes, con el fin de evitar el fracaso y la discriminación de este colectivo.

4. Conclusiones

“La finalidad de la educación es hacer que las personas seamos libres y autónomas, pensadores críticos, capaces de tomar decisiones sobre nuestra vida, participantes activos en la vida política y social” (Aguado y Mata, 2017, p.21). Gracias a las aportaciones de las personas participantes hemos podido sacar información muy relevante que ha enriquecido nuestra investigación. Las y los jóvenes informantes se han puesto de acuerdo sobre la importante influencia que tienen las diferencias con las que puede llegar el alumnado marroquí a los centros educativos españoles. Especialmente, las diferencias lingüísticas, que inciden en el rendimiento académico de este tipo de alumnado y en sus relaciones sociales tanto dentro como fuera del centro educativo. En este sentido, el problema lingüístico ha sido determinante. Asimismo, el hecho de llegar de un sistema educativo totalmente diferente para incorporarse al nivel de educación secundaria ha condicionado la vida escolar y social de la mayoría de las personas participantes.

Las estrategias de integración utilizadas han sido criticadas por parte de las personas participantes, ya que consideran que no se da la importancia suficiente a los aspectos culturales y el bagaje con el que llega el alumnado marroquí de su país de origen. El apoyo psicológico al alumnado marroquí de incorporación tardía es un elemento imprescindible para su inclusión y su éxito académico y social. La valoración de los conocimientos previos y la cultura de origen de este tipo de alumnado son aspectos que pueden mejorar su autoconcepto y su sociabilidad, que se consideran factores claves que permiten la consecución de logros académicos y sociolaborales. Los sentimientos de impotencia, timidez y soledad, impulsados por el desconocimiento y los malos resultados, son problemas que pueden acabar con la vida escolar de este colectivo de forma prematura y obstaculizar su inclusión en la sociedad de acogida.

Por otra parte, según la opinión del grupo participante, es necesario un cambio en las estrategias de clases de apoyo lingüístico para facilitar la inclusión del alumnado de incorporación tardía al sistema educativo español. Por tanto, queda patente que se necesita una innovación en los paradigmas de los centros educa-

tivos; especialmente en lo relacionado con el proceso de enseñanza del español como lengua extranjera; eso es porque, el desconocimiento de la lengua del centro se considera el desafío más difícil al que se enfrenta este tipo de alumnado. La experiencia escolar ha marcado la vida de la mayoría de las y los jóvenes participantes, ya que las dificultades a las que se han enfrentado en los centros educativos han tenido sus consecuencias en la vida sociolaboral de los mismos. Todo ello, demuestra el papel primordial que desempeñan los centros educativos en preparar las y los ciudadanos y dotarles de conocimientos, capacidades y competencias que les permiten afrontar las dificultades de la vida. En este sentido, es conveniente destacar la importancia que tiene la formación intercultural del profesorado para poder responder a las necesidades de todo el alumnado. Es indudable que el profesorado puede tener diferentes dificultades a la hora de trabajar con el alumnado inmigrante como: el desconocimiento de la lengua y cultura de origen, el poco tiempo para adaptar las clases al nivel de este tipo de alumnado etc. Por eso, la presencia del alumnado marroquí en el aula requiere los recursos y la preparación adecuada del profesorado para una educación inclusiva, de calidad que rechaza todo tipo de marginación y exclusión.

A pesar de las buenas expectativas que tenían las madres y los padres de las personas participantes respecto a la escolarización de sus hijas e hijos en España, se puede hablar de un grave distanciamiento entre familia y centro. En este caso, las y los progenitores han tenido una escasa participación en los centros educativos; se trata de una distancia que viene motivada por dos factores principales: en primer lugar, el nivel cultural que se considera una barrera importante que ha impedido la participación activa de las familias de las personas participantes en el centro. En segundo lugar, la situación sociolaboral, ya que las largas horas de trabajo y las condiciones socioeconómicas se consideran factores importantes que pueden alejar a las madres y los padres marroquíes de los centros educativos españoles.

La participación de las familias marroquíes en la vida escolar de sus hijas e hijos no solo ayuda al alumnado a integrarse y conseguir los objetivos académicos, sino también puede ser un factor clave en la integración de las madres y los padres en la sociedad de acogida. Por tanto, los centros educativos han de coordinar con otras instituciones y con los diferentes actores sociales para facilitar la integración de las familias mediante programas de enseñanza del español, formación destinada para las madres y los padres etc. Es evidente que para construir una sociedad intercultural el grupo cultural mayoritario también tiene que adaptarse y aceptar las costumbres de las minorías. El Islam, religión profesada por la

mayoría de las y los marroquíes, en muchos casos puede tener una connotación negativa y amenazadora en la sociedad española. Lo que causa una situación de segregación y aislamiento de la comunidad marroquí. Se trata de una situación complicada en la que la comunidad marroquí y la española tienen que trabajar codo con codo para eliminar las barreras y los estereotipos que causan la exclusión y la marginación de los grupos minoritarios. Existen varios obstáculos que inciden negativamente en la vida sociolaboral de las y los jóvenes marroquíes. Por eso, es imprescindible aplicar políticas de igualdad con el fin de garantizar la participación activa en la vida pública de todas y todos, independientemente del origen, religión o aspecto de las personas; erradicando así todo tipo de discriminación.

5. Referencias bibliográficas

- Aguado, T., Mata, P., (Coord.) (2017). *Educación intercultural*, UNED.
- Batanero, J. M. (2005). Inmigración y educación en el contexto español: un desafío educativo. *Revista Iberoamericana de Educación*, 36 (11).
- Carballo, R. F. (2001). La entrevista en la investigación cualitativa. *Pensamiento actual*, 2(3).
- Consejo Económico y Social. (2019). *La inmigración en España: Efectos y oportunidades*. <http://www.ces.es/documents/10180/5209150/Inf0219.pdf>
- Datos Macro (2019). *La inmigración en España según país de origen*. <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/espana>
- Gómez, D. R., y Roquet, J. V. (2009). *Metodología de la investigación*. Universitat Oberta de Catalunya.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (2019). *Sistema estatal de indicadores de la educación*. <http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:627dc544-8413-4df1-ae46-558237bf6829/seie-2019.pdf>
- Rodríguez-Gómez, G., Flores, J. G., y Jiménez, E. G. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Aljibe

Capítulo XIX.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA INTEGRACIÓN DEL INMIGRANTE

YOUNES SLIMANI ¹

Universidad Sidi Mohamed Ben Abdellah de Fez

1. Introducción

La migración es un fenómeno social arraigado en la historia de la humanidad. Se produce, generalmente, como respuesta a las múltiples necesidades del ser humano. Si bien las razones subyacentes a los movimientos migratorios pueden ser diversas (guerras, hambrunas, reunión familiar, mejora de la calidad de vida, etc.), confluyen todas en el “*movimiento geográfico de individuos o grupos*” (Real Academia Española, 2014) desde su país natal (de partida) a otro país (de acogida). Este tránsito incesante de personas de un sitio a otro supone también el traslado de culturas y hábitos propios de los inmigrantes; lo cual engendra ineludiblemente ciertas transformaciones no solo en el panorama social, sino también en muchos aspectos culturales de los países de destino. De ahí que la heterogeneidad sociocultural en las sociedades receptoras sea una cuestión inevitable.

España es un país de inmigración por excelencia, donde el número de los residentes extranjeros conoce un aumento ininterrumpido, sobre todo desde finales del S. XX. Hoy en día, la población extranjera en España supera los 5.512.558 de personas, (Instituto Nacional de Estadísticas, 2022) repartidas entre ciudada-

¹ Doctorando de la Universidad Sidi Mohamed Ben Abdellah de Fez, Marruecos.

nos de países de la Unión Europea; otros provenientes de países “desarrollados”, no pertenecientes a la Unión Europea; nacionales de países europeos recién incorporados a la UE y, por último, ciudadanos pertenecientes a los países “subdesarrollados” o “en vías de desarrollo” procedentes de otras latitudes del mundo. Estos flujos de inmigrantes influyen en la homogeneidad sociocultural del país, dando lugar a una diversidad de etnias y culturas dentro de una misma sociedad.

Si la cuestión del estatuto jurídico de los inmigrantes resulta un tema de gran envergadura y, de hecho, ocupa un espacio considerable en las agendas políticas y gubernamentales², su recepción e integración en la sociedad española tiene un lugar prioritario en muchos planes jurídicos³, programas sociales de organismos gubernamentales y no gubernamentales, sectores académicos, etc.

Debido a su cercanía geográfica al continente africano, España recibe a un número considerable de inmigrantes norteafricanos, especialmente aquellos procedentes de Marruecos. Según el INE, la población marroquí encabeza el inventario de los inmigrantes magrebíes que viven en España, con un total de 879.943 personas, seguida por los argelinos (63.685 prs.) y los tunecinos (3.091 prs.). (Instituto Nacional de Estadísticas, 2022) En este contexto, surge la necesidad de integrar a estos nuevos ciudadanos en los diferentes aspectos de la sociedad receptora.

El tema del inmigrante marroquí en España está presente en los debates sociales y en los medios de comunicación de masas, todos interesados por analizar esta cuestión y buscar soluciones a su integración, teniendo en cuenta las diferencias culturales entre las sociedades marroquí y española. En este sentido, notamos que la postura adoptada por cada periódico puede influir positiva o negativamente en la imagen de este inmigrante; lo que determina el grado de su aceptación en un nuevo contexto sociocultural.

A la hora de tratar la cuestión del inmigrante marroquí en la prensa española y de su integración social, surgen preguntas como: ¿Qué se entiende por integración social? ¿Cómo se interpreta la integración por parte de los inmigrantes y

² Cabe mencionar en este contexto, los artículos 10 y 13 de la Constitución de 1978; la Ley Orgánica 7/1985 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros; el Proceso de Regularización de 1991, entre otras.

³ Plan para la Integración Social de los inmigrantes aprobado en 1994; el foro para la Integración social de los Inmigrantes (1995) y la Ley de Extranjería” o Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

por parte de la sociedad española? ¿Cuál es la imagen transmitida por la prensa española del inmigrante marroquí? ¿Cómo se manifiesta la responsabilidad social de la prensa en la integración de los inmigrantes? ¿Y cómo puede contribuir la prensa en la integración social del inmigrante marroquí?

Estas cuestiones, entre otras, serán analizadas en este trabajo, partiendo de la hipótesis de que el lenguaje periodístico ejerce una gran influencia en la formación de la opinión pública. La imagen que transmite la prensa sobre el inmigrante marroquí determina en gran medida el grado de integración social del mismo y de su participación efectiva en la vida social del país de acogida.

En nuestro análisis nos basaremos fundamentalmente sobre la teoría de la *Agenda Setting*, del periodista y filósofo Walter Lippmann. Este autor pone en evidencia que los medios de comunicación tienen un impacto cognitivo poderoso sobre las masas, llegando a determinar, en muchos casos, qué es lo relevante, eludiendo así la postura objetiva y actuando como analistas de las realidades circundantes.

2. El lenguaje periodístico: características y funciones

La prensa es uno de los medios de comunicación más antiguos de los que se sirven las personas para informarse de los sucesos que les rodean y formar una imagen sobre los mismos. En la actualidad, la prensa, tanto impresa como electrónica, adquiere una difusión considerable entre los diferentes componentes de la sociedad. En ella la gente puede conocer noticias del entorno, amén de un análisis de las mismas. Todo ello se elabora en un lenguaje peculiar, con características específicas que le permiten conseguir sus funciones y objetivos.

2.1. Rasgos del lenguaje periodístico

El lenguaje periodístico es aquel “*empleado por los especialistas en comunicación masiva, con el fin de producir y difundir mensajes escritos o audiovisuales*”. (Martínez Albertos, 2009) Dispone de una serie de características que lo hacen diferente de otros lenguajes. En este contexto, Hurtado González afirma que este lenguaje “*posee determinadas características o propiedades que lo distinguen de otros usos, aunque, dada su pluralidad y diversidad, no resulta fácil aislar sus rasgos lingüísticos fundamentales*”. (González, 2003)

Si bien la tarea de matizar los rasgos del lenguaje periodístico es compleja, en la medida en que el estilo adoptado puede diferir de un autor a otro y de un periódico a otro, existen ciertas características comunes. Las principales son:

- La claridad: teniendo en cuenta que la comunicación periodística está destinada a un lector estándar y no especializado, los mensajes informativos que transmiten los periódicos deben formularse con ideas precisas y claras. Alexis Márquez señala que la claridad es un requisito indispensable del lenguaje periodístico, ya que la gran mayoría de los receptores son de un nivel cultural predominantemente medio y bajo y, en consecuencia, la información debe ser servida en un lenguaje que no exija gran esfuerzo para lograr su comprensión. (Márquez, 1996; Fernández De La Torriente, 1997)
- La concisión: los mensajes comunicados por la prensa deben acotarse a lo más relevante, a los mensajes de mayor valor comunicativo. Al respecto, Gonzalo Fernández subraya que la concisión resulta de utilizar solo palabras necesarias, justas y significativas para expresar lo que se quiere decir. (Fernández De La Torriente, 1997)

A estas características identificadoras del lenguaje periodístico Romero Gualda añade la heterogeneidad, que se manifiesta en:

- Los códigos utilizados: lingüísticos, paralingüísticos e icónicos. Son los códigos esenciales sobre los que se basa la prensa para conseguir sus metas.
- La contaminación del lenguaje periodístico con otros lenguajes como el político, el administrativo, el literario, etc.
- Los referentes, esto es, las noticias transmitidas pueden tratar diferentes temas: deportivos, religiosos, culturales, políticos, económicos, etc. (Romero Gualda, 1994, pp. 15-20.)

2.2. *Funciones de la comunicación periodística*

En periodismo, el lenguaje tiene generalmente tres funciones básicas: informar, educar y entretener:

- Función informativa: se considera como la finalidad principal de la prensa. Consiste en la entrega de noticias de diferentes ámbitos de la

vida con el objetivo de que el público se entere de lo que está pasando y de los diversos temas y sucesos de actualidad y de interés público. En este marco, González Márquez subraya que el lenguaje periodístico obedece a un carácter fundamentalmente comunicacional. (Fernández De La Torriente, 1997)

- Función educativa: se refiere al poder del lenguaje periodístico en la educación de masas. Esto quiere decir que se activa una serie de estrategias discursivas con la finalidad de dirigir la opinión y formar imágenes sobre determinados asuntos. En este sentido, Raigón menciona que esta función consiste en la producción y distribución sistemáticas de mensajes informativos de actualidad que contribuyen al proceso enseñanza-aprendizaje, logrando formar un ser capaz de elevarse al nivel de la civilización moderna. (Raigón, 1999)
- Función de entretenimiento: la comunicación periodística no se ciñe al mero hecho de transmitir noticias o de instruir y educar, sino que sirve también para entretener y deleitar a los lectores. Según Yanes, los textos periodísticos encuentran en la función de entretenimiento la posibilidad de brindarle al público un verdadero placer al leer las informaciones. (Yanes, 2005)

El empleo adecuado de las características del lenguaje periodístico y de sus funciones permite la consecución de los objetivos deseados. Asimismo, la pluralidad de los códigos utilizados hace que *“la manipulación periodística, entendida peyorativamente, sea bastante compleja y no baste, para advertirla, examinar lo puramente lingüístico que sería objeto de lo llamado manipulación discursiva”*. (Romero Gualda, 1994, pp. 15-20.)

Cabe subrayar que la comunicación periodística tiene múltiples dimensiones; por lo que ha sido tratada en diferentes campos del saber humano, llegando a establecer distintas teorías como la que comentamos a continuación.

2.3. *La prensa en el marco de la teoría de la Agenda Setting*

En los medios de comunicación en general, y en la prensa en especial, no siempre se somete al principio de la objetividad en el tratamiento de los hechos y en la presentación de las noticias, un principio imprescindible desde el punto de vista de la deontología del periodismo. En muchos casos, la prensa ejerce una clara influencia cognitiva sobre la sociedad, ya que trasciende los límites del aná-

lisis objetivo de la realidad y aporta interpretaciones de la misma. A este respecto, Crespo Fernández afirma: “*La prensa es el medio más fiable, invita en mayor medida que otros a la reflexión, además tiene mayor capacidad para fijar en el ciudadano determinados valores y modelos de referencia y para reproducir las ideologías imperantes y las concepciones sociales*” (Fernández Crespo, 2008, p.45)

El análisis de la influencia de los contenidos que transmiten los *mass media* surgió con el escritor y periodista estadounidense Walter Lippmann en su obra titulada *Public Opinion* (1922). Las pautas de esta teoría fueron desarrolladas posteriormente por McCombs y Shaw (1972), entre otros, bajo la denominación de la *Agenda Setting*.⁴ El postulado principal de esta hipótesis se fundamenta en que el comportamiento de la opinión pública es frecuentemente una respuesta no del entorno real circundante, sino que responde, más bien, a la influencia de los medios de comunicación:

Debemos la mayoría de las imágenes que están en nuestra mente a esos medios, hasta el punto de que, con frecuencia, no creemos lo que ven nuestros ojos hasta que lo leemos en la prensa o nos lo cuentan por la radio. [...] los medios no sólo nos dan información: guían nuestras propias experiencias. Nuestras normas de credulidad, nuestras normas de realidad, tienden a fundarse en dichos medios más que en nuestra experiencia fragmentaria (Lippmann, 2003, p. 29)

La teoría de la *Agenda Setting* advierte de que los medios de comunicación masiva configuran la “agenda pública”, esto es, establecen los temas, las cuestiones y los problemas públicos de los que hablan los ciudadanos.

Asimismo, McCombs utiliza la denominación *Framing* como extensión de la *Agenda Setting* y explicita que se trata de “*una agenda con un número restringido de atributos temáticamente relacionados para crear la imagen de un objeto*”⁵ particular”. (Maxwell McCombs, 2001, p 68)

En los artículos periodísticos, la disposición de las noticias y su grado de relevancia expresan, explícita o implícitamente, las formas de pensar y las convicciones de sus propios “patrocinadores”. Robert Entman menciona que es un proceso que consiste en “seleccionar y resaltar algunas facetas de los acontecimientos o problemas y establecer conexiones entre ellos para promover una interpretación, evaluación y/o solución particular”. (Entman, 2003)

⁴ Véase: Natalia Aruguete, “Agenda Setting y Framing: un debate teórico inconcluso”, *Más Poder Local*, N° 30, 2017.

⁵ Con “objeto” puede referirse a personas, cosas, temas, etc.

En la misma línea, Entman subraya:

La organización de las noticias da forma a sus reportes para causar reacciones favorables en los lectores y audiencias, y las reacciones anticipadas del público también pueden afectar la retórica y la acción de las elites políticas, que son los principales patrocinadores de las noticias (Entman, 1991)

Los medios de comunicación se sirven, como hemos mencionado, de códigos diferentes para darle mayor expresividad a la noticia y llegar finalmente a influir en el lector. En el caso de la prensa, los más utilizados son los códigos verbales (la palabra) y los visuales (la imagen). Además, se recurre a menudo a las figuras retóricas (metáfora, personificación, hipérbole, etc.) para comunicar noticias, analizarlas y dirigir la opinión pública. Por su parte, el uso de la imagen, que hoy en día predomina en diferentes medios, es primordial, puesto que su influencia es inmediata, no da tiempo a la reflexión ni al razonamiento. El uso de la imagen en la prensa es de gran envergadura ya que se dirige directamente a la emotividad.⁶ En este contexto, según Giovanni Sartori, “lo esencial es que el ojo cree en lo que ve; y, por tanto, la autoridad cognitiva en la que más se cree es lo que se ve. Lo que se ve parece “real”, lo que implica que parece verdadero”. (Sartori, 1998, p. 72) Entonces, la prensa se sirve de recursos visuales variados e impactantes (colores, formas, fotos, caricaturas, etc.) que refuerzan los titulares de las noticias presentadas.

Los recursos lingüísticos y visuales utilizados por la prensa en la transmisión de sus noticias constituyen la punta de lanza que ataca la sensibilidad del público con mensajes subliminales y defiende las posturas de los periódicos frente a los diferentes temas de actualidad. Entonces, los mensajes que comunica la prensa “*actúan ante la sensibilidad del público y, desde allí, aceleran respaldo u oposición respecto de un determinado escenario*” (Aruguete, 2016, p. 142)

En lo que sigue analizamos la representación de los inmigrantes marroquíes en la prensa española y su relación con su integración social. Pero antes, nos parece oportuno hacer una aproximación conceptual breve a lo que se entiende por “integración social”, tanto desde la postura del inmigrante como desde el punto de vista de la sociedad receptora.

⁶ Campo de acción de la semiótica visual o de la imagen que se interesa por la interpretación y el análisis de la imagen, los colores, los iconos, etc.

3. El concepto de “integración social” del inmigrante

La integración es un término amplio, que abarca diferentes aspectos relacionados con la vida del inmigrante en el país de acogida: aspecto legal, familiar, escolar, cultural, sanitario, social o convivencial, etc. En España se concibe el tema de la inmigración como una necesidad y al mismo tiempo como un problema. Por una parte, la llegada de los inmigrantes –sobre todo los marroquíes– viene como repuesta a la demanda creciente de mano de obra en ciertos sectores económicos (construcción, turismo, agricultura, servicio doméstico, etc.). Los inmigrantes constituyen un potencial laboral considerable para el desarrollo económico y se consideran como un elemento esencial que dinamiza la actividad económica de España. Por otra parte, el flujo de los inmigrantes pertenecientes a sociedades y culturas diferentes crea ciertos problemas de integración en la sociedad receptora. En este contexto, surge la polémica acerca de la definición de la “integración social del inmigrante”: ¿abandonar los lazos sociales y culturales (costumbres, creencias, convicciones, familia, etc.) que los unen con su origen o mantener un cierto equilibrio y adaptarse a los fundamentos socioculturales de la sociedad acogedora, conservando su cultura de origen y contribuyendo a la diversidad cultural del país acogedor?

Sobre la cuestión de la integración de los inmigrantes, la Secretaria General de la OCDE, Mari Kiviniemi, afirma:

Las iniciativas destinadas a integrar a los migrantes deben comenzar desde el momento en que llegan y mantenerse en el tiempo. Los dirigentes locales saben cuáles son las mejores oportunidades para los recién llegados y la contribución que pueden aportar los migrantes, desde colmar las carencias del mercado laboral hasta crear una cultura más diversificada que beneficie a todos los residentes. Los gobiernos nacionales deben colaborar con los dirigentes locales desde el primer día para garantizar la integración satisfactoria de los migrantes. (Kiviniemi, 2018)

Carlos Giménez concibe la integración de los inmigrantes como una responsabilidad bilateral que incumbe tanto a la sociedad receptora como a los propios inmigrantes. Según él, la integración es:

La adaptación mutua entre dos segmentos socioculturales diferentes pero iguales en derechos y obligaciones, y no como un proceso de ajuste unilateral del polo dominado. Todo proceso de integración requiere el cambio de los dos polos de la relación, el que se trata de integrar y la sociedad que está dispuesta a integrar. (Giménez, 1996)

Por tanto, la integración social del inmigrante se puede concebir como una responsabilidad compartida entre el inmigrante y los diferentes componentes jurídicos, políticos y sociales del país acogedor. Es el hecho de disfrutar de los mismos derechos que los demás ciudadanos, respetando las normas y leyes de la sociedad acogedora y manteniendo plenamente la identidad personal.

A continuación, procedemos al análisis de las concepciones y percepciones difundidas por algunos diarios sobre el inmigrante marroquí y la contribución de estos a su integración en la sociedad española.

4. El inmigrante marroquí en la prensa española

Cabe recordar, al principio, que el tratamiento del tema migratorio en los periódicos españoles se relaciona, en la mayoría de los casos, con el inmigrante marroquí. Las imágenes proyectadas se asocian frecuentemente con rasgos negativos y visiones estereotipadas de su origen, sus creencias, sus convicciones, sus costumbres y sus tradiciones, etc. En este contexto, Granados Martínez afirma:

Los marroquíes son tratados por lo general en la prensa escrita por su condición de ‘súbditos’ marroquíes –contrarios a nuestros intereses agrícolas o pesqueros y enemigos de nuestra integridad territorial–, en su condición de musulmanes –fieles al islam, fanáticos, conflictivos, violentos, machistas–, en su condición de trabajadores, que pueden competir con los autóctonos, y, finalmente, en su condición de ‘pre-modernos’ –contrarios a la modernidad europea, al progreso y al bienestar social y económico representado por las democracias parlamentarias del “Primer Mundo. (2004)

Generalmente, el inmigrante marroquí se identifica en el pensamiento popular español con tres rasgos esenciales: la procedencia geográfica (africano), la creencia religiosa (musulmán) y la pertenencia étnica (árabe)⁷. Cada uno de estos elementos se relaciona con connotaciones diversas, en su mayoría negativas.

4.1. Procedencia geográfica

Como se trata de un ser procedente de África, la imagen del inmigrante marroquí se somete a dualidades múltiples, entre las que mencionamos: Norte/Sur,

⁷ A sabiendas de que muchos marroquíes se identifican con bereberes, y hay otro que no son musulmanes.

desarrollado/subdesarrollado, blanquitos, rubios y con ojos azules/ negros y con ojos blancos; entre otras. Con los primeros elementos de estos binomios se remite al mundo rico, desarrollado, próspero, civilizado, culto; mientras que con los segundos se refiere a la pobreza, la incultura, la miseria, etc.

— EL PAÍS, 19 de mayo de 2021

≡ **EL PAÍS** SUSCRÍBETE 

CRISIS MIGRATORIA >

“Es la ‘marcha negra’, venimos de todo Marruecos”

Marroquíes y subsaharianos buscan en Ceuta una salida a su ruinoso situación económica agudizada por la pandemia



La policía española intenta dispersar a los migrantes en la frontera entre Marruecos y el enclave español de Ceuta, el martes. En vídeo, las imágenes de las llegadas el martes y el miércoles.
 Vídeo: FADEL SENN/ AFP | REUTERS-QUALITY

En este artículo se trata el tema de la crisis migratoria entre España y Marruecos. La imagen tiene un rápido procesamiento visual. En ella se ve una familia (hombre con su mujer y su niña) hablando con un policía español. La imagen se focaliza en las direcciones opuestas que indican cada uno de ellos con sus manos. El título aparece entre comillas, en primera persona del plural como interpretación de lo que supuestamente dice la familia al policía: “Es ‘la marcha negra’ venimos de todo Marruecos”. Para entender este mensaje lingüístico se necesita un cierto conocimiento histórico y una interpretación pragmática del mismo. El escritor utiliza,

como recurso lingüístico, un concepto paradójico que despierta cierto sentido de humor. Utiliza la “marcha negra” por analogía a la “Marcha Verde” (6 de noviembre de 1975), la fiesta nacional que conmemora la unificación de las dos partes, norte y sur de Marruecos. Ese día, muchos marroquíes provenientes de “todo Marruecos” se fueron en grupos al sur del Reino, después de la salida de España. Entonces, por analogía a este acontecimiento histórico épico nacional, pintado de verde, el escritor califica irónicamente el flujo de los inmigrantes por Ceuta con un acontecimiento histórico parecido, pero esta vez no de color de “esperanza” sino de color negro. En el subtítulo el escritor explicita el motivo del color, refiriéndose a que los inmigrantes que cruzan “buscan en Ceuta una

salida a su ruinoso situación económica agudizada por la pandemia.” Entonces, esta noticia deja en evidencia la relación del inmigrante marroquí con la pobreza y transmite la imagen de que los inmigrantes marroquíes ya vienen en grupos familiares completos (padres e hijos).

— EL MUNDO, 18 de enero de 2022

Esta noticia trata el mismo problema: la inmigración proveniente del sur. En el título el escritor compara metafóricamente este problema con una “*asignatura pendiente*”, aludiendo a que se trata de un escollo persistente en la frontera sur, que aún no tiene solución. En la fotografía aparece un inmigrante saliendo del mar y detrás de él se ven otros más que vienen nadando. La idea del peligro lo constituye la postura del joven que, si bien parece agotado, se nota en su mirada una decisión firme de seguir adelante. Una postura parecida a los “zombis” que reinan en las películas de terror.



EL MUNDO Suscríbete por 1€

Opinión EDITORIALES

EDITORIAL · Opinión

Marruecos sigue siendo asignatura pendiente

Llegada de un inmigrante a Ceuta. Brais Lorenzo EFE

Actualizado Martes, 18 enero 2022 - 01:33

El rey Felipe VI ha pedido consolidar «ya una nueva relación» con Marruecos, claramente

4.2. Pertenencia religiosa y étnica

Las noticias sobre los árabes y musulmanes de España y sus ritos ocupan un lugar destacado en los artículos periodísticos, ya que se consideran como rasgos culturales identificadores del inmigrante marroquí, que lo hacen diferente de las personas pertenecientes a la cultura de la sociedad receptora. En muchos casos, se presentan como aspectos polémicos, como vemos a continuación:

— EL PAÍS, el 28 de julio de 2007

≡ EL PAÍS

SUSCRÍBETE

**Domingo**

REPORTAJE:

Musulmanes en España**JOSÉ LUIS BARBERÍA**

28 JUL 2007 - 00:00 CEST



Recalentada en el miedo y en la amalgama de religión, terrorismo y política que exporta Al Qaeda, la islamofobia avanza en toda Europa, mientras en España, de la mano de la inmigración, fundamentalmente marroquí, el islam multiplica sus adeptos y sus espacios de culto. A las 450 mezquitas u oratorios registrados oficialmente hay que añadir medio centenar más en tramitación de



200.000 adolescentes y niños forman la segunda generación de musulmanes nacidos ya en España



"¿Por qué me miran a mí cuando se produce un atentado?", pregunta el universitario marroquí Said Kirlani



Dentro de muy pocas décadas, blanco y católico dejarán de ser rasgos definitorios del español

En este reportaje se explica la situación de los musulmanes en España. Se menciona una serie de problemas ideológicos y políticos de los que sufre Europa y que despiertan un sentimiento de miedo a los musulmanes. Además, se describe la situación de España ante este "problema" preocupante, puesto que el peligro "siempre viene del sur". Entonces, según el escritor, "*en España, de la mano de la inmigración, fundamentalmente la marroquí, el islam multiplica sus adeptos*". Con esta declaración se transmite al lector la idea de que existe una relación directa entre "terrorismo", "Al Qaeda" y "el islam", pero no cualquier islam, sino el de los inmigrantes, y "*fundamentalmente el marroquí*". Después, el escritor advierte de su número creciente en España, lo que significa automáticamente el crecimiento de la inseguridad. Por eso, el universitario marroquí Said Kirlani se pregunta en el mismo reportaje: "*¿Por qué me miran a mí cuando se produce un atentado?*". El temor que se transmite en este reportaje lo corroboran las cifras presentadas sobre la construcción de mezquitas y centros religiosos. Con esto, el escritor quiere relacionar estrechamente cualquier inmigrante marroquí con el islam y con los problemas de seguridad que vive Europa. Los mensajes emitidos en este reportaje se dirigen directamente al lado emocional del lector más que al lado racional.⁸

⁸ El sexto método del decálogo de "la manipulación mediática" (Noam Chomsky, 2013)

— EuropaPress, el 18 de febrero de 2020

En este artículo la cifra de “2 millones” de musulmanes en España encabeza el titular anunciando el crecimiento de los adeptos de esta religión calificada por muchos periódicos de “violenta” y suscitadora de “problemas culturales” para Occidente. El uso de las cifras y estadísticas sobre el crecimiento de los musulmanes e inmigrantes no cesa de presentarse como referencias oficiales y fidedignas que constituyen, al mismo tiempo, una señal de alarma para la cultura receptora.

La fotografía utilizada en este artículo muestra unos musulmanes haciendo la oración en filas. En el comentario se menciona que se trata de un acontecimiento religioso celebrado en “la periferia de una ciudad autónoma”, señalando que el número de musulmanes que han acudido al rezo es de “3.500 personas”. La mención intencionada del lugar de la oración “la periferia de...”, del número de personas “3.500” y la disposición de los musulmanes, todo el acto se presenta como si fuera la preparación para una invasión musulmana en las periferias que pronto llegará al interior.

En muchas noticias publicadas por la prensa española al inmigrante marroquí se le nombra por su origen “marroquí” y se relaciona con una serie de problemas sociales como la violencia, la perversión sexual, el robo y el machismo; mientras que la mujer inmigrante marroquí se asocia con la sumisión, la marginación, etc. Como ejemplo mencionamos:



The image is a screenshot of a news article from Europa Press. At the top, the logo "europa press" is visible in red and black, with "SOCIEDAD" below it. The date "18 DE FEBRERO DE 2020" is displayed. The main headline reads "Los musulmanes en España superan por primera vez los 2 millones de personas". Below the headline are social media sharing icons for Facebook, Twitter, WhatsApp, and Email. A photograph shows a large group of people in white clothing performing collective prayer (sujood) on the ground in an open public square. Below the photo, the text reads: "Rezos colectivos al aire libre (Musalla) en una explanada de la periferia de la ciudad autónoma a los que han acudido más de 3.500 persona. - ANTONIO SEMPERE/EUROPA PRESS - ARCHIVO". At the bottom, it says "MADRID, 18 Feb. (EUROPA PRESS) -".



MADRID. Un ciudadano marroquí llamado Issia Arejoune, de 39 años, fue detenido ayer por la Policía Municipal después de haber asestado varios cuchilladas a su compañera sentimental, cuya identidad responde a las iniciales A. A. F., de 35 años, en la calle Bravo Murillo la noche del pasado martes.

Ilustración 1ABC, EL 8 DE ENERO DE 2003



Detenido un marroquí por abusar de su hija y prometerla en matrimonio

- El padre había prohibido a la menor salir de casa para no tener que relacionarse con amigas españolas o de nacionalidades que no fueran la marroquí.

Ilustración 2 ABC, el 20 de octubre de 2003



Detenido un joven marroquí por dos agresiones sexuales la misma noche a punta de navaja en Alicante

- Una de las mujeres ha sufrido una violación y la otra una herida punzante en un muslo, y el arrestado ha robado a ambas

Ilustración 3: ABC, el 09 de diciembre de 2020



Ilustración 4: El Pats, el 19 de febrero de 2018



Ilustración 5: OK Diario, el 21 de marzo de 2022



Ilustración 6: El Mundo, el 24 de agosto de 2016

El impacto de esta imagen es especialmente llamativo: cuatro policías armados rodean a una mujer con bañador islámico, la sancionan y le piden que, si no respeta las normas de indumentaria vigentes, debe abandonar la playa. Antes de informar, el objetivo esencial de esta imagen es alimentar la intolerancia y someter la convivencia a tensiones innecesarias.

A través de esta foto se pretende acusar nuevamente al *islam* de retrógrado y calificar a la mujer musulmana como un sujeto sumiso y víctima de su cultura. La policía, en este caso, representa una misión “emancipadora”. Esta idea se ha fundamentado a partir de la consideración de las mujeres que se cubren, lo hacen bajo la imposición de sus maridos o de sus familiares. Se trata de una concepción reduccionista, que siempre ha presentado a la mujer árabe, musulmana y marroquí de forma estereotipada, como un objeto exótico y sumiso, sin capacidad de decisión propia, lo que justificaría a su vez que “para liberarla”, el Estado debe tomar la decisión por ellas.

La visión negativa y estigmatizada del inmigrante marroquí y de sus prácticas culturales en los países occidentales lleva a algunos “pensadores” a dar sentencias sobre la compatibilidad o no del *islam* con las normas culturales de Occidente. Voces que encuentran un sitio en algunos periódicos. A continuación, mencionamos el ejemplo siguiente:



LIBROS

Giovanni Sartori: «El islam es incompatible con Occidente»

- Giovanni Sartori es uno de los pensadores más críticos con la integración de los musulmanes en Europa: «A quienes no aceptan nuestras normas se les debe colocar en la frontera»

En este artículo Giovanni Sartori, que se presenta como “crítico de la integración de los musulmanes en Europa”, afirma que “el islam es incompatible” con los principios y la cultura de Occidente. Esta sentencia se presenta en un lenguaje tajante, como una conclusión que sale de boca de un “pensador, intelectual” y no de cualquiera. En el párrafo que sigue, Sartori ofrece una propuesta para este problema: “A quienes no aceptan nuestras normas se les debe colocar en la frontera”. Entonces, descarta cualquier posibilidad de entendimiento y de convivencia entre

musulmanes y occidentales incitando a la discriminación y a la división entre los componentes de la sociedad, en cuyo idioma está redactado este artículo (la española).

Por tanto, constatamos que la visión predominante en la prensa española sobre las prácticas religiosas de los inmigrantes marroquíes es completamente negativa y estereotipada, basada en valoraciones, tópicos y prejuicios negativos y tergiversados. Los mensajes de odio y desprestigio transmitidos por algunas fuentes periodísticas influyen en la imagen que se tiene de ellos, llevando a veces a conductas y actos violentos de índole islamófoba o xenófoba. Como ejemplo exponemos la noticia siguiente:

En esta noticia llama la atención la declaración del guardia civil, que parece ser una justificación de su crimen contra un conductor marroquí, mediante argumentos llenos de odio y xenofobia: “Antes de que un moro nos revente de un bombazo, lo reventio yo”. La relación directa que hace el agente entre “un moro”⁹ (marroquí) y “reventar con bombazo” desvela cierto miedo generalizado a todo inmigrante marroquí, porque la representación que tiene el guardia civil sobre la víctima es: inmigrante marroquí = moro = terrorista = hay que reventarlo. Generalmente, la Guardia Civil garantiza y vela por la seguridad de los ciudadanos españoles, de ahí que el uso de la primera persona del plural “nos reventio” signifique que la víctima (*moro*) constituye una amenaza a la colectividad que son, en este caso, los españoles, incluido el guardia civil. De este modo, se fomenta la idea de extranjeros (inmigrante marroquí) versus nativos.

A diferencia de las voces periodísticas que consolidan los estereotipos negativos, generando una opinión pública desvirtuada sobre el inmigrante y arrojando implícitamente semillas de miedo y, por ende, de rechazo, existen algunos periodistas que muestran una inclinación moderada. Como en el caso siguiente:

En este artículo el periodista muestra un discurso bastante abierto a la diversidad cultural, fomentando el punto común que une a los diferentes grupos socioculturales: “ser español”. En la fotografía aparecen unas personas jóvenes, de diferentes pertenencias étnicas y creencias religiosas. En las primeras líneas el escritor menciona que España no estaba habituada a la heterogeneidad, porque era “un país emigrante en casi toda su historia reciente, albergó siempre una sociedad homogénea, poco habituada a lo diferente”.

⁹ Que puede referirse peyorativamente o no –según el emisor, el referente, y la situación– a: marroquí, norteafricano, musulmán, etc.



ES NOTICIA Rubiales Viruela del mono transmisión sexual Guerra Ucrs

ABC SUSCRÍBETE

MADRID



El guardia civil detenido: «Antes de que un moro nos revente de un bombazo, lo reventio yo»

- El arrestado sacó al coche de la víctima de la carretera tras una discusión. Ayer ingresó en prisión

 Carlos Hidalgo
@carloshidalgo_

Madrid · Actualizado: 28/04/2016 13:23h

Pero ahora ya es el tiempo de abandonar esta idea y admitir la diversidad sociocultural: “Ser español ya no es lo que era. La respuesta estereotipada –blanco, católico y bajito– es cada vez menos realista.”



A lo largo de nuestro análisis hemos destacado la aparición de casos donde el tratamiento del inmigrante marroquí se hace desde un punto de vista positivo. Si bien son casos reducidos y se limitan a periódicos locales, de difusión mínima entre los ciudadanos españoles, se pueden considerar como lumbres de esperanza hacia un futuro mejor. Como ejemplo, exponemos aquí los dos casos siguientes:



Ilustración 10: La Opinión, el 08 de mayo de 2022



Ilustración 11: EL ESPAÑOL, el 13 de diciembre de 2021

5. Conclusiones

Este trabajo constituye un acercamiento al papel fundamental de los medios de comunicación de masas, sobre todo la prensa escrita, en la configuración de la imagen pública. Es, a la par, mediadora de la información y formadora de la opinión general. Se trata de una responsabilidad gobernada por ciertos principios deontológicos en el tratamiento de los hechos, que no siempre se respetan. El estudio del tema de la imagen del inmigrante marroquí en la prensa española y la contribución de ésta en su integración nos ha permitido llegar a las siguientes conclusiones:

- El lenguaje de la comunicación periodística se sirve de medios variados, visuales y lingüísticos, eficientes para transmitir mensajes subliminales y sensacionalistas, que reflejan el punto de vista del periódico/fuente y le permiten conseguir sus metas.
- Los mensajes de los diferentes periódicos españoles sobre la inmigración marroquí son capaces de orientar la opinión pública y responsables de los efectos positivos o negativos que dejan en sus lectores.
- El discurso islamófilo, que impera en algunos artículos, presenta la inmigración como una amenaza, excluyendo al inmigrante de cualquier enfoque que lo considere como un ciudadano con obligaciones y derechos, dando lugar a la polarización xenófoba.
- En la agenda informativa prima el choque más que el entendimiento; el enfrentamiento y la violencia más que el diálogo; la desintegración y la propagación de los estereotipos más que la presentación de modelos de integración; el exceso de voluntarismo y la ausencia de medidas concretas; la idealización del yo y la demonización del otro.
- Existe una relación de causa y efecto entre el discurso periodístico y la opinión pública, que puede desembocar en actos violentos producidos por desconocimiento e intolerancia religiosa y cultural.
- La prensa constituye una herramienta que contribuye en el diálogo y el entendimiento culturales debido a sus principios deontológicos y a su responsabilidad social.

De acuerdo con estas conclusiones, es aconsejable dedicar un espacio mediático a las voces de la ciudadanía del mundo árabe e islámico y, en especial, a los inmigrantes marroquíes para identificar de manera precisa las dificultades de su

integración en la sociedad española. Al mismo tiempo, se debe prestar más atención a la faceta positiva de la inmigración a través de la presentación de aquellos modelos que han podido integrarse perfectamente en España. En la misma línea los medios de comunicación deberían interesarse más por los esfuerzos que se hacen a nivel académico (actividades de índole intercultural, investigaciones, etc., que se celebran en las dos orillas), a nivel económico y político, resaltando la convivencia entre los españoles y los marroquíes. Por último, cabe insistir en la necesidad de aceptar la alteridad y reconocer la diversidad cultural considerándola como un elemento enriquecedor de las culturas, sin imponer ningún modelo uniforme.

6. Referencias bibliográficas

- Aruguete, N. (2016, p. 142). *El poder de la agenda. Política, medios y público*. Buenos Aires: Editorial Biblos (2° ed.).
- Entman, R. M. (1991). Framing U.S. Coverage of International News: Contrasts in Narratives of the KAL and Iran Air Incidents. *Journal of Communication*, en: Natalia Aruguete *Agenda Setting y Framing: un debate teórico inconcluso*, Mas Poder, p.40, p.4.
- Entman, R. M. (2003). “Cascading activation: Contesting the White House’s frame after 9/11”. *Political Communication*, En Natalia Aruguete, “*Agenda Setting y Framing: un debate teórico inconcluso*”, Mas Poder Local, N° 30, 2017, p. 39, P. 417.
- Europea, C. (18 de 4 de 2018). *Integración de los migrantes: La Comisión y la OCDE publican una lista de comprobación para apoyar a las autoridades locales, regionales y nacionales*. Obtenido de https://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2018/04/18-04-2018-integra
- Fernández Crespo, E. (2008, p.45). *Inmigración discurso y medios de comunicación. El léxico de la inmigración: atenuación y ofensa verbal en la prensa alicantina*. Alicante,; María Martínez Lirola,.
- Fernández De La Torre, G. (1997). *Cómo escribir correctamente*,. Madrid,; Norma, cito en, Zavala González, et. al. “Importancia de las características y funciones presentes en el lenguaje periodístico de los medios impresos de Maracaibo”, *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, Vol. XVI, N°. 1, 2010. P. 23.
- Giménez, R. C. (1996). La integración de los inmigrantes y la interculturalidad. *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, n° 607, págs. 119-150.
- González, H. (2003). *El uso del lenguaje en la prensa escrita*,. Valladolid,; Universidad de Valladolid, p. 9.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2022). Obtenido de Población extranjera por comunidades y provincias, nacionalidad y sexo: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p04/provi/l0/&file=0ccaa002.px>

- Lippmann, W. (2003, p. 29). *La opinión pública*. España,: Cuadernos de Langre.
- Márquez, A. (1996). *La Comunicación Impresa. Teoría y práctica del lenguaje periodístico*,. Caracas: Vadel Hermanos,.
- Martínez Albertos, J. L. (2009). *El zumbido del moscardón. Periodismo, periódicos y textos periodísticos*,. Sevilla,: Comunicación social, p. 187.
- Martínez, A. G. (2004). El tratamiento de la inmigración marroquí en la prensa española. en: Bernabé López y Mohamed Berriane (dir.), “Atlas 2004 de la inmigración marroquí en España”, Madrid, 2004, Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos, U, 1-2.
- Maxwell McCombs, S. I. (2001, p 68). *The Convergence of Agenda Setting and Framing*. Londres: Routledge, cito en: Natalia Aruguete, “Agenda Setting y Framing: un debate teórico inconcluso”, Mas Poder Local, N° 30, 2017, pp. 36-42.
- Raigón, G. (1999). El periodismo educativo: objetivos. *Revista Latina de Comunicación*.
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española*,. Madrid,: Espasa-Calpe (23 ed.).
- Romero Gualda, M. V. (1994, pp. 15-20.). *El español en los medios de comunicación*,. Madrid,: Arco Libros.
- Sartori, G. (1998, p. 72). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Madrid,: Taurus.
- Yanes, R. (2005). La Crítica de Arte como Género Periodístico: un texto argumentativo que cumple una función cultural. *Razón y Palabra*, No. 45

Capítulo XX.

LA ISLAMOFOBIA EN EL ESTADO ESPAÑOL: UN ANÁLISIS INTERSECCIONAL Y DECOLONIAL

LUCÍA TEMBRÁS GUIMAREY¹

Universidade de A Coruña

1. Introducción

El Islam es la segunda religión más practicada en el mundo, con alrededor de 1.800 millones de personas (Acnur, 2017). En España, el número de Musulmanes² se corresponde con 2.091.656 de personas (UCIDE y Observatorio Andalusi, 2022), y forman parte de la categorización de minoría religiosa dentro del Estado español. Aunque la comunidad Musulmana se concibe como una única comunidad (*ummah*), hay una amplia diversidad dentro del Islam alrededor de todo el mundo, con particularidades y diferencias tanto dentro de las propias comunidades como entre países, aunque si bien es cierto que comparten unas bases comunes.

La islamofobia es un fenómeno muy relevante que afecta a la comunidad Musulmana. Un estudio realizado en España reveló que el 40% de las personas Musulmanas de España declaran haber sido víctimas de algún tipo de discriminación (Casa Árabe, 2007), de hecho, España ha sido reconocido como uno de

¹ Doctoranda de la Universidade da Coruña.

² Uso consciente de la mayúscula como ejercicio de reivindicación política-empoderamiento (Islam, Musulmán), contemplando algunas de nuestras normas ortográficas como expresión de las dinámicas de opresión y poder coloniales. Algunos países y lenguas sí que recogen la utilización de la mayúscula en estos casos, como por ejemplo en el inglés, donde el nombre de las religiones sí se escribe con mayúscula, o el alemán, donde todos los sustantivos, tanto comunes como propios, también las religiones, se escriben igualmente con mayúscula.

los países que más discrimina a los Musulmanes. Únicamente el 18,2% del total de personas que han experimentado una situación discriminatoria han afirmado haber presentado alguna queja, reclamación o denuncia (La Moncloa, 2021). Esta investigación pretende abordar el fenómeno de la islamofobia en España con el objetivo de poner sobre la mesa una cuestión tan relevante y con tan poca atención e intención resolutoria para poder dotarla de soluciones.

2. Objetivos

2.1. Preguntas de la investigación:

- ¿Existe islamofobia en el Estado español?
- ¿La población Musulmana o leída como tal percibe la islamofobia?
- ¿Está protegida la población Musulmana respecto a la discriminación islamófoba?

2.2. Objetivos generales

- Explorar el concepto de islamofobia y la existencia de la misma en el Estado español.
- Determinar la percepción de las personas Musulmanas respecto a la discriminación islamófoba.
- Proponer medidas de protección que persigan la discriminación islamófoba para ejercer incidencia política.

2.3. Objetivos específicos

- Describir la población objeto de estudio según sus características sociodemográficas.
- Determinar la percepción que tienen las personas Musulmanas o leídas como tal respecto a la discriminación hacia ellas mismas.
- Profundizar en el concepto de la islamofobia de género y la percepción del mismo.
- Establecer la percepción general respecto a la denuncia e infradenuncia de situaciones discriminatorias.

- Identificar los ámbitos en los que la discriminación a las personas Musulmanas es mayor.
- Explorar las bases conceptuales y procedimentales de la investigación interseccional y decolonial a fin de proponer medidas para afrontar la islamofobia.

3. Metodología

Para la realización de esta investigación se ha tenido en cuenta la utilización de una metodología mixta, combinando un estudio bibliográfico desde la perspectiva de la revisión bibliográfica como un tipo de metodología de investigación cualitativa, con la investigación cuantitativa, desde la cual se ha elaborado un cuestionario para su posterior análisis.

La perspectiva de la investigación es plural e interdisciplinar (Wirth, 1937, como se citó en Tamayo, 2004), guiada por los conceptos de decolonialidad (Quijano y Wallerstein, 1992) e interseccionalidad (Crenshaw, 1991) relacionados con la teoría crítica de la raza y los estudios decoloniales (Crenshaw et al., 1995).

3.1. Investigación cualitativa

3.1.1. Técnica de recogida de datos

Para llevar a cabo la investigación cualitativa, se han utilizado principalmente artículos de revistas científicas, libros, informes realizados por el Estado o por entidades especializadas y medios de comunicación. Se han utilizado palabras clave como “islamofobia”, “Musulmanes/as”, “interseccionalidad”, “decolonialidad” y “género”, así como otras palabras clave como “Islam”, “racismo”, “racismo antimoro”, “árabe”, “islamofobia de género”, “discriminación múltiple”, “feminismos Islámicos”, “España”, “cultura”, “discriminación”, “femonacionalismo” y “homonacionalismo”.

3.2. Investigación cuantitativa

3.2.1. Selección de la muestra: Población objeto de estudio

En base a los datos sobre la composición de la población Musulmana en España proporcionados por el Observatorio Andaluzí y UCIDE (2022), en los que se afirma

la existencia de 2.091.656 personas Musulmanas en territorio español, se ha seleccionado una muestra (original) de 551 personas mediante estrategias no aleatorias, concretamente bajo un muestreo bola de nieve, el cual ha facilitado un mejor acceso a la población. Se tiene en cuenta el posible sesgo de autoselección de la muestra, y, en relación con los mecanismos de control, cabe destacar que se ha llevado a cabo un cribado para eliminar los casos no válidos que resultaban sospechosos, por lo que, una vez recibidos los datos y tras su posterior limpieza, la muestra final se corresponde con 541 personas. Así a todo, es necesario seguir profundizando en la mejora en lo referido a garantizar la plena fiabilidad y validez de los resultados a través de los cuestionarios online. Por tanto, se trabaja con un error muestral del 4% con un nivel de confianza del 95%, sin embargo, se trata de un error estimado ya que desconocemos el dato oficial de población Musulmana ya que en España no se recogen oficialmente estos datos; únicamente contamos con aproximaciones estadísticas. Además, no poseemos información de la distribución de la población por sexo, por lo que nos es imposible asegurar la representatividad según sexo.

3.2.2. Técnica de recogida de datos

La técnica de recogida de datos empleada ha sido el cuestionario, diseñado de manera holística para abordar múltiples escenarios de la vida diaria y presentado en español con algunos ítems traducidos al árabe, urdu y francés. Se utilizó la página web Google Forms para aplicar el cuestionario y se difundió a través de diferentes vías, como redes sociales y aplicaciones de mensajería instantánea. Aunque también se expusieron algunos carteles con QR en distintos lugares frecuentados por personas Musulmanas, como las Mezquitas, Centros Culturales Islámicos o carnicerías halal, entre otros. El trabajo de campo se realizó en las fechas situadas entre el 22 de Marzo y el 17 de Mayo de 2022.

3.2.3. Proceso de análisis de los datos

En cuanto al proceso de análisis de los datos, este se realizó mediante un análisis descriptivo univariado mediante el cálculo de frecuencias y un análisis bivariado con el cálculo de tablas de contingencia y el estudio de la correlación mediante el análisis de Chi-Cuadrado. Se utilizó el programa Google Sheets y el SPSS para llevar a cabo el análisis.

Por tanto, en el apartado que procede a continuación, procederemos a exponer en profundidad los conceptos, características y antecedentes para situar nuestro propio estudio empírico, cuyos resultados analizaremos posteriormente.

4. **Justificación teórica y contexto**

Para poder abordar correctamente la cuestión de la islamofobia, se deben de analizar las estructuras de dominación y poder de las que emerge, bajo la combinación de las distintas teorías críticas que forjan las bases, y postcríticas que completan las carencias de estos análisis.

4.1. *Estructuras de dominación y poder*

4.1.1. La estructura socioeconómica

La perspectiva crítica de Karl Marx (Marx, trad. en 2004) nos ayuda a comprender cómo la sociedad de clases y la propiedad privada son la base de la dominación. Marx describió cómo en la antigüedad existía un modelo comunitario basado en la igualdad, pero con el tiempo surgieron distintas formas de organización socioeconómica, como el esclavismo, el feudalismo y el capitalismo. En cada sistema, la sociedad se divide en clases antagónicas: la clase dominante que posee los medios de producción y el poder del Estado, y la clase dominada que debe vender su fuerza productiva para sobrevivir. La estructura socioeconómica está compuesta por una infraestructura económica y una superestructura cultural. La infraestructura se refiere a las fuerzas productivas y las relaciones de producción, mientras que la superestructura incluye las instituciones y normas jurídicas y políticas, así como las ideas que legitiman el modelo productivo. En cada sistema de producción, independientemente de sus características propias, las clases sociales se encuentran basadas en esta dualidad. En la edad feudal la clase dominada era el campesinado; en la sociedad posterior a la revolución industrial, es decir, en la actualidad bajo el sistema capitalista, esta se corresponde con el proletariado.

Pero ¿cómo surge la dominación hombre-mujer y la estructura patriarcal?

4.1.2. La estructura patriarcal

También desde una perspectiva crítica, cabe destacar a Friedrich Engels (Engels, trad. en 2017) quien, basándose en autores como Bachofen y Morgan, planteó que la dominación hombre-mujer no es un hecho natural e inmutable, sino que tiene un origen concreto muy conectado con el surgimiento de la propiedad privada y la sociedad de clases. Aunque existen diversas teorías que fundamentan desde el biologicismo que el patriarcado surge con las primeras comu-

nidades de *homo sapiens*, lo cual es una afirmación errónea, ya que la división sexuada no conllevaba una subordinación de las mujeres, de modo que todas ellas participaban activamente de la supervivencia y manutención del grupo.

Por tanto, ¿cuándo y cómo surge el patriarcado? Hasta bien entrado en el periodo neolítico, el modo de producción no se caracteriza todavía por la propiedad privada (Engels, trad. en 2017). Durante este periodo se comenzarán a establecer las bases de la propiedad privada de los medios de producción, transitando desde las sociedades colectivistas de la supervivencia hacia las sociedades esclavistas. Comienza el patriarcado, produciéndose una reorganización de las relaciones de producción ya que la anterior división sexual del trabajo ya no responde a las crecientes necesidades y deseos de acumulación de excedente, por lo que el reparto desigual del tiempo libre va a propiciar la reorganización de la producción. Desde este momento las mujeres que desarrollaban labores de plantación y recolección se encargarán de forma predominante de la reproducción del grupo mientras que los hombres desarrollarán y controlarán las técnicas de explotación de las tierras y el ganado. Esto se puede traducir en que, los hombres se afianzan de los trabajos remunerados, generándose una posterior especialización, y por tanto una dominación plena de los trabajos que generan más riqueza y tiempo libre lo que también abordará el poder económico y político en la sociedad. Desde este momento se constituye la estructura patriarcal y comienza a desarrollarse, imponiéndose de un modo progresivo la patrilocalidad y patrilinealidad de manera que también se materializa la monogamia, el control de la sexualidad, y se constituye el matrimonio y la familia tradicional.

Acabamos de determinar, por tanto, cómo surge la opresión de género y la dominación hombre-mujer. Pero ¿cómo surge la dominación racial y étnica, que incluye la religiosa?

4.1.3. La estructura colonial racista

Desde una perspectiva postcrítica, Ahmed Shawki (2017) afirma como los procesos discriminatorios raciales surgieron durante la transición del sistema feudal al capitalismo en el siglo XV. Por otro lado, Ibram X. Kendi (Kendi y Owen, 2019) complementa esta explicación revelando cómo la esclavitud y el colonialismo contribuyeron fundamentalmente al proceso de acumulación de la riqueza que impulsó al expansionismo capitalista. En este sentido, Williams (1944) destaca cómo la clase dominante creó gradualmente estereotipos que caracterizan

la discriminación racial, desde la cual el aspecto físico de las personas, su pelo, su color de piel y sus características fueron racionalizaciones posteriores, instrumentalizadas para justificar el hecho económico de que las colonias necesitaban mano de obra. Por tanto, podemos tomar como punto de partida la invasión y saqueo de Abya Yala, posteriormente nombrada como América en el año 1492 (Walsh, 2009) y la irrupción colonial de Europa en las distintas sociedades del continente africano en el siglo XIX. Bajo ese contexto histórico Europa será comprendida como centro hegemónico del desarrollo global en base a una actitud generalizada de superioridad desde la que se visualizará como legítima la conquista y expolio de los territorios del sur global.

Desde la creación gradual del sistema colonial comienza a alimentarse un ideario social diferenciador que predominó durante la creación progresiva del sistema colonial, donde las personas del sur global y las personas racializadas serán concebidas como incivilizadas y destinadas a la dominación por el dispositivo de la raza³, por las personas del norte global predominantemente blancas que comenzarán a percibirse a ellas mismas como creadoras y promotoras de la expansión del progreso, los valores ético-morales de la modernidad y la civilización. Este fenómeno, denominado como racismo estructural es uno de los elementos fundacionales y constituyentes de la colonialidad (Drullard, J. 2020), lo cual se traduce en una forma de organización del mundo que jerarquiza a las poblaciones desde el prejuicio racial, exponiendo como natural la desigualdad y legitimando la opresión de las personas racializadas. Tal y como Asma Lamrabet (2014) afirma, el hombre europeo no solo creía que debía de llevar la civilización a los lugares del sur global, sino también salvar a las mujeres de la opresión y decadencia impuestas por el hombre nativo. Lord Cromer, cónsul general de Gran Bretaña en Egipto durante 24 años, quien en su país de origen se posicionaba en contra del sufragio femenino, durante su estadía en el país fue un fiel opositor del *hiyab*⁴, considerando que segregaba a las mujeres y alegando que la situación de la mujer en los países de mayoría islámica era un grave obstáculo para su desarrollo (Lamrabet, 2014). De hecho, bajo este contexto, las ceremonias de *desvelo* (tal y como etimológicamente la palabra indica) se encontraban a la orden del día.

³ Categoría colonial de categorización humana basada en una falsa explicación atribuida a la biología. Por tanto, el término correcto será “racializado/a” (por el sistema colonial-racista).

⁴ En el Corán no se corresponde a un concepto único tal y como está entendido hoy en día; como pañuelo para cubrir el cabello, sino que su significado histórico ha sido muy variado, y hoy se utiliza de diversas formas (como una separación o cortina, para bajar la mirada...).

Por otro lado, y para comprender de una forma integral la construcción de los mencionados sistemas de dominación y poder, cabe destacar el concepto de interseccionalidad propuesto por Kimberlé Crenshaw (1991) según el cual el género, los rasgos fenotípicos, el color de piel, la etnia, la clase u orientación sexual, como otras categorías sociales, están interrelacionadas cuando cualquiera de ellas sea objeto de discriminación. De hecho, tal y como hemos visto con anterioridad, la propiedad privada sustenta la base del capitalismo, pero también del patriarcado y del colonialismo, estando todos y cada uno de estos sistemas interrelacionados y bajo dependencia plena para su mantenimiento (Filigrana y Castro, 2020). Por tanto, a continuación, serán expuestas algunas de las diferentes manifestaciones de las estructuras de dominación y poder.

4.2. *Manifestaciones de las estructuras de dominación y poder*

4.2.1. Racismo

El advenimiento de la teoría de la raza tuvo lugar hacia finales del siglo XIX de la mano del denominado racismo científico, que promueve la idea de que existen categorías raciales superiores e inferiores, asociando a las personas blancas a mejores resultados y justificando la esclavitud, el apartheid y la eugenesia, entre otros. Sin embargo, la raza como concepto biológico o científico no existe, ya que el ser humano pertenece al mismo repertorio genético. Lo que sí existen son las variaciones fenotípicas, y las personas que no se encuadren dentro del fenotipo asociado a persona blanca se encontrarán atravesadas por la llamada racialización, por lo que el término adecuado para hablar de las personas que sufren la discriminación racial será racializado/a.

Después de la II Guerra Mundial, las ideologías racialmente explícitas se tornaron ilegítimas y anticonstitucionales (Alianza contra el Antigitanismo, 2021). Sin embargo, las estructuras de poder y dominación no desaparecieron y los mecanismos de alterización transformaron la categoría racial hacia conceptos como etnicidad, acervo cultural o cultura. Así, se establece un cambio en el discurso del llamado racismo biológico al racismo cultural o diferencialista (Baker, 1995) (Taguieff, 2001). En este nuevo discurso, se sustituye la categoría raza por la cultura, de la biologización por la culturalización, de la desigualdad biológica-científica racial por la diferencia cultural. Este discurso defiende la homogeneidad cultural y las identidades culturales mal llamadas auténticas para promover el pluralismo cultural de forma instrumentalizada, con el objetivo de llevar a cabo

un desarrollo separado de las culturas y continuar promoviendo la dominación. Esto es una estrategia ideológica para encubrir el racismo y dotar de respetabilidad a sus planteamientos ante el descrédito científico. Un ejemplo de este cambio de patrón se puede observar en los discursos en contra del Pueblo Gitano en Europa, que en un primer momento se basaban en características raciales, pero posteriormente se tornaron hacia las características culturales (Alianza contra el Antigitanismo, 2021; Filigrana, 2020).

4.2.2. Orientalismo

El concepto de orientalismo, según la definición de Edward Said (1981) en su obra *Orientalismo*, se refiere a las ideas que Occidente ha construido a lo largo de los siglos sobre lo oriental, árabe o Musulmán. Según Said, el orientalismo implica una proyección de Occidente sobre Oriente y una voluntad colonial de dominar y gobernar. Esta relación de poder y dominación ha permitido a Occidente ejercer su control no solo durante la época colonial, sino también en la actualidad, basándose en el deseo de saber sobre el otro y no simplemente de reconstruirlo. La asimilación de la identidad propia de los individuos es el proyecto político del orientalismo, este fenómeno se denomina sistema de la colonialidad del ser, saber y poder —términos acuñados por Walter Dignolo (2013), Nelson Maldonado-Torres (2019) y Aníbal Quijano (2014).

Según Dolgopól (2013), el Islam es visto como un sujeto hostil e incomprensible para Occidente y reduciéndose a una versión fraudulenta del cristianismo incompatible con los valores predominantes. La inferiorización de las poblaciones no cristianas y la asociación de la religión con el racismo son elementos esenciales del orientalismo. El último profeta del Islam, Muhammad (saws)⁵, ha sido objeto de calumnias y tergiversaciones para aumentar la distancia entre el Islam y Occidente (Grosfoguel, 2014). El orientalismo de hoy se nutre de la idea de que Europa se encuentra bajo amenaza de las sociedades de mayoría Islámica. Esto se puede ver, según Adam Shatz (2019), en Francia donde el viejo discurso con raíces en la Argelia colonial se ha utilizado contra ciudadanos franceses Musulmanes de ascendencia Argelina que siguen siendo descritos socialmente como inmigrantes, considerados como mal integrados y los cuales no han asimilado los valores franceses republicanos de la laicidad. Si hablamos de asimila-

⁵ Abreviatura distintiva respetuosa para nombrar al último profeta del Islam (Islamqa, 2011 y Corán 33:56).

bilidad, los grupos étnicos que no se asocian a la forma de vida que se pretende establecer como dominante o mayoritaria son categorizados como asimilables en mayor o menor grado. Algunos de ellos, como los provenientes de países arabófonos, son considerados como prácticamente inasimilables y por ello son visualizados como factores de desestabilización o de descomposición de la identidad nacional. Esta interpretación de la diferencia cultural como una amenaza impone una exigencia de exclusión o separación interna.

4.2.3. Islamofobia

No existe un consenso pleno sobre cuándo surge y comienza a utilizarse el término islamofobia, si bien es cierto que se puede observar sus primeras presencias en obras de los años 1912 y 1921 (Gómez, 2021). El término parece haber sido utilizado por primera vez en obras francesas, y siempre en textos relativos a la realidad colonial francesa. Gómez (2021) afirma que el término tiene sus orígenes entre finales del siglo XIX y principios del XX, pero es a partir de finales de los años 90, tras la publicación de un informe del Runnymede Trust llamado *Islamophobia: a challenge for us all*, cuando el concepto empieza a manejarse más frecuentemente en la esfera pública.

Pero... ¿Qué es la islamofobia? Según Grosfoguel (citado en Asociación Marroquí, 2022) la islamofobia como una forma de rechazo, aversión y hostilidad hacia el Islam y los Musulmanes, que puede combinarse con otras formas de intolerancia. Esta actitud puede manifestarse en prejuicios, discriminaciones, ofensas, agresiones y violencia. La islamofobia se considera una forma de racismo, debido a que en el imaginario social occidental colonial el Islam está relacionado con personas racializadas principalmente provenientes de países del Magreb, Máshrek y Sahel, aunque esta percepción es errónea ya que el Islam surge en las mismas zonas geográficas que las otras dos religiones monoteístas y se expande por todo el mundo desde su concepción. De hecho, si observamos las cifras actuales sobre Musulmanes/as en el mundo y su representación geográfica, podemos visualizar cómo solo el 20% es población árabe y el resto se concentra principalmente en el continente asiático y en los países ubicados al sur del desierto del Sáhara. Patricia Olcina (2021) menciona cómo la islamofobia está relacionada en España íntimamente con el término de *morofobia* o *racismo antimoro*, y sobre esta asociación Salma Amazian (2017) argumenta que se suele presentar la islamofobia únicamente como un conjunto de actitudes prejuiciosas hacia el Islam y hacia las personas Musulmanas, pero que en realidad es necesario

vincularlo indudablemente con el término racismo antimoro intrínseco a la construcción del Estado español. Tal y como expone Grosfoguel (citado en Asociación Marroquí, 2022), la islamofobia es más que un fenómeno social; es una forma de racismo de Estado, donde las instituciones, a través de sus políticas, como las nuevas medidas antiterroristas, las políticas migratorias o los discursos políticos, entre otros, perpetúan imágenes negativas y distorsionadas sobre el Islam y los Musulmanes/as, que se muestran como homogéneos, monolíticos y reacios al cambio. Estas imágenes y prejuicios no son producto de la contemporaneidad y vienen asociadas al imaginario colectivo de un pasado colonial y una descolonización inacabada, tal y como asevera Sirin Adlbi (2014), quien además señala que la colonialidad es un hecho constitutivo de la modernidad.

Algunos de los ejemplos más explícitos, pero menos conocidos de islamofobia en el Estado español son los protocolos de “*radicalización islamista*” en los centros educativos. Un ejemplo de ello es el PRODERAI⁶ (Douhaibi y Amazian, 2019), el cual con el simple hecho de que un profesor posea una sospecha de que un alumno/a puede formar parte de un proceso de radicalización, abre un proceso que se transfiere a los Mossos d’Esquadra a través de una investigación. Algunos de los indicadores a los que se incita a prestar atención son comer carne halal, no maquillarse, no pintarse las uñas, quitarse algún piercing o tatuaje, dejarse barba, bigote corto, pelo afeitado o, como João França (2017) expone, no celebrar la Navidad o Carnaval. De hecho, en los últimos años se ha activado en las escuelas catalanas el PRODERAEV⁷ de media cada dos días y 300 veces han llamado para trasladar sospechas de la radicalización de algún niño o niña (Douhaibi y Amazian, 2019). Sobre ello la educadora social Douhaibi asegura que no existe una realidad de aumento de la radicalización en la juventud, enfatizando que los datos de la fiscalía para todo el Estado hablan de sólo 12 expedientes sobre radicalización de menores en el año 2015 (França, 2017). Esta misma dinámica se observa también en las prisiones con el Programa marco de intervención en radicalización violenta con internos islamistas bajo el cual una mera sospecha de un funcionario conlleva la inclusión del preso en régimen FIES. Douhaibi expone (2019) que, según lo relatado por funcionarios de prisiones como por presos Musulmanes, rezar en la celda, solicitar comida halal o pedir un cambio del orden diario en Ramadán son indicadores de activación de una vigilancia intensiva.

⁶ *Protocolo de prevención, detección e intervención de procesos de radicalización islamista en Cataluña.*

⁷ PRODERAI cambia su nombre a PRODERAEV debido a las fuertes críticas, pero bajo el mismo objetivo (Procedimiento de Detección del Radicalismo y Extremismo Violento).

4.2.4. Islamofobia de género

Para autoras como Adlbi (2014), es necesaria una redefinición del concepto de islamofobia desde el marco teórico decolonial, de modo que esta se comprende como una forma de colonialidad concreta relacionada con el Islam y con los/as Musulmanes/as. La islamofobia una de las estructuras de poder que surge con el sistema-mundo⁸ y que irá transformándose y variando complejamente en las diferentes coyunturas históricas, sociopolíticas, económicas y geográficas, produciendo de maneras diferentes la subalternidad del Islam y la población Musulmana. De hecho, toda la construcción de la islamofobia hará uso de diferentes tipos de discursos coloniales (desarrollista, orientalista, feminista, modernidad, terrorismo, democracia) y tendrá lugar a través de la producción de un significante colonial, el cual se denomina *la mujer Musulmana con hiyab*.

Bajo este contexto, es posible señalar la aparición del concepto de islamofobia de género, bajo una mayor incidencia de la islamofobia sobre las mujeres Musulmanas respecto a los hombres, la relación de interconexión entre el sistema patriarcal y la islamofobia, y el constructo sexuado y feminizado de la mujer Musulmana con hiyab como ejemplo de la idea preconcebida de mujer del tercer mundo analizado por Chandra Mohanty en 1984 (citado en Mohanty, 2003, p. 13). A través de esta categoría colonial homogeneizante se presentarán y representarán todas las realidades Árabes y Musulmanas con las consiguientes consecuencias teóricas, epistemológicas, políticas y prácticas de dominación, control y subalternización. Adlbi explica cómo esto conduce a la otrificación del Islam y los Musulmanes/as a través de la construcción o la invención de algo denominado *mujer Musulmana*, establecida como el modelo de lo que sería la otra, incluso entre las otras mujeres pertenecientes al sur global, de modo que en el espacio de la otredad se reproduce también la multiplicación de los esquemas de jerarquización intrínsecos al sistema-mundo. La islamofobia, tal y como Arzu Merali (2014) la aborda, crea una gran brecha entre las formas de percibir las comunidades Musulmanas, sobre quiénes son y las maneras en que son vistas por la sociedad mayoritaria, donde las mujeres Musulmanas fueron relegadas a no ciudadanas, o peor aún, a huéspedes.

⁸ Término utilizado por Adlbi (2014), Filigrana (2020), Grosfoguel (2006), Quijano (Quijano y Wallerstein, 1992) y otros, partiendo de Wallerstein (1979).

La islamofobia de género atribuye características patriarcales exageradas a las mujeres Musulmanas, considerando que las personas del norte global están mejor preparadas para decidir sobre su cuerpo y su vida, tanto en el norte como en el sur global presuponiéndolas incapaces debido a su supuesta alienación⁹ generalizada. Todo ello sin información relativa al contexto sociopolítico, las estructuras culturales y la información relativa al Islam (o incluso siendo poseedores/as de información mediante su instrumentalización consciente). Un ejemplo de ello es el caso de Francia, donde las mujeres no pueden acudir a los centros educativos si utilizan prendas que cubran su cabello o su cara. Esto conduce a la expulsión gradual del sistema educativo-laboral, lo que conlleva a la relegación de la mujer a la vida privada en el seno del hogar bajo el trabajo reproductivo, doméstico y de cuidados no remunerado. ¿Se pretende la emancipación de la mujer o se pretende ejercer el tan acusado control de sus cuerpos bajo el modelo hegemónico occidental-europeo? Sobre esto Shirin Ebadi (cit. en Grosfoguel, 2014) explica cómo en Irán quitarse el velo es un reto al poder¹⁰, pero en lugares como Francia, el reto se encuentra en ponérselo porque ningún Estado debería poder reglamentar por decreto estatal cómo se viste una mujer.

4.3. *Informes e investigaciones previas*

Si analizamos cuál es la forma de las investigaciones previas sobre islamofobia, podríamos dividirlo en dos bloques: un primer bloque en el que se encuentran los informes que parten de la Administración pública, los cuales en su mayoría no abordan la islamofobia de forma específica y transversal. Estos documentos son escasos, y suelen incluir un apartado concreto y muy limitado dentro de las investigaciones sobre la discriminación racial, étnica y migratoria. De hecho, tal y como Antonia Olmos y Paula Martín (2020) indican, incluso en el caso de las investigaciones tipificadas como antirracistas de forma general, las más notorias tratan de monitorizar las actitudes hacia la inmigración en el país y las diferentes formas de discriminación que se producen al respecto, aunque no solo ni siempre están enfocados en el racismo antiinmigrante. En este caso, este tipo

⁹ Situación que emerge en los/as individuos/as desde la que reproducen las ideas predominantes de la estructura socioeconómica vigente (sumisión, no visión crítica, aceptación, cegamiento...) (RAE, s.f.)

¹⁰ Debido a su imposición profundamente anti Islámica, ya que el Islam condena la opresión y la imposición (Corán 42:39; Corán 22:29; Corán 22:40; Corán 8:72; Corán 4:75; Corán 2:256).

de investigaciones suelen estar fundamentadas en forma de análisis documental o metodología cuantitativa en forma de cuestionario, el cual se suele encontrar enfocado hacia la percepción del agente discriminador, y se encuentra basada en ideas preconcebidas irreales, en lugar de priorizar las respuestas de las personas que sufren la discriminación o combinar ambas, dando más peso a las demandas de la población afectada.

Por otro lado, podemos observar un segundo bloque compuesto por las entidades del tercer sector de acción social, asociaciones o personal investigador. Aquí se encuentran contempladas principalmente investigaciones mucho más específicas, donde la islamofobia es el tema central a abordar. Estas investigaciones se encuentran fundamentadas en base a metodologías diversas: cualitativas, como el análisis del discurso o el análisis documental; cuantitativas, en forma de cuestionario; o metodologías de carácter mixto. Todas ellas poseen distintas perspectivas: algunas se encuentran enfocadas hacia las poblaciones afectadas, otras hacia el agente discriminador y otras muchas combinan ambas visiones.

4.4. *La necesidad de un marco normativo transversal e integral*

En relación con la islamofobia y su cobertura legislativa en el Estado español cabe diferenciar entre tres supuestos potencialmente implicados en ella: delito de odio, discurso de odio y discriminación y negación de derechos. Si analizamos estos supuestos, es necesario aludir a su falta de protección transversal e integral a las personas en materia de islamofobia, entre muchas otras problemáticas existentes hoy en día como el antigitanismo, o incluso discriminaciones que todavía no se regulan en ningún sitio como la relativa al acceso a la vivienda.

Frente a esta situación, el movimiento asociativo antirracista bajo el trabajo en red con otros movimientos sociopolíticos impulsó la Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de igualdad de trato y no discriminación, la cual alude a la poca efectividad de los mecanismos previos en lo relativo a la protección, siendo útiles, pero no lo suficientemente amplios como para garantizar la eliminación de la desigualdad y la discriminación. La situación actual se corresponde con un momento de grandes críticas a esta nueva Ley debido a múltiples factores. Entre ellos se encuentra el poco compromiso del Estado en promover la participación de todas las comunidades afectadas en la redacción de la misma, creándose por tanto de forma vertical (y culturalmente unilateral). En efecto, tal y como indica Salam Plan (Salam Plan y Torrens 2019), la Comisión Islámica de España quedó excluida de las consul-

tas para esta Ley. Tampoco se menciona de forma específica la prohibición de discriminación por origen nacional, situación administrativa, lengua o características genéticas. Otra de sus numerosas críticas es la falta de incidencia en la perspectiva interseccional, aspecto clave para la comprensión de cualquier fenómeno social, siendo esencial en el caso de la Islamofobia. Se observa también una plena desprotección en el caso de las personas en situación administrativa irregular y de los/las menores migrantes no acompañados, los/las cuales se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad en la que tampoco se ha incidido.

Por tanto, la elaboración de esta investigación cumple con la necesaria mejora de la citada Ley de igualdad de trato y no discriminación, y en consecuencia responde a la imprescindible Ley orgánica contra el racismo, la discriminación racial y sus formas conexas de intolerancia, aún no promulgada, donde la islamofobia se encuentre tipificada de forma integral, y a la promoción de toda política pública encaminada hacia la transformación social.

5. Resultados cuantitativos

5.1. Bloque I. Características sociodemográficas

Tabla 1. Distribución de las características sociodemográficas según sexo (% , n).

	Femenino		Masculino		Total	
	%	n	%	n	%	n
Total	73.4	397	25.7	139		541
Edad						
16 o <	10.0	54	2.6	14	12.8	69
17-25	48.2	261	14.8	80	63.8	346
26-35	11.5	62	5.9	32	17.4	94
36-45	3.0	16	1.8	10	4.8	26
45+	0.7	4	0.6	3	1.3	7
Nivel educativo						
E. infantil	1.0	4	1.4	2	1.3	7
E. primaria	1.5	6	1.4	2	1.6	9
E. secundaria o FP básica	25.9	103	21.6	30	24.6	133
Bachillerato o FP media	27.2	108	26.6	37	27.2	147
Estudios universitarios, post universitarios o FP superior	44.3	176	48.9	68	45.3	245

Lugar de residencia					
Municipio de < 20.000 habitantes	14.9	59	16.6	23	15.3 83
Entre 20.001 habitantes y 50.0000	12.6	50	11.5	16	12.2 66
Entre 50.001 y 75.000	5.0	20	6.5	9	5.4 29
Entre 75.001 y 150.000	17.6	70	26.6	37	20.0 108
Entre 150.001 y 500.000	18.6	74	20.9	29	19.6 106
Más de 500.000	31.2	124	18.0	25	27.5 149
Provincia (Más representadas)					
Barcelona	20.4	81	13.0	18	18.5 100
Madrid	13.4	53	14.4	20	13.5 73
Otros	66.3	263	72.7	101	68.0 368
Nacionalidad					
España	73.8	293	59.7	83	69.3 375
Marruecos	19.9	79	23.0	32	20.7 112
Otros países de África	3.3	13	6.5	9	4.1 22
Otros países de Europa	0.5	2	1.4	2	0.7 4
Otros países de Asia	1.8	7	8.6	12	3.5 19
Otros países de América	0.8	3	0.7	1	0.7 4
Lugar de nacimiento					
España	70.0	278	54.0	75	66.0 357
Marruecos	22.7	90	26.6	37	23.7 128
Otros países de África	2.5	10	6.5	9	3.5 19
Otros países de Europa	1.3	5	1.4	2	1.3 7
Otros países de Asia	1.5	6	10.8	15	3.9 21
Otros países de América	2.0	8	0.7	1	1.7 9
Ingresos mensuales de la unidad de convivencia					
Menos de 400€	9.8	39	12.2	17	10.5 57
Entre 400 y 600€	8.8	35	10.8	15	9.2 50
Entre 601 y 900€	15.1	60	9.4	13	13.7 74
Entre 901 y 1500€	37.5	149	35.3	49	36.8 199
Entre 1501 y 3000€	24.2	96	20.1	28	23.1 125
3.000 €	4.5	18	12.2	17	6.7 36
Situación actual (respuesta múltiple)					
Atiendo a mi familia y el hogar	14.7	82	8.0	15	13.0 97
Desempleado/a cobrando el paro o algún tipo de prestación económica	3.6	20	1.6	3	3.1 23
Desempleado sin cobrar el paro o algún tipo de prestación económica	6.1	34	6.4	12	6.2 46
Estudio	54.1	302	49.2	92	52.9 394
Trabajo	21.0	117	33.7	63	24.2 180
Ninguna	0.5	3	1.1	2	0.7 5
Tipo de la zona de residencia					
Zona alejada del centro	38.3	152	36.7	51	37.5 203
Zona cercana al centro	61.7	245	63.3	88	61.6 333

5.2. Bloque II. Representaciones sociales y discriminaciones percibidas

Tabla 2. Percepción del trato de personas no Musulmanas españolas hacia las comunidades Musulmanes en España, según características sociodemográficas (% , p-valor).

	Buen trato	Ni buen trato ni mal trato	Mal trato	p-valor
	%	%	%	
Sexo				
Femenino	7.6	40.8	51.6	<0.005
Masculino	17.3	42.4	40.3	
Edad				
16 o <	8.7	59.4	31.9	<0.005
17-25	10.4	41.4	48.1	
26-55	9.2	29.2	61.7	
Nivel educativo				
Educación obligatoria	12.1	45.0	43.0	0.201
Educación no obligatoria	9.2	39.5	51.3	
Lugar de residencia – densidad				
Municipio de < 50.000 habitantes	7.2	44.6	48.2	0.163
Entre 50.001 habitantes y 150.000	12.4	44.5	43.1	
Entre 150.001 y 500.000	15.1	37.7	47.2	
Más de 500.000	8.7	34.2	57.0	
Provincia				
Con muy alto % de población Musulmana	7.0	42.6	50.4	<0.005
Con alto % de población Musulmana	10.0	37.8	52.2	
Con medio % de población Musulmana	8.3	43.1	48.6	
Con bajo % de población Musulmana	7.3	39.0	53.7	
Con muy bajo % de población Musulmana	25.8	37.9	36.4	
Nacionalidad				
España	8.5	39.7	51.7	0.119
Marruecos	13.0	47.8	39.1	
Otros	13.7	35.3	51.0	
Lugar de nacimiento				
España	6.4	42.3	51.3	<0.005
Marruecos	16.4	41.4	42.2	
Otros	17.9	32.1	50.0	

Ingresos mensuales de la unidad de convivencia				
Menos de 900€	11.6	38.1	50.3	0.766
Entre 901 y 1500€	10.1	42.7	47.2	
+1500€	8.1	42.2	49.7	
Situación actual - Atiendo a mi familia y el hogar				
Si	6.2	32.0	61.9	0.018
No	10.8	43.0	46.2	
Situación actual – Desempleado/a				
Si	16.7	33.3	50.0	0.107
No	9.1	42.1	48.8	
Situación actual – Estudiante				
Si	9.3	43.6	47.1	0.130
No	11.8	34.0	54.2	
Situación actual – Trabajo				
Si	7.8	35.0	57.2	0.024
No	11.1	44.0	44.9	
Tipo de la zona de residencia				
Zona alejada del centro	8.3	40.3	51.5	0.483
Zona cercana al centro	11.0	41.5	47.5	

Tabla 3. Porcentaje de acuerdo con las principales afirmaciones relativas a cada área según sexo.

Sexo Área	Femenino		Masculino	
	%	n	%	n
Instituciones educativas				
Creo que a los españoles/as no Musulmanes les molestaría que en el colegio al que acuden sus hijos/as se ofreciera la asignatura de religión Islámica.	80.1	318	72.7	101
Creo que a los españoles/as no Musulmanes les molestaría que en el colegio al que acuden sus hijos/as se conmemorasen las festividades Islámicas en igualdad de condiciones que las Cristianas (Navidad etc.).	79.9	317	67.6	94
Vivienda				
Creo que los españoles/as españoles no Musulmanes preferirían no alquilar una vivienda a una persona/s Musulmanas.	77.6	308	68.4	95
Creo que los españoles/as no Musulmanes preferirían no vivir en una zona de mayoría Musulmana.	81.4	325	69.8	97
Empleo				
Creo que a los españoles/as no Musulmanes no les gustaría que sus compañeros de trabajo Musulmanes faltaran a este los viernes en horario de rezo, en festividades Islámicas o que se retiraran unos minutos para rezar.	75.3	299	60.4	84

Instituciones públicas, Estado y espacio público			
Creo que a los españoles/as no Musulmanes no les gusta que las mujeres Musulmanas que utilizan bañador integral acudan con él a la playa o piscina.	84.4	335	67.6 94
Creo que los españoles/as no Musulmanes preferirían que no se construyera una mezquita en su barrio.	78.1	310	65.5 91
Actitudes percibidas en general			
Considero que las personas no Musulmanas visualizan a las mujeres Musulmanas como mujeres oprimidas fuertemente por el machismo.	95.5	379	89.9 125
Considero que las personas no Musulmanas que tienen prejuicios sobre la comunidad Musulmana, realmente no nos conocen.	95.5	379	87.8 122
Otros			
Creo que los medios de comunicación exponen una visión basada en los prejuicios y estereotipos cuando tratan algún tema que menciona a la comunidad Musulmana	91.7	364	81.3 113
Total		397	139

5.3. Bloque 3. Vivencias experimentadas¹¹

Tabla 4. Porcentaje de acuerdo con las principales afirmaciones relativas a cada área según sexo

Sexo Área	Femenino		Masculino	
	%	n	%	n
Vivienda				
En el proceso de búsqueda de vivienda, considero que (a mí o a alguien de mi familia) me/nos han negado algún posible alquiler o puesto trabas bajo alguna excusa o falacia, de forma directa o indirecta "Ya está alquilado..." "Preferimos familias más españolas".	64.5	256	54.7	76
En el proceso de búsqueda de vivienda, considero que (yo o alguien de mi familia) he sido rechazado/a en el acceso a la vivienda cuando han leído mi nombre y apellidos o visto mi apariencia.	56.9	226	53.2	74
Empleo				
Me ha pasado o conozco a alguna mujer que lleve hiyab a la que le han mencionado que para poder trabajar en una empresa tiene que quitárselo.	91.4	363	75.5	105
Alguna vez he escuchado en mi jornada laboral algún comentario despectivo hacia mí o hacia mi comunidad como Musulmán/a? "Es que los Musulmanes no dejáis a las mujeres trabajar".	76.8	305	77.0	107

¹¹ Recomendación de lectura completa (no resumida) de las tablas 3 y 4 en el siguiente enlace: <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/32384>

Acceso a bienes y servicios			
Me he sentido vigilado/a o incluso perseguido/a sin motivo en algún centro comercial, supermercado etc., mientras que, las personas leídas cómo no Musulmanas que había allí no estaban siendo vigiladas ni perseguidas de ningún modo.	70.5	280	73.4 102
En los supermercados a los que acudo no hay ninguna opción halal (Lidl, Carrefour, Alcampo, Gadis, Dia...).	73.3	291	57.6 80
Servicios públicos, Estado y espacio público			
En mi lugar de residencia no hay cementerio Islámico.	66.0	262	57.6 80
Servicios policiales			
Considero que alguna vez me he sentido sobrevigilado/a en comparación con las personas no Musulmanas por parte de la policía, creo que nos juzgan.	62.2	247	75.5 105
Alguna vez (a mi o a alguien de mi familia) la policía me ha parado, registrado o pedido la documentación sin motivo aparente.	51.1	203	69.8 97
Instituciones educativas¹			
En mi centro educativo se celebran las festividades cristianas y no se menciona ninguna otra festividad religiosa (Islámica, Judía...) o cultural (yennayer...).	87.8	237	73.8 59
Total		397	139

5.4. Bloque 4. El papel del Estado

Tabla 5. Porcentaje de acuerdo con las principales afirmaciones relativas al papel del Estado según sexo

Grado Afirmación	Femenino		Masculino	
	%	n	%	n
Creo que la comunidad Musulmana no está protegida frente a la discriminación en España	81.9	325	66.9	93
Creo que el Gobierno debería de implantar algún tipo de medida para que discriminar a las personas Musulmanas "no salga gratis", y que se persiga la discriminación, sancionando a quien discrimine	94.7	376	79.9	111
Creo que el Gobierno debería promover medidas que den a conocer a la comunidad Musulmana de España para favorecer la comprensión y la convivencia.	86.9	345	77.7	108
Creo que el Gobierno no tiene en cuenta las necesidades de la comunidad Musulmana a la hora de legislar.	81.6	324	73.4	102
¿Qué crees que se debería de hacer ante una situación de discriminación?				
-Poner una queja o reclamación	85.6	340	72.7	101
-No interés en realizar queja o reclamación	14.4	57	27.3	38
Total		397		139

6. Conclusiones

En líneas generales, se puede determinar que el perfil que compone la muestra es una persona joven de entre 17-25 años de edad, predominantemente mujer, cuyo nivel formativo se encuadra dentro de los estudios universitarios, post universitarios o FP superior y que en la actualidad se encuentra estudiando. Reside en un núcleo de más de 500.000 habitantes en la provincia de Barcelona o Madrid y su nacionalidad y lugar de nacimiento se corresponde con España y Marruecos principalmente. Por otro lado, su unidad familiar percibe entre 901 y 1500 euros al mes y reside en una zona cercana al centro urbano.

Si analizamos la percepción general respecto a la discriminación hacia las personas Musulmanas o leídas como tal, podemos determinar cómo las personas participantes consideran el trato de los españoles no Musulmanes hacia las distintas comunidades Musulmanas en España como malo (49.0%) y como ni bueno ni malo (41.0%). La gran mayoría de las afirmaciones que se han establecido tanto en lo referido a la percepción de la islamofobia hacia la comunidad en general, como a las vivencias propias o al entorno inmediato han sido verificadas. Concretamente 26/27 en lo referido a las percepciones hacia la comunidad en general, 25/34 en lo referido a las vivencias experimentadas y 6/6 en lo referido al papel del Estado en la gestión de la islamofobia.

En relación con la existencia de la islamofobia de género, cabe destacar que las mujeres que han participado en la muestra perciben en mayor medida la existencia de situaciones islamóforas en comparación con los hombres que componen la muestra. También es necesario mencionar que de las siete afirmaciones en las que se aborda explícitamente este tipo de discriminación específica hacia la mujer, únicamente tres de ellas no han sido verificadas y en el caso en las que se aborda la islamofobia de género de forma implícita (sin formularse como pregunta directa hacia las mujeres, sino en plural), como, por ejemplo, en las afirmaciones relativas a la presión estética-vestimenta, 5/6 han sido verificadas con porcentajes muy elevados para ellas en comparación con la lectura que se puede establecer de los hombres.

Por otro lado, en relación con la percepción general de la denuncia e infradenuncia de situaciones discriminatorias, la comunidad Musulmana encuestada menciona que no se encuentra protegida ante la discriminación islamófora e incluso cómo el Gobierno debería de implantar algún tipo de medida para que el ejercer discriminación acarree consecuencias para el agente discriminador.

También sugiere que el Gobierno debería de llevar a cabo medidas que fomenten la comprensión y la convivencia, ya que este no tiene en cuenta las necesidades de las comunidades Musulmanas a la hora de legislar. En relación con la denuncia, una amplia mayoría afirma que, en caso de sufrir una situación islamófoba, procedería a llevar a cabo una queja o reclamación, pero bien es cierto que existe una parte pequeña de la muestra que cree que la canalización de la denuncia no es útil, por lo que también se puede observar la existencia de una cierta realidad de infradenuncia, concretamente dos de cada diez personas se encontrarían en esta situación si sufrieran algún tipo de discriminación islamófoba. Estos resultados sobre la canalización de la denuncia se cree que pueden estar relacionado con el perfil de la muestra, con mayor conciencia social sobre la temática.

Con respecto a los ámbitos en los que la discriminación a las personas Musulmanas es mayor, es posible destacar cómo en todas y cada una de las áreas se ha aceptado la existencia de islamofobia con niveles muy elevados en instituciones educativas, vivienda, empleo, instituciones públicas, Estado y espacio público, actitudes en general, acceso a bienes y servicios, medios de comunicación y servicios policiales. Si analizamos la islamofobia percibida en general hacia toda la comunidad, las cifras más elevadas en lo referido al área de los medios de comunicación en relación con la visión estereotipada que exponen sobre las personas Musulmanas en las noticias. En el caso de las vivencias experimentadas, destaca indudablemente el área del empleo, donde las mujeres mencionan la obligación de quitarse el hiyab para poder trabajar en una empresa y los hombres el haber sufrido algún comentario despectivo durante su jornada laboral.

En conclusión, cabe afirmar que la islamofobia hacia las comunidades Musulmanas se encuentra plenamente presente en el Estado español a día de hoy. Para combatir esta problemática y dotarla de una solución integral es necesario que el Estado asuma cuál es su papel en lo relativo a la gestión, prevención y lucha contra la islamofobia, desarrollando políticas sociales cuyo marco se establezca en la plena protección de las comunidades históricamente discriminadas. Es necesario por tanto que se desarrollen iniciativas legislativas como las expuestas en esta investigación en las que se aborde el fenómeno de la islamofobia de forma integral y se contemplen todas y cada una de las posibles áreas y situaciones de discriminación, con el objetivo de que ejercer discriminación acarree consecuencias y que estas prácticas se vayan eliminando progresivamente de la sociedad mientras caminamos hacia una sociedad inclusiva, más justa e intercultural.

7. Agradecimientos

A Mohamed por ser una gran fuente de inspiración. A mi familia, sobre todo a mi madre, a mi hermana y a mi madrina. A mis amistades de siempre y a las que han aparecido en el camino. A Antía y Cathryn. Sin todos/as vosotros/as no hubiera sido posible. También a todas las personas musulmanas alrededor del mundo y a todas las asociaciones Islámicas, antirracistas, entidades de acción social y organizaciones políticas que luchan por los derechos de todas las personas.

8. Referencias

- ACNUR. (2020). *Países musulmanes: desde África Occidental hasta el sudeste asiático*. Recuperado de: <https://bit.ly/3nyAZ3V>
- Adlbi, S. (2014). El «hiyab» en la obra de Fátima Mernissi o la paradoja del silenciamiento. Hacia un pensamiento islámico decolonial. *Tabula Rasa*, 21, 47–76. Recuperado de: <https://bit.ly/42aav7R>
- Alianza contra el Antigitanismo. (2021). Antigitanismo y crítica política: Ensayo contra el antigitanismo. En I. Cortés, P. Caro, y M. End (Coords.), *Antigitanismo: trece miradas* (pp. 21–38). Traficantes de Sueños
- Amazian, S. y Ouled, Y. (2017). *En el Estado español se invisibiliza cualquier forma de racismo, no solo el islamóforo*. Recuperado de: <https://bit.ly/3NThUnw>
- Asociación Marroquí (2022). ¿Qué es la islamofobia? Asociación Marroquí. Recuperado de: <https://bit.ly/3NThVb4>
- Casa Árabe (2007). *Musulmanes en la Unión Europea: discriminaciones e islamofobia*. Casa Árabe. Recuperado de: <https://bit.ly/3M2aKvZ>
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43, 1241–1299. Recuperado de: <https://doi.org/10.2307/1229039>
- Crenshaw, K. y Gotandan, N. y Peller, G. y Thomas, K. (Coords.) (1995). *Critical Race Theory: The Key Writings that Formed the Movement*. The New Press.
- Dolgopol, D. (2013). Breve comentario sobre el libro *Orientalismo*, de Eduard Said. *Revista de Claseshistoria*, 337, 1-13. Recuperado de: <https://bit.ly/41rAhU5>
- Douhaibi, A. y Amazian, S. (2019). *La radicalización del racismo islamofobia de estado y prevención antiterrorista*. Cambalache
- Drullard, W. (12 de Noviembre de 2020). Complicidad colonial: el racismo estructural y la feminidad blanca. *El Salto Diario*. Recuperado de: <https://bit.ly/41kgrdm>
- Engels, F. (2017). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. (Trad. Editorial Progreso) Editorial Progreso. (Obra original publicada en 1884)

- Filigrana, P. (2020). *El pueblo gitano contra el sistema-mundo Reflexiones desde una militancia feminista y anticapitalista*. Akal.
- França, J. (3 de Mayo de 2017). El protocolo contra la radicalización islamista en las aulas: ¿prevención o estigma? *ElDiario.es*. Recuperado de: <https://bit.ly/3NFWMRP>
- García, I. (2013). *El Corán: traducción comentada por Isa García*.
- Gómez, D. (2021). Islamofobia: la construcción social de un prejuicio y su abordaje educativo: Revisión teórico-crítica y estado de la cuestión. *Revista de Educación Social*, 32, 1-21. Recuperado de: <https://bit.ly/3VBx3Mk>
- Grosfoguel, R. (2014). Las múltiples caras de la islamofobia. *Raíz Diversa: Revista Especializada En Estudios Latinoamericanos*, 1, 1-33. Recuperado de: <https://bit.ly/42b664B>
- Islamqa. (2011). *Normas sobre escribir (S) o (SAWS)*, u otras abreviaturas para desear el saludo de paz al Profeta. Recuperado de: <https://bit.ly/3NJIGyM>
- Kendi, I. y Owen J. (20 de Agosto de 2019). Ibram X. Kendi: El racismo y el capitalismo surgen al mismo tiempo y se han alimentado mutuamente. *ElDiario.es*. Recuperado de: <https://bit.ly/3pkwDxB>
- La Moncloa. (2021). *Solo el 18,2% de las personas que han experimentado una situación discriminatoria por motivos raciales o étnicos ha presentado alguna queja, reclamación o denuncia*. Recuperado de: <https://bit.ly/3VL9osY>
- Lamrabet, A. (2014). El velo (el hijab) de las mujeres musulmanas: entre la ideología colonialista y el discurso islámico: una visión decolonial. *Tabula Rasa*, 21, 31-46. Recuperado de: <https://doi.org/10.25058/20112742.2>
- Marx, K. (2004). *Crítica del programa de Gotha*. (Trad. Fundación Federico Engels). Fundación Federico Engels. (Obra original publicada en 1875)
- Mignolo, W. (2013). Geopolítica de la sensibilidad y del conocimiento. Sobre (de)colonialidad, pensamiento fronterizo y desobediencia epistémica. *Revista de Filosofía*, 2, 7-23. Recuperado de: <https://bit.ly/42zcJNZ>
- Ministerio de Igualdad (2022). Consulta pública previa a la elaboración de un proyecto normativo consistente en una ley orgánica contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia. Recuperado de: <https://bit.ly/42sdsAo>
- Mohanty, C. (2003). *Feminism without Borders: Decolonizing Theory, Practicing Solidarity*. Duke University Press. Recuperado de: <https://doi.org/10.2307/j.ctv11smp7t>
- Olcina, P. [@lab3in] (19 de Febrero de 2021). *La apariencia del racismo tiene poco que ver con la realidad. La islamofobia está relacionada en nuestro país íntimamente con* [tuit]. Twitter. Recuperado de: <https://bit.ly/3nyBJpJ>
- Olmos, A., y Martín, P. (2020). Retos epistémico-metodológicos en la investigación sobre racismo. En B. Muñoz, M. Sánchez, G. de la Peña y L. Flores (Coords.), *Matrimonio igualitario y adopción homoparental: Controversia en la esfera pública digital mexicana* (pp 25-42.) Imhicihu conicet.
- Quijano, A. y Wallerstein, I. (1992). Americanity as Concept: Or the Americas in the Modern World-System. *International Social Science Journal*, 131, 549-557. Recuperado de: <https://bit.ly/3M3zuUw>

- Quijano, A. (2014). Colonialidad del poder y clasificación social. En B. de Sousa y M. Meneses (Coords.), *Epistemologías del Sur (Perspectivas)* (pp. 67–108). Akal.
- Real Academia Española. (s.f.). Alienación. En *diccionario de la lengua española*. Recuperado de: <https://bit.ly/3NMfIyq>
- Salam Plan y Torrens, M. (2019). *La Comisión Islámica de España quedó excluida de las consultas para la ley integral contra la discriminación*. Recuperado de: <https://bit.ly/3HN8Cpz>
- Shatz, A. (2020). *Orientalism, Then and Now*. Recuperado de: <https://bit.ly/3LZMomy>
- Shawki, A. (2017). *Libertação Negra e Socialismo*. Editora Sundermann
- Unión de Comunidades Islámicas (UCIDE) y Observatorio Andalusi (2022). *Estudio demográfico de la población Musulmana*. UCIDE y Observatorio Andalusi. Recuperado de: <https://bit.ly/3LJadxE>
- Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial*. Siglo XXI Editores.
- Walsh, C. (2012). Interculturalidad y (de)colonialidad Perspectivas críticas y políticas. *Core*, 1-2, 61–74. Recuperado de: <https://bit.ly/3pahvCV>

Capítulo XXI.

TENSIONES SOBRE EL DERECHO HUMANO A LA IDENTIDAD CULTURAL EN EL MARCO NORMATIVO MIGRATORIO DE ARGENTINA

CAMILA WANDA LANDEYRO¹

Universidad Nacional de La Plata

1. Introducción

Esta comunicación surge a partir de los resultados finales de la investigación llevada a cabo durante el período de tiempo 2020-2021 *Movimientos migratorios y la multiculturalidad de los derechos humanos* la cual tenía por objetivo final realizar una descripción del marco normativo migratorio argentino a fin de examinar la existencia las tensiones entre la universalización del derecho humano a migrar y la política migratoria nacional.

Ahora bien, el trabajo desarrollado durante ese período de tiempo sirvió para confeccionar el proyecto de tesis a presentar en la Maestría de Derechos Humanos (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales) con el objetivo de analizar y profundiza las políticas culturales desarrolladas en Argentina durante el período de tiempo 2004 a 2022 a fin de determinar si se reconoce el derecho humano a la

¹ Abogada (Universidad Nacional de La Plata-Argentina) Becaria en investigación (Universidad Nacional de La Plata) Maestrando en Derechos Humanos (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata). Colaboradora del Proyecto de Investigación J-179 “Problemáticas contemporáneas del desarrollo: territorio, ambiente, migraciones y género” que se desarrolla en el Instituto de Cultura Jurídica bajo la dirección de la Dra. Maria Susana Tabieres. Email: camilawanda2014@gmail.com

identidad cultural respecto de las personas migrantes y, por otro lado si se orientan a una concepción de política multicultural, intercultural o de asimilación.

La importancia del tema seleccionado reside en que a pesar que la globalización ha permitido una reducción de las distancias y fronteras, aún en la comunidad internacional persisten las fronteras/muros para todo sujeto que no pertenece a la comunidad nacional de los Estados.

Los prejuicios y representaciones sociales que alientan a la discriminación ya sea por el color de piel, la lengua e incluso por la vestimenta constituyen actualmente los principales factores de discriminación.

Argentina –tal como refiere Grimson & Karasik (2017, p. 17)– es un país que se encuentra atravesado y constituido por ciertas desigualdades socioculturales, pero las que han persistido a lo largo de la historia han sido el racismo, clasismo, centralismo y desigualdad de género.

Es por ello que la hipótesis principal de la tesis a desarrollar parte de considerar que al ser los derechos culturales una categoría descuidada de los derechos humanos, y al verse tensionada la preservación y reproducción de la identidad nacional, las políticas culturales que implementa Argentina en la actualidad lejos están de proponer un diálogo intercultural entre nacionales y extranjeros, lo que produce la perpetuación de las estructuras jurídicas heredadas de la matriz colonial basadas en el racismo cultural.

Esto hace que las estructuras políticas, sociales y culturales se vean influenciadas por los prejuicios y estereotipos culturales que relativizan y discriminan la identidad cultural de las personas extranjeras, lo cual constituye una afectación a la dignidad humana del sujeto migrante y un incumplimiento en sus obligaciones como miembro de la comunidad jurídica internacional.

El derecho humano a la identidad cultural pertenece a la órbita de los derechos culturales, lo cual hace que compartan ciertas características, puntualmente resulta relevante destacar lo dicho por Symonides (1998) quien manifiesta que se trata de la categoría más descuidada en comparación con los otros derechos humanos.²

Teniendo presente lo anteriormente desarrollado, en esta comunicación nos centraremos a exponer en primer lugar una descripción y comparación de los

² Según Muñoz Cárcamo (2018) este autor el primero en efectuar una investigación seria al realizar una descripción respecto a su recepción en el ordenamiento jurídico internacional.

diferentes conceptos e interpretaciones que existen actualmente respecto del término interculturalidad como derecho humano fundamental y las características que permiten diferenciarlo del concepto referido al multiculturalismo.

En segundo lugar, se realizará una descripción respecto al reconocimiento e incorporación del derecho a la identidad cultural en los instrumentos normativos de derechos humanos del sistema universal respecto a las personas migrantes.

Por último, se efectuará una descripción de la política cultural que proyecta el Estado Argentino a través de su normativa migratoria y de educación fin de analizar si la misma se adecua a los parámetros y recomendaciones realizadas por el sistema universal de derechos humanos.

2. Metodología

Los resultados expuestos aquí surgen de una investigación de tipo cualitativa en la que se escogió una metodología analítica y descriptiva de las fuentes documentales seleccionadas.

Las fuentes documentales que se tuvieron en cuenta en la investigación desarrollada “Movimientos migratorios y la multiculturalidad de los derechos humanos” se basaron en el análisis descriptivo de la Ley Migratoria 25.871 y sus disposiciones reglamentarias (Dec. Reglamentario 616/2010)

Ahora bien, en la continuación de esta investigación que se desarrollará en la tesis para la Maestría de Derechos Humanos se prevé efectuar una descripción de las fuentes documentales normativas del sistema universal e interamericano de derechos humanos respecto a la incorporación de dos derechos culturales: el derecho a participar en la vida cultural y el derecho a la identidad cultural.

En esta comunicación los textos documentales normativos empleados son la Ley Migratoria 25.871, La Ley Nacional de Educación 26.206 y diferentes documentos normativos del sistema universal de derechos humanos que se han escogido por su relevancia y pertinencia con el tema.

3. Resultados

Del análisis preliminar de las fuentes seleccionadas se han obtenido tres conclusiones parciales:

- La identidad cultural es un derecho humano fundamental de toda persona, independientemente de su estatus migratorio.
- Los Estados tienen la obligación de diseñar políticas culturales y educativas que se orienten al reconocimiento de la identidad cultural y en su formulación los diferentes miembros de la sociedad deben interactuar y participar en condiciones de igualdad.
- Argentina es un país cuya norma jurídica migratoria se orienta a la protección de su identidad nacional y a lograr que las personas migrantes se asimilen a las pautas culturales del país.

4. Discusiones en torno a las nociones de interculturalismo o multiculturalismo

El surgimiento de los procesos democráticos durante el siglo XX en Latinoamérica y las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos, hace que las políticas culturales no queden bajo la órbita de la discrecionalidad estatal. Es por ello que la discusión de estos conceptos resulta relevante puesto que constituyen los fundamentos teóricos de las políticas culturales que actualmente implementan los Estados.

Ahora bien, debemos de tener presente que sobre estos términos existen un sin fin de definiciones, de las cuales sólo he seleccionado aquellos que resultan relevantes para nuestro objetivo en esta comunicación.

En primer lugar, el multiculturalismo es un término ambiguo y polisémico, que ha cobrado diferentes significados a lo largo del tiempo, incluso lo que se denominan como políticas multiculturales no han sido las mismas en cada Estado.³

Considero apropiado la definición que brinda la autora Hernández Reyna (2007) puesto que aplica el término multiculturalismo para hacer referencia a la

³ Lo que se conoce como multiculturalismo en Argentina es totalmente diferente a lo que sucede en otros países como Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, México. (Olive, 2004)

existencia, convivencia y reconocimiento de la diversidad cultural de varios grupos culturales que comparten un territorio o se encuentran dentro de una misma situación en un Estado.

Asimismo, coincido con Kymlicka (1995) en aplicar el término multiculturalismo para examinar las tensiones existentes entre grupos culturales, aunque no coincido con el autor en usar el término minoría cultural para englobar todos aquellos grupos que son diferentes a la cultura nacional.

También hay que tener en cuenta que el multiculturalismo es un término que surgió en el contexto anglosajón, es decir, en los países de habla predominantemente inglesa, por ello ha quedado vinculado a la corriente filosófica liberal que caracteriza a esos países. (Olivé, 2004, p. 11)

Las primeras políticas migratorias multiculturales que se desarrollaron fueron en Canadá en los años 70 con la finalidad de fomentar la polietnicidad de los inmigrantes y no su asimilación. De esta forma el Estado de Canadá reconoce a los inmigrantes el derecho a expresar su identidad étnica sin sufrir prejuicios o discriminación. (Kymlicka, 1995, p. 35)

Ahora bien, el modelo multicultural ha recibido críticas por parte de diferentes autores representantes de diferentes corrientes políticas intelectuales.

Por un lado, están aquellos que consideran que el multiculturalismo es una nueva forma de colonización (Cusicanqui, 2010, p. 60), una nueva forma de racismo (Zizek & Jameson, 1997, 1992), un modelo funcional al neoliberalismo (Zapata, 2019)

Los autores Osuna Retortillo, Ovejero Bernal, Cruz Souza, Arias Martínez, & Lucas Mangas (2006) consideran que el multiculturalismo segmenta a la sociedad creando compartimientos estancos, generando así grandes dificultades económicas y sociales. Por otro lado, Palomo Berrío (2008, p. 57) considera que el multiculturalismo neoliberal es insuficiente para garantizar que las minorías culturales puedan acceder a los espacios políticos, puesto que genera un status quo de las condiciones socioeconómicas en las cuales se encuentran.

Sobre el interculturalismo, éste ha sido un concepto que ha sido utilizado en diferentes países de Europa y América Latina, pero con significados diversos.

En el caso de Europa, la interculturalidad se plantea como un modelo de diversidad cultural que incluye la relación entre sociedad de acogida y los inmi-

grantes. Ahora bien, en América Central y Latina, se lo ha utilizado en un principio para referirse a las relaciones entre sociedad nacional y pueblos originarios. Pero, actualmente también es aplicado a las relaciones entre sociedad nacional y personas migrantes.

La palabra interculturalidad parte de la existencia, reconocimiento de diferentes culturas que coexisten en un mismo espacio pero que a diferencia del multiculturalismo, se promueve la comunicación, interacción, aprendizaje entre los diversos grupos culturales con la finalidad de enriquecerse culturalmente. (Bernabé Villodre, 2012) Para que se logre la comunicación, interacción y diálogo entre culturas es necesario el conocimiento de las tradiciones, costumbres, saberes y lenguaje del otro. (Bernabé Villodre, 2012, p. 70)

Ahora bien, para se pueda darse el dialogo entre culturas es necesario que las mismas se encuentren en igualdad de condiciones, sin que ninguna subordine a la otra. Por ello es interesante la propuesta que ofrece Santos (2010) al respecto de cómo deben establecerse las condiciones para que se produzca el diálogo intercultural.

Santos (2010, p. 102) considera que el primer encuentro entre culturas fue en la modernidad occidental, que tuvo como consecuencia que la cultura de los colonizadores⁴ se impusiera por sobre las otras culturas, produciendo en la mayoría de los casos su destrucción.

El epistemicidio y el imperialismo cultural que se ejerció hacia todas las culturas que no eran occidentales, genera el dilema si en la actualidad es posible llevar adelante el encuentro entre culturas sin que ninguna trate de someter a la otra. (Santos, 2010, p. 103)

Para ello –según Santos (2010)– es necesario que, en el punto de encuentro de dos culturas diferentes, ambas deben considerarse incompletas. La toma de conciencia de la incompletitud se logra cuando se reflexiona que dentro de la propia cultura no se encuentran respuestas satisfactorias a determinadas preguntas. Es allí donde se comienza a tener la necesidad de acudir a otras culturas, es decir se toma conciencia de la falta de completitud cultural. (Santos, 2010, p. 104)

⁴ Debemos de tener presente que cuando hacemos referencia a la cultura de los colonizadores incluimos dentro de este concepto su religión, sistema político, social y económico.

Ahora bien, no desconocemos que también en Europa existió de manera previa y posterior a la conquista del continente americanos prácticas discriminatorias respecto de aquellos grupos considerados inferiores o subalternos.

Ahora bien, siendo que resulta fundamental en todo diálogo intercultural el reconocimiento y el punto de contacto de diferentes identidades culturales, es que a continuación examinaremos brevemente a qué nos referimos cuando hablamos del derecho a la identidad cultural y cómo éste ha pasado de ser una construcción teórica a una categoría jurídica de imputación de derechos para los individuos o comunidades y de obligaciones para los Estados.

5. El derecho a la identidad cultural y su incorporación en el sistema universal de los derechos humanos

Previo a dar un concepto sobre el derecho a la identidad cultural, debemos de tener en cuenta que estamos frente a un término polisémico, ambiguo e impreciso.

Sin ánimos de pretender dar una definición absoluta, tomaremos una postura amplia al considerar que la identidad cultural es el derecho que tiene toda persona a utilizar su idioma, religión, folclore, a organizar y participar en la realización de eventos culturales y artísticos e interculturales. Por otro lado, también forma parte del derecho a la identidad cultural los derechos vinculados a la participación y producción de la vida cultural de un Estado, independientemente que la persona sea nacional o extranjero.

Antes de continuar con el análisis propuesto, debemos tener presente que el derecho a la identidad cultural puede llegar a ser un derecho cuya titularidad y ejercicio puede darse de forma individual o colectiva. (Alcalá del Real, 2014; Del Carpio Rodríguez, 2020)

La autora Pacheco Cornejo (2020) es partidaria de la postura de considerarlo un derecho colectivo, como también lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a los pueblos indígenas.⁵

⁵ La Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el fallo PUEBLO INDÍGENA KICHWA DE SARAYAKU VS. ECUADOR indicó que la identidad cultural es un “derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática.”

En este caso la Corte aplicó una perspectiva intercultural para analizar las características que tiene el derecho de propiedad (art. 21 Convención Americana) en el caso de las comunidades indígenas. De esta forma, se pudo comprender que tiene características que lo diferencia del derecho de propiedad en su concepción liberal. Las personas que integran la comunidad indígena tienen

Es por ello que la autora se refiere a la identidad cultural como una construcción colectiva de un grupo, la cual está fuertemente ligada al patrimonio que ésta va adquiriendo en el curso de su historia. (Pacheco Cornejo, 2020)

Molano (2007) adhiere a la postura de identidad cultural como un derecho colectivo, puesto que lo considera desde el sentido de pertenencia de un individuo a un grupo social, donde se comparten rasgos culturales, costumbres, valores y creencias. Ahora bien, éste señala que la identidad cultural no es estática, recreándose individual y colectivamente a partir de la interacción entre los miembros de la sociedad y la influencia del exterior.

Por mi parte considero que se trata de un derecho cuya titularidad y ejercicio le pertenece tanto a los individuos como también a los colectivos, adhiriendo así a la postura propuesta por Alcalá del Real (2014).

Asimismo, el derecho a la identidad cultural al tratarse de un derecho fundamental le es reconocido tanto a ciudadanos como a extranjeros que residen en el país, independientemente de su status legal, puesto que se trata de un derecho derivado de la dignidad de la persona.

Respecto al surgimiento del derecho a la identidad cultural, debemos de tener en cuenta que está relacionado con el derecho cultural y con el derecho al patrimonio cultural inmaterial.

En un principio, tal como explica Del Carpio Rodríguez (2020, p. 93) los derechos culturales estaban relacionados a las manifestaciones externas que produce un pueblo, sea el arte, los bienes, pinturas, etc.

Por otro lado, debemos tomar en cuenta que el concepto cultura estuvo asociado a la existencia de una sola cultura, siendo la diversidad cultural una propuesta epistémica que viene a desarrollarse a finales del siglo XX y principios del siglo XXI en la región de América gracias a las manifestaciones colectivas de movimientos sociales que realizaron reclamos sociales y económicos, pero vinculándolos a su lucha étnica identitaria personal y colectiva.

una relación basada tradición comunitaria con el territorio, las formas del el uso y goce dadas están dadas por su cultural, costumbres y creencias.

La Corte hizo énfasis a que el vínculo que tienen los pueblos indígenas con el territorio y los recursos naturales hace a su existencia física pero también cultural. En este caso, el sentido de propiedad tiene una relación intrínseca con su identidad cultural, se trata de dos extremos indisolubles.

La identidad personal se refiere tal como señala la autora Del Carpio Rodríguez (2020, p. 96) a una serie de atributos y características que permiten individualizar a un ser humano en la sociedad. Los atributos que tenga una persona surgen de la interacción entre los elementos estáticos –nombre, pseudónimo, imagen– y dinámicos –religión, creencias, ideología–.

Por ello toda persona tiene derecho a que se reconozca el derecho a la identidad cultural tanto a nivel individual como colectivo.

Es por ello que según Del Carpio Rodríguez (2020, p. 98) el derecho a la identidad cultural es el derecho fundante de los derechos culturales.⁶ Tal como expresamos anteriormente, el derecho a la identidad cultural se encuentra relacionado con el patrimonio cultural inmaterial.

Según Molano (2007) las manifestaciones culturales vinculadas a un grupo de personas están relacionadas con las fiestas, rituales, música, danza, celebraciones, etc.

Estas expresiones, la UNESCO en el art. 2 de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, las incluye dentro de lo que se considera como patrimonio cultural inmaterial.⁷

En el artículo 2 se establece que el patrimonio inmaterial está conformado por una serie de prácticas como las tradiciones y expresiones orales, el idioma, las artes del espectáculo, los usos sociales, rituales, actos festivos, los conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, las técnicas artesanales tradicionales.

La Convención considera que la propiedad inmaterial de un grupo o pueblo es recreada a través de la interacción entre ellos, “con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana”.

⁶ Según Del Carpio Rodríguez (2020:98) un derecho fundamental es aquel que es esencial, siendo la base de otros derechos de similar naturaleza. Para poder comprender su concepto la autora efectúa una comparación respecto al derecho a la vida y derecho de acceso a la justicia los cuales son cimientos de los restantes derechos reconocidos por el plexo normativo.

⁷ El art. 2 ofrece una definición amplia del contenido del patrimonio cultural inmaterial, allí se menciona que se trata de “usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural.”

Teniendo presente los elementos que forman parte del patrimonio cultural inmaterial, es necesario que los diferentes sujetos que participan a nivel nacional e internacional elaboren y ejecuten políticas públicas destinadas a su protección y promoción.

Las políticas de protección se justifican dada la fragilidad del patrimonio cultural inmaterial. La lengua, las tradiciones, el arte necesitan del acompañamiento de políticas que impidan su olvido y el abandono epistémico.

Las políticas de promoción requieren de la participación no sólo de los colectivos que son los dueños de dicho patrimonio, sino de toda persona que esté interesada en conocer y enriquecerse del patrimonio material inmaterial. Para ellos los actores estatales deberán fomentar la participación intercultural de los sujetos.

Actualmente el sistema internacional de derechos humanos ha remarcado como una obligación de los Estados mantener la diversidad cultural frente a la creciente globalización, señalando la importancia de la conservación del patrimonio cultural inmaterial.

El reconocimiento de la identidad cultural –sea como derecho individual y colectivo– ha recibido un tratamiento puntual desde la década del 90 al estar relacionado con el reconocimiento de los pueblos indígenas que viven dentro de las fronteras del Estado.

Pero debemos de realizar una aclaración significativa: el derecho a la identidad cultural es reconocido a los pueblos originarios por su calidad de ciudadanos y miembros políticos del Estado.

En el caso del reconocimiento que se realiza respecto de las personas extranjeras, éstas no son ciudadanos en términos jurídicos, pero de todas formas el sistema universal e interamericano de derechos humanos le reconoce el derecho a participar en la vida cultural del Estado donde residan y a ejercer su identidad cultural.

En el caso puntual del sistema universal, se ha reconocido en diferentes instrumentos⁸ el derecho a la participación de la vida cultural del Estado a toda persona, independientemente si se trata de un nacional o extranjero.

⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos (art.27 inc.1), Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (art. 27) y el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales

El **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** en la Observación General N°21 realiza una interpretación del art. 15 inc. a del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, sociales y culturales. Allí se reconoce al derecho a la participación cultural como un derecho cultural y de libertad, siendo su promoción y respeto esenciales para garantizar la dignidad humana e interacción de las personas en un mundo caracterizado por la diversidad y pluralidad cultural.

Asimismo, se remarca que los derechos culturales le son reconocidos a toda lo que incluye que una persona puede ejercer los derechos culturales: a) individualmente; b) en asociación con otras; o c) dentro de una comunidad o un grupo.

Ahora bien, se señala que la cultura es un concepto polifacético, amplio, inclusivo, dinámico, evolutivo que comprende todas las expresiones de la existencia humana.

El Comité parte de considerar a la cultura como un proceso vital, histórico, dinámico y evolutivo, que va transformándose a partir de la participación de los miembros de la sociedad, y que puede incluir: formas de vida, el lenguaje, la comunicación no verbal, la comida, las costumbres tradiciones por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas.

Se señala que el derecho a participar en la vida cultural está conformado por tres derechos principales que le confieren a toda persona independientemente que lo ejerza de forma individual, en asociación con otras o como una comunidad:

a) participar en la vida cultural: se reconoce el derecho de poder actuar libremente, lo que significa adoptar una identidad, a identificarse o no con ciertas una o con varias comunidades; a poder participar en la vida pública ya sea en el ámbito político como también a poder ejercer sus prácticas culturales y a expresarse en la lengua que éste elija.

y culturales (art. 15 inc. a), Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 30), Convención sobre los Derechos del Niño (art. 30), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (art. 13), Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5)

Es interesante remarcar que el concepto de identidad y de sentido de pertenencia a una comunidad cobran un sentido dinámico para el Comité, lo que confiere el derecho a cambiar de opinión y de decisión al individuo.

b) acceder a la vida cultural: comprende el derecho a conocer y comprender su propia cultura y la de los demás a través de la educación y la información.

Ahora bien, se destaca que el derecho a recibir educación comprende a que ésta sea de calidad y que respete su identidad cultural.

Asimismo, el acceso a la vida cultural incluye que toda persona pueda seguir un estilo de vida asociado a usar bienes culturales y recursos naturales (tierra, agua, la biodiversidad) y a beneficiarse del patrimonio cultural y de las creaciones de otros individuos y comunidades

c) contribuir a la vida cultural: toda persona puede no sólo participar en la vida cultural sino también contribuir en la creación de las manifestaciones espirituales, materiales, intelectuales y emocionales de la comunidad.

Esto confiere el poder a todo individuo a poder participar en el desarrollo de la comunidad a la que pertenece, así como en la definición, formulación y aplicación de políticas y decisiones que incidan en el ejercicio de sus derechos culturales.

Por último, la Observación General mencionada señala dos puntos que resultan ser importantes mencionar:

- a. Límites al derecho de a participar en la vida cultural: debe ejercerse conforme a los restantes derechos humanos reconocidos en el sistema universal, puesto que nadie puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional ni para limitar su alcance.
- b. El reconocimiento del derecho a participar en la vida cultural a sujetos vulnerables. En la Observación se señalan diferentes grupos vulnerables sobre los cuales los Estados deben adoptar medidas especiales de protección. Entre los grupos se menciona la situación de las personas migrantes.

Al respecto se menciona que los Estados deben prestar atención a proteger la identidad cultural de los migrantes (idioma, religión, folclore) y su derecho a organizar eventos culturales, artísticos e interculturales.

Asimismo, se destaca que los Estados no deben impedir que los migrantes mantengan lazos culturales con sus países de origen.

Continuando con el análisis de la recepción de los derechos culturales respecto de las personas migrantes, no podemos dejar de mencionar la Convención Internacional Sobre La Protección De Los Derechos De Todos Los Trabajadores Migratorios Y De Sus Familiares⁹ incluyen diferentes normas referidas a la protección de la identidad cultural de las personas migrantes¹⁰ y la obligación de estos a respetar la vida cultural de los nacionales de ese país.

Consideramos importante señalar dos disposiciones del instrumento mencionado. En primer lugar, se destaca el art. 31 inc. 1, donde menciona que los Estados velarán por el respeto de la identidad cultural de los trabajadores migratorios y sus familias, no debiendo impedir que éstos sigan manteniendo vínculos culturales con su país de origen. También el 43 inc. g añade que los trabajadores migratorios gozarán de igual trato respecto a los nacionales para participar en la vida cultural.

Aunque estos resultan ser los instrumentos jurídicos sobre derechos humanos del sistema universal de mayor importancia –teniendo en cuenta el grado de ratificaciones que han tenido por parte de los Estados– no podemos desconocer que el sistema de naciones unidas desde la segunda mitad del siglo XX ha venido trabajando en la elaboración de diferentes documentos internacionales que a pesar que no han contado con el apoyo de los Estados para entrar en vigencia o que no tienen un sistema de control convencional, son antecedentes significativos sobre los derechos culturales que venimos trabajando.¹¹

⁹ Instrumento que se encuentra vigente en el sistema jurídico normativo de Argentina desde el año 2007.

Actualmente el plexo normativo migratorio argentino está conformado por la Ley Migratoria 25.871 y la Ley 26.202 por la que se ratifica la Convención mencionada.

¹⁰ Debemos aclarar que la Convención sólo se aplica a todo migrante –y su familia– que sea incluido en las diferentes categorías del art. 2 y que no se encuentre excluido por el art. 3.

¹¹ Debido a los límites de ésta comunicación no mencionaremos en el texto de la misma una serie de documentos normativos a nivel internacional que son pertinentes para nuestro tema, pero que recomendamos su lectura a los fines de observar la incorporación del derecho a participar en la vida cultural y del derecho a la identidad cultural ya sea de las comunidades o individuos nacionales y extranjeras: a. Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960) art. 5 inc. c; b. Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales (1978) art. 5 inc. 1 y art. 9; c. Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (1985) art. 5; d. Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992) art. 4.

Entre ellos podemos mencionar a la **Declaración universal sobre la diversidad cultural**, aprobada el 2 de noviembre de 2001 por la UNESCO en la 31^a reunión de la Conferencia General París. Se parte del reconocimiento de sociedades conformadas por diferentes culturales, estableciéndose el pluralismo cultural como la respuesta política a la realidad de la diversidad cultural que se desarrolla en la vida democrática de los Estados.

Asimismo, en este instrumento surgen tres aspectos que resultan trascendentes para nuestro análisis:

- a. Se reconoce a la diversidad cultural como patrimonio común de la humanidad, a lo cual debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras. (Art. 1)
- b. Se reconoce a la defensa de la diversidad cultural como un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana. Esto supone el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los de los pueblos autóctonos. (Art. 4)
- c. Se reconoce de forma explícita la identidad cultural de las personas a fin de permitirles participar en la vida cultural de los Estados y de recibir una educación que respete plenamente este derecho.

También debemos resaltar que el art. 5 parte del reconocimiento a toda persona del derecho a expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que prefiera, incluso en su lengua materna. También se menciona como derecho de toda persona a recibir educación y capacitación de calidad que respete su identidad cultura, el derecho a participar en la vida cultural que elija y a ejercer sus prácticas culturales “dentro de los límites que impone el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.”

6. La política cultural que se define en la Ley Migratoria 25.871

Argentina en el año 2004 sancionó la Ley Migratoria 25.871 la cual fue celebrada por diferentes investigadores y expertos en temáticas migratorias debido a incorporar en su texto los derechos humanos de las personas migrantes. Debemos de tener presente que es una ley que regula los requisitos de ingreso, permanencia y causales de expulsión.

Pero en lo relacionado a nuestro tema, señalamos como relevante el art. 14¹² donde establece que el Estado en todas sus jurisdicciones deberá realizar actividades que se orienten “a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia”. Entre las diferentes medidas que podrá optar debe contemplarse la posibilidad de organizar “cursos de formación, inspirados en criterios de convivencia en una sociedad multicultural y de prevención de comportamientos discriminatorios, destinados a los funcionarios y empleados públicos y de entes privados.”

Por otro lado, el art. 125¹³ menciona que los extranjeros tienen como obligación cumplir con la obligación de respetar la identidad cultural de los argentinos.

Remarcamos la importancia de los artículos señalados, puesto que Argentina expresa en su normativa migratoria los fundamentos de una política cultural orientada hacia la asimilación de las personas migrantes, los cuales tienen la carga y obligación de respetar la “identidad cultural de los argentinos.”

Dos años más tarde de la sanción de esta norma, se aprueba la Ley de Educación Nacional N° 26.206 la cual se aplica en todas las provincias y localidades de su territorio.

El art. 16 de la norma establece que entre los objetivos de la política educativa nacional se encuentran:

fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales, abierta a los valores universales y a la integración regional y latinoamericana. Asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su lengua y a su identidad cultural, promoviendo la valoración de la multiculturalidad en la formación de todos/as los/as educandos/as. (Ley de Educación Nacional N° 26.206, art. 16)

La norma no señala en su articulado ninguna disposición haciendo alusión al derecho de las personas migrantes a formar parte de un sistema educativo que respete su identidad cultural.

7. Conclusiones

Podemos afirmar que actualmente el respeto y la promoción de la diversidad cultural constituyen para los Estados una obligación jurídica a nivel internacio-

¹² Artículo sin reglamentar.

¹³ Artículo sin reglamentar.

nal, por lo cual deben implementar una serie de acciones con el fin de crear condiciones adecuadas para que toda persona pueda expresar su identidad cultural, independientemente ésta sea nacional o extranjera.

Puntualmente, el reconocimiento de la identidad cultural de las personas extranjeras deben ser el centro y eje de toda política cultural, la cual para respetar la dignidad de toda persona o colectivo debe instrumentalizarse a partir de los fundamentos teóricos del interculturalismo que hemos brevemente mencionado, puesto que a diferencia del multiculturalismo se permite la interacción entre culturas resquebrajando así los compartimentos estancos con que muchas veces se concibe a la cultura.

Ahora bien, para que pueda darse un diálogo intercultural entre los Estados y sujetos extranjeros debe partirse del principio de la dignidad humana, de la concreción de un diálogo democrático donde cada uno de ellos pueda expresarse y manifestar su identidad cultural sin sentirse condicionado por los prejuicios y estereotipos que aún perviven en los Estados.

En el caso de Argentina, en sus dos instrumentos en los cuales define su política cultural (Ley Migratoria y Ley de Educación Nacional) establece una diferenciación respecto de quienes tienen derecho a que se reconozca la identidad cultural según si son ciudadano o no en el plano educativo, y por otro lado se establece como punto de partida la aplicación de una política multicultural.

Ambas normas refuerzan la identidad nacional tornándolo un concepto inmutable y que debe ser protegido de toda injerencia extraña, es así que la normativa migratoria establece como una obligación de las personas extranjera el respeto por la identidad cultural de Argentina, sin ninguna mención del derecho a la identidad cultural que gozan las personas migrantes.

Estos desafíos y tensiones deben hacer que como científicos sociales sigamos profundizando en los nuevos desafíos que seguirán existiendo respecto a los movimientos migratorios que actualmente se dan en la modernidad, especialmente cuando las personas migrantes forman (y formamos) parte de identidades que han sido durante mucho tiempo invisibilizadas y excluidas de la identidad nacional de los propios Estados, para poder así seguir deconstruyendo los fundamentos políticos culturales que existen detrás de cada norma que da los cimientos jurídicos para la conformación de nuestra sociedad.

8. Bibliografía

- Alcalá del Real, J. A. (2007). Estado Cosmopolita y Estado Nacional: I. Kant vs. F. Meinecke. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 165-183.
- Alcalá del Real, J. A. (2007). Estado Cosmopolita y Estado Nacional: I. Kant vs. F. Meinecke. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 165-183.
- Bernabé Villodre, M. d. (2012). Pluriculturalidad, multiculturalidad e interculturalidad, conocimientos necesarios para la labor docente. *Revista Educativa Hekademos*, 67-76.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (9 de Agosto de 2018). OEA. Recuperado el 21 de Marzo de 2022, de Comunicado de Prensa: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2018/174.asp>
- Del Carpio Rodríguez, C. (2020). Derecho a la identidad cultural como derecho fundante de los derechos culturales. En J. J. Faundes Peñafiel, & S. (. Ramirez, *Derecho fundamental a la identidad cultural. Abordajes plurales desde América Latina*. (págs. 81-105). Santiago: Ril Editores.
- Grimson, A., & Karasik, G. (. (2017). *Estudios sobre diversidad sociocultural en la Argentina contemporánea*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Hernandez Reyna, M. (2007). Sobre los sentidos de “multiculturalismo” e “interculturalismo”. *Ra Ximhai Vol.3 N°2*, 429-442.
- Kymlicka, W. (2003). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.
- Muñoz Cárcamo, A. (2018). Los derechos culturales: Una categoría aún subestimada de derechos humanos. *Anuario de derechos humanos*, 77-97.
- Molano, O. L. (2007). Identidad cultural un concepto que evoluciona. *Revista Opera*, 69-84.
- Osuna Retortillo, A., Ovejero Bernal, A., Cruz Souza, F., Arias Martínez, B., & Lucas Mangas, S. (2006). Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo. *Revista universitaria de ciencias del trabajo*.
- Pacheco Cornejo, H. T. (2020). Identidad Cultural y conocimientos tradicionales. La convención para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial. En J. J. FAUNDES PEÑAFIEL, & S. (. Ramirez, *Derecho cultural a la identidad cultural. Abordajes desde plurales desde América*. (págs. 145-159). Santiago: RIL editores.
- Palomo Berrío, L. R. (2008). La diversidad cultural: de conflicto a patrimonio de la humanidad. Miradas sobre el multiculturalismo en América Latina. *Estudios Latinoamericanos*.
- Rivera, C. S. (2010). *Chi'xinakax Utxiwa. Una reflexión sobre prácticas y discursos decolonizadores*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Santos de Sousa, B. (2010). *Para descolonizar occidente. Más allá del pensamiento abismal*. Buenos Aires: Prometeo.
- Symonides, J. (1998). Derechos culturales: una categoría decuidada de los derechos humanos. *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*.

Zapata Silva, C. (2019). *Crisis del multiculturalismo en América Latina*. Alemania: Calas.

Zizek, S., & Jameson, F. (1997). *Estudios Culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.

Capítulo XXII.

LA MIGRACIÓN COMO CONSECUENCIA DE LOS CONFLICTOS EN SIRIA Y UCRANIA

PABLO BENÍTEZ FERRANDO¹

Universidad de Cádiz

1. Introducción

Desde marzo del año 2011, en el marco de aquello que conocemos como la primavera árabe, y que comenzó como una protesta pacífica en varios países árabes contra sus regímenes autoritarios, tuvo un fatal desenlace para la población siria que protestaba contra el régimen autoritario de Bashar al-Assad. El pueblo sirio reclamaba la democratización del país, pero esto acabó convirtiéndose en una guerra civil, donde su pueblo ha pagado el precio de que su presidente contara con el apoyo de su homólogo ruso, Vladimir Putin, el cual buscaba reforzar su posición en Oriente Medio.

En varias ocasiones al-Assad ha comunicado que las negociaciones están abiertas para poner fin al conflicto en el país, o sobre su futuro, pero la realidad es muy diferente, ya que después de once años de conflicto en el que el presidente ha usado armas químicas contra la población, y en la cual han perdido la vida más de medio millón de personas. Con estas actuaciones se demuestra que dicho estado está muy lejos de encontrar su estabilidad, y que aún queda mucho para alcanzar el fin de un conflicto que lleva activo once años.

¹ Alumno del Máster Interuniversitario en Cultura de Paz, Conflictos, Educación y Derechos Humanos de la Universidad de Cádiz. Alumno en prácticas del Laboratorio de Inmigración, Interculturalidad e Inclusión Social de la Universidad de Cádiz

No detener a Rusia en este conflicto ha afectado a la invasión que se ha producido el pasado 24 de febrero en territorio ucraniano por parte del ejército ruso, ya que estamos comprobando que lo que realizó el Kremlin en Siria lo ha envalentonado, y está cometiendo las mismas atrocidades que hizo en Siria; en solo dos meses hay 2 millones de refugiados debido a los numerosos ataques diarios que está sufriendo el país.

En esta investigación voy a comparar los paquetes de medidas que ha adoptado la UE en los dos casos, en relación con las crisis migratorias consecuencia de ambos conflictos, teniendo en cuenta que ninguno de los dos países pertenece a la UE ni al espacio Schengen.

2. Siria

Siria, un Estado aconfesional donde conviven diferentes culturas y religiones está situado entre Oriente Medio y Oriente Próximo, lo que hace que su ubicación sea muy compleja y a la vez muy importante desde la perspectiva geoestratégica y geopolítica desde el punto de vista económico, debido a la riqueza en hidrocarburos que la rodea.

Esta ubicación, lejos de ser una ventaja para su población, ha sido un gran problema a lo largo de su historia ya que durante años se ha visto reprimida por diversos imperios que han luchado por hacerse con el control de su territorio, entre ellos se encuentran el imperio persa, griego, romano, francés, ... siendo estos últimos expulsados en el año 1946 y consiguiendo el país su independencia. Esta independencia estaba muy lejos de ser una nueva y próspera etapa para el estado sirio, que se vio envuelto en una inestabilidad política en la que se dieron 8 golpes de estado y 21 cambios de gobiernos hasta que en 1970 Háfes al-Ásad siendo ministro de defensa dio un golpe de estado y se hizo con el poder, proclamándose un año más tarde mediante un referéndum, presidente del país. Desde 1971 la familia al-Ásad posee el gobierno del país.

En 2011 comienza la primavera árabe en países como Túnez, Libia, Egipto, Siria, ... a través de estas protestas buscaba derrocar a los estados autoritarios que se habían instaurado en sus países, pero en el caso de Siria no se consigue este objetivo, recibiendo este movimiento una contundente respuesta militar, que llega a disparar contra población civil desarmada y que desembocaría rápidamente

en unos de los conflictos internacionales más trágicos de nuestro tiempo, y en el que se han visto inmersos diversos actores:

- Los opositores al gobierno de Al-Assad formaron Ejército Sirio Libre, que se fueron dividiendo por cuestiones religiosas en facciones.
- El ejército sirio contaba con el respaldo de 200.000 personas que están a favor del régimen y combatientes del Hez-bolá libanes.
- La aviación rusa, aliado con gran importancia para el régimen de Damasco, y que gracias a su apoyo consiguieron recuperar varias zonas estratégicas, como la ciudad de Alepo. Rusia es considerado uno de los actores más relevantes en este conflicto.
- La República Islámica de Irán, realizó un envío a miles de combatientes a Siria, convirtiéndose en uno apoyos más fuertes en este conflicto.

Debido a esta respuesta armada ciudades como Alepo quedaron reducidas a cenizas, provocando que la población tuviese que huir. Según fuentes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2022), existen 6,2 millones de desplazados internos, 5,2 millones de refugiados sirios repartidos por todo el mundo y 13 millones de personas que actualmente necesitan ayuda humanitaria para poder sobrevivir.

Al inicio del año 2015 la entrada de forma irregular de personas en territorio de la Unión Europea superó el millón de personas, provocando una grave crisis migratoria, según los expertos la más grave desde la II Guerra Mundial. Los principales países de los que procedían estas personas eran Siria, Irak y Afganistán, la mayoría realizaba la ruta marítima que existía entre Turquía y Grecia. Según la Organización Internacional para el Inmigrante (OIM) en este año fue cuando más muertes de migrantes y refugiados se produjeron en el mar Mediterráneo con la intención de llegar al continente europeo. En el 2016 la ruta se modificó pasando por el país vecino Libia y llegando al continente a través de las Islas italianas,

Fuentes de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) informaron que el número de solicitantes de asilo en la UE llegó a superar el millón de solicitudes en el período de enero y octubre. El mayor número de personas eran de nacionalidad siria 24%, siendo los países más solicitados Alemania, Hungría y Suecia.

Esta crisis migratoria produjo que se pusiera en cuestión la continuidad del espacio Schengen (Departamento de Seguridad Nacional, s.f.), un espacio por el que habitantes de 26 países europeos (de los cuales 22 son Estados miembros de

la UE) disponen de una libre circulación sin controles fronterizos, esta inexistencia de controles produjo que las autoridades comunitarias tuvieran dificultades para poder gestionar sus fronteras. Lo que obligó a los países miembros a tomar medidas con la necesidad de garantizar la seguridad y poder gestionar adecuadamente esta crisis de inmigrantes y demandantes de asilo en sus fronteras.

Como hemos visto los refugiados sirios que emprendían la huida hacia Europa utilizaban dos vías:

- La vía terrestre que cruzaba los Balcanes, para así poder entrar en Europa a través de Grecia a países como Austria, Alemania o Hungría. Este último país cerró sus fronteras y estableció una gran vigilancia en ellas, todos vimos el vídeo de una reportera húngara poniendo una zancadilla a un padre con su hijo en brazos.
- La vía marítima, que desde Libia cruzaba el mediterráneo en pequeñas pateras de madera o hinchables, hasta llegar a las islas italianas.

Los Estados pertenecientes a la UE no cumplieron sus compromisos con esta situación, ni brindando un refugio seguro a estas personas ni ayudando económicamente a los campos de refugiados que se encontraban en diferentes países, situación que recibió la crítica de Jean Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea hasta 2019.

Otro mecanismo que activó la Unión Europea fue la Declaración UE-Turquía del 18 de marzo de 2016, en el que el país turco realizó una serie de medidas:

- Una apertura de su mercado laboral a nacionales sirios bajo protección temporal.
- Introducción de nuevos requisitos de visado para sirios y personas de otras nacionalidades.
- Incremento de los esfuerzos por parte de los policías turcos, de los guardacostas, así como un intenso intercambio de información sobre la situación, para proceder al retorno inmediato de todos los migrantes que habían entrado en Grecia a través de su territorio, y que no precisara protección internacional, así como interceptar los migrantes irregulares que se encontrasen en sus aguas.
- La UE realizó un desembolso de 3000 millones de euros para mecanismos para los refugiados que se encuentren en Turquía para proyectos concretos.

Además de todo esto se intensificaron las medidas contra los traficantes de migrantes, en las cuales se activaron medidas en el mar Egeo. Algunas de estas medidas fueron:

- Todos los nuevos migrantes irregulares que pasen de Turquía a las islas griegas a partir del 20 de marzo de 2016 serán retornados a Turquía, esto se trataba de una medida temporal y extraordinaria que según ambas partes era necesaria para poner término al sufrimiento humano y restablecer el orden público. Los migrantes que lleguen a las islas griegas serán debidamente registrados y las autoridades griegas tramitarán toda solicitud de asilo individualmente.
- Los migrantes que no soliciten asilo o cuya solicitud se haya considerado infundada o inadmisibles de conformidad con la citada Directiva serán retornados a Turquía.
- Por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, a cambio los estados miembros de la UE se comprometieron a reasentar a otro sirio procedente de Turquía en la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad de las Naciones Unidas. Se dará prioridad a los migrantes que no hayan entrado o intentado entrar previamente de manera irregular a la UE.
- La UE y sus Estados miembros colaborarán con Turquía en toda común empresa destinada a mejorar las condiciones humanitarias en el interior de Siria, en particular en determinadas zonas próximas a la frontera con Turquía, lo que permitiría a la población local y a los refugiados vivir en zonas que sean más seguras.
- la UE prometía acelerar el proceso de liberalización de visados para los ciudadanos turcos e incrementar la ayuda financiera para la acogida de refugiados en Turquía (primero con 3.000 millones de euros y meses después con 3.000 más).

Con estas medidas el mensaje que remitían los Estados miembros a las personas que huían del conflicto era bastante claro, los que intentaran llegar a Grecia serían rápidamente retornados, mientras que los que esperaran pacientemente en Turquía tendrían la posibilidad de entrar en su lugar. Y como indica la investigadora Blanca Garcés Mascareñas (2020).

La situación en las islas griegas busca tener un efecto disuasorio sobre los que todavía podrían estar por llegar. Pero no es fácil manejar tanta desesperanza. La miseria de los que viven dentro de los campos afecta también las vidas de

los de fuera. Con la sensación de que el gobierno y la UE les han dejado solos en la acogida de refugiados, estos últimos empiezan a atacar a los migrantes, a quienes ven como el origen de todos sus males. Es una guerra entre pobres y olvidados. Es un conflicto sin fin, puesto que la solución no está en manos ni de unos ni de otros.

Después de seis años de que se tomaran estas medidas, estas solo han servido como “tapón” para aquellos que buscan mejorar su vida y que aquellos que esperan y siguen las normas impuestas por la UE, se encuentran en campos de refugiados en situaciones de inseguridad, insalubridad y hacinamiento, “Turquía no es segura para los refugiados y solicitantes de asilo. El país incluso ha devuelto a personas a Siria. Los líderes de la UE deben intensificar los esfuerzos de solidaridad y aumentar las reubicaciones a otros estados miembros”, ha denunciado la organización Amnistía Internacional.

Lo único que han conseguido estas medidas es que los refugiados procedentes de Siria busquen rutas alternativas como es la de Marruecos y España, ya que los que llegaban al continente europeo mediante rutas como las mencionadas antes que pasaban por Libia hasta llegar a las Islas Griegas o Italianas, se veían acorralados y sin opción de seguir el viaje, ya que desde que entró en vigor este acuerdo en 2016 solo se han ejecutado poco más de 2000 devoluciones de Grecia a Turquía, ya que los mismo tribunales griegos se niegan a declarar Turquía un país seguro.

En marzo de 2021 el ministro de Inmigración de Dinamarca decidió retirar el permiso de residencia a personas de nacionalidad siria procedentes de Damasco, amparado por una serie de medidas antinmigración, y alegando que las zonas controladas por el régimen de Bashar Al-Asad son seguras. Dicha teoría defendida por el gobierno danés choca con la realidad y con la visión actual del país que defienden analistas y profesores de universidad como Pablo Sapag, uno de los expertos de Siria en España que fue entrevistado por el periodista de The Objective Rodrigo Isas Arcei (2021):

“El gran problema ahora de Siria es económico y social, humanitario incluso. En Siria hoy el sueldo medio no llega a 20 euros mensuales, es una devaluación muy grande si consideramos que, cuando estalla la crisis, Siria, que nunca ha sido un país rico, ha sido pobre pero bastante igualitario, pues tenía un sueldo medio de unos 300 o 400 euros. El 80% de los sirios hoy está bajo el nivel de pobreza. Siria ha perdido más del 40% de su Producto Interior Bruto en estos 10 años y tiene un deterioro importante de infraestructuras, muchas se van recuperando, la sanitaria, la educativa o las carreteras, pero el déficit sigue

siendo muy grande. La situación económica y social es consecuencia de lo que hemos vivido en términos militares, políticos y diplomáticos en estos 10 años”.

Estas palabras son apoyadas y compartidas por la comunidad de refugiados sirios, que ven como poco a poco están perdiendo el apoyo que habían recibido por los estados miembros de la UE, y que denuncian la situación real en el país de Oriente Medio temiendo que esto cree precedentes en la comunidad internacional y que esta tome las mismas medidas que Dinamarca. Estos refugiados cuentan con el apoyo del Comisario de Gestión de Crisis de la UE Janez Lenarčič (O’Reilly, 2021):

“Dinamarca no debería forzar a nadie a regresar a Siria en este momento. Lo estamos analizando y hablaremos con los que piensan que ha llegado el momento de los retornos porque estos deberían ser voluntarios, seguros, dignos y sostenibles. Y las condiciones para esos retornos no existen todavía en Siria”.

A la situación actual de Siria hay que sumarle la represión que ejerce régimen de Al-Asad sobre su pueblo y el problema al que se enfrentaría todo hombre que haya huido de su país, siendo esto denunciado en un informe de la Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria (2021) “fuerzas del régimen de Asad han detenido de forma arbitraria, torturado y llevado a cabo ejecuciones sumarias de personas bajo su custodia, cometiendo tanto crímenes de guerra como crímenes de lesa humanidad”.

3. Ucrania

El pasado 24 de febrero se produjo la invasión por parte del ejército ruso de Ucrania, los ataques que se han producido en dicho país han obligado a que más de dos millones de personas abandonen su territorio, aunque como hemos podido comprobar estos ha tenido una mejor bienvenida por parte de la comunidad internacional, ya que solo ocho días después de que el Kremlin empezara sus ataques, el Consejo de la Unión Europea aprobó la Decisión de ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022, la cual garantiza protección temporal de toda persona que provenga de Ucrania, así como un reparto equitativo de estas entre los Estados miembros.

Dicha protección temporal está recogida en la Directiva 2001/55/CE, la cual nunca se había puesto en marcha y no se respetó en el caso anterior, siendo esto un mecanismo con un carácter excepcional y que garantiza una protección in-

mediata y como bien indica con un carácter temporal. Esta temporalidad está contemplada para casos en los que el sistema de asilo peligre y no pueda gestionarse correctamente. Esta protección tendrá una validez de un año, prorrogable de forma automática en períodos de seis meses durante un máximo de un año. Esto obliga a los Estados miembros a:

- Otorgar a los beneficiarios los permisos de residencia durante todo el período de la protección temporal, los cuales dispondrán de la documentación o comprobantes de lo otorgado.
- Dichos beneficiarios tendrán facilidad para obtener los visados necesarios, incluidos los de tránsito. Debido a la situación en la que se encuentran los trámites para obtenerlos se reducirán al mínimo, al igual que sus costes, que serán gratuitos o mínimos.
- Se les permitirá poder ejercer una actividad retribuida por cuenta propia o ajena, con arreglo a las normas que se aplican a cada profesión y a poder participar en actividades como formación profesional, educación para adultos y una formación práctica en el lugar de trabajo.
- A los menores de 18 años que sean beneficiarios de esta protección se les permitirá acceder al sistema de educación en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro que los ha acogido. Así como que aquellos que no se encuentren acompañados dispongan de la representación a través de un tutor legal, o una organización encargada del cuidado y del bienestar de los menores de edad, o de otro tipo de representación que se considere adecuada.
- Los beneficiarios tendrán acceso a un alojamiento adecuado, o recibirán los medios oportunos para poder conseguirlo.
- Recibirán la asistencia necesaria, en materia de ayuda social y alimentación cuando no tengan los recursos suficientes, así como una atención médica.

La Decisión de ejecución (UE) 2022/382 se aplicará a las siguientes categorías de personas desplazadas desde Ucrania:

- Personas de nacionalidad ucraniana que residieran en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022.
- Apátridas y nacionales de terceros países distintos a Ucrania que gozaran de protección internacional o de una protección nacional equivalente en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022.

- Miembros de las familias de ambos grupos, es decir: cónyuges, parejas, hijos menores solteros o hijos menores solteros del cónyuge y otros parientes cercanos que vivieran juntos como parte de la unidad familiar y que dependieran total o principalmente de la persona contemplada en letras los dos puntos anteriores.

4. Conclusión

Hemos podido comprobar cómo se han dado dos conflictos bélicos en dos países, Siria y Ucrania, y en los que se han actuado de forma muy diferente a la hora de tratar a su población y protegerla. Dos formas de actuar muy opuestas, pero en las que se podía haber tomado las mismas medidas, donde se ha echado en falta la cooperación entre los Estados miembros de la UE, y donde se ha marcado una gran brecha de los valores que promueven.

Europa tiene que cambiar su política de fronteras en el caso de Siria, e igualar las medidas al conflicto ucraniano, no dejando a un lado a todo aquel que pueda retener en Turquía o en campos de refugiados. Luchando por mejorar los procedimientos de asilo sin distinción de nacionalidad o procedencia, así como empezar a reubicar con más agilidad en los Estados miembros, ya que como hemos visto actualmente no es una tarea que esté fuera del alcance de la UE.

Para finalizar, hay que luchar para que a aquellos refugiados que se encuentren en cualquier Estado miembro de la UE no se les retire su permiso de residencia como refugiados cuando ya sienten un gran arraigo en el país en el que se encuentran, y aún menos cuando las circunstancias de su país no son las adecuadas para su retorno.

5. Bibliografía

ACNUR, C. E. (2022). *Agencia de la ONU para los refugiados comité español*. Obtenido de <https://eacnur.org/es/refugiados-sirios>

Arce, R. I. (5 de marzo de 2021). *The Objective*. Obtenido de <https://theobjective.com/further/espana/2021-03-05/pablo-sapag-las-potencias-que-desestabilizaron-siria-en-2011-que-iran-que-se-convierta-en-una-especie-de-estado-paria/>

Decisión de ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022, la cual garantiza protección temporal de toda persona que provenga de Ucrania, así como un reparto equitativo de estas entre los Estados miembros.

- Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida
- Mascareñas, B. G. (3 de 2020). *CIDOB opinión*. Obtenido de Cuatro años del acuerdo UE-Turquía: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/migraciones/cuatro_anos_del_acuerdo_ue_turquia
- Nacional, D. d. (s.f.). *Departamento de Seguridad Nacional*. Obtenido de La crisis migratoria y de refugiados en la UE y su impacto en el “espacio SCHENGEN”: <https://www.dsn.gob.es/es/tesis-migratoria-refugiados-ue-su-impacto-espacio-schengen>
- O'Reilly, N. (19 de marzo de 2021). *Euronews*. Obtenido de <https://es.euronews.com/2021/03/19/la-ue-critica-el-plan-de-dinamarca-de-hacer-regresar-a-siria-a-los-refugiados-de-guerra>
- Siria, C. I. (2021). *Situaciones de derechos humanos que requiere atención del consejo*.

Capítulo XXIII.

ANÁLISIS TEMÁTICO SOBRE LA INCLUSIÓN SOCIAL DE PERSONAS SOLICITANTES Y BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN JEREZ DE LA FRONTERA

MARÍA JOSÉ GODOY SEPÚLVEDA ¹

Universidad de Cádiz

1. Introducción²

El derecho a buscar asilo y disfrutar de él aparece recogido en el artículo 14.1. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). En su artículo 13.2. se contempla el derecho a salir y retornar a cualquier país, incluso el propio (Naciones Unidas, 1948). Al ser una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la DUDH no es jurídicamente vinculante. No obstante, dado que la mayoría de los Estados del mundo la han firmado y/o ratificado en sus ordenamientos jurídicos internos, en la doctrina se considera que forma parte del Derecho Internacional Consuetudinario³ y que, por lo tanto, su contenido

¹ Alumna del Máster Bilingüe en Relaciones Internacionales y Migraciones de la Universidad de Cádiz.

² A lo largo de esta investigación se ha empleado un lenguaje inclusivo a excepción de aquellos casos en los que por razones de estilo o por “economía del lenguaje” se haya utilizado el masculino genérico.

³ Lo cual implica que, por costumbre, algunos de sus derechos tengan un contenido jurídicamente vinculante.

es jurídicamente vinculantes en Estados como el español (Díaz-Galán, y Bertot, 2019; Talavera, 1998).

Sumado a lo anterior destaca la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 en la que se define el estatuto de refugiado y se recoge el principio de no devolución o *non-refoulement*⁴. Ambos tratados han sido ratificados por España teniéndose en cuenta, además, el temor a la persecución por motivos de género u orientación sexual como argumentos para la obtención de la condición de refugiado en el país (artículo 3, Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria).

Con respecto al derecho de la Unión Europea, desde el Tratado de Maastricht de 1992, se ha buscado la armonización del derecho de asilo en todos los Estados miembros (EASO, 2016). Con el Programa de Tampere de 1999 se formaliza la idea de crear un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), propuesta que en la actualidad continúa progresando. En esa búsqueda de la armonización entre Estados en materia de asilo se añaden a la condición de refugiado dos figuras que aportan protección internacional. La protección subsidiaria y la protección temporal.

La protección subsidiaria se recoge en la Directiva 2011/95/EU y está destinada a nacionales de terceros países o apátridas que no reúnan los requisitos para ser considerado como refugiado pero su vida corra riesgo real de sufrir daños graves⁵ al ser retornado. En España, la Ley 12/2009 ampara a quienes cumplen con los requisitos para ser consideradas personas beneficiarias de protección subsidiaria.

La protección temporal nace con la Directiva 2001/55/CE. Es un procedimiento de carácter excepcional que ha de ser propuesto por la Comisión Europea y adoptado por mayoría cualificada en el Consejo de la Unión Europea. Con ella

⁴ La Convención de 1951 recoge en su artículo 33 la prohibición de expulsión y de devolución por la que “Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

⁵ En el artículo 15 de la Directiva 2011/95/EU se define que constituye como daños graves: la condena a la pena de muerte o su ejecución, la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes de un solicitante en su país de origen y las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno.

se busca “establecer normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen” (art. 2.a. Directiva 2001/55/CE). A raíz de la guerra entre Rusia y Ucrania, que comenzó en febrero de 2022, se puso en marcha dicha directiva a nivel de la UE. Los requisitos para ser personas beneficiarias aparecen contemplados en la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, y en la Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por el que se amplía dicha protección temporal en España.

España es uno de los Estados de la UE en los que menos resoluciones positivas de protección internacional se resuelven. De acuerdo con datos de la Comisión Española para la Ayuda al Refugiado (CEAR), en el año 2021 el 10,5% de las solicitudes acabaron siendo favorables, aumentando con respecto al año anterior un 5%. Más de la mitad de las personas que solicitaron asilo en 2021 tienen entre 18 y 34 años y son hombres. Conforme al país de procedencia, en ese mismo año se recibieron solicitudes de personas que en su mayoría provenían de Venezuela, Colombia, Marruecos y Mali. Las resoluciones en el caso de los venezolanos acabaron principalmente con razones humanitarias. En el caso de colombianos y marroquíes, con solicitudes denegadas. Y en el caso de los malienses, con protección subsidiaria.

En 2021, Andalucía fue la tercera comunidad autónoma en la que más solicitudes de asilo se realizaron a nivel español, con un total de 6.902 (CEAR, 2022). En ese mismo año, la mayoría de las plazas del Sistema de Acogida de Protección Internacional se encontraban en dicha comunidad. Asimismo, Sevilla⁶, seguido de Málaga y Córdoba son las provincias andaluzas con mayor número de plazas de acogida.

Debido a su situación geográfica, puesto que se localiza a 14 kilómetros de Marruecos, Andalucía es considerada como la puerta de entrada al continente europeo desde África (Jiménez-García y Jiménez-Vicioso, 2019). Al igual que el resto del país, en la década de los años 90 Andalucía comenzó a ser un lugar receptor de inmigración.

Numerosos autores sostienen que la inclusión social es un proceso que implica la participación tanto de las personas migrantes como de la sociedad de acogida puesto que es un fenómeno bidireccional (Estrada y Palma-García, 2020;

⁶ Sevilla: 624 plazas de acogida en 2021. Málaga: 391, Córdoba: 249, Almería: 198, Granada: 180, Cádiz 163, Huelva: 97, Jaén: 21.

Giménez, 1996; Giménez, 2003; Micolta, 2005; Raya-Diez et al., 2019). Según estudios como los del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones, la población andaluza opta por un modelo de inclusión asimilacionista manifestando que las personas migrantes son quienes tienen la obligación de adoptar las costumbres y tradiciones andaluzas, siendo por tanto un proceso unidireccional (OPAM, 2019). Existen distintos modelos de inclusión social⁷, no obstante, esta investigación se basa en el interculturalismo que tiene sus raíces en el pluralismo cultural. El interculturalismo comprende la inclusión social como un proceso bidireccional en el cual además de existir igualdad de derechos y deberes, se reconoce el derecho a la diferencia y se impulsa la convivencia, a través de interacciones positivas valorándose la diversidad cultural (Giménez, 1996).

Dicho esto, a consecuencia de la falta de estudios locales ligados a la materia se planteó la siguiente pregunta de investigación. ¿Cuál es la perspectiva de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional acerca del proceso de inclusión social en Andalucía? Se tuvo como objetivo general analizar la perspectiva de las propias personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional acerca de la inclusión social en Andalucía. Asimismo, como objetivos específicos se planteó explorar las razones de las personas objeto de estudio de permanecer o no en Andalucía; describir cómo perciben su inclusión social en Andalucía las personas entrevistadas; identificar los modelos de inclusión social percibidos a través de las entrevistas; y conocer la relación de los participantes con las ONGs que les atienden.

2. Método

La presente investigación siguió el método cualitativo. Este permite analizar múltiples realidades subjetivas a través de los discursos de las personas entrevistadas (Hernández-Sampieri et al. 2014). La subjetividad que aporta este tipo de investigaciones facilita la comprensión de las experiencias de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en materia de inclusión social. Siguiendo este método, se realizaron dieciocho entrevistas semiestructuradas con preguntas abiertas. Debido a la posibilidad de coerción entre participantes, se optó por realizar entrevistas de forma individualizada creándose un espacio de

⁷ Los principales modelos de inclusión social son el asimilacionista, melting-pot y pluralismo cultural que incluyen el multiculturalismo e interculturalismo.

confianza y tranquilidad entre investigadora y entrevistado. Lo que se pretende con todo ello es comprender y reflejar la perspectiva de las personas sujeto de estudio debido al valor de análisis que tienen sus propios relatos (Pedraz et al., 2014). Se llevó a cabo un análisis temático de los datos mediante el cual se recogió, identificó, estructuró y organizó la información identificándose tres bloques temáticos.

2.1. Participantes

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas usuarias de los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) de la ciudad de Jerez de la Frontera. Participaron un total de dieciocho hombres, diecisiete de ellos solicitantes de asilo y uno de ellos beneficiario de protección internacional. Entre los motivos de sus solicitudes de asilo, seis de ellos lo hicieron por motivos económicos, cinco de ellos solicitan asilo en España porque sus países están en guerra, dos de ellos no tienen claro qué responder, y los demás alegan como causas conflictos políticos, causas religiosas, motivos de orientación sexual, seguridad, o tener conocidos en España.

Son ciudadanos procedentes de Gambia, Mali, Marruecos, Mauritania, Nigeria, Senegal, Túnez y Venezuela. Catorce de ellos tienen entre 18 y 25 años y cuatro de ellos entre 26 y 40 años. Respecto al nivel de estudios alcanzado, ocho de ellos tiene estudios secundarios u obligatorios, cinco primarios y otros cinco no tienen estudios formales o no saben qué responder. Asimismo, quince de ellos llevan menos de un año de estancia en Andalucía mientras que tres llevan de uno a tres años. Además, doce de ellos no quieren volver a su país de origen, dos lo harían dentro de muchos años y el resto no sabe qué responder. En la tabla 2.1.1. se muestra un resumen de dichos datos:

Tabla 12: Características sociodemográficas de los participantes

Código	País de nacionalidad	Edad	Nivel de estudios	Tiempo viviendo en Andalucía
E5	Gambia	de 18 a 25 años	Primarios	Menos de 1 año
E6	Gambia	de 18 a 25 años	Secundarios	Menos de 1 año
E9	Mali	de 18 a 25 años	NS/NC	Entre 1 a 3 años
E10	Mali	de 18 a 25 años	Secundarios	Entre 1 a 3 años
E18	Mali	de 18 a 25 años	Sin estudios	Menos de 1 año
E2	Marruecos	de 18 a 25 años	Primarios	Entre 1 a 3 años
E12	Marruecos	de 18 a 25 años	Secundarios	Menos de 1 año
E13	Marruecos	de 18 a 25 años	Primarios	Menos de 1 año
E14	Marruecos	de 18 a 25 años	Secundarios	Menos de 1 año
E15	Mauritania	de 26 a 40 años	Primarios	Menos de 1 año
E3	Nigeria	de 18 a 25 años	Sin estudios	Menos de 1 año
E4	Nigeria	de 18 a 25 años	Primarios	Menos de 1 año
E7	Nigeria	de 26 a 40 años	Secundarios	Menos de 1 año
E8	Nigeria	de 18 a 25 años	Secundarios	Menos de 1 año
E16	Senegal	de 18 a 25 años	NS/NC	Menos de 1 año
E17	Senegal	de 26 a 40 años	NS/NC	Menos de 1 año
E11	Túnez	de 26 a 40 años	Superiores	Menos de 1 año
E1	Venezuela	de 18 a 25 años	Superiores	Menos de 1 año

Fuente: Elaboración propia (2022)

2.2. Recogida y análisis de los datos

Las entrevistas se elaboraron durante el mes de marzo de 2022 de forma individualizada. Todas ellas se realizaron presencialmente en uno de los CAR de la ciudad de Jerez de la Frontera, en la provincia de Cádiz. Con el objetivo de preservar el anonimato de las personas entrevistadas, se ha optado por no especificar en cuál de los CAR de la ciudad se llevaron a cabo las entrevistas. Se contactó con las personas objeto de estudio mediante profesionales de la ONG que les acoge con ayuda del Laboratorio de Inmigración, Interculturalidad e Inclusión Social (LAB3IN) de la Universidad de Cádiz.

A medida que se iban desarrollando las entrevistas, se tomaban notas textuales de los relatos de las personas entrevistadas. Se optó por no realizar grabacio-

nes de audio para evitar que el clímax de confianza se rompiera y favorecer que los discursos fueran realmente afines a sus sentimientos y pensamientos.

Realizadas las entrevistas, se llevaron a cabo varias lecturas generándose códigos que estructuran los fragmentos de las entrevistas (Braun y Clarke, 2006). Seguidamente, se establecieron temas y subtemas acorde con los objetivos de la investigación. En el siguiente apartado se recoge dicho análisis temático.

3. Resultados

A continuación, se presenta un análisis temático de las entrevistas realizadas a personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional que han pasado por el “Programa de Acogida e Integración de Personas Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional” de España. Se detectaron tres bloques temáticos que a su vez se dividen en líneas temáticas. El primer bloque se titula “Motivación”, el segundo “Proceso de inclusión en Jerez de la Frontera” y el tercero “El rol de las ONGs”.

3.1. Motivación

El primer bloque hace referencia a la motivación para llegar y permanecer o no en Andalucía. Se divide en tres líneas argumentales que se titulan: “Las razones para migrar hacia España”, “¿Por qué Andalucía?” y la “Perspectiva de futuro”.

3.1.1. Las razones para migrar hacia España

Las razones que motivan la migración hacia España, y concretamente hacia Andalucía, son diversas. No obstante, existen elementos comunes como son la búsqueda de libertad, dignidad, seguridad, derechos y paz. En el caso de las personas entrevistadas procedentes de Marruecos, Mauritania, Senegal o Túnez, la razón para solicitar asilo se debe a causas económicas. Sin embargo, actualmente no es un motivo fundado que aparezca recogido en la Ley 12/2009⁸. Por lo tanto, la probabilidad de que la solicitud sea denegada por el Ministerio del Interior es

⁸ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

alta, aunque cada caso ha de ser estudiado individualmente. La situación de las personas entrevistadas procedentes de países como Gambia, Mali o Nigeria es distinta. Sus motivaciones para solicitar asilo aparecen recogidas en dicha ley. Destacan entre ellas las causas religiosas o de orientación sexual y, principalmente, la huida de sus países a raíz de conflictos armados. Siendo estas las razones que impulsaron sus salidas hacia el continente europeo. *“Una bomba destrozó mi tienda⁹. No tuve otra opción que solicitar asilo”* (E3-Nigeria).

3.1.2. ¿Por qué Andalucía?

La Comunidad Autónoma de Andalucía es un destino al que la mayoría de las personas participantes han sido trasladadas procedentes, principalmente, de la Comunidad Autónoma de Canarias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Carecer de vínculos familiares en España supone que no exista una preferencia objetiva que les permita ante el Ministerio del Interior poder elegir su lugar de residencia dentro del territorio español. *“No había otra opción. No tengo amigos ni familia en España”* (E5-Gambia). *“No tuve otra opción, no tengo familia aquí. El Ministerio eligió Andalucía”* (E3-Nigeria).

En otros casos, la proximidad con el estrecho de Gibraltar fue lo que los llevó a optar por la ruta marítima del Mediterráneo occidental y llegar a Andalucía, donde finalmente han encontrado plaza para entrar en el Programa de Acogida. Se destaca además que Andalucía es una comunidad que les parece más barata que otras regiones del país. Lo cual para personas con pocos recursos económicos puede ser un elemento facilitador. *“Es más económico que otras zonas de España”* (E1-Venezuela).

3.1.3. Perspectiva de futuro

Debido a su motivación para migrar y a la dificultad del trayecto, volver a sus países de origen a corto plazo no es una opción que les sea agradable de contemplar. La travesía puede ser tan dura que ni si quiera desean recordarla. Su mayor aspiración para el futuro es permanecer en aquel lugar que les permita desempeñar un trabajo retribuido y decente.

El discurso coincide en la importancia de encontrar un empleo que sea remunerado para continuar en Andalucía. Es un elemento determinante puesto

⁹ Hace referencia a su negocio.

que les permite obtener independencia económica y desarrollar sus vidas libremente. “Me gusta Andalucía. Me gustaría quedarme y trabajar” (E18-Mali). “Si no encuentro aquí trabajo voy fuera” (E9-Mali). “El tiempo dirá. Si puedo trabajar. Si no, me iré a donde pueda encontrar trabajo” (E3-Nigeria).

Las condiciones, así como la falta de oportunidades laborales que existe en Andalucía son un elemento que les produce inseguridad y la idea de migrar hacia otros territorios, ya sea dentro o fuera de España. “No. No hay trabajo y oportunidades” (E13-Marruecos). “Partir porque aquí no hay trabajo decente” (E11-Túnez).

3.2. Proceso de inclusión en Jerez de la Frontera

En este segundo bloque se recoge cómo las personas entrevistadas perciben su inclusión social en la ciudad de Jerez de la Frontera. Se ha dividido en dos subapartados temáticos denominados: “Áreas que afectan al proceso de inclusión social” y “El papel de la sociedad”.

3.2.1. Áreas que afectan al proceso de inclusión social

Aprender el idioma del país de acogida, en este caso el español, es identificado como un elemento esencial para alcanzar la inclusión social. Esto les permite comprender la sociedad de destino y relacionarse con sus habitantes. Andalucía está por debajo de la media española en cuanto al conocimiento y utilización de lenguas extranjeras, como son el inglés o el francés (INE, 2011). Es por ello por lo que saber hablar español es una necesidad para las personas entrevistadas. “Algunos hablan inglés. Tengo amigos españoles, pero no muchos hablan inglés, entonces es muy difícil” (E4-Nigeria). “Saber español es importante. El idioma es una barrera” (E1-Venezuela).

Saber hablar español también les permite entrar en el mercado laboral con mayor facilidad, puesto que el empleo es la segunda área que consideran más importante para sentirse incluidos socialmente. Carecer de conocimientos de español condiciona su inserción laboral puesto que no consiguen comunicarse fluidamente con sus empleadores o clientes.

Asimismo, otro elemento que afecta a su empleabilidad es su situación administrativa. En términos generales, pasados seis meses desde la formalización de la solicitud de asilo se obtiene un permiso de trabajo en España. Sin embargo, psicológica-

mente la espera de una resolución positiva genera inquietud e inseguridad afectando a la inserción y al rendimiento laboral. En la práctica pueden pasar años hasta que se obtiene una resolución de asilo, la cual en determinados casos resulta denegada. *“Necesito protección. Eso podría hacer que mi mente se relajara”* (E4-Nigeria).

3.2.2. El papel de la sociedad

El perfil de personas que solicitan asilo en España es heterogéneo, de ahí que exista una amalgama de culturas y nacionalidades. En ocasiones la sociedad andaluza desconoce la realidad de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, confundiendo determinadas culturas de origen. Es por ello por lo que las personas participantes consideran el respeto a sus diferencias culturales como un elemento que les ayudaría a sentirse más incluidas en la sociedad andaluza. *“Nadie conoce mi cultura”* (E4-Nigeria). *“No sé si se conoce mi cultura aquí”* (E18-Mali).

Los motivos por los que se inicia la migración, así como las condiciones en las que se lleva a cabo el trayecto, afectan a su vida diaria. Es por ello por lo que manifiestan la necesidad de que la sociedad de acogida les reciba con empatía, poniéndose en su lugar, facilitándoles, en cierto sentido, la inclusión. *“El papel de la sociedad es comprender tu situación”* (E1-Venezuela).

Las personas participantes relacionan el concepto de inclusión social con la igualdad de derechos y obligaciones entre nacionales y extranjeros. Mientras una parte considera que en determinadas ocasiones existe esa igualdad, la otra percibe lo contrario, especialmente cuando la migración ha tenido lugar de forma irregular. *“Mis derechos no son iguales. Si hablas de derechos humanos, tienes el derecho a estar en un país. En España hasta que no regularizas tu situación, no tienes derechos”* (E5-Gambia).

A esta idea propia del modelo intercultural se le suma la necesidad de conocer la sociedad de acogida y convivir con sus habitantes. Detectan una falta de espacios comunes que faciliten las relaciones interculturales que vayan más allá de la mera coexistencia en la que no se producen intercambios culturales. *“Se necesitan espacios comunes. Ser uno más de la sociedad”* (E11-Túnez). *“Saber español es importante. Necesitamos saber más acerca de la sociedad”* (E3-Nigeria). *“Ayudar a la adaptabilidad con la sociedad. Socializar”* (E1-Venezuela).

En ese proceso sostienen que las personas migrantes también tienen que interesarse por el grupo y su cultura para tratar de formar parte de él. *“La persona*

[migrante] tiene que hacer algo” (E4-Nigeria). La existencia de espacios comunes no implica estrictamente la interacción entre personas de distinto origen cultural ya que puede dar lugar a la coexistencia como situación de sociabilidad. “Sinceramente no hago nada. Trato de conocer las costumbres. El día de Andalucía organizaron actividades. También fui al Carnaval a conocer... ¿Cómo se llamaban? Las Chirigotas” (E1-Venezuela).

3.3. El rol de las ONGs

Este tercer bloque narra la perspectiva de las personas entrevistadas acerca del rol que desempeñan las organizaciones no gubernamentales (ONGs) en su inclusión social. En este sentido, la mayoría opina que facilita su inclusión en la sociedad de destino puesto que son un apoyo a la hora de comprender cómo funciona el sistema de asilo y la sociedad de acogida. “Puede facilitarme las cosas, mejorar mi condición de vida, aprender español” (E5-Gambia).

Adquieren herramientas que los acompañarán en el resto del proceso. Durante su estancia en los programas de acogida, además de tener sus necesidades básicas¹⁰ cubiertas, reciben clases de español, realizan cursos para la empleabilidad, y obtienen asesoramiento social¹¹, psicológico, jurídico, así como de traducción e interpretación o educación social. “Eres parte del grupo. Todo el mundo te valora. En España hay derechos y libertad. Facilita” (E3-Nigeria). “Bien, las trabajadoras sociales nos permiten ser nosotros mismos. Cuando hacemos algo mal nos explican el motivo” (E4-Nigeria).

El desarrollo de la inclusión social puede verse afectado por circunstancias propias del proceso de asilo como es la espera de una resolución. Esta puede afectar psicológicamente generando estrés e incertidumbre dado que de ella depende el futuro de la persona solicitante de asilo. Es por ello por lo que realizar actividades y desempeñar una rutina durante este periodo de espera puede reducir la inquietud por la resolución y hacer que el día a día sea más ameno (Vianelli, et al., 2022). “Ayuda¹² muchísimo. Cuando regularice mi situación será más fácil” (E4-Nigeria).

Se generaron dos críticas con relación al Programa de Acogida. En primer lugar, una persona presenta dudas acerca de si permanecer en el CAR¹³ facilita o

¹⁰ Se hace referencia a las ayudas de alimentos y vivienda.

¹¹ Con profesionales del Trabajo Social

¹² Se refiere a formar parte del Programa de Acogida.

¹³ Centro de Acogida a Refugiados.

no su inclusión en la sociedad. Esto se debe, principalmente, a que durante su estancia solo ha conseguido establecer relación con otros residentes del Centro, lo cual no le permite conocer la sociedad de acogida. *“Puede que no. Estamos en nuestro círculo, solo me relaciono con personas del Centro”* (E1-Venezuela). Asimismo, la otra crítica es con relación a la duración del Programa de Acogida. Se considera que los 18-24 meses de estancia no son suficientes para asegurar la inclusión y que desde la ONG podrían continuar con el seguimiento una vez salen del programa. *“La ONG debería de ayudar después de salir del programa”* (E11-Túnez).

4. **Discusión y conclusiones**

La presente investigación muestra las perspectivas de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional entrevistadas acerca de cómo está siendo el proceso de inclusión social para ellos en la ciudad de Jerez de la Frontera. Se han evidenciado tres bloques temáticos relacionados con su motivación para migrar y permanecer o no en Andalucía, sus opiniones hacia la sociedad de destino y el papel de las ONGs en el proceso de inclusión social.

Se percibe heterogeneidad en cuanto a los motivos por los que se solicita asilo en España. En los Estados miembros de la UE, la protección subsidiaria ampara y protege a personas que huyen de sus países a raíz de conflictos armados sin cumplir con los requisitos de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Sin embargo, como se muestra en los resultados, no todas las personas solicitantes de asilo tienen ese perfil puesto que una parte huye por motivos económicos o medioambientales¹⁴. Dado que la realidad social es cambiante, desde la esfera académica se manifiesta la necesidad de brindar protección internacional a dichas personas. En este sentido, en los años 90 el biólogo Normal Myers introdujo el concepto de “refugiado climático” para referirse a quienes se ven forzados a huir de sus países a raíz de desastres naturales, desertificación, carencia de alimentos o agua potable, etc. (Myers, 1997). Esta definición no ha sido bienvenida por otros autores puesto que consideran que se desmarca de la definición tradicional de refugiado definida en la Convención de 1951 (Castels, 2003; Mandi ,

¹⁴ No se entrevistó a personas con este perfil. Sin embargo, cabe su mención debido a su aumento en regiones como el Sahel y el cuerno de África, la India, Bangladesh, China, América Central o islas del pacífico como Kiribati, Estado que está en peligro de desaparición (Jolly & Ahmad, 2019; Myers, 1997).

2022). Teniendo en cuenta la disparidad de opiniones al respecto, actualmente en España solicitar asilo por motivos no recogidos en la Ley 12/2009, se traduce en una denegación de asilo y posterior orden de retorno, expulsión o salida obligatoria del territorio español. Todo ello a excepción de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que puedan beneficiarse de una autorización de estancia o residencia por razones humanitarias (artículo 37, Ley 12/2009). Así como quienes legalicen su situación administrativa por arraigo social, familiar o laboral (art. 124, Real Decreto 557/2011).

En un inicio, Andalucía es más un lugar de tránsito que de estancia. La precariedad laboral existente en la zona provoca incertidumbre de cara al futuro tanto en la población local como extranjera. El empleo es una de las principales áreas de inclusión social. Además de aportar ingresos económicos, permite practicar idiomas, estar en contacto con la sociedad de acogida, mejorar la autoestima, tener planes de futuro, etc. (Ager & Strang, 2008). Si bien de forma progresiva, esta es una de las principales áreas de intervención con personas solicitantes de asilo. En España el sistema productivo genera situaciones de exclusión social (Subirats et al, 2005). Es por ello por lo que actuar alejando a las personas migrantes del trabajo irregular o ilegal es una de las tareas más importantes del equipo multidisciplinar del Programa de Acogida.

La barrera lingüística a la que se enfrentan los nacionales de terceros países no hispano hablantes es otra de las principales áreas de trabajo para conseguir sociedades inclusivas. El sistema de asilo español cuenta con programas de acogida que brindan apoyo en el proceso migratorio a quienes carecen de medios económicos para cubrir sus necesidades básicas. Tiene una duración máxima de 18 meses, ampliable a 24 meses para personas especialmente vulnerables (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020a). Los resultados de la investigación muestran que los solicitantes y beneficiarios de protección internacional consideran que dicho tiempo es insuficiente para aprender español y contar con las habilidades para vivir sin ayuda del programa. En este sentido, se observa que las personas refugiadas más mayores son quienes encuentran más dificultades a la hora de aprender el idioma de la sociedad de acogida (Al Ajlan, 2019).

Tras la reforma del Manual de Gestión 4.1. del Sistema de Acogida de Protección Internacional, con la Instrucción SEM 1/2021, la segunda fase¹⁵ del

¹⁵ De acuerdo con el Manual de Gestión 4.1. el itinerario del programa consta de una primera acogida, una primera fase en un CAR y una segunda fase de preparación para la autonomía.

programa queda limitada a personas beneficiarias de protección internacional, excluyéndose los solicitantes de asilo. Esta medida ha sido criticada por la sociedad civil debido a que se observa cómo la segunda fase tiende a desaparecer. Esta etapa favorece la autodeterminación e independencia de las personas usuarias del programa. Al llegar a segunda fase, se continúa asegurando la cobertura de necesidades básicas y realizándose una incorporación progresiva en la sociedad puesto que la persona debe abandonar su dispositivo de acogida y residir de forma independiente, alquilando un piso, una habitación, etc. Como se recoge en la instrucción SEM 1/2021, transcurridos los seis meses de primera fase, la mayoría de los solicitantes no ven resuelta su solicitud (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020b). Por lo tanto, cada vez menos personas alcanzarán esa etapa de autonomía.

Ligado a lo anterior, las largas esperas para las resoluciones de asilo existentes en países de la UE como España, generan altos niveles de estrés entre la población solicitante de asilo (Vianelli, et al., 2022). Como se refleja en los resultados, el día a día en un país nuevo, sin la seguridad de saber si podrás regularizar tu situación administrativa o no, afecta psicológicamente a los solicitantes de asilo. Esta realidad puede repercutir en la motivación para aprender español, realizar cursos de formación, actividades de ocio, crear redes de apoyo fuera del Centro, etc.

Las diferentes ONGs que en España intervienen con personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional desempeñan un rol determinante en el proceso de inclusión social. Los resultados revelan que las personas usuarias de los programas de acogida consideran útiles las intervenciones de los profesionales. Que exista un equipo multidisciplinar favorece la inclusión multidimensionalmente. Se destaca que el equipo tenga en cuenta la importancia de la autodeterminación de la persona usuaria para decidir sobre su propio futuro. No se trata de realizar intervenciones paternalistas sino de acompañar y guiar desde la empatía y la comprensión. Crear un espacio seguro es otro factor esencial en el trabajo con personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Muchos huyen de guerras y persecuciones, y buscan encontrar en España un refugio que les permita estar alejados del caos, la preocupación y la muerte (Hagues, et al. 2021). En consecuencia, pueden darse situaciones de miedo, estrés y preocupación que requieren de la intervención de profesionales para que no vaya a más (Morville & Jessen-Winge, 2019).

Dicho esto, se percibe la necesidad de impulsar con una mayor fuerza el modelo intercultural de inclusión social. Numerosos autores establecen que la in-

clusión social es un proceso bidireccional en el que, tanto las personas migrantes como la sociedad de acogida, deben de contribuir (Estrada y Palma-García, 2020; Giménez, 1996; Giménez, 2003; Micolta, 2005; Raya-Diez et al., 2019). Sin embargo, en Andalucía se observa contradicción respecto al modelo de inclusión social que las personas migrantes y la sociedad de acogida aspiran. A través de los resultados se evidencia el deseo de alcanzar la igualdad de derechos y deberes entre nacionales y extranjeros para sentirse incluidos en la sociedad. Al ser personas que están a esperas de regularizar su situación administrativa, relatan que hasta que no obtienen un permiso de residencia y trabajo, no son ciudadanos de pleno derecho en España. Al mismo tiempo, observan que sus identidades culturales son frecuentemente desconocidas, confundidas o no respetadas, lo cual en algunos casos genera malestar hacia la sociedad de acogida. Manifiestan encontrar dificultades para interactuar con personas externas al CAR. Ese sentimiento de aislamiento social que expresan está alejado de lo que desde el modelo intercultural de inclusión social se propone. Y es que, como se refleja en la “Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025: inclusión y convivencia”, la sociedad andaluza prefiere un modelo asimilacionista de inclusión social en el que las personas migrantes sean quienes tengan que adaptarse a las costumbres de la sociedad que les acoge (Junta de Andalucía, 2020).

Se propone como futura investigación llevar a cabo entrevistas con el mismo colectivo, pero en otras provincias andaluzas, comparando las similitudes y diferencias en cuanto a los motivos para migrar o no fuera de Andalucía, la percepción y relación con la sociedad de acogida y los programas de acogida e integración que les atienden.

En conclusión, y como apunta el catedrático de antropología Carlos Giménez Romero, cuando se realizan entrevistas o encuestas con personas migrantes, el pluralismo cultural como modelo de inclusión social es el más deseado (Salcedo, 2021). En los últimos años las estrategias políticas relacionadas con la inclusión de personas migrantes han ido haciendo referencia a elementos propios del pluralismo cultural¹⁶. No obstante, estos se plantean como retos, ideales u objetivos para el futuro, en lugar de elementos que estén presentes en los mecanismos políticos de la actualidad.

¹⁶ Un ejemplo de ello es la “Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025: inclusión y convivencia” en el que hace mención a la convivencia intercultural proponiendo como reto “Introducir las perspectivas de la interculturalidad, la gestión de la diversidad y el género de forma transversal en las políticas desarrolladas por la Junta de Andalucía” (p.20).

A nivel de la UE, la gestión de la inclusión social en materia migratoria es una de las grandes olvidadas ya que se limita a planes de acción¹⁷. Existe poco consenso y armonización de leyes y sistemas de acogida a nivel europeo que favorezca de forma similar la inclusión social de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en las sociedades de acogida. Es por ello por lo que se necesitan mayores mecanismos jurídicamente vinculantes en la materia que sean planteados desde un enfoque basado en los Derechos Humanos y el modelo de inclusión intercultural.

5. Referencias bibliográficas

- Ager, A & Strang, A. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21, (2), 166–191. <https://doi.org/10.1093/jrs/fen016>
- Al Ajlan, A. (2019). Older Refugees in Germany: What Are the Reasons for the Difficulties in Language-learning? *Journal of Refugee Studies*. <https://doi.org/10.1093/jrs/fez056>
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- Castels, S. (2003). Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, 77(1), 13-34.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR]. (2022). Más que cifras. <https://masquecifras.org/>
- Díaz-Galán, E. C. y Bertot, H. (2019). La protección de los derechos humanos en la justicia penal internacional: el caso particular del Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia en relación con el derecho consuetudinario y el principio de legalidad. *UNIVERSITAS: Revista de filosofía, derecho y política*, (29), 70-100. <https://doi.org/10.20318/universitas.2019.4510>
- España. Junta de Andalucía. Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones [OPAM]. (2019). *Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración (OPIA. VIII)*. https://www.juntadeandalucia.es/presidenciaadministracionpublicaeinterior/opam/sites/default/files/DOC/Informe_Completo_OPIA_2019.pdf
- España. Junta de Andalucía. Consejería de la Presidencia Administración Pública e Interior. (2020). “Estrategia andaluza para la inmigración 2021-2025: inclusión y convivencia”. https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/2022-02/Estrategia%20Andaluza%20%20Inmigracion%202021%20%202025%20inclusion%20y%20convivencia_0.pdf
- España. Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2009, núm. 263, pp. 90860-90884.

¹⁷ Destaca el Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027 de la Comisión Europea.

- España. Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022, por el que se amplía la protección temporal otorgada en virtud de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 a personas afectadas por el conflicto de Ucrania que puedan encontrar refugio en España. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de marzo de 2022, núm. 59, pp. 28308-28310. <https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/09/pcm170>
- España. Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2011, núm. 103. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2011/04/20/557/con>
- European Asylum Support Office [EASO]. (2016). Análisis judicial. Introducción al Sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales. https://euaa.europa.eu/sites/default/files/easo-introduction-to-ceas-ja_es.pdf
- Giménez, C. (1996). La integración de los inmigrantes y la interculturalidad. Bases teóricas de una propuesta práctica. *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, 154 (607), 119-147.
- Giménez, C. (2003). Pluralismo, Multiculturalismo e Interculturalidad. *Educación y futuro: revista de investigación aplicada y experiencias educativas*, (8), 11-22.
- Hagues, R. J., Cecil, C. & Stoltzfus, K. (2021). The experiences of German social workers working with refugees. *Journal of Social Work*, 21 (1), pp. 46–68. <https://doi.org/10.1177%2F1468017319860305>
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista, M. P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6ª ed). Mc Graw Hill.
- Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2011). *Encuesta sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje (EADA). Conocimiento lingüístico de las personas según el número de idiomas que pueden utilizar, sexo y comunidad o ciudad autónoma*. <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t13/p459/a2011/p06/l0/&file=06011.px#!tabs-tabla>
- Jiménez-García, J. R. y Jiménez Vicioso, J. R. (2019). Migraciones, estereotipos y rumores: combatiendo la Hidra-xenofobia en Andalucía. *Trabajo Social*, 21(2): 53-79. <https://doi.org/10.15446/ts.v21n2.74641>
- Jolly, S. & Ahmad, N. (2019). *Climate Refugees in South Asia. Protection Under International Legal Standards and State Practices in South Asia*. (1) <https://doi.org/10.1007/978-981-13-3137-4>
- Mandić, D. (2022). What is the force of forced migration? Diagnosis and critique of a conceptual relativization. *Theory and Society* (51), 61–90. <https://doi.org/10.1007/s11186-021-09446-0>
- Micolta, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. *Revista de Trabajo Social*, (7), 59-76.
- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2020a). *Sistema de acogida de protección internacional: Manual de Gestión 4.1*. https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/subvenciones/area_integracion/proteccion_internacional/proteccion_internacional_2020/Manual_de_Gestion_version_4.1.pdf

- Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. (2020b). Instrucción SEM 1/2021 por la que se modifica el manual de gestión (versión 4.1) del sistema de acogida de protección internacional y el procedimiento de gestión del itinerario de protección internacional aprobados por la instrucción dgiah 2020/05/15, en relación con los requisitos para el acceso a la segunda fase del sistema de acogida de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. <https://prensa.inclusion.gob.es/WebPrensaInclusion/downloadFile.do?tipo=documento&id=3.961&idContenido=4.049>
- Morville, A. L., & Jessen-Winge, C. (2019). Creating a bridge: An asylum seeker's ideas for social inclusion. *Journal of Occupational Science*, 2(1), 53-64. <https://doi.org/10.1080/14427591.2018.1500933>
- Myers, N. (1997). Environmental Refugees. *Population and Environment*, 19(2), 167-182. <https://www.jstor.org/stable/27503569>
- Naciones Unidas. (1948). *Asamblea General Resolución 217 (III). Carta Internacional de los Derechos del Hombre*. [https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III))
- Naciones Unidas. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951. *Serie de Tratados de las Naciones Unidas*, (189), 137-153. <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>
- Naciones Unidas. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 31 enero 1967. *Serie Tratados de Naciones Unidas*, 8791, (606), 267-291. <https://www.refworld.org/es/docid/4c064d922.htm>
- Pedraz, A., Zarco, J., Ramasco, M., Palmar, A. M., y Maciá, L. (2014). *Investigación cualitativa*. Elsevier España.
- Raya-Diez, E., Ezquerro, M., y Serrano-Martínez, C. (2019). Gestión de la Diversidad Cultural recursos y herramientas del Trabajo Social. *Comunitania: Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, (18), 65-84. <https://doi.org/10.5944/comunitania.18.4>
- Salcedo, N. (2021). “Como política de Estado, la asimilación ha fracasado”. Entrevista a Carlos Giménez Romero. *Minerva*, (36), 58-63. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/7979139.pdf>
- Subirats, J., Giménez, M. y Obradors, A. (2005). Exclusión social y políticas de inclusión. Algunos elementos sobre la realidad europea y española. *Revista do Serviço Público Brasília* 56 (1): 23-35. <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/215/220/774>
- Talavera, F. N. (1998). La Declaración Universal de los Derechos Humanos cincuenta años después. *Agenda Internacional*, 4(10), 75-86. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/6302579.pdf>
- Unión Europea. Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>

- Unión Europea. Directiva 2011/95/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). *Diario Oficial de la Unión Europea*. <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/95/oj>
- Unión Europea. Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal. *Diario Oficial de la Unión Europea*. http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj
- United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. (2020). *Global trends forced displacement in 2020*. <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>
- Vianelli, L., Gill, N. & Hoellerer, N. (2022). Waiting as probation: selecting self-disciplining asylum seekers. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(5), 1013-1032. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.192694>

Capítulo XXIV.

LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES MAGREBÍES A TRAVÉS DEL ARTE ANDALUSÍ EN ÁNDALUCÍA

ANABEL GÓMEZ ORDÓÑEZ¹

Universidad de Cádiz

1. Introducción

La inmigración en Andalucía es una realidad social con la que convivimos a diario por lo que no hay que enfrentarse a ella como problema sino como una oportunidad para enriquecernos culturalmente y crear una sociedad en la que la diversidad cultural esté presente.

Este es un fenómeno que ha existido a lo largo de la historia universal y que ha dado lugar a la creación de las diferentes culturas que conocemos actualmente. Además, es un tema que en la actualidad está presente en los debates políticos y se ha convertido en una preocupación entre la sociedad. Desde los años noventa España se convirtió en un destino de gran interés para personas provenientes del Norte de África, así como del Este de Europa y de América (García Carmona, 2011)

Pues bien, debido a que es un fenómeno que mientras que existan desigualdades sociales en el resto de países seguirán existiendo estos flujos de personas, hay que atender a la integración de estas en el país de acogida.

¹ Alumna del Máster Interuniversitario en Cultura de Paz, Conflictos, Educación y Derechos Humanos de la Universidad de Cádiz. Alumna en prácticas del Laboratorio de Inmigración, Interculturalidad e Inclusión Social de la Universidad de Cádiz

Este es un proceso multidimensional que involucra tanto a la sociedad civil como a los poderes públicos, políticos etc. No debe caer en las personas migrantes la responsabilidad de la integración, sino que es una cuestión que implica a toda la sociedad en su conjunto. Por lo que debemos potenciar los rasgos comunes antes que las diferencias. Y en este caso hemos decidido abordar Al-Ándalus como nexo de unión entre diversas culturas.

El Norte de África y Andalucía disfrutaban de esta historia compartida, que además se manifiesta como una herencia viva donde en la actualidad podemos encontrar sus influencias en nuestras expresiones habladas, en la literatura, arte, tradiciones y formas de vida. Son territorios en los cuales desde la fundación de Al-Ándalus en el siglo VIII las influencias han sido muy evidentes y se han extendido por vastos territorios que han adquirido esas influencias a su cultura y lo han transformado en parte de ellos.

Al fin y al cabo, es que tanto andaluces como magrebíes encuentren similitudes a partir del arte andalusí ya que conforman la identidad de cada uno de nosotros para así reforzar los rasgos comunes y no las diferentes.

Nos centramos en la arquitectura entre otras manifestaciones artísticas porque es el lugar que se convierte en un espacio compartido y de convivencia, donde la sociedad se relaciona. Además, corresponde a una de las manifestaciones en el que se puede observar el gran desarrollo artístico de este periodo, además de la originalidad de estos monumentos que fueron erigidos entre los siglos VIII-XV en Andalucía y que muestran una gran diversidad de estilos dependiendo del periodo (omeya, taifa, almorávide, almohade, nazari).

Y concretamente nos centramos en la arquitectura religiosa porque es entre todas las tipologías arquitectónicas el mejor ejemplo para observar con más claridad esa herencia judía, cristiana y musulmana. Esto es debido a la importancia que en ese momento presentaba la religión y que como ejemplo de ellos tenemos las numerosas iglesias, mezquitas y sinagogas que se construyeron en ese periodo.

2. La percepción de las personas migrantes en Andalucía

Para conocer la situación de la inmigración en Andalucía recurrimos a la “Estrategia Andaluza para la Inmigración de 2021-2015, donde se expone

que la población extranjera en Andalucía es del 10,37%, cifra inferior a la de España. Además, la distribución interterritorial de la Comunidad de Andalucía es Desigual, ya que la mayoría de la población inmigrantes se distribuye entre Málaga y Almería, en Segundo lugar, se encuentra Huelva y Málaga con el 10% de la población migrante y en Cádiz, Córdoba, Jaén y Sevilla el 5%. Predomina en general la población procedente de Marruecos, sin embargo, en Córdoba y Huelva la población rumana constituye el primer grupo. En cuanto a la situación laboral, de forma genérica presentan las personas migrantes en Andalucía mayor tasa de actividad que la población con nacionalidad española. La tasa de empleo se acercaba al 48% siendo casi cinco puntos superiores al de la población local. Los principales sectores de actividad donde trabajan son la agricultura y la hostelería.

En Andalucía predomina el modelo asimilacionista haciendo que todo el peso de la integración recaiga en la persona migrante. Hay que destacar que, entre las diez primeras nacionalidades de origen, según los datos de 2020, la nacionalidad predominante en Andalucía es la marroquí, seguida de Reino Unido, Rumanía, Argentina (Estrategia Andaluza de Inmigración para la Inclusión y la Convivencia. 2021-2025., 2021)

Aunque si bien sabemos, no todos los migrantes mencionados en los datos reciben la misma aceptación en el país de acogida de la misma forma. Mientras que la llegada del migrante inglés se observa de forma positiva por su contribución al país, la presencia de personas migrantes magrebies en Andalucía debido a los bulos, islamofobia, y desinformación, puede tener una visión más negativa que las migraciones de otras nacionalidades.

Además, según las gráficas presentadas en la OPAM de 2021, sobre Opiniones y Actitudes de la Inmigración en Andalucía, cuatro de cada diez andaluces piensan de manera espontánea en la población marroquí cuando se les pregunta sobre la migración. Es por esto que no se va a tener la misma percepción del migrante procedente de otros países de Europa que del africano, y es donde tenemos que reunir todos nuestros esfuerzos en que la percepción de estas personas migrantes por parte de los andaluces cambie (Gualda, Checa Olmos, de Miguel Luken, M Soriano Miras, 2021)

En cuanto a la percepción del fenómeno migratorio por parte de la población andaluza, en 2021 más de la cuarta parte de la población considera que la inmigración presenta un aporte negativo a la sociedad mientras que cuatro de cada

diez andaluces afirman que la inmigración puede ofrecer beneficios positivos a Andalucía.

Comparando con otros años se observa que mientras que entre 2005 y 2013 más de la mitad de la población valoraba positivamente el hecho migratorio, a partir de 2015, este porcentaje se sitúa por debajo del 40% por lo que se observa como la percepción negativa de los migrantes magrebíes se va asentando entre la población a lo largo de los años (Gualda et al, 2021)

Una vez conocida la realidad de Andalucía debemos poner en marcha estrategias que lleven a alcanzar la inclusión social y la convivencia entre estas personas y la sociedad de acogida. Si bien es cierto que hay que atender a la inclusión social en todos los ámbitos como el sanitario, el laboral, el educativo, no obstante, la búsqueda de rasgos comunes para alcanzar la inclusión en las personas migrantes es también fundamental.

3. Metodología

La metodología que se ha llevado a cabo es cualitativa, a través de la creación de dos cuestionarios, uno destinado a las personas migrantes magrebíes y otro a las personas andaluzas autóctonas. Estos cuestionarios han sido creados a través de Google Formulario y han sido enviados a grupos de personas de las diferentes provincias de Andalucía. Algunas de las preguntas realizadas en relación con la percepción de las personas migrantes por la población andaluza han sido obtenidas de la Estrategia Andaluza para la Inclusión Social de 2021-2025.

Los objetivos del cuestionario destinado a las personas andaluzas son los siguientes: conocer la percepción de las personas andaluzas sobre la migración magrebí, el grado de conocimiento de las influencias de Al-Ándalus a su cultura y los rasgos comunes con las personas procedentes del Norte de África.

Por otro lado, en el cuestionario destinado a las personas migrantes magrebíes se busca conocer cómo se sienten ellos de integrados por parte de la sociedad andaluza, si reconocen Al-Ándalus como parte de su historia y herencia al igual que las personas andaluzas.

Por el momento, el número de participantes en los formularios son pocos, (cuarenta participantes en el cuestionario para personas andaluzas, y diez par-

ticipantes en el cuestionario para personas migrantes magrebíes). Predominan entre ambos cuestionarios personas que habitan en Cádiz sobre todo debido a que nuestro círculo social y familiar proviene en su mayoría de esta provincia. No obstante, de momento tenemos datos de personas que viven en Jaén y Granada.

A pesar del número bajo de participantes por ahora, con los datos que ya tenemos podemos empezar a encaminar la investigación a los objetivos que queremos alcanzar que son: conseguir que andaluces y magrebíes reconozcan Al-Ándalus como una parte fundamental de su historia ya que muchas de los rasgos identitarios y culturales que ambos poseen provienen de ese periodo histórico. Otro de los objetivos es poner en valor el arte andalusí en Andalucía, enfocado en visibilizar aquellos monumentos andalusíes que se han visto eclipsados por remodelaciones de épocas posteriores, pero de los que aún se pueden observar algunos vestigios.

En conclusión, que una de las vías para la inclusión de las personas migrantes magrebíes en Andalucía sea a través del reconocimiento de los rasgos culturales e históricos que compartimos con el resto de culturas, centrándonos en el arte como herramienta fundamental y cercana a la sociedad para obtener este resultado.

Ambos cuestionarios están conformados por 14 preguntas que se dividen en: preguntas genéricas como el sexo, la edad, el nivel de estudios, preguntas relacionadas con la percepción de la sociedad andaluza y la percepción de los migrantes magrebíes en cuanto a la inclusión social, otro grupo de preguntas en relación a la identidad y las similitudes culturales entre ambas sociedades y finalmente nos encontramos con preguntas referidas al arte andalusí y concretamente, a la arquitectura.

Algunas de esas preguntas relacionadas con el ámbito artístico son si encuentran en Andalucía estilos arquitectónicos que puedan observarse en el Norte de África. También si reconocen los monumentos andalusíes como parte de su patrimonio también y finalmente se les pide que mencionen los monumentos que conocen que fueron erigidos en Andalucía durante este periodo histórico.

4. Resultados

A continuación, se va a exponer los datos obtenidos en ambos cuestionarios. En primer lugar, del cuestionario de las personas andaluzas autóctonas. El 85,3% de las personas que han respondido el cuestionario se encuentran en un rango de

edad entre los 18 y 30 años y el resto supera los 30 años, por lo que estamos tratando los datos de una población joven. Además, la mayoría de las personas que han participado han realizado un master o una carrera universitaria.

El 52,9% de los participantes no perciben ni de forma negativa ni positiva la migración magrebí en Andalucía y un 8,8% encuentra este fenómeno de forma muy positiva, mientras que un 17,6% la ve negativa. Un 64,7% piensan que el aspecto más negativo de las personas migrantes magrebíes es la delincuencia, un 23,5% piensa que es el acceso de estas personas al mundo laboral, un 8,8% que reciben ayudas por parte del gobierno,

En cuanto al aspecto más positivo, el 73,5% está de acuerdo que es el aporte sociocultural de los magrebíes a la sociedad andaluza, el 20,6% considera que es que evitan el envejecimiento poblacional y el 5,9% su contribución a la economía.

El 91,2% cree posible la inclusión de las personas migrantes magrebíes en la sociedad andaluza. A la pregunta sobre si las personas magrebíes cuando se incorporan en nuestras sociedades deben olvidar sus tradiciones, a pesar de que la mayoría, el 70,6% considera que no, el 23,5% ha respondido que tal vez y el 5% que sí deberían.

El 88,2% considera que la cultura y tradición de los migrantes magrebíes puede enriquecernos. El 91,2% de las personas consideran que comparten rasgos culturales con las personas magrebíes. En cuanto a las preguntas sobre la arquitectura, el 85,3% considera que en Andalucía podemos encontrar rasgos estilos arquitectónicos visibles en el Norte de África, mientras que un 14,7% considera que no sabe. El 91,2% de las personas consideran que las aportaciones culturales de Al-Ándalus conforman la identidad andaluza, mientras que el 8,8% no lo tiene claro.

En cuanto al cuestionario destinado a las personas magrebíes, encontramos que ha sido respondido por personas de mayor rango que edad que en el anterior cuestionario, pero sigue predominando los participantes entre los 18 y 30 años, aunque también de más de cuarenta años y de menos de 18. Además, el grado de estudios, el 50% tiene el Bachillerato, el 33,3% ha realizado un master y el resto una carrera universitaria.

Nos llama la atención como, en referencia a como se sienten percibidos en Andalucía como migrantes, ningún participante lo ha considerado como negati-

vo o muy negativo, el 50% ha respondido que ni de forma positiva ni de forma negativa. Sin embargo, el 16,7% considera que es percibido de forma positiva y el 33,3% de forma muy positiva.

El 66% considera que el aspecto más negativo de Andalucía son las posibilidades laborales mientras que en 33% la actitud de las personas andaluzas ante el migrante. También es interesante como el 66% considera que el aspecto más positivo de andaluza es su patrimonio, sus fiestas, el arte, y un 33% piensa que es la educación.

El 66,7% piensa que la responsabilidad de la integración corresponde a la sociedad civil, mientras que un 16,7% considera que las instituciones deben ser responsables de esto, y un 16,7% que tanto las instituciones, la sociedad civil y la persona migrante son responsables.

Un 66,7% considera que sus creencias o tradiciones no se han visto limitadas viviendo en Andalucía, mientras que el 33,3% considera que tal vez. El 83,3% afirma que las personas magrebíes y andaluzas comparten rasgos históricos y culturales, mientras que el resto de participantes duda.

Es interesante cómo, mientras que en los participantes andaluces dudan más sobre si se pueden observar estilos arquitectónicos en el Norte de África, en este cuestionario el 100% de encuestados están de acuerdo de que sí.

Un 66,7% afirma que siente que las manifestaciones arquitectónicas andaluzas forman parte de su patrimonio mientras que un 33,3% no lo sabe.

A ambos grupos participantes, tanto andaluces como magrebíes se les ha pedido que mencionen monumentos andalusíes que se encuentren en Andalucía. Los encuestados magrebíes han reconocido más monumentos andalusíes de Andalucía que los participantes andaluces. Esto nos quiere decir que también hay que realizar una gran labor de divulgación del arte andalusí para la sociedad andaluza para que sepan reconocer los monumentos con los que convive día a día y que conozcan su historia y valor cultural.

5. Discusión

Estos datos que nos aportan los dos cuestionarios nos llevan a varios planteamientos. El primero, la importancia de la búsqueda de rasgos comunes entre

nosotros puede hacer más efectiva la inclusión social de las personas migrantes. En cuanto eliminamos las diferencias que suelen ser menos que las similitudes, damos lugar a la tolerancia, a la inclusión y a la convivencia.

El segundo planteamiento es la importancia del arte andalusí, en concreto la arquitectura religiosa como elemento integrador. Tenemos la suerte de compartir una historia común de gran esplendor cultural y artístico y un gran ejemplo de convivencia entre culturas, del que tenemos que aprovechar actualmente para fomentar la inclusión.

El arte es una forma de observar la historia de forma tangible, visual, que se puede tocar. Y qué lugar más importante para comprender la convivencia de diferentes culturas que a través de la arquitectura. Los materiales, las estructuras de cada edificio nos habla de nuestra historia.

Muchas de las respuestas del cuestionario sobre qué edificios andalusíes conocían, se repiten los más comunes y los que visualmente se pueden reconocer de este periodo. Pero queremos ir más allá y redescubrir edificios que exteriormente debido a remodelaciones han ido cambiando su aspecto y ahora son reconocidos como iglesias barrocas y renacentistas olvidando su pasado andalusí. Por lo que, estamos en constante convivencia con esta parte de la historia y en ocasiones pasa desapercibido.

Hay infinidad de ejemplos de lo comentado anteriormente. Esto ocurre muchas más veces de lo que pensamos, la Catedral de Sevilla, es de estilo gótico, pero en su origen fue una mezquita almohade y conserva el patio de las abluciones y su alminar, la Giralda que comparte características con la Torre de Hassan y el minarete de la mezquita de Koutoubia de Marrakech.

Otro ejemplo es el Claustro de Santo Domingo de Jerez en el que su origen de fortificación almohade es eclipsado por su aspecto gótico. El único resto almohade que podemos encontrar en este claustro es una portada almohade que se sitúa en el piso alto del lugar. Consiste en un arco de herradura apuntado enmarcado con un alfiz datado a principios del siglo XIII (Ayuntamiento de Jerez, s.f.)

Además, hay iglesias en las que se puede observar las huellas de las tres culturas como en la Iglesia de Santa María la Blanca de Sevilla, en la que predomina el estilo barroco sin embargo la disposición de la iglesia, algunos arcos, columnas provienen de la antigua mezquita y sinagoga que había anteriormente a la iglesia cristiana (Delgado, 2013)

6. Conclusión

Para finalizar este artículo, mencionar que se trata de un Trabajo de Fin Máster en proceso, cuyos resultados pueden variar a lo largo que la investigación avance. No obstante, con todos los datos recogidos hasta el momento se puede observar que puede ser una herramienta efectiva la utilización del arte andalusí, concretamente la arquitectura como modo de fomentar los rasgos comunes entre los andaluces y las personas migrantes magrebíes por dos motivos.

El primer motivo es que la arquitectura religiosa que encontramos en Andalucía con origen andalusí la mayoría aún refleja su herencia primitiva a pesar de sus remodelaciones por lo que, a través de la mezcla de diferentes estilos, islámico y renacentista o barroco en un mismo edificio nos muestra que la convivencia entre diferentes culturas es posible.

Otro de los motivos es que, en Andalucía se encuentran monumentos cuyas características pueden ser observadas en el Norte de África debido a la transmisión del estilo andalusí por lo que fomentar y poner en valor este arte compartido puede también reforzar las similitudes entre nosotros.

Por lo que, la creación de un proyecto cultural y social, en el que el arte y la inclusión social de las personas migrantes van de la mano puede ser efectiva y necesaria porque no solo da a conocer los monumentos de un periodo histórico concreto y de gran relevancia en Andalucía sino que también ayuda a la sociedad a comprender que al igual que en la arquitectura religiosa conviven los estilos característicos de las tres culturas, la convivencia entre nosotros puede ser también posible en nuestra sociedad.

7. Referencias bibliográficas

- Ayuntamiento de Jerez. (s.f.) *Los claustros de Santo Domingo*. Recuperado de: https://www.jerez.es/webs_municipales/turismo_cultura_y_fiestas/equipamientos_culturales/conjuntos_monumentales/los_claustros_de_santo_domingo/
- Delgado, Ó. G. (2013). *Arquitectura de la Iglesia de Santa María la Blanca. Miscelánea de estudios árabes y hebraicos. Sección de hebreo*, 66, 65-97.
- (23 de julio 2021). *Estrategia Andaluza de Inmigración para la Inclusión y la Convivencia. 2021-2025*. Junta de Andalucía.

- García Carmona, M. (2011). El fenómeno de la inmigración en Andalucía y Granada. Cifras y Reflejos en la Educación. *Actas I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía* (págs. 1659-1674). Granada: Granada: Instituto de Migraciones.
- Gualda, Checa Olmos, de Miguel Luken, M Soriano Miras. (2021). *Opiniones y actitudes sobre la inmigración en Andalucía 2021*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces.

Capítulo XXV.

LA MARGINACIÓN LABORAL DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN ANDALUCÍA COMO FACTOR DE RIESGO PARA SU CRIMINALIZACIÓN O SU VICTIMIZACIÓN

ELENA GONZÁLEZ FERNÁN¹

Universidad de Cádiz

1. Introducción

Este trabajo de investigación pretende demostrar cómo la marginación laboral sufrida por la población migrante, así como las dificultades administrativas que encuentran para el acceso al mercado laboral, suponen un peligro para los migrantes. Como riesgo de criminalización se observan dos aspectos importantes: por un lado, la falta de capacidad económica para el sustento personal o familiar puede conducir al migrante a la delincuencia; por otro lado, la previsión de los obstáculos para conseguir empleo puede derivar en la búsqueda de alternativas al trabajo que posibiliten su mantenimiento en el seno de organizaciones criminales. Como factor de victimización se aprecia como realidad, actualmente, la explotación laboral de la población migrante y el aprovechamiento de su debilidad para el fraude.

Todo ello se basa en una investigación criminológica, fundamentada en teorías criminológicas y victimológicas, junto con un análisis cuantitativo y cuali-

¹ Alumna de Doble Grado en Derecho y Criminología y Seguridad de la Universidad de Cádiz y alumna en prácticas del Laboratorio de Inmigración, Interculturalidad e Inclusión Social.

tativo que refuerce la hipótesis de trabajo. Así, se aspira a poder comprobar si las políticas públicas desarrolladas en Andalucía, a día de hoy, en este ámbito, resultan efectivas para la prevención del riesgo. Si atienden o no a los problemas que se encuentra el colectivo estudiado y cómo se puede mejorar la intervención pública para resolver las cuestiones conflictivas de este asunto.

En los últimos años, la recepción de migrantes, incluso a pesar de las dificultades económicas que ha atravesado España, no ha cesado. Ha sido continua la llegada de migrantes con esperanzas de mejora de sus condiciones de vida, entre las que se encontraban las oportunidades laborales.

2. Metodología

Para entender la problemática derivada de la marginación laboral de los migrantes en Andalucía, se comienza la investigación mediante una revisión bibliográfica en la que se recopilan datos locales, autonómicos y nacionales. Simultáneamente, se busca en bases de datos de acceso público para encontrar informes criminológicos e investigaciones sobre la discriminación sufrida por este colectivo para enfocar adecuadamente el estudio.

Se realiza un rastreo en páginas web que exponen las discriminaciones más notorias y cómo esto se define como un factor de riesgo tanto para la victimización de los migrantes, expuestos a la explotación laboral, como para la deriva en criminalidad, por frustración y ausencia de los medios de los que disfruta la población nacional. Una vez conocidos los parámetros de la investigación, se comienza el análisis de un estudio cuantitativo realizado colaborando con el Lab3In.

Estudio basado en un cuestionario que difunden de forma *online* las preguntas a través de las distintas organizaciones andaluzas con las que se contacta y se distribuye el cuestionario de manera presencial y en formato papel a los migrantes que acuden al Edificio del INDESS, del Campus de Jerez, de la Universidad de Cádiz. Entre los colectivos que se alcanzan se encuentran personas de todo rango de edad dentro de la adultez, destacando la participación de la población joven (de entre 18 y 40 años) y de diversas nacionalidades, provenientes de distintos continentes.

La encuesta, abierta entre diciembre de 2021 y enero de 2022, está constituida por 32 preguntas, referidas a distintos ámbitos de la esfera personal del

migrante, que se distribuyen en 8 puntos: *a)* perfil del encuestado, *b)* las motivaciones de la migración, *c)* la solicitud de asilo, *d)* la inclusión administrativa, *e)* la inclusión social, *f)* los episodios de discriminación sufridos, *g)* la imagen de la migración en los medios y *h)* una pregunta abierta final para dar la oportunidad de aportar más información que se considerara relevante por los encuestados. De todos estos apartados, en la presente investigación se hará referencia a los 6 primeros apartados. Debido a que el estudio cuantitativo respecto al tema de investigación de este trabajo no alcanza la suficiente profundidad, se decide complementar los datos obtenidos con un estudio cualitativo.

La técnica cualitativa elegida es la entrevista semiestructurada por ser una técnica que permite obtener información sobre ideas relevantes consideradas por el investigador pero que a la vez deja libertad al entrevistado para responder en función de lo que a su propio juicio es importante. En ella, se formulan preguntas abiertas siguiendo un guion de ideas con el que se pretende extraer información sobre:

- La historia migratoria de la persona entrevistada.
- La existencia de redes o contactos previos que faciliten la inclusión sociolaboral de la persona migrante.
- Las condiciones de vida de la persona migrante.
- Los niveles educativos de la persona migrante.
- La inclusión laboral presente y la esperanza futura de la persona migrante.

Como la investigación dirige a la inclusión laboral como factor de riesgo en la población, se decide entrevistar a 4 migrantes, dos de primera generación y otros dos de segunda generación de migrantes, los cuatro de diferentes nacionalidades para valorar la situación desde las diferentes perspectivas: distintas culturas, diversas lenguas nativas y cuatro continentes.

Así, se encuentran cuatro entrevistados:

- Denisa María Mazareanu, de origen rumano, 23 años, migrante de segunda generación.
- Houssam Bakkali, de origen marroquí, 26 años, migrante de primera generación.
- Isabel Rodríguez, de origen colombiana, 41 años, migrante de primera generación.
- Yi Wei, de origen chino, 27 años, migrante de segunda generación.

3. Marco teórico

A continuación, se detalla el sustento teórico de la investigación que se ha comenzado y se observa que la marginación de los migrantes se produce, mayoritariamente, en numerosos aspectos de sus vidas, sin embargo, la materializada en el ámbito laboral supone un grave riesgo por ser este el que les permite adquirir capacidad económica para desarrollarse y avanzar.

Para comprender el lugar de este colectivo en el mercado de trabajo, hay que reconocer que dicho mercado se encuentra fragmentado y que no cualquier persona, por sus condiciones, puede abarcar todos los segmentos. Cachón Rodríguez (1995), refiere que, dependiendo de la edad, de la formación del migrante, la situación administrativa, la disposición de permisos de trabajo, etc., el éxito en el mercado laboral variará, normalmente resultando la posibilidad de empleo a trabajos limitados.

De Génova (2018), matiza diciendo que el éxito laboral es de difícil consecución cuando se carga a la persona con el temor de la expulsión, algo que determina la selección de la persona y la dirige hacia una elección rápida, no siempre garante de sus derechos. Por lo que, como manifiesta Vito Pérez (2007), entre los alternativos circuitos de supervivencia, mayoritariamente los migrantes se ven abocados a la aceptación de trabajos precarios o irregulares e, incluso, se ven obligados al desarrollo de funciones en la industria del sexo, en único beneficio de organizaciones criminales, dirigidas, en notables ocasiones, por los propios migrantes.

Las deficiencias en la regulación de Extranjería en España, como demuestra Calavita (2004), deriva, en multitud de ocasiones, en la relegación de los migrantes a la economía sumergida, pues no existe alternativa realmente realizable, guiándolos hacia la criminalidad como profesión. Por ello se buscan teorías criminológicas que lo razonen.

3.1. Teorías criminológicas

La principal teoría para explicar la delincuencia del inmigrante tras su discriminación laboral es la *Teoría de la Anomia*. Esta concibe el delito como consecuencia del rechazo de una norma cuando no dejan satisfecho a los migrantes o cuando no están integrados socialmente, es decir, cuando se encuentran al mar-

gen de la estructura social por algún motivo. Según Durkheim, en ese momento, se produce un fracaso en el sistema de convicciones morales que frenan al individuo en el momento de delinquir.

Aplicada la teoría a la realidad de los migrantes, cuando los miembros de este colectivo consideran que su esfuerzo ha sido en vano y que su situación laboral no va a progresar, el migrante se desengaña con las normas sociales, se desencanta con las normas legales que regulan el empleo y explora elecciones prohibidas por la ley para conseguir un sustento. Esto puede conducir al individuo a cometer delitos de distinta gravedad, pues el decaimiento de las normas morales que le impiden delinquir pueden conducirlo desde la delincuencia leve, por ejemplo, un hurto para conseguir comida, hasta la delincuencia grave o muy grave, si se introduce en una organización criminal internacional dedicada al tráfico u otros delitos tipificados como muy graves.

Asimismo, en los sectores de migrantes que vean frustradas sus expectativas pueden surgir comportamientos criminales que supongan un perjuicio individual, por lo que implica la desviación de conducta, y social para el colectivo de migrantes, pues puede transmitir una mala imagen generalizada. Esto lo explica la *Teoría de las Subculturas* de Cohen, quien expone que existen delincuentes que producen un daño gratuito, malicioso y destructivo con el único objeto de conseguir satisfacción a partir del malestar de otros. Ello sucede cuando el migrante considera que es la forma de devolver a la sociedad el malestar que la discriminación general, no solo la laboral, le provoca.

Esto, es más frecuente con migrantes de segunda generación, pues sus padres acuden al país, en este caso España, para mejorar sus condiciones de vida, con ilusiones y ganas de aspirar al modelo de vida de clase media de ese país. En cambio, el migrante de segunda generación no ha decidido migrar y se encuentra con numerosos obstáculos en su proceso de integración y cuando llega a la etapa laboral, con 18 años, no tiene medios suficientes ni una red de apoyo para enfrentarse a las complejidades que el mercado laboral presenta.

Finalmente, el fenómeno criminal de los migrantes, derivado de la ausencia de oportunidades laborales, se puede definir a través de las *Teorías Integradoras* que relatan cómo el individuo puede aproximarse a la delincuencia. Estas teorías refieren que en una primera etapa se produce una motivación o impulso por adquirir bienes de prestigio social. Frente a esto, en la segunda fase, los migrantes intentarán satisfacer sus deseos de forma legal, pero, en el momento que se vean

sin capacidad económica que les permita optar por la vía legal, se verán expuestos a la elección de medios desaprobados por la sociedad. En la tercera y cuarta etapa, se someterán, por un lado, a la supervisión, y, por otro, al cumplimiento de sus aspiraciones, lo que lo orientará hacia un proceso decisorio sobre la comisión o no de delitos. La entrada en el mundo criminal dependerá, en ese momento, de la valoración del coste-beneficio que efectúe el individuo.

3.2. *Teorías victimológicas*

Igualmente, en el ámbito laboral también existen situaciones de victimización, por lo que se aportan teorías victimológicas explicativas. Las victimizaciones referidas al ámbito laboral más frecuentes son las producidas por la explotación y ello encuentra explicación en algunas de las teorías victimológicas.

La primera, es una teoría compartida con la Psicología denominada *Teoría de la Indefensión aprendida* de Seligman. Esta describe como los individuos tras ser sometidos a una exposición constante de un fenómeno concreto, lo aceptan y no luchan contra ello. Esto es lo que se produce en los migrantes, tras el continuo enfrentamiento a trabajos mal remunerados y que no respetan los derechos de los trabajadores. Han desarrollado cierta tolerancia hacia ello, asumiendo que, si quieren introducirse en el mercado laboral español, no tienen más opción que consentirlo.

Por otro lado, el *Modelo del Enfrentamiento Social*, explica como las personas que afrontan de manera prolongada y persistente sucesos problemáticos o peligrosos se ven predispuestas en un sentido victimal. Esta teoría, se vincula, igual que la anterior, a los migrantes y su explotación laboral porque son personas de un colectivo vulnerable que, además de partir con esa etiqueta, hacen frente de manera cotidiana al intento de aprovechamiento de su condición para explotarlos laboralmente.

3.3. *La normativa aplicable y las políticas públicas*

Finalmente, se revisan la normativa aplicable y las políticas públicas vigentes. Respecto a la normativa, como cualquier aspecto dentro del Estado español, los preceptos relativos a la inclusión laboral de los migrantes deberán respetar a la norma suprema, la Constitución española, la que determinará los principios y derechos aplicables a todas las situaciones. En la actualidad, las circunstancias

laborales de los migrantes vienen reguladas por la normativa estatal generalizada para todas las personas que se hallen en el territorio español. Así, siempre que nazca una relación laboral legal, esta se encontrará definida, principalmente, por el Real Decreto, de 23 de octubre de 2015, por el que se aprueba el Estatuto de los Trabajadores.

Además, para desarrollar la regulación en el ámbito de los migrantes y completar la normativa referida a ellos, se localiza la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, de 11 de enero de 2000; el Real Decreto 557/2011, 20 de abril de 2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por la Ley Orgánica 2/2009, y el Decreto 219/2020, de 21 de diciembre 2020, por el que se regulan el Foro Andaluz y los Foros Provinciales, para la integración de las personas de origen migrante.

En cuanto a las políticas públicas relacionadas con el colectivo estudiado, en los países desarrollados, en la última década, como relata Sacristán Romero (2006), se ha producido un aumento considerable de estas, muchas dedicadas a la colocación laboral de los colectivos más desfavorecidos, entre ellos los migrantes.

Así, por ejemplo, se halla en la *Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025: inclusión y convivencia*, que dedica parte del eje estratégico 2 a la actuación sobre la situación laboral de la población inmigrante en Andalucía, concretamente, el objetivo específico 3.

Esta estrategia, en observancia a los datos, tanto de la primera como de la segunda generación de migrantes, plantea que las diferencias en cuanto a la contratación por nuevas altas, la calidad del empleo que obtiene el colectivo migrante respecto a los nacionales, la brecha salarial observable, etc., requieren intervención. Por ello, propone catorce líneas de actuación que pueden resumirse en:

- Orientación laboral y formación en competencias
- Mejora del acceso al mercado de trabajo y de la calidad en el empleo.
- Mejora de las competencias digitales de los migrantes.

Entre las medidas, se hallan: el apoyo a las empresas que faciliten su contratación; el impulso de programas de formación en los campos donde más demanda laboral se encuentra; el refuerzo de iniciativas para ayudar la formación, sobre

todo de mujeres; la mejora de los programas de incorporación socio laboral de los migrantes; la adecuación de la oferta formativa a las necesidades del mercado de trabajo destinada a mejorar las competencias y habilidades para el empleo de la población migrante y refugiada, etc., medidas que, en general, buscan adaptar el perfil del migrante a las necesidades laborales de hoy.

4. Resultados

4.1. Cuantitativos

Del total de preguntas efectuadas en la encuesta elaborada en el Lab3In, solo se tomarán en esta investigación aquellas relacionadas con la inclusión laboral de los migrantes, por lo que se examinarán, únicamente, cuestiones de los apartados: *a)* perfil del encuestado, *b)* las motivaciones de la migración, *d)* la inclusión administrativa y *e)* la inclusión social.

Respecto al primer apartado, en la pregunta 4, sobre los estudios que poseen los migrantes encuestados, la respuesta mayoritaria es superiores ($n=52$), seguida por estudios secundarios ($n=43$). A continuación, se encuentra el colectivo con estudios primarios ($n=14$) y, finalmente, con una respuesta bastante igualada se hallan dos colectivos, uno que refiere tener otra formación ($n=3$) y otro que dice no tener estudios ($n=2$). Ello denota que gran parte de la población migrante que acude a España y, en concreto, a Andalucía tiene un nivel educativo medio-alto, normalmente adquirida en su país de origen, pues han superado mayoritariamente la educación secundaria.

En relación a la pregunta 6, relativa a la posesión de permiso de residencia o nacionalidad española, la mayor parte de los encuestados dice tener el permiso de residencia ($n=55$); seguidamente, se encuentra el grupo que no se encuentra en situación regular en España ($n=31$) y el que ha adquirido la nacionalidad ($n=23$). Finalmente, hay un grupo minoritario que no contesta ($n=5$). Esto supone que la mayor parte de las personas migrantes encuestadas se hallan en situación regular, por lo que no se comprende el rechazo a la contratación de la población migrante.

En cuanto al apartado de motivaciones por las que se produjo la migración, la pregunta 9 cuestiona al migrante sobre el incentivo que propició el abandono de su país para acudir a Andalucía. A ello, el sector mayoritario contestó que se debía a las condiciones de vida ($n=40$), entre otras cosas, por la posibilidad de

trabajar; a continuación, se encuentra la posibilidad de estudiar y mejorar su formación ($n=14$); el tercer grupo refiere que son otras las causas de su migración ($n=13$) y en cuarto lugar, se halla una respuesta muy relevante en esta investigación, los migrantes dicen que vienen a Andalucía para poder desempeñar su profesión ($n=12$). Finalmente, se encuentran como respuesta la reunión con la familia ($n=10$), la casualidad como causa de su llegada a esta comunidad autónoma ($n=9$), la posibilidad de solicitar asilo y tener protección ($n=9$) y la búsqueda infructuosa de otro destino ($n=5$). Una minoría ($n=2$) decidió no contestar.

Estos datos resultan relevantes por un total de 52 encuestados (número resultante de la suma de los que buscaban tener buenas condiciones de vida, incluyendo oportunidades laborales, y las personas que acudieron para desempeñar una profesión) son personas que acudieron con expectativas laborales a Andalucía, y frente a la realidad de la inclusión laboral, pudieron ver frustrados sus deseos. Se menciona esto, aquí, porque el desengaño en la llegada puede ser peligroso para el mantenimiento del migrante en el orden legal, ya que la entrada en España sin ingresos económicos y sin manera de conseguirlos puede suponer la búsqueda de alternativas para la subsistencia, lo que implicaría la asociación con organizaciones criminales que les permitan trabajar con ellas o la exposición a la explotación laboral. Además, la falta de medios para tener una vida digna se puede ver perjudicada por la ausencia de lazos o redes familiares, pues solo 10 de los preguntados respondieron acudir a Andalucía por tener familia en esta región.

Sobre la inclusión administrativa de los encuestados, a la pregunta 12, una mayoría amplia de los migrantes responde que considera difícil la regularización administrativa ($n=77$), frente a los que creen que es fácil ($n=37$). Como explicación, en la pregunta 13, alegan que hay varias dificultades ($n=20$) pero cuando deciden decantarse por una de ellas, el primer grupo contesta que hay un largo procedimiento ($n=35$); el segundo, que hay requisitos muy duros a cumplir ($n=13$), el tercero, que falta información y el cuarto alude a otro tipo de dificultades ($n=4$). También hay un sector que no aprecia dificultad en el procedimiento de regularización ($n=31$) y otro que no contesta ($n=6$).

Esto es importante porque muchos de los encuestados creen que el procedimiento de regularización es largo, y mientras no consiguen la regularidad en España, se encuentran en un riesgo mayor de ser victimizados por las causas expuestas anteriormente o a comenzar una actividad en el mundo criminal.

Finalmente, respecto al apartado de la inclusión social, es significativa la pregunta 25, que cuestiona a los encuestados sobre la razón por la que acudieron a

una asociación u ONG tras su llegada a Andalucía. A pesar de que la respuesta aportada mayoritariamente es tiene como causa varios motivos ($n=41$), entre ellos la asistencia en la obtención de empleo, seguidamente, se encuentra el asesoramiento general ($n=22$), otras opciones ($n=14$) y la necesidad de ayuda en la búsqueda e información sobre el empleo, así como la formación laboral ($n=10$). Las causas menos alegadas son la ayuda con el idioma ($n=4$), la búsqueda de ayuda para regularizar la situación administrativa ($n=2$) y la búsqueda de un espacio común con el que relacionarse ($n=2$). El restante número de migrantes deciden no responder a esta pregunta ($n=20$).

A los encuestados que escogieron la opción de información y formación para el empleo se añaden las personas que seleccionaron varias opciones, pues todas ellas consideraron importante su inclusión laboral, lo que supone que 51 personas de las que resolvieron el cuestionario, necesitaron ayuda para la integración en el mercado laboral. Es un dato a tener en cuenta porque este colectivo supone el 44,7% de los encuestados, un porcentaje bastante elevado que debe ser tenido en cuenta para la elaboración de las políticas públicas.

4.2. *Cualitativos*

La muestra del estudio cualitativo se compone por cuatro personas en las que se pretende reunir la mayor cantidad de variables posible.

En cuanto a la edad, se encuentran personas de todos los grupos de edad correspondientes al estudio cuantitativo. La única excepción es el colectivo de menos de 18 años, por la complejidad que supone la entrevista a un menor y por entender que, la mayor parte de ellos no estará aún en su etapa laboral.

En relación al género se ha entrevistado para la investigación a dos personas que se identifican con el género masculino y a dos del género femenino.

Respecto al origen, los entrevistados proceden todos de continentes diferentes, hallándose representado el continente africano por un marroquí; el continente americano por una colombiana el continente asiático, por un ciudadano chino y el continente europeo por una rumana. Se selecciona la nacionalidad marroquí y la rumana por ser las dos nacionalidades que más frecuentemente poseen los inmigrantes en España. Asimismo, se escoge a una persona de Colombia por ser, después de Marruecos, la nacionalidad más abundante de los inmigrantes en Andalucía.

Todos ellos conservan su nacionalidad de origen y se encuentran en situaciones administrativas diferentes. Por un lado, encontramos a tres personas con permiso de residencia, dos de ellas tienen únicamente su nacionalidad de origen, y la otra, doble nacionalidad (ninguna de ellas española, pero sí de un país comunitario de la Unión Europea). Por otro lado, la última persona adquirió su nacionalidad hace seis años. De estas personas, dos se encuentran realizando trámites administrativos: la primera, actualmente trata de cambiar su permiso de residencia por estudios a permiso de residencia por trabajo; la segunda, en cambio, está en proceso de tramitación de la nacionalidad.

Finalmente, con relación a su situación laboral actual, en este momento dos de las personas entrevistadas se encuentran trabajando. Las dos restantes se encuentran finalizando sus estudios y se enfrentan, en breve, al mercado laboral.

Houssam, demuestra los problemas que le surgen a un estudiante, con permiso de residencia por estudios, cuando pretende buscar empleo. Con estas dificultades en mente, desde Andalucía se deberían implementar políticas que favorecieran la entrada en el mundo laboral sin necesidad de recurrir a lo que el entrevistado llama la tercera vía, la irregularidad.

Denisa María explica los impedimentos derivados del desconocimiento de la lengua, tal y como refiere el anterior entrevistado. De aquí, se extrae la necesidad de favorecer el aprendizaje del castellano tras la llegada del migrante, por lo que una parte de las políticas públicas en Andalucía requiere facilitar el aprendizaje del español como ayuda a la inclusión laboral. Igualmente, desde una perspectiva de género, se debe propiciar, en mayor medida, la integración de la mujer en el mercado de trabajo, pues como se observa, existen ocasiones en las que la mujer queda relegada en el mantenimiento económico de la familia por el hombre.

Con el testimonio de Yi aparece en el relato del migrante bajo la explotación laboral, esta vez provocada por el propio sector y sistema interno de los migrantes chinos. Se extrae, también, que probablemente las condiciones del contrato que conoce la Seguridad Social no sean las reales, pues atendiendo al salario y las horas que parece que la familiar del entrevistado trabaja, no se corresponde con el salario mínimo estipulado por la normativa.

Menciona, Isabel, en su discurso el aprovechamiento económico de organizaciones criminales que buscan la debilidad del migrante en su ansia por lograr un empleo que les permita obtener ingresos y así regularizar antes su situación.

5. Conclusión

Como conclusión, se expresa el estudio manifiesta que la integración de los migrantes en su totalidad sigue siendo una asignatura pendiente en España, pero la interculturalidad laboral quizá sea uno de los aspectos que deberían tratarse con mayor antelación, por ser beneficioso para migrantes y para empleadores, pero, además, por ser la inclusión laboral y la capacitación económica de los inmigrantes un factor del que dependen las condiciones de vida de este colectivo.

Se deducen puntos significativos a tratar en el futuro en la lucha contra la marginación laboral. Inicialmente, se concluye, a partir de los testimonios aportados por los propios migrantes que, en general, es más probable que se produzca la victimización que la criminalización de este colectivo, por lo que se debería prestar atención a los motivos que facilitan que ello se produzca, requiriendo mayor cautela e inspección de la contratación de los migrantes, pues en numerosas ocasiones degenera en explotación laboral.

Asimismo, para evitar que organizaciones criminales se aprovechen de la vulnerabilidad de este grupo, será imprescindible la continua investigación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para combatir los intentos de fraude a costa de la debilidad y la necesidad del migrante. Además, teniendo en cuenta que este fraude va dirigido a regularizar la situación administrativa de la persona, se pueden implementar medidas que ayuden a la persona a obtener una situación regular de una manera menos riesgosa, favoreciendo la asistencia prestada por ONGs especializadas en ello, pero sin olvidar que el Estado también tiene responsabilidad respecto a estas personas.

Por otro lado, en cuanto a las medidas adoptadas por las políticas públicas se ha observado que la mayoría van dirigidas a la formación del inmigrante en atención a las necesidades laborales que se hallen. No obstante, según se ha podido comprobar en el estudio cuantitativo, así como en el Informe *Una mirada hacia la migración en Andalucía: perfiles, percepciones y experiencias de las personas migrantes residentes en Andalucía* la formación de los migrantes es de un nivel medio-alto, y los trabajos para los que se les instruye en atención a la *Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025: inclusión y convivencia*, son de un nivel inferior, por lo que no se corresponde con las necesidades reales de muchos migrantes.

Igualmente, hay que reflexionar sobre las circunstancias de los migrantes de segunda generación, que han recibido una educación plena como cualquier es-

pañol, pero que, por condición de su nacionalidad, ven mermadas sus posibilidades laborales ante la preferencia de nacionales españoles. Este punto requiere intervención urgente para evitar la frustración de todas las personas que se encuentren en esa situación. Una de las medidas que se podría emplear es, simplemente, dar información a los migrantes que se encuentren en edad de seleccionar su formación profesional. Informar sobre las condiciones que registrarán su futuro para que puedan adaptarse a ellas o comenzar a modificar las circunstancias que los obstaculizarán desde ese momento, para que cuando se enfrenten al mercado laboral, ya se hallen en igualdad de condiciones respecto al resto o, al menos, en unas más parecidas.

Quizá, las políticas públicas deberían encaminarse también hacia la concienciación de los beneficios que reporta la interculturalidad laboral, así como la selección de los trabajadores con una cualificación más adecuada para el puesto ofertado, en vez de considerar tanto el origen del futuro empleado.

También, se deberían crear medidas para agilizar el cambio de permiso de residencia por estudios a permiso de residencia por trabajo, para no incentivar el recurso del acceso a una situación irregular para después alcanzar un permiso de trabajo, como exponía el entrevistado Houssam que podía pasar. Pues de lo contrario, se seguirá avocando al migrante a la irregularidad o al empleo del fraude, en el que el individuo no es más que otra víctima de las organizaciones criminales que utilizan las debilidades de este colectivo para su enriquecimiento.

Finalmente, se debería reconsiderar la imagen que se da de España, de Andalucía y de sus oportunidades laborales al exterior, pues, realmente, crear expectativas basadas en ideas ficticias acaba resultando en la frustración de los migrantes tras su llegada, continuada por muy probables procesos de victimización y, a veces, de criminalización. Y como Estado o como Comunidad Autónoma, España y la Comunidad Autónoma de Andalucía deberían plantearse, ¿es eso justo?

Es necesario que se garantice la inclusión laboral de los migrantes porque como ya dijo Ramos Ávalos: “Las grandes naciones se definen por cómo tratan a sus habitantes más débiles”.

6. Bibliografía

- Cachón Rodríguez, L. (1995). Marco institucional de la discriminación y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España. *Reis*, 105-124.
- Calavita, K. (2004). Un “Ejército de reserva de delincuentes”: la criminalización y el castigo económico de los migrantes en España. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 2, 1-15.
- De Génova, N. (2018). Migraciones y personas. *Horizontes de coloniales*, 4, 1-17.
- Sacristán Romero, F. (2006). Políticas laborales en España para los inmigrantes latinoamericanos. *Trabajo y Sociedad. Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, 7(8), 1-16.
- Vite Pérez, M.A. (2007), La Criminalización de la Inmigración. *Cimexus*, 1(1), 95-109.

7. Referencias

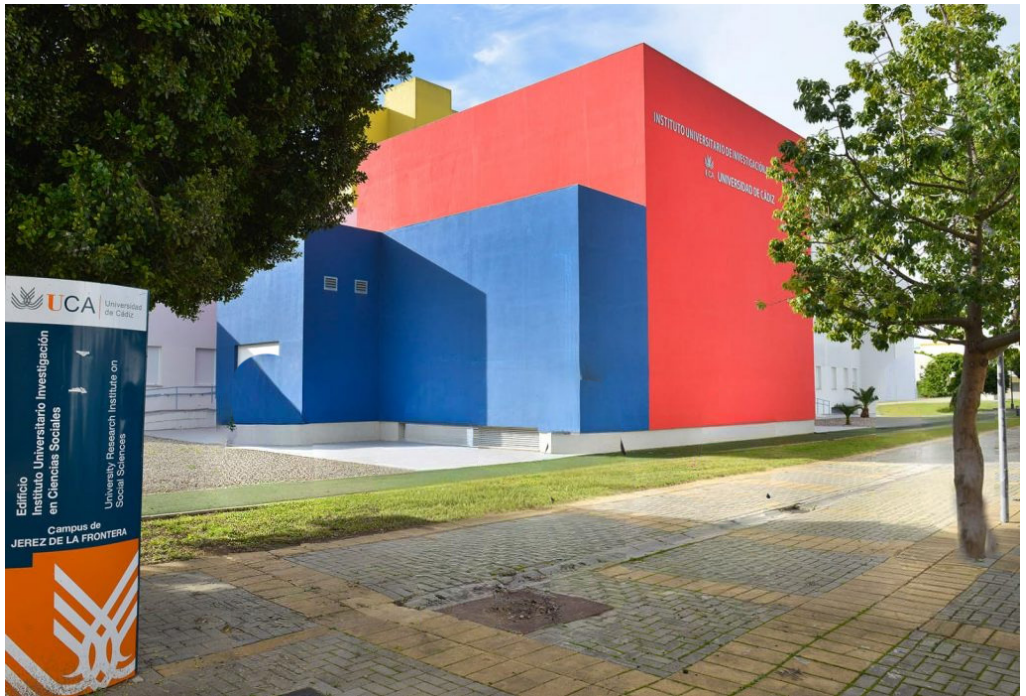
- Orden 1803 de 2011 (Ministerio de la Presidencia). Por la que se establece el importe de las tasas por tramitación de autorizaciones administrativas, solicitudes de visados en frontera y documentos de identidad en materia de inmigración y extranjería. 30 de junio de 2011.
- Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 20 de julio de 2021 (Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior). Estrategia Andaluza para la Inmigración 2021-2025: Inclusión y convivencia. 23 de julio de 2021.
- Golpe a la regularización fraudulenta de extranjeros en Tenerife: les cobran hasta 3.000 euros (elespanol.com), Última visita: 19/05/2022
- <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/espana> Última visita: 27/04/2022
- <https://indess.uca.es/laboratorio-de-inmigracion-interculturalidad-e-inclusion-social/> Última visita: 12/04/2022
- <https://noticias.juridicas.com/actualidad/jurisprudencia/16789-el-supremo-anula-la-nacionalidad-concedida-a-una-mujer-que-simulo-una-relacion-laboral-inexistente/> Última visita: 12/03/2022
- https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/9907/SuarezGrimalt_Laura_TFG_2012_Anexo_02de4.pdf?sequence=4&isAllowed=y Última visita: 03/04/2022
- <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?tpx=22310#!tabs-grafico>, Última visita: 17/04/2022
- <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/p319/a2007/p03/&file=04010.px#!tabs-grafico> Última visita: 17/04/2022



**MANTÉNGASE INFORMADO
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbase gratis
al boletín informativo
www.dykinson.com**

Y benefíciase de nuestras ofertas semanales



Centre of Excellence
Jean Monnet

UNIVERSITY OF CÁDIZ



Universidad
de Cádiz



SERIE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
Y EUROPEOS DE CÁDIZ



INDESS

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
PARA EL DESARROLLO SOCIAL SOSTENIBLE



Lab3in

LABORATORIO DE
INMIGRACIÓN,
INTERCULTURALIDAD E
INCLUSIÓN SOCIAL



Agencia Andaluza de Cooperación
Internacional para el Desarrollo
Consejería de la Presidencia, Interior,
Diálogo Social y Simplificación Administrativa