



DERECHOS HUMANOS, MIGRACIONES Y COMUNIDAD LOCAL

SAMI NAÏR, JAVIER DE LUCAS, EDILENY TOMÉ DA MATA, MBUYI KABUNDA BADI, JUAN JOSÉ TÉLLEZ RUBIO, ANA LÓPEZ SALA, MERCEDES ALCONADA DE LOS SANTOS, MAX ADAM ROMERO, ESTRELLA GUALDA, CAROLINA REBOLLO, ESTEBAN IBARRA, JHON A. ARDILA VIVIESCAS, JOSÉ MIGUEL MORALES, ISABEL GALEOTE MARHUENDA, MARÍA LUISA GRANDE GASCÓN, RAQUEL MARTÍNEZ CHICÓN, CARLOS GIMÉNEZ ROMERO.



Las políticas locales requieren conocer cuáles son las necesidades que derivan de las relaciones entre la ciudadanía al objeto de llevar a cabo una adecuada gestión de la diversidad, con mayor razón en una época donde los procesos migratorios mantienen una tendencia de crecimiento que hacen que las diversidades de las personas (sexual, funcional, generacional, étnica, cultural) sean factores constitutivos de la comunidad donde conviven y, por ello, la construyen.



Separar una parte, segregar a un segmento, atender de forma diferenciada a un colectivo, como ha ocurrido con frecuencia con la población migrante, supone mermar la riqueza que aporta lo diverso, genera inequidad entre las personas y atenta contra sus derechos más básicos.



Project
funded by the
EUROPEAN UNION



Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras y no reflejan necesariamente las de la Unión Europea ni las del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSÍ), ni las de la Diputación de Sevilla.



DERECHOS HUMANOS, MIGRACIONES Y COMUNIDAD LOCAL

SAMI NAÏR, JAVIER DE LUCAS, EDILENY TOMÉ DA MATA, MBUYI KABUNDA BADI, JUAN JOSÉ TÉLLEZ RUBIO, ANA LÓPEZ SALA, MERCEDES ALCONADA DE LOS SANTOS, MAX ADAM ROMERO, ESTRELLA GUALDA, CAROLINA REBOLLO, ESTEBAN IBARRA, JHON A. ARDILA VIVIESCAS, JOSÉ MIGUEL MORALES, ISABEL GALEOTE MARHUENDA, MARÍA LUISA GRANDE GASCÓN, RAQUEL MARTÍNEZ CHICÓN, CARLOS GIMÉNEZ ROMERO.

EDITA: Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI)

AUTORÍA: *Nair, S.; De Lucas, J.; Tomé Da Mata, E.; Kabunda Badi, M.; Téllez Rubio, J.J.; López Sala, A.; Alconada de los Santos, M.; Adam Romero, M.; Gualda, E.; Rebollo, C.; Ibarra, E.; Ardila Viviescas, J. A.; Morales, J. M.; Galeote Marhuenda, I.; Grande Gascón, M^a L.; Martínez Chicón, R. y Giménez Romero, C.*

COLABORA: Diputación de Sevilla.

Proyecto Financiado por la Unión Europea.

DEPÓSITO LEGAL: SE 1117-2017

ISBN: 978-84-697-3865-8

DISEÑO Y MAQUETACIÓN: Bps aldiseño SLL

Impreso en papel ecológico libre de cloro.

ÍNDICE

PRÓLOGO	pág 4
MIGRACIONES, DERECHOS HUMANOS, DESARROLLO HUMANO Y CIUDADANÍA	
Europa frente a la crisis migratoria	pág 10
<i>SAMI NA'IR</i>	
Para un modelo alternativo de política europea de migración y asilo.....	pág 22
<i>JAVIER DE LUCAS</i>	
Nociones sobre la ciudadanía migratoria negroafricana	pág 28
<i>EDILENY TOMÉ DA MATA</i>	
Migraciones, derechos humanos y desarrollo: el caso africano	pág 40
<i>MBUYI KABUNDA BADI</i>	
Hacia un nuevo horizonte de la cooperación internacional	pág 52
<i>JUAN JOSÉ TÉLLEZ RUBIO</i>	
Control migratorio, movilidad humana y vulnerabilidad. Fronteras y tránsitos	pág 68
<i>ANA LÓPEZ SALA</i>	
REGULACIÓN JURÍDICA, DISCURSO Y ORALIDAD SOBRE EXTRANJERÍA Y MIGRACIONES	
La odisea de ser “menor extranjero” en España	pág 84
<i>MERCEDES ALCONADA DE LOS SANTOS</i>	
Novedades en los procedimientos sancionadores de los extranjeros.....	pág 96
<i>MAX ADAM ROMERO</i>	
Polarización de los discursos sobre los refugiados en Twitter: Nuevos desafíos para la integración	pág 108
<i>ESTRELLA GUALDA - CAROLINA REBOLLO</i>	
Intolerancia, discurso y víctimas de delitos de odio	pág 122
<i>ESTEBAN IBARRA</i>	
Hablar, hablar y hablar... La importancia de la oralidad en las acciones de inclusión e integración social de personas inmigrantes.....	pág 142
<i>JHON A. ARDILA VIVIESCAS</i>	
MIGRACIONES, DERECHOS HUMANOS Y SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES	
La sociedad civil organizada y la construcción de la interculturalidad	pág 156
<i>JOSÉ MIGUEL MORALES</i>	
La participación de los municipios en las políticas migratorias. Migraciones, gestión sin competencias.....	pág 164
<i>ISABEL GALEOTE MARHUENDA</i>	
Derecho a la no discriminación y al trato en igualdad: Marco teórico y buenas prácticas en la recepción e integración del colectivo inmigrante. Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres. Género y migraciones. Menores inmigrantes.....	pág 176
<i>MARÍA LUISA GRANDE GASCÓN</i>	
Política y Gestión Pública Intercultural	pág 194
<i>RAQUEL MARTÍNEZ CHICÓN</i>	
Formulación de políticas y planes sobre migraciones y diversidad. Consideraciones prácticas desde la experiencia como asesor	pág 210
<i>CARLOS GIMÉNEZ ROMERO</i>	

PRÓLOGO

La publicación que tiene entre sus manos plantea alguna de las cuestiones más relevantes de nuestro tiempo, en gran medida convulso, y que, sin duda, van a seguir presentes en la reflexión y el debate durante los próximos años.

Es un libro que habla de personas; de mujeres y hombres que, por distintas razones, se han visto en la necesidad de salir de su país, de su entorno, de su cultura, en búsqueda de las condiciones mínimas que les permitan vivir con la suficiente dignidad en espacios que, con frecuencia, le son completamente ajenos y, en muchos casos, adversos. También es un libro que habla de las instituciones y las normas que actúan y condicionan la vida de estas personas. Y es un libro que está escrito por algunas de las principales autoridades que, en nuestro país y a nivel internacional, han dedicado buena parte su actividad profesional a reflexionar, comentar y, también denunciar, los procesos y las condiciones en que tienen lugar los flujos migratorios, así como sus principales consecuencias, tanto entre las personas que emigran como entre aquellas comunidades que las acogen.

Es, finalmente, un libro que trata sobre la política local; formado por varios artículos complementarios que, partiendo de un análisis general sobre los procesos migratorios a nivel global, sitúa la mirada en la comunidad local como espacio donde tienen lugar las prácticas sociales, en aquellos lugares donde las personas viven y conviven.

Ya en esta línea, el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad (FAMSI), ante la crisis de la población refugiada proveniente de los países en guerra de Oriente Próximo que se está viviendo en Europa, ha manifestado su respaldo a las acciones que se emprendan para la acogida y atención a los/as refugiados/as, activando medidas que contribuyan a incrementar la participación de actores en una movilización conjunta de solidaridad y respuesta, así como facilitando la coordinación, eficacia y eficiencia entre los actores sociales, gobiernos locales y el resto de administraciones del Estado.

Como algunos de los autores ha tenido la oportunidad de comentar en diferentes momentos de esta publicación, la centralidad de lo económico frente a lo político, o dicho de otro modo, la primacía que se otorga a la rentabilidad económica sobre la calidad de la vida del ser humano, en un contexto de prolongada y aguda crisis, ha generado una dinámica generalizada de individualización y mercantilización de las prácticas sociales a nivel global. Esta dinámica, a su vez, ha tenido incidencia en aspectos diversos como la precarización de los mercados de trabajo o la devaluación de la calidad de nuestro medio ambiente; así como en una distribución desigual de los recursos a nivel global en aspectos básicos como la salud, la vivienda o el empleo. Y esto, por no hablar de guerras, hambrunas o huidas dramáticas, forzosas y desesperadas de una parte importante de la población mundial. Baste una mirada a la situación que vive el Mediterráneo.

Con este telón de fondo, se incide en algunos textos de la presente publicación, en que la comunidad global de la que formamos parte se desdibuja para reconfigurarse como un simple espacio de intercambio entre individuos. Bajo esta mirada y en este contexto, el devenir histórico y las relaciones y vínculos entre las personas pierde relevancia ante el instante concreto e individual del intercambio.

Y es precisamente en este escenario global, mercantilizado e individualizado -como ha sido reiteradamente descrito nuestra sociedad-, donde cobran una enorme importancia las políticas locales, que están orientadas a impulsar aquello relativo o perteneciente a la comunidad, es decir, al conjunto de las personas de un pueblo, ciudad o región vinculadas por características o intereses comunes, que viven unidas bajo ciertas instituciones y reglas con las que la propia población se ha dotado.

Estos dos aspectos constituyen los factores vertebrales de la acción política local: los vínculos entre personas unidas por unos intereses comunes y el hecho de que estas personas se doten de instituciones y reglas de convivencia.

Por tanto, al hablar de política local, estamos centrando la mirada en las personas y en cómo estas se relacionan; en unos grupos sociales culturalmente constituidos que comparten intereses -también problemas y necesidades- comunes en un determinado territorio que, al tiempo, condiciona sus particularidades como comunidad. Estos colectivos, además, producen discursos identitarios y establecen mecanismos organizativos que configuran sus prácticas sociales. Los grupos sociales mantienen una estrecha relación con el territorio en que habitan si bien sus intereses y objetivos -al tiempo que sus necesidades- pueden ser diversos. Las políticas locales requieren conocer cuáles son las necesidades que derivan de las relaciones entre la ciudadanía al objeto de llevar a cabo una adecuada gestión de la diversidad, con mayor razón en una época donde los procesos migratorios mantienen una tendencia de crecimiento que hacen que las diversidades de las personas (sexual, funcional, generacional, étnica, cultural) sean factores constitutivos de la comunidad donde conviven y, por ello, la construyen. Separar una parte, segregar a un segmento, atender de forma diferenciada a un colectivo, como ha ocurrido con frecuencia con la población migrante, supone mermar la riqueza que aporta lo diverso, genera inequidad entre las personas y atenta contra sus derechos más básicos.

En este sentido, se hace necesario reflexionar y optar por modelos de gestión de la diversidad desde los gobiernos locales partiendo de la idea de que en todo contexto de convivencia surgen, a su vez, inquietudes, conflictos y nuevas situaciones a las que es importante dar respuesta desde la gestión municipal. En este proceso, los gobiernos locales tienen una responsabilidad directa en facilitar los mecanismos e instrumentos que impulsen la participación, transparencia y asunción compartida de responsabilidades.

La convivencia entre las personas tiene lugar necesariamente en un determinado espacio o territorio y, es por ello, que las políticas locales están orientadas a mejorar la calidad de vida de estas personas, impulsando los procesos que faciliten esa convivencia. Por ello, las políticas locales deberían tomar en gran consideración esta condición de comunidad en la planificación, gestión, implementación y evaluación de las acciones que pone en marcha; desarrollando mecanismos de diálogo, participación, planificación conjunta. En la medida en que se implique al conjunto de actores, y esto incluye como no puede ser de otra manera a la población migrante, mayor será la incidencia en los niveles de equidad entre las personas que conforman la comunidad. La generación de espacios de participación en los entornos locales para dar cabida a las necesidades, inquietudes, propuestas y gestión de recursos de las diversas comunidades que conviven en un área territorial en todos sus ámbitos (educativo, social, económico, cultural, deportivo, etc.) y el sentido de responsabilidad, tanto de las autoridades públicas como de las propias colectividades, especialmente cuando entre ellas pueden existir tensiones o fricciones, conforman dos estrategias a considerar por parte de las políticas locales que, por otra parte, pueden contribuir a dotar de la credibilidad necesaria a las intervenciones públicas.

Las políticas de integración y gestión de la diversidad son, por tanto, facilitadoras de vínculos entre la comunidad y constituyen, además, una vía de generación de conocimiento. En efecto, el territorio, a través de los grupos socioeconómicos y culturales que lo componen, de las personas que conviven en él, es una fuente de generación de costumbres, aprendizajes, relaciones sociales propias, identidades, innovación, aprendizaje. La puesta en valor de este conocimiento que se construye de forma colectiva resulta central en la generación, a su vez, del capital social necesario para mejorar colectivamente la calidad de vida de un territorio. En este sentido, la actividad política de los gobiernos locales, a través de sus servicios públicos, puede desencadenar un fortalecimiento de los recursos, las capacidades, los vínculos y las relaciones entre redes vecinales, sociales, familiares, etc.

Los flujos migratorios, en crecimiento generalizado a nivel mundial por razones económicas, religiosas, ambientales y, generalmente por la confluencia de varios de estos factores, confluyen necesariamente en un lugar, en un territorio, en una comunidad local. Y es aquí donde las políticas locales, basadas en la proximidad, en la cercanía entre las personas, las redes y grupos familiares, las asociaciones vecinales, etc., juegan un papel fundamental en materia de acogida e integración social de la población migrante que llega a su territorio.

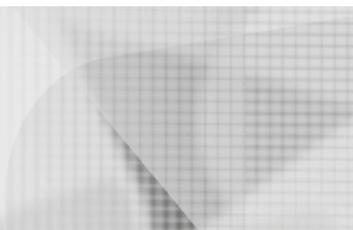
Alcanzar niveles óptimos de convivencia en la diversidad refleja la capacidad de la propia comunidad para organizarse y proteger, promover y gestionar bienes comunes. La labor de la política local es incrementar la cohesión social mediante la reducción de las desigualdades económicas, sociales y culturales existentes entre las personas que residen en un territorio, reconociendo que estas desigualdades existen y que deben ser atendidas por los poderes públicos, sin los cuales dichas diferencias se irían incrementando. La cohesión social no es posible en contextos sociales fragmentados o precarios. Es función de los gobiernos locales, entre otras instancias políticas, implementar acciones que tengan incidencia en este gran objetivo a través de mecanismos como la gestión de la diversidad, la integración sociolaboral de las personas migrantes, el impulso del asociacionismo, el fomento de la participación ciudadana y el apoyo a los colectivos que se organizan para impulsar acciones de mejora económica e integración social. Es preciso, en definitiva, recomponer los compromisos colectivos para alcanzar metas que tengan un impacto sobre el conjunto de la ciudadanía.

El incremento de los flujos migratorios no debe traducirse en una recomposición social en grupos aislados preocupados por intereses específicos e incommunicados entre ellos, evitando además que las identidades particulares prevailezcan sobre las identidades públicas de carácter colectivo que afectan a toda la ciudadanía. Cuando se descomponen los compromisos colectivos aparece un efecto perverso: el resurgir de movimientos impulsados por el odio y la proliferación de grupos xenófobos y racistas.

Las políticas locales, por tanto, contribuyen a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía cuando atienden a necesidades e intereses diversos y cuando impulsan los espacios de participación, los mecanismos de información, sensibilización y transparencia, estableciendo acuerdos de corresponsabilidad, evaluando la acción pública, gestionando la diversidad con los grupos de interés común y compartido, a través de las herramientas institucionales y económicas democráticamente adoptadas. Y todo ello, con la finalidad de ayudar a construir, de forma conjunta, sociedades equitativas, solidarias, justas y cohesionadas.

Este libro, coordinado por el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) propone, a través de diversos artículos escritos por personas expertas en derechos humanos, migraciones y política local, reflexionar desde una mirada amplia y diversa sobre aspectos claves que pueden ayudarnos a comprender mejor qué mundo habitamos para, de este modo, poder decidir hacia qué mundo queremos ir; un lugar donde la convivencia entre las personas alcance los niveles de respeto, equidad y justicia que deseamos.

Ignacio Caraballo Romero
Presidente del FAMSI



MIGRACIONES, DERECHOS HUMANOS, DESARROLLO HUMANO Y CIUDADANÍA

EUROPA FRENTE A LA CRISIS MIGRATORIA

SAMI NAÏR

Nació en Tlemen (Argelia), se crio en tierras francesas donde realizó sus estudios de primaria, secundaria y universitaria en la Sorbonne. Es Catedrático de Ciencias Políticas en el Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad Pablo de Olavide y, Director del Centro Mediterráneo Andaluz de la Universidad Pablo de Olavide en Sevilla e investigador en dicha Universidad.

Entre sus funciones políticas vinculadas al ámbito migratorio constan, entre otras, la de Experto en la Comisión Europea para la selección de proyecto del Programa MED (1995); Asesor del Ministro del Interior francés para las cuestiones de integración de los migrantes y el codesarrollo (1997-1998); Delegado interministerial de codesarrollo y migraciones internacionales (1998-1999) y Diputado europeo (1999-2004).

Ha publicado grandes obras (libros, artículos) sobre los procesos migratorios internacionales, del que destacábamos su última obra "Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real (2016)".

La crisis migratoria no ha estallado de repente, viene gestándose desde hace años y se radicalizó a partir de 2015, fecha en la cual Turquía abrió sus fronteras ante la imposibilidad de seguir sosteniendo a casi 10 millones de refugiados e inmigrantes (recuerdo que Pakistán, país pobre, también recibió a 10 millones de refugiados por causa de la guerra civil en Afganistán). Ha de tenerse en consideración que si la llegada de unos 4 millones de refugiados sirios se desató a partir de 2011 como consecuencia de la represión del gobierno sirio y de las matanzas provocadas por los enfrentamientos entre las diversas facciones; los flujos migratorios de indocumentados están directamente relacionados con la política global de la Unión Europea desde la adopción del Tratado de Maastricht, en 1991, y a partir del convenio de Schengen, en 1993. Ambos enuncian una política fronteriza común de contención de las migraciones de trabajo reforzada por la adopción del acuerdo de Dublín, en 2001, que gestiona tanto la llegada de inmigrantes como de refugiados.

|

No puedo entrar en los detalles ahora; basta con recordar que estos textos tenían como objetivo proteger el mercado único, prohibir la libre circulación de trabajadores para los no europeos en un contexto de “europeización” de este mercado y limitar de modo drástico la acogida de refugiados. Esta política global generó el crecimiento de una enorme demanda migratoria insatisfecha mientras el crecimiento económico europeo coaccionaba comercialmente las capacidades de desarrollo de los mercados de los países vecinos, tanto en el sur como en el este de Europa, a fin de satisfacer sus necesidades laborales. De hecho, impedía la creación de empleos causada por el debilitamiento y la casi desaparición del tejido productivo ante la incapacidad de pequeñas y medianas empresas de afrontar la competencia con las mercancías europeas. Tal y como lo denuncié por aquel entonces en varios artículos de prensa, ese era el verdadero objetivo de la famosa *Declaración de Barcelona* de 1995, es decir, abrir los mercados a los países que firmaban los acuerdos de asociación a los productos europeos e impedir, a cambio de compensaciones financieras, el acceso al mercado europeo de productos, especialmente agrícolas, de los países del sur del Mediterráneo. Esta situación generó, de hecho, éxodos rurales en Marruecos, Túnez, Egipto y, por tanto, inmigraciones no legales. El rey de Marruecos de entonces, Hasan II,

definió de modo particularmente amargo y humorístico la paradoja: “Si cerráis (los europeos) vuestros mercados a mis naranjas, itendréis a mis campesinos!”

Ha sido exactamente eso lo que ocurrió a lo largo de estos últimos 25 años.

Ahora nos encontramos en un contexto aún más grave: se han incrementado, como nunca, las desigualdades entre Europa y su entorno geoeconómico; se desataron, desde la destrucción de Irak, guerras civiles por doquier en el mundo musulmán, revoluciones democráticas bloqueadas, migraciones descontroladas y, para colmo, determinada por las mismas causas, una presión migratoria muy potente procedente de África subsahariana.

Es muy importante tener una visión global de esta situación, puesto que el proceso de cierre de las fronteras de la UE a los no-europeos (llamados “no comunitarios”), la decisión de apremiar a los mercados del sur del Mediterráneo, iban también con planes de ajuste estructural en los mismos países de la futura zona euro. Estos planes, necesarios para preparar el advenimiento de la moneda única, el euro, produjeron drásticas consecuencias sociales en varios países. Francia perdió, en la década de los noventa, más de 1,5 millón de puestos de trabajo; Alemania tuvo, bajo la batuta de los social-demócratas de Gerhart Schröder, que emprender una reforma laboral despiadada, basada en la deflación salarial global y el pago de sueldos basura; y tantos otros países fueron obligados a practicar las mismas recetas económicas sangrientas. España hizo dos devoluciones a partir de comienzo de los noventa y escondió las restricciones salariales con un falso “desarrollismo inmobiliario” basado en préstamos basura, es decir, en una estrategia de endeudamiento generalizado que estalló con la crisis de 2008.

Hoy en día, casi dos décadas después de la puesta en marcha de esta política monetarista, púdicamente llamada “pacto de estabilidad y de crecimiento”, el mapa de las desigualdades en Europa es escalofriante.

Me permito dar aquí sólo unos datos significativos:

- » Generalización de la precariedad, ofensiva para modificar el derecho laboral (la llaman “Reforma del mercado laboral”).

- » Aumento de la pobreza por doquier, según Eurostat: España tiene 3 millones de personas que sobreviven con menos de 307 euros al mes; en Portugal, el 18% de la población por debajo de la línea de pobreza; en Italia, el número de pobres se duplicó entre 2007 y 2012; en Alemania, casi 8 millones de personas sobreviven con 450 euros mensuales. Y, una gran novedad conceptual: En Reino Unido se ha acuñado el término “pobreza energética” (es decir, la gente que vive sin calefacción).

En resumidas cuentas, según Eurostat, en 2012, después de 4 años de crisis, 124 millones de personas (el 24,8% de los países de la UE) estaban en peligro de pobreza o de exclusión social. (Ver: *BBC mundo, el nuevo mapa de la pobreza en Europa*)

La consecuencia macro económica de esta política de austeridad ha sido la siguiente: ausencia de márgenes financieros de los Estados para financiar políticas sociales, discurso dominante de la Patronal por doquier en Europa: “reformular” el mercado de empleo, reducir los derechos sociales y privatizar los servicios públicos. Se ha intentado legitimar este discurso en base a la construcción europea (como si esta fuera sinónimo de destrucción de los derechos sociales) y la competencia global generada por la globalización.

La gravedad de esta “revolución conservadora europea” no tiene equivalente en la historia reciente de Europa; a tal punto que sin tomarla en cuenta es imposible entender la actitud de Europa respecto al cambio de sus valores fundamentales, en cuanto a la gestión de la inmigración y de los refugiados. Recuerdo aquí que la adopción del Tratado de Masstricht, apoyada al unísono por fuerzas liberales, conservadoras y de izquierdas en 1990, también implicó el cambio del derecho de asilo, es decir, la restricción sistemática de este derecho, tal y como lo demuestra el Convenio de Schengen. Francia, que tenía una legislación muy abierta, tuvo que modificar la Constitución de 1958 para adoptarla a esta nueva situación de restricción del asilo.

Cabe no olvidar, por lo tanto, que la tragedia provocada por la apertura de las fronteras turcas, en 2015, no debe eludir este telón de fondo económico y político europeo.

II

Es muy difícil dar cifras concretas sobre el número de refugiados de guerras civiles e inmigrantes que se encuentran ahora en las fronteras o dentro de Europa; se habla de unos 4 millones pero puede que la realidad supere ese número. A ellos hay que añadir a los refugiados del hambre o de persecuciones políticas en países no reconocidos como países inseguros por la ley internacional (considerados jurídicamente inmigrantes económicos), procedentes de África subsahariana, este y oeste: Eritrea, Somalia, Etiopía, Nigeria, Congo, Costa de Marfil, Mali e incluso Senegal, y del Magreb; inmigrantes en sentido económico clásico provenientes de Marruecos, Túnez, y, en menor medida, Argelia. Y, como una novedad cada vez más numerosa, aquellos a quienes denominamos *refugiados medio-ambientales*.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la *Convención de Ginebra de 1951* sobre los refugiados se aplica a iraquíes, sirios, afganos, libios y, por extensión, a ciertas categorías de eritreos, somalíes y nigerianos.

Los refugiados desde el este del Mediterráneo se dirigen hacia Grecia y los países del Este (Hungría, Bulgaria, Chequia); del sur, hacia Libia (destrucción del Estado libio por causa de guerra civil con intervención militar de Europa: Francia, Gran-Bretaña y Italia. Se han abierto muchas rutas para alcanzar el continente europeo que, por lo general, son controladas por mafias y redes clandestinas.

Frente a esta situación, la reacción europea en 2015 fue incoherente y desordenada: Alemania pretendió recibir 1 millón de personas (declaración de Ángela Merkel); Hungría rechazó a todo el mundo y reorientó a los refugiados hacia Europa occidental, negándose, junto a los países del grupo de Visegrad (Polonia, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia) a aplicar la Convención de 1951 y el Convenio de Dublín, provocando el desbordamiento de las fronteras internas de la UE: en Grecia, Italia, Austria, Francia, Alemania. Los refugiados del Este mediterráneo se dirigieron hacia Alemania y Gran Bretaña al haber diásporas este-mediterráneas en ambos países que, evidentemente, facilitan la acogida. Unos meses más tarde, Alemania dio marcha atrás y declaró oficialmente no acoger mas allá de quienes ya hubieran llegado al país (más de 730 000); la Comisión impuso recibir

en dos años 160. 000, con cuotas estipuladas en función de tres criterios: número de población, tasa de paro y PIB, pero los países del grupo de Visegrado rechazaron esta decisión. De este modo, pasamos del caos a la crisis abierta y el comienzo del estallido entre los socios europeos. Antes de llegar a este callejón sin salida, Europa había violado sistemáticamente todos sus textos fundadores:

Ejemplos:

La Convención prohíbe el examen colectivo de las demandas de asilo. Los diferentes países de la UE han aplicado políticas de *expulsión colectiva* violando la Carta Europea de los Derechos Humanos y otros artículos directrices de su propia jurisprudencia.

La mayor violación se encuentra en el acuerdo entre Alemania y Turquía que considera a los refugiados como inmigrantes y no como refugiados. En resumidas cuentas, fueron pisoteado sistemáticamente:

- » La Declaración Universal de los derechos Humanos al establecer la devolución masiva de refugiados desde Grecia a Turquía.
- » El Estatuto del Refugiado de la Convención de Ginebra.
- » El Convenio Europeo de Derechos Humanos (en sus artículos 1 y 13 y en el Protocolo 4 en sus artículos 2 y 4)
- » La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en sus artículos 18 y 19.

Y, para colmo, la política de expulsión de los refugiados hacia Turquía no está bajo control internacional y de la ONU; no hay ninguna cifra precisa del número de campos creados y de la situación de quienes vagan en territorio europeo. Se dice que sólo en Grecia e Italia hay un millón de personas “en el aire”.

De hecho, los refugiados e inmigrantes reagrupados en campos están bajo control de los servicios policiales y los que vagan por Europa bajo las manipulaciones de las mafias. Y, al no aplicar la Convención de Ginebra, la situación depende de la buena voluntad de las autoridades turcas. Consecuencia derivada: los flujos de refugiados se desplazan hacia Egipto, Libia, Túnez, Argelia y Marruecos.

III

Gran Bretaña, antes del *Brexit*, decidió acabar con la libertad de circulación e instalación de los propios ciudadanos europeos comunitarios y rechazó duramente en Calais (Francia) a los no europeos. Recuerdo aquí que la UE decidió la ampliación a los países del Este en 2004 sin permitir la libertad de circulación de las personas prevista por los Tratados europeos, precisando que cada uno de los quince antiguos miembros de la UE podía definir un período probatorio de restricción de la circulación de personas de los nuevos países miembros.

Los británicos tuvieron una actitud totalmente contraria; abogaron entonces por la apertura de las fronteras europeas a los inmigrantes del este europeo y decidieron, con Suecia e Irlanda, acogerlos. Fue entonces cuando se produjo la llegada masiva de trabajadores polacos a Reino Unido. Entraron en ciertas regiones de GB en competencia directa con asalariados británicos, aceptando trabajos precarios y sueldos bajos, hecho que desde esa época fue utilizado por las fuerzas políticas antieuropeas en pro de su fortalecimiento. Así comenzó el *Brexit*.

La principal consecuencia de la crisis actual es ahora obvia: todos los Estados vuelven más o menos a la **renacionalización** de las fronteras internas, algo que se ha venido perfilando desde 2010. Tampoco analizaré aquí las consecuencias de esta nueva orientación. Basta con decir que, si no se cambia rápidamente este rumbo, será casi imposible, en las próximas décadas, conseguir una Europa política unida y con capacidad estratégica a escala mundial. Me limito a examinar, rápidamente, el acuerdo entre Alemania y Turquía, que define el nuevo rumbo regresivo europeo en materia de inmigración y refugio.

Alemania, enfrentada a una fuerte demanda de refugiados (en particular sirios, iraquíes y afganos) e inmigrantes, lo he dicho ya, cambia de posición y opta por una recepción limitada con condiciones drásticas. Firma un acuerdo con Turquía de “readmisión” a cambio de tres concesiones: otorga 6.000 millones de euros a Turquía para gestionar el retorno; promete (*condición sine qua non* impuesta por los turcos) otorgar el derecho de libre circulación a los ciudadanos turcos en Europa y promete facilitar y acelerar la entrada de Turquía en la UE.

Turquía, por su parte, promete cerrar sus fronteras y, sobre todo, acepta que en el acuerdo, el término refugiado sea reemplazado por el de inmigrante. *Con este golpe de mano semántico, los 4 millones de refugiados se transforman en inmigrantes clandestinos, a los que la Convención de Ginebra, es decir, la comunidad internacional, no debe nada.*

El acuerdo no ha sido aceptado por la ONU ni por las ONG humanitarias, pero ¡no importa!

Por otra parte, todos los europeos no están de acuerdo con el texto –no por el bien de los refugiados ni por respeto al derecho internacional, sino porque todos consideran que es demasiado blando y hace demasiadas concesiones a Turquía.

Los países del Este, por su parte, lo rechazan como han rechazado las cuotas impuestas por la Comisión de Bruselas. Así que, en realidad, la UE estalla en materia de gestión de los flujos de refugiados e inmigrantes, demostrando, de una vez, que toda la retórica de unión y solidaridad europea derramada no era nada sino una pura comedia para esconder la lucha desencarnada por los intereses particulares de cada cual. El sueño europeo ha sido sacrificado sobre el altar de la renacionalización de las fronteras europeas. Seguro que la próxima etapa será la de las restricciones a los derechos de los propios ciudadanos europeos tal como se ve ahora en el Reino Unido, en Alemania y otros países europeos.

IV

En la primavera de 2017, es decir, un año y medio después de la crisis de agosto 2015, han sido acogido oficialmente unos **13.000 refugiados sobre los 160 000** que la UE había prometido acoger en dos años, el resto vaga en Europa (entre Alemania, Austria, Grecia, Italia y Francia). A este ritmo, habrá que esperar ¡tres décadas! para acoger a esos 160.000 propuestos.

¿Pero quién acoge hoy en día? Es interesante saberlo...

El 86% de los refugiados del mundo son acogidos en países en vía de desarrollo.

Turquía: 11% de los refugiados del mundo
Pakistán: 10,5%
Líbano: 8%
Irán: 6,8%
Etiopía: 4,6%
Jordania: 4,5%

Son países con menos de 9.000 Euros de PIB per cápita. La zona Euro, con un PIB per cápita de 30.700 euros sólo decidió acoger a 160.000. Hay más de 4 millones de refugiados de Siria (el 95 por ciento) en sólo cinco países: Turquía, Líbano, Jordania, Irak y Egipto. Líbano acoge a unos 1,2 millones de refugiados de Siria, lo que equivale a alrededor de una de cada cinco personas de la población del país. Jordania acoge a unos 650.000 refugiados de Siria, lo que equivale aproximadamente al 10 por ciento de la población. Turquía acoge a 1,9 millones de refugiados de Siria, más que ningún otro país del mundo. Irak, donde 3 millones de personas han sufrido desplazamientos internos en los últimos 18 meses, acoge a 249.463 refugiados de Siria y Egipto acoge a 132.375 refugiados de Siria.

Habría que comparar estos porcentajes de acogida por países pobres con los de los países europeos, o, mejor aún, con el PIB europeo que es el más alto del planeta!

V

A nivel estratégico, como consecuencia de la ausencia generalizada de solidaridad de los socios de la zona euro así como de los incumplimientos de los países del Este y de la salida del Reino Unido, la UE ha desembocado en una crisis sin precedente en su historia reciente.

El estallido europeo condujo a la propuesta francesa de una **Europa a diversas velocidades**, con un primer grupo que incluye a Alemania, Francia, Austria, Italia, los Países del Benelux, España y Portugal. Esta propuesta no será adoptada fácilmente por el resto (20 países del este incluyendo a Grecia.) Pero la fractura europea está consumida: ya no habrá pasos adelante sino solo posibilidades de retroceso. La lógica de la integración

ha muerto. Y frente a esta situación, las migraciones, es obvio, tanto de refugiados como económicas, continuarán inevitablemente por varias razones.

Las causas que han producido la crisis de refugiados siguen vigentes: la inestabilidad política en Afganistán, Irak, Siria, Somalia y Nigeria no desaparecerán rápidamente; se necesitará décadas para poder solucionar los problemas de convivencia en estos países. La huida de las poblaciones, favorecida por los poderes políticos, se incrementará.

Por otra parte, el aumento de las desigualdades norte-sur no se va a resolver; todo lo contrario: las hambrunas que atacan en varios países subsaharianos son la señal de trastornos dramáticos y migraciones futuras. Los desplazamientos de las poblaciones, a resultas de la destrucción del medio ambiente, constituyen la primera causa de migraciones en el planeta. Más de 25 millones de personas en el mundo se han visto obligadas a desplazarse por motivos ambientales. Se estima que habrá 90 millones de refugiados medioambientales en los próximos 30 años.

Desde la UE nada está pensado para ayudar de manera decisiva a estas poblaciones ni para estabilizarlas en su entorno ecológico normal. Además, es muy probable que los conflictos políticos se incrementen más pues las grandes potencias, tanto como Europa, prefieren claramente apoyar a dictaduras para controlar las migraciones de toda índole.

En fin, en Europa no hay consenso para ir mas allá del acuerdo de 2015 sobre los cuotas; varios países (Francia, Alemania, Italia) hacen todo lo posible para desalentar a los refugiados emigrar.

Tampoco Europa tiene los medios para imponer sus propias decisiones a sus socios. No se puede fácilmente castigar a los recalcitrantes con multas, tal y como lo prevén los Tratados europeos. La Comisión decidió imponer una multa de 250.000 euros al Estado insolidario por cada refugiado legal rechazado; los países contraventores se mofaron de esta decisión. Ahora (Cumbre del 13-14 de marzo 2017) propuso restringir el acceso a fondos de cohesión estructural a los Estados insolidarios.

Al mismo tiempo, la Comisión propone limitar la libertad de asentamiento de los propios ciudadanos europeos en Europa e incrementar y endurecer

las expulsiones de los no-europeos (incluso refugiados transformados en inmigrantes). Esto se traduce en una vida mucho más dura para los inmigrantes; la cooperación policíaca reforzada es testigo de este endurecimiento así como la prohibición de la solidaridad ciudadana con inmigrantes y refugiados y el auge de la extrema derecha racista que ataca las viviendas o los asentamientos de los inmigrantes. Algo profundamente malsano se está desarrollando en Europa, algo que recuerda los tiempos hostiles y racistas de los años 30 del siglo pasado.

VI

Frente a esta situación que genera el desaliento de los movimientos de solidaridad y la desesperación de las víctimas, debemos preguntarnos qué podemos hacer. Por supuesto, las soluciones milagro no existen. Será una lucha de largo plazo, pero podemos, por lo menos, articular una estrategia global para una buena política sobre refugiados e inmigración.

Se puede actuar en torno a tres ejes:

Refugiados: para los refugiados de Oriente Medio, hay que aplicar la Convención de Ginebra y, cuando no sea posible por razones económicas, otorgar un visado de libre circulación en Europa y en el resto del mundo, que he llamado **Pasaporte de tránsito** en mi libro de 2016, *Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real (Ed. Crítica)*, considero que es la vía de la justicia y del respeto de los valores universales de solidaridad con las víctimas de persecuciones.

Para los **inmigrantes económicos** indocumentados habría que pactar políticas de ayuda con los países de salida y programas de desarrollo financiados nacional e internacionalmente. Pero también hay que flexibilizar los visados de entrada y de trabajo en función de las necesidades de los países receptores. Con mayor precisión, hay que otorgar estos visados no sólo a las capas técnicamente formadas de los países pobres que necesitamos en Europa, sino también y, sobre todo, a los trabajadores, a los jóvenes que quieren conseguir formación y cualificación en Europa. Es decir, hay que favorecer **las idas y vueltas**, la circulación de las personas, sin temer a que vayan a asentarse definitivamente en Europa.

Por otra parte, no se debe olvidar que Europa necesita de renovación demográfica. Los inmigrantes llegan en contexto de envejecimiento de las poblaciones europeas y de regresión demográfica, lo que el Profesor Gerard François Dumont llama “el invierno demográfico europeo”. La UE se encuentra, desde los años ´70, en un contexto en que la fecundidad está por debajo del umbral de reemplazo de las generaciones (es decir, por debajo del umbral de 2,1 niños por cada mujer en países desarrollados). En 2015 ocurrió un hecho fundamental que apenas tuvo eco en la prensa: por primera vez, desde 1970, la UE registró más fallecimientos que nacimientos. La despoblación es ahora la marca de casi todas las sociedades europeas, salvo Francia, Irlanda y Suecia. Este hecho es un factor clave y llamativo de inmigración.

Ahora bien, esta despoblación no se ha visto incrementada durante estos últimos treinta años, salvo en los nuevos países de inmigración (España, Italia, Grecia). La causa de este estancamiento se relaciona con la ausencia de crecimiento económico debido a la política monetarista del pacto de estabilidad europeo.

Por fin, para actuar sobre las causas estructurales de las migraciones, necesitamos más que nunca poner en marcha grandes **políticas de codesarrollo** con los países pobres y productores de flujos migratorios. Es decir, financiar políticas de desarrollo vinculado a los flujos de inmigración; apoyar micro-proyectos; ampliar los visados temporales de trabajo y la movilidad para la formación; invertir en proyectos de desarrollo globales y regionales (la UE puede hacer mucho en este campo). También favorecer estrategias de codesarrollo macro-económico, es decir, ayudar a las *pyme* creadoras de empleos y a la cooperación descentralizada entre Europa y terceros países. Es necesario incentivar la creación de mecanismos de centralización de los flujos financieros y las remesas de los inmigrantes legalmente asentados para orientarles, si así lo quieren, hacia proyectos productivos en sus países de origen.

Se puede hacer mucho; hay en Europa un verdadero crisol de solidaridad ciudadana, basta con saber captarlo y no concebir a las migraciones como una amenaza sino como una oportunidad para todos.



PARA UN MODELO ALTERNATIVO DE POLÍTICA EUROPEA DE MIGRACIÓN Y ASILO

JAVIER DE LUCAS

Javier de Lucas nació el 4 diciembre 1952 y, hoy en día, posee los títulos académicos de Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia (obtenido en el año 1977) y Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía política en el Instituto de Derechos Humanos de la Universitat de València del que fue fundador (2004) y primer director. Ha sido Director del Colegio de España en la Cité internationale universitaire de Paris (2005-12).

Fue Presidente de CEAR –Comisión Española de Ayuda al Refugiado- (2008-09) y Miembro de la Comisión de seguimiento del Plan Nacional de derechos humanos (2010- 2012). Actualmente, es Vocal del Consejo Asesor del Mecanismo Nacional español para la Prevención de la Tortura.

Ha publicado veinte libros y más de 300 artículos en revistas científicas nacionales e internacionales. Trabaja sobre problemas de derechos humanos, legitimidad, democracia, ciudadanía y obediencia al Derecho. En especial, desde 1990, sobre políticas migratorias y de asilo y derechos humanos.

El análisis de Sami Nair sobre los errores de las políticas migratorias y de asilo de la UE me parece impecable y aun diría que no puedo no compartirlo, pues en él se inspira buena parte del trabajo que vengo realizando sobre esos temas desde hace más de veinte años; en gran medida, además, en colaboración con el propio Nair. Señalaré sólo algunos matices de discrepancia en lo que se refiere a las causas y síntomas y trataré de añadir algo en lo que toca a las propuestas.

1. Es evidente la diferencia entre algunos de los principales rasgos definitorios de esos dos movimientos de población, lo que permite explicar las migraciones como un fenómeno estructural, ineludible y aún capital para la comprensión de nuestro mundo, ligado a la división internacional del trabajo en esta fase del proceso de globalización impuesto por el capitalismo global, mientras que los refugiados serían el resultado *coyuntural* de problemas concretos de persecución. Sin embargo, aquí convendría –a mi juicio– apuntar dos importantes matices sobre los que el mismo Nair ha llamado la atención en otras ocasiones.

1.1. Ante todo, la *contingencia* del fenómeno de los desplazados y refugiados es engañosa, por cuanto obedece en el fondo a las mismas razones estructurales que configuran las relaciones internacionales: en esas persecuciones, guerras civiles, etc, subyacen las mismas estrategias de quienes compiten en el mercado global. Por ejemplo, de las industrias de armamento (tan importantes para países como EEUU, el Reino Unido, Francia, España, Italia...) que hacen caja vendiendo sus “productos” a buena parte de los Estados en conflicto (incluso a los dos bandos) de los que huyen los refugiados; por no hablar de las empresas transnacionales que expolían materias primas y recursos energéticos entre los que el agua cobra cada día mayor importancia y que sostienen a regímenes dictatoriales que son los que se afanan en tales persecuciones de las que refugiados y desplazados se ven en el estado de necesidad que les lleva a huir.

1.2. En segundo lugar, y aunque esta es una *vexata quaestio* que los iusinternacionalistas expertos en derecho internacional humanitario suelen dar por zanjada y atribuyen al desconocimiento de los aspectos técnico-jurídicos, lo cierto es que los desastres ambientales han dado lugar a un nuevo tipo de desplazamientos que sólo si se habla de modo superficial podemos considerar inevitables e imprevisibles,

según el parámetro del terremoto de Lisboa que tanto afectó a nuestros ilustrados. Lo diré llanamente: creo que hay que encontrar una propuesta para la existencia de lo que inevitablemente habría que considerar como *refugiados medioambientales*. Quizá al margen del actual sistema internacional de Derecho de refugiados, sí. Pero me parece obvio que la degradación del medio ambiente es también el resultado de un modelo de explotación depredador, característico de la penúltima y última fases del capitalismo (industrial y posindustrial) y que son, somos esos agentes los responsables de que millones de seres humanos se vean obligados a huir de sus países.

2. Comparto en su totalidad el diagnóstico sobre los errores de la política migratoria europea: su cortoplacismo, su dimensión únicamente instrumental y torpemente unilateral y el fracaso al que conducen unas políticas que se orientan siempre al primado de la contención de las supuestas invasiones o movimientos migratorios incontrolados a fin de racionalizarlos mediante un modelo hidráulico (vasos comunicantes) que las define y que tiene en la externalización de las policías migratorias su principal instrumento. Y tiene toda la razón Nair al denunciar la ceguera de quienes todavía piensan que pueden parar los movimientos migratorios cuando no lo necesiten, ignorando que las migraciones seguirán, *siempre*. Como también al identificar la torpeza e ignorancia propias de ese egoísmo que en aras de las particularidades (innegables) conduce a los Estados miembros a un proceso de renacionalización que imposibilita cualquier política comunitaria (salvo la de control policial).

2.1. Por mi parte, subrayaría el error básico en la respuesta de la UE a la mal llamada crisis de refugiados: ante todo, la UE y los estados europeos no han puesto la prioridad en donde debieran, esto es, que afrontan la exigencia de garantizar obligaciones jurídicas vinculantes, derivadas del derecho internacional de refugiados del que son todos parte y no un problema de generosidad moral. Luego lo primero es poner los medios materiales y personales para hacer efectivos los derechos de los refugiados en lugar de quejarse de la supuesta incapacidad para hacer frente a este indiscutible desafío; hacerlo solidaria y proporcionalmente, sí.

2.2. Y, en segundo lugar, quiero hacer constar que la UE no puede llamarse a andana ante los millones de refugiados sirios, afganos o eritreos como si fueran algo imprevisible, cuando esas tragedias que les hacen huir vienen sucediendo desde años (4 en el caso sirio) ante nuestros ojos y con nuestra complicidad por acción u omisión.

3. Finalmente, en lo que se refiere a las propuestas, a lo que debe hacer Europa, estoy también de acuerdo con la docena de iniciativas concretas que propone Nair, en lo que se refiere a política de asilo y migratoria. Matizaría y añadiría a lo ya expuesto por él lo siguiente, que son medidas encaminadas a que funcione de hecho un verdadero Sistema PERMANENTE y COMÚN EUROPEO de asilo (que, teóricamente existe y aún está dotado de medios):

- » La UE debe contar con una Autoridad o Agencia específica para la gestión del sistema de Asilo y Refugio y de la protección subsidiaria (con especial atención a los programas de reasentamiento). No basta a mi juicio con la FRA (Agencia Europea de derechos fundamentales) ni, evidentemente, con FRONTEX ni aún en su modalidad de verdadera policía de fronteras propuesta por la Comisión en su comunicación del 15 de diciembre. Otra Autoridad o Agencia similar debiera ser creada para lo referente a Inmigración. **Cabría decir, claro, que paralelamente debería crearse en España una Alta Autoridad** interministerial con rango mínimo de Secretaría de Estado, al frente de una Agencia de Refugiados y otra al frente de una Agencia de Inmigración, asimismo de carácter interministerial.
- » Se debe incrementar la implementación de vías legales para la solicitud de asilo y en particular **garantizar la posibilidad de pedir asilo en embajadas y consulados en los países de origen, límites y tránsito y que se abra así el expediente de asilo, sin que sea necesario llegar a territorio europeo para hacerlo. Para ello, es decisivo el esfuerzo en incrementar las oficinas europeas de examen de solicitudes de asilo, que deberían multiplicarse y asegurar en ellas la presencia de representantes de ACNUR.**
- » Ese incremento correspondería, en buena lógica, a la UE, que debe y puede multiplicar las oficinas diplomáticas y consulares (esa es una contribución de los 28: no hace falta que todos los países las

abran en todos los países de riesgo o en sus Estados limítrofes. Se trata de coordinar la aportación de los Estados miembros para ese incremento), sobre todo en los países limítrofes a aquellos en los que existen situaciones de conflicto que generan desplazamientos de refugiados. Es ingenuo pensar en hacerlo en Siria, Afganistán o Eritrea. Pero no en Jordania, Líbano, Iraq o Turquía, por referirnos sólo a ejemplos que afectan los refugiados sirios.

- » Hacer realidad la Directiva Europea de Protección Temporal activando el mecanismo contemplado para hacer frente a emergencias humanitarias, la Directiva 2001/55CE del Consejo que, pese a su antigüedad, nunca ha sido aplicada” y que habilita medidas que pueden beneficiarse del Fondo Europeo para refugiados. Como ha señalado por ejemplo Pascual Aguelo, basta recordar el nombre completo de la directiva: “Directiva 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 consecuencia de su acogida”. La directiva provee iniciativas para hacer seguro y equitativo el deber de solidaridad entre los Estados miembros de la UE. Es decir, que EXISTE ya un SECA, EXISTE una normativa en vigor que hace posible adoptar medidas, EXISTE dotación presupuestaria.. Entre esas medidas se incluye eliminar la exigencia del visado de tránsito para aquellas personas que proceden de países en conflicto.
- » *Mejorar los programas de reunificación familiar.*
- » Reforzar e incrementar los programas de reasentamiento en coherencia con el número de refugiados existente, asumiendo un reparto equitativo y solidario entre todos los Estados.

Añadiré las peculiaridades que plantean Estados como España, en los que hay que optimizar la coordinación entre los diferentes niveles de la administración para evitar el despilfarro de recursos y mejorar la eficacia, sin que ello suponga tratar de negar la autonomía y las competencias de Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades autónomas (CCAA).

- » 1. Hay que elaborar y aprobar ya, de modo urgente y en colaboración con las ONGs especializadas y con el Defensor del Pueblo, el Reglamento de la ley de asilo. Debe prestarse especial atención al desarrollo del artículo 46 de la Ley de Asilo que hace referencia a las personas en situación de especial vulnerabilidad.
- » 2. Es conveniente diseñar un Plan estatal de acogida de refugiados (y también de quienes obtengan la protección subsidiaria), en colaboración con Ayuntamientos, Diputaciones, CCAA y ONGs especializadas y prestando especial atención a la experiencia y recomendaciones formuladas reiteradamente desde el Defensor del Pueblo en sus informes Anuales y en sus recomendaciones puntuales para su distribución equitativa.
- » 3. España dispone de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) que sería el interlocutor idóneo para ayudar a coordinar las iniciativas de Ayuntamientos y Diputaciones con las de la Administración central del Estado. Y del mismo modo con las CCAA: se trataría de que el Gobierno del Estado utilizara los cauces institucionales para coordinar –desde el mayor respeto a las competencias de las CCAA– la actuación concreta y la distribución de la acogida de refugiados en el territorio de soberanía española.
- » 4. Es necesario diseñar, por el mismo procedimiento y condiciones, políticas de protección social para quienes soliciten y obtengan asilo o protección subsidiaria. Para ello es importante contar con la experiencia de ONGs especializadas, en lugar de multiplicar las ayudas a todas las ONGS. Deberían concentrarse las subvenciones en CEAR y ACCEM. Y en coordinación los medios que pueden proporcionar Ayuntamientos (FEMP) y CCAA. Es urgentísimo, en materia de atención a los inmigrantes, que se restaure de inmediato y con dotación de al menos 400 millones de euros el **Fondo de ayuda a acogida e integración inmigrantes**, para Ayuntamientos y CCAA, que fue ya muy reducido en el último tramo del Gobierno de Rodríguez Zapatero, al abrigo de las dificultades de la crisis y simplemente suprimido por el Gobierno Rajoy en 2012.

NOCIONES SOBRE LA CIUDADANÍA MIGRATORIA NEGROAFRICANA

Edileny Tomé da Mata

Licenciado en Derecho por la Université Mohamed Premier Oujda (Maroc), título reconocido por ENIC-NARIC (Francia), Máster en Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo por la Universidad Pablo de Olavide – Sevilla (España) y Doctor CUM LAUDE con acreditación europea por la Universidad Pablo de Olavide – Sevilla (España).

Fue Asesor Jurídico en Unión Romaní (España) donde se dedicó al asesoramiento a los grupos poblacionales migrantes comunitarios y extracomunitarios en materias relacionadas con sus condiciones sociales en España (extranjería, sociolaboral, violencia de género, vivienda...) (2009-2013). Igualmente trabajó como técnico del Departamento de Programas Sociales y proyectos europeos en Fundación AFIES ejerciendo las labores de docencia e investigación (2013-2014). Asimismo, fue coordinador del proyecto europeo “Aulas abiertas” de la ONG IESMALÁ (2014-2015). Igualmente realizó una estancia postdoctoral con beca del Programa Nacional de Post doc del Ministerio de Educación brasileño (PNPD/ CAPES), en Unibrasil (Curitiba - Brasil) (2015-2016), durante la cual realizó un estudio de investigación comparado entre el contexto migratorio brasileño y español.

Introducción

“Any shift towards a postmodern condition should not, however, mean that the conspicuous power of these modern subjectivities and the movements they articulated has been left behind” (2) Paul Gilroy (1993)

Antes de empezar planteando el tema central del presente trabajo, nos gustaría alegar que no es nuestro propósito analizar el concepto de ciudadanía en su amplia esencia, sino su carácter migratorio, es decir, la ciudadanía migratoria. Entendemos por ciudadanía migratoria, el ejercicio y disfrute de condiciones materiales e inmateriales por parte de los/las migrantes que permiten un proceso de lucha, que a su vez, conlleve a la adquisición y efectividad de derechos (Flores, 2005). En otras palabras, adelantamos desde ya que nuestra percepción de ciudadanía migratoria va más allá que la ‘simple’ adquisición de la ciudadanía formal (mediante el nacimiento, naturalización u otras formas), el ejercicio de determinados derechos restringidos y/o el ejercicio del derecho político. Creemos que a pesar de sus respectivas relevancias, se dan en un contexto desigual y discriminatorio en el que predominan situaciones de complejos de superioridad y/o paternalismo y, complejos de inferioridad. Nuestro trabajo consta de dos capítulos. En el capítulo primero empezamos reflexionando en torno a la ciudadanía y su herencia decimonónica que pone el acento en el vínculo entre ciudadano-Estado Nación, considerando pues extraño y extranjero todo aquello que no forma parte de una identidad y prácticas culturales cohesionadas. En este sentido analizamos la ciudadanía migratoria y su aspecto negroafricano y sus características excluyentes en el marco de una ciudadanía homogénea. Igualmente aprovechamos para exponer los objetivos, la hipótesis y las metodologías de este trabajo.

Ya en el segundo capítulo, en la línea de lo expuesto en el primer capítulo, analizamos brevemente los relatos de la conjunción modernidad-colonialidad que han construido y consolidado a la figura y condición del Negro/Negra en tanto extraño, inferior, primitivo de mentalidad *pré-logique*, en definitiva, un Ser aparte que no forma parte de la identidad y prácticas culturales españolas y andaluzas, en particular.

Pretendemos que ello nos sirva de guía para entender que las claves de la ciudadanía formal desde la que tratamos de incluir al migrante y, a la migrante, a priori son excluyentes si no realizamos brevemente algunas de las reflexiones aquí ofrecidas.

1. Reflexiones en torno a la ciudadanía: la ciudadanía migratoria

Desde el punto de vista convencional la ciudadanía se percibe por un lado como un concepto de ciudadanía legal o nacionalidad y del otro como un concepto político, la adquisición y ejercicio de derechos políticos que dicho concepto legal puede significar (Faist y Kivisto, 2015). Complementando esta relación ciudadanía-derechos, expone Faist y Kivisto que “...la ciudadanía no sólo descansa sobre el estatus de los vínculos Estado-ciudadano sino también sobre los vínculos entre ciudadanos” (Faist y Kivisto, *op. cit.*: 30). Creemos que la forma como este vínculo entre ciudadanos ha sido construido e, imaginado en España es lo que impide que los ‘ciudadanos’ españoles puedan percibir a los migrantes negroafricanos como sujetos de derechos en las mismas condiciones que ellos, dado que son individuos que no forman parte del imaginario identitario colectivo. En esta orden de reflexión y, en la línea de nuestra noción de ciudadanía migratoria antes reseñada, creemos que las narrativas que durante la conjunción modernidad/colonialidad crearon y fomentaron la imagen del negro como primitivo y extraño, es uno de los obstáculos a la adquisición de condiciones inmateriales que viabilicen el proceso de lucha por los derechos. Concretamente trataremos de aportar algunas breves muestras que justifican esta afirmación en el capítulo segundo en torno a la construcción del imaginario sobre el OTRO y sobre Negros y Negras en particular.

El concepto de ciudadanía político-legal convencionalmente conocido es fruto de un proceso de construcción que en Europa se inició en la Grecia Antigua que, como señala De Lucas y otros autores, desde los inicios ya tenía aspectos excluyentes (VV.AA., 2008). Es evidente que desde aquellas épocas no solamente han cambiado las estructuras políticas, económicas, demográficas, y otras, de la sociedad europea, sino igualmente los marcos de referencia de quién es ciudadano y quién no (Mezzadra, 2008). Sin embargo, un aspecto de gran relevancia que pervive desde la época decimonónica hasta nuestros días relacionado con la ciudadanía, es su vínculo con la nacionalidad, es decir, la relación entre ciudadanía y Estado-nación (Arango, 2006; De Lucas, 2006, 2014), como adelantamos antes. En este sentido, la ciudadanía opera en un mundo moderno como una suerte de estatus medieval [...], ligado al nacimiento y protegido por las prerrogativas del Estado, que decide quién será admitido como inmigrante y que impone la naturalización como prerequi-

sito de adquisición de membresía, excluyendo de la ciudadanía plena a una serie de estatus intermedios ligados a la condición de migrante (VV. AA, *op. cit.*), generando, por lo tanto, dudas en torno al status de membresía de los migrantes.

Consideramos que esta concepción del vínculo entre ciudadanía y Estado-nación no es una casualidad, sino que se debe, entre otras cuestiones, a la fabricación de una identidad nacional homogénea e imaginada (Anderson, 2000) mediante la creación de narrativas político-fundacionales, la promoción (o imposición) de un idioma común y el fomento del sentimiento de pertenencia y de lealtad junto a determinadas instituciones, tradiciones y prácticas (VV.AA., *op. cit.*). Es lo que Bhabba denominó la conformación de narrativas donde los jirones y harapos de la vida cotidiana [...] deben ser repetidamente convertidos en signos de una cultura nacional coherente, en tanto el propio acto de performance narrativa interpola un creciente círculo de sujetos nacionales (Bhabba, 1994). El resultado de todo es, entre otros, la desconsideración de la heterogeneidad existente (VV.AA., *op. cit.*), así como la creación y el fomento de extraños y ajenos a esa cultura homogénea. En España es evidente como se ha construido la historia como “instrumento patriótico” (López, 2007), inventando relatos irreales sobre el Camino de Santiago y otros hechos históricos (Escolar, A. e I, 2010; 2012), con tal de conformar una identidad y cultura nacional coherente.

A ello se añade que, dada las características de las políticas migratorias europeas y españolas (utilitarista, instrumental y funcional), los inmigrantes no forman parte del escenario político ciudadano. Es decir, se requieren mano de obra temporal a los que se les conceden derechos restringidos vinculados a su condición laboral y, en este sentido, se plantea la presencia migrante como algo provisional, parcial y superficial (De Lucas, 2001, 2012). En esta línea se dará, pues, en la sociedad una especie de estratificación cívica (Morris, 2002), que reconocerá derechos formales a los inmigrantes teniendo en cuenta su tipo de autorización de residencia (Arango, *op. cit.*). Así, a los naturalizados (*citizens*) se les reconocerá plenos derechos en igualdad de condiciones que los españoles; a los llamados *denizens* se les reconocerán formalmente casi todos los derechos excepto los políticos; a los migrantes con permisos temporales se les reconocerán los derechos limitados y vinculados a su condición de trabajador o trabajadora, aunque dependiendo del país de origen y, por último, a los inmigrantes irregulares se les privará de todo derecho excepto en circunstancias excepcionales y de urgente necesidad.

Así pues, y en la línea de lo que venimos exponiendo, creemos que la inviabilidad de la ciudadanía migratoria se da, entre otras razones, debido al concepto moderno de ciudadanía y a la condición de *straniero* de los migrantes (Dal Lago, 1998). Es decir, en relación a ésta última nos referimos a la determinación histórica y social apriorística de quién es ciudadano (nacional) y quién no lo es en España y, la construcción apriorística desde los puntos de vista histórico y social de un individuo o grupo poblacional como extraños y ajenos a los aspectos considerados propios de la sociedad española. Consideramos que ello consiste en una cuestión clave a la hora de plantear el tema de ciudadanía migratoria. En este sentido, los migrantes comunes en España no solamente no podrán acceder a la condición de ciudadanía por los desajustes económicos y financieros, al tratarse de grupos sociales con amplias desigualdades económicas y sociales, sino que además no están apriorísticamente en el listado histórico de españoles ya que han sido previamente concebidos, por lo histórico y lo social, como ajenos y extraños a la cultura española.

Frente al escenario de exclusión ciudadana apriorística por parte de los y las migrantes resumida en párrafos anteriores, varios autores reivindican una ciudadanía *a posteriori* en la que más que reconocimiento formal se dote de condiciones materiales e inmateriales necesarias para el acceso a los derechos (Arango, *op. cit.*), una ciudadanía diferenciada que a su vez requeriría amplios cambios de paradigmas políticos y culturales y, por último igualmente cambios de paradigma en materia migratoria percibiendo ésta última como un fenómeno global, complejo e integral (De Lucas, *op. cit.*). Otros reivindican una ciudadanía global (Falk, 1994), ciudadanía multicultural (Kymlicka, 1995), entre otros formatos ciudadanos de inclusión.

Nuestra intención en el presente trabajo es complementar los debates hasta ahora llevados a cabo en torno a la ciudadanía migratoria mediante el análisis de lo que consideramos el fundamento de toda la discusión, es decir, la consideración apriorística de determinados individuos como nacionales y ciudadanos y otros como extraños y extranjeros y sus respectivas consecuencias. Creemos, tal como expusimos antes, que el hecho de tratar de incluir al migrante en un modelo de ciudadanía homogénea y predeterminada (naturalización, integración, entre otras) no resolverá el problema de la consideración del mismo como extraño frente al imaginario social colectivo, por ello, nuestro principal objetivo es introducir algunos puntos de vista que ayuden a desmontar y desmitificar a las narrativas que construyeron y construyen unos individuos y grupos como de aquí (ciudadanos y nacionales) y, otros como de

allí (extranjeros y extraños). Creemos pues que los confines que establecen la frontera en los Estados-nación entre ciudadanos, nacionales de un lado y, extranjeros y extranjeros del otro, no es una característica propia de las migraciones contemporáneas, sino de la movilidad humana desde la conjunción modernidad/ colonialidad, como trataremos de argumentar en los próximos epígrafes. Nuestro análisis en torno a la ciudadanía migratoria no pretende abarcar a todos los grupos poblacionales migrantes, sino simplemente a los negroafricanos y, por ello, nuestro foco se centrará en su condición racial más que la de inmigrante muchas veces confundida como concepto de pertenencia o nacionalidad.

Nuestro marco teórico se fundamenta primero en la concepción de los Derechos Humanos como productos culturales y, por ende, prácticas terrenales que pueden ser modificadas y mutadas (Flores, *op. cit.*); y segundo, en el concepto de “*autonomy of migration*” que se centra en las prácticas subjetivas de los migrantes a fin de verificar los desafíos que éstos plantean a las realidades convencionales en la actual época contemporánea (Mezzadra, 2010).

Las metodologías utilizadas en este trabajo se basaron, primero, en la revisión bibliográfica de trabajos científicos en torno a la ciudadanía, ciudadanía migratoria, Negros, epistemologías del Sur; y, segundo en la revisión sobre las narrativas creadas desde la modernidad/colonialidad en torno a la división del mundo entre centro –periferia, metrópoli– colonias y las respectivas consecuencias a los que se ubican en ellas.

Como venimos diciendo nuestra principal preocupación en torno al concepto y ejercicio de la ciudadanía migratoria no es la búsqueda de una ciudadanía migratoria más inclusiva y desigual a secas –algo que consideramos inviable dada las características de las bases conceptuales e institucionales españolas y europeas que sustentan el concepto de ciudadanía convencional–, sino la forma como la conjunción modernidad/colonialidad construyó a determinados individuos, figuras, símbolos como nacionales y otros como extraños (ocultándolos, silenciándolos o demonizándolos). En este sentido, en el siguiente epígrafe trataremos de analizar como la modernidad construyó la figura del Otro y, más concretamente la del Negro y de la Negra haciendo que tanto su figura como sus prácticas culturales sean consideradas extrañas y extranjeras a los contextos culturales español y occidental.

2. Analizando la condición del migrante negroafricano desde las fronteras

Entendiendo las fronteras como espacios de revitalización de las subjetividades en conflicto (Mezzadra y Neilson, 2012), Meneses y De Sousa Santos, expusieron que “...lo que emerge en el siglo XVI es una nueva manera de clasificar la gente en el mundo” (Meneses y Santos (eds.), 2014: 346). Es decir, a partir del contacto del hombre blanco con el Otro, empiezan las peripecias que, desde nuestro punto de vista, constituyen una de las claves en la reflexión en torno a la ciudadanía/membresía/pertenencia en la actual sociedad contemporánea.

En este sentido, Quijano se refiere a que en esta época se dieron dos procesos históricos asociados: la inferiorización biológica a través de la raza (lo que Mbembe se refiere como *racialisation* en sus trabajos (Mbembe, 2016: 80)) y, la constitución de una nueva estructura del control del trabajo y sus recursos y productos (Quijano, 2000: 532-533), conectando así la esclavitud con las hazañas capitalistas. Ésta última faceta fue ratificada por Labrado en sus trabajos como una nueva estrategia comercial (Izquierdo Labrado, 2004: 46). Como dijimos al inicio de este epígrafe, todo ello desde los confines donde se concentra una cierta intensificación de los juegos políticos e incluso existencial que cristalizan relaciones de dominación y explotación, sujeción y subjetivación (*subjectivation*), poder y resistencia (Mezzadra y Neilson, *op. cit.*: 60).

Como hemos podido ver de forma muy sucinta, la modernidad/ colonialidad hizo de la raza el confín a partir del cual cosificar a las gentes, lo que conllevó a la predeterminación de algunos/algunas como Seres Humanos y otros como primitivos y sin alma.

Como veremos en el próximo epígrafe, dicha *racialization* del Ser Humano en la conjunción modernidad/colonialidad afectó a varios grupos poblacionales y, particularmente a los negros y negras. Así, trataremos de exponer muy brevemente en qué medida las narrativas de la modernidad/colonialidad concibieron y construyeron a la figura del Negro/Negra.

2.1. Los confines de la raza negra

La raza negra constituye, entre muchas otras como la indígena, una de las principales herramientas a partir de las cuales se consolidó el mundo y los espacios entre un aquí y un allí y, sus respectivas consecuencias tal como expusimos en el epígrafe anterior.

Relacionando pues la expresión negro/negra con lo que consideramos los inicios de los confines (Modernidad/colonialidad), a pesar que la expresión apareciera en Europa a comienzos del siglo XVI, no es hasta el siglo XVIII, en el cenit de la trata de esclavos, cuando se consolida la idea del Negro como el Otro, el de allí (Mbembe, *op. cit.*: 83). En este sentido, las funciones del sustantivo “negro” sirvió para designar, no a personas humanas *como todas las demás*, sino, a lo sumo, a una humanidad *aparte*, de un género particular; personas que por su apariencia física, sus usos y costumbres y su manera de estar en el mundo parecían dar cuenta de la *diferencia en su manifestación más brutal* – somática, afectiva, estética e imaginaria –. Eran tan distintos, decían, que “...nos habría resultado difícil imaginar que fueran como nosotros, que fueran de los nuestros”. (Mbembe, *op. cit.*: 94-95)

Los puntos de vista criticados en el trabajo de Mbembe que se basaron principalmente en relatos históricos de cronistas occidentales, es desmentido, entre otros, por Diop quién expone que, en el siglo XV, [...] la organización política de los Estados africanos era igual – e incluso superior – a la de los propios Estados europeos. Diop resalta la condición imaginada de un Ser aparte expuesta antes por Mbembe y, expone que el negro se convirtió en el sinónimo de primitivo, “inferior” dotado de una mentalidad *pré-logique*” (Anta Diop, 1964: 53). Aunque parezca que nos estemos refiriendo a contextos probablemente distintos a los de los migrantes negroafricanos actuales, lo que sí existe en común y nos sirve de argumento en nuestros análisis sobre la ciudadanía migratoria negroafricana, es la pertenencia a un grupo racial determinado, tal como expusimos en el capítulo anterior que se trataría del punto en el que centraríamos nuestros análisis.

Los confines de la raza negra no solo se trató de algo genérico como expusimos en párrafos anteriores, sino de algo concreto. Con ello no pretendemos defender que se haya tratado de una suerte de conspiración conjurada contra los negros y negras, sino visibilizar experiencias reales que demuestren que

la imagen que tenemos hoy día de los negros y negras (y que los negros y negras tienen de ellos y ellas mismas) no es algo que haya caído del cielo, sino que forma parte de un proceso iniciado en la época colonial y pervive hasta nuestros días. En este sentido, existe un sinfín de obras que se encargaron de construir y consolidar la imagen que tenemos de los Negros y Negras y, dado la falta de espacio, trataremos aquí de resumir algunas de ellas.

No solamente Gobineau con su obra *Essai sur l'inégalité des races humaines* (1967) contribuyó en el proceso de inferiorización y negación del Ser Negro, sino igualmente Hegel, Voltaire, Victor Hugo, Ferry, Tocqueville, entre otros. Hegel afirmaba que eran estatuas sin lenguaje ni consciencia de sí; entidades humanas incapaces de desembarazarse definitivamente de la figura animal a la que estaban unidos (Mbembe, *op. cit.*: 42). Victor Hugo jura “que no es más que un detalle, pero que es inmenso: [...] el blanco hizo del negro un hombre: [...] Europa hará de África un mundo” (Mbembe, *op. cit.*: 135). Voltaire en su obra *Ensayo sobre las costumbres y el espíritu de las naciones* (1769) se refiere a que los negros y negras no pueden producir otra cosa que no sean animales de la misma especie (Mbembe, *op. cit.*: 134-135). Ferry justifica el derecho de las razas superiores de civilizar a las razas inferiores (*op. cit.*: 135). Para Tocqueville el esclavo negro presenta todos los rasgos de envilecimiento y de abyección. Suscita aversión, repulsión y asco. Bestia de ganado, es el símbolo de la humanidad castrada y atrofiada de la que emana una exhalación envenenada, algo parecido a un horror constitutivo (*op. cit.*: 143).

Dicha construcción y consolidación del imaginario colectivo sobre los Negros y las Negras también se dio en España, entre otros, a través de relatos de cronistas como Andersen (2005), Challamel (1843), Denis (1839), así como por el zoo humano de individuos de raza Ashanti a mediados del siglo XIX en Madrid, pinturas de ilustres como Fortuny, Tapiró, Farrés, y tebeos como Mortadelo y Filemón, Zipi y Zape (Arnalte, 2006). Todo ello ratificó la imagen de un Ser feo, torpe, inferior, subordinado y, por lo tanto, de Allí e indigno de formar parte de nuestras realidades.

Como adelantamos antes, la construcción de ese imaginario tuvo y sigue teniendo graves consecuencias en el actual contexto contemporáneo. Por ello, no se puede lograr incluir a un individuo o grupos poblacionales supuestamente en igualdad de condiciones, cuando, por un lado, existen hechos y realidades históricas que lo desmienten y, por otro, legislaciones (como la Ley Orgánica de Extranjería) que ratifican la desigualdad apriorística.

Bibliografía

Anderson, Benedict. 2000. *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México: ed. Efe. Fondo de Cultura Económica.

Anta Diop, Cheikh. 1964. *Nations nègres et culture*. Dakar: Ed. Présence Africaine.

Arango, Joaquín. 2006. "Derechos sociales, ciudadanía e integración". *Revista CIDOB. Inmigración y derechos de ciudadanía. Barcelona*, ed. CIDOB: 118-125.

Arnalte, Arturo. 2006. *La Diáspora Africana: De la trata de negros a la esclavitud voluntaria*, Sevilla: ed. RD. Editores.

Bhabba, Homi. 1994. *The location of culture*, London and New York: ed. Routledge.

Challamel, A. 1843. *Un été en Espagne*. Paris: Challamel Editeurs.

Dal Lago, Alessandro. 1998. *Lo straniero e il nemico*, Milán Génova: ed. Costa e Nolan.

Genova De, N. 2015. "Borders struggles in the migrant metropolis". *Nordic Journal of Migration Research* 5 (1): 3-10.

De Gobineau, A. 1967. *Essai sur l'inégalité des races humaines*, Paris: Editions Pierre Belfond.

De Lucas, Javier. 2001. "Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes". *Revista Cidob d'Affers internacionals* 53: 63-75.

De Lucas, Javier. 2006. "La ciudadanía para los migrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural". *Eikasía. Revista de Filosofía* 4: 1-19.

De Lucas, Javier. 2014. "Borders, violence and law". *The age of Human Rights Journal* 2: 46-50.

De Lucas, Javier y Añon Roig, María José. 2012. “Sobre resistencia, ciudadanía y democracia”. *Revista El Cronista social del Estado social y democrático de Derecho* 32: 18-24.

Denis, G. 1839. *A summer in Andalucia*, 2 vols. Londo: Richard Bentley.

De Sousa Santos, Boaventura y Meneses, M. Paula. 2014. *Epistemologías del Sur*. Madrid: Ed. Akal.

Escolar, A. y Escolar, I. 2010. *La nación inventada. Una historia diferente de Castilla*, Madrid: ed. Península.

Escolar, A. y Escolar, I. 2012. *El justiciero cruel. Pedro I de Castilla y el nacimiento de las dos Españas. Una historia diferente de Castilla II*, Madrid: ed. Península.

Faist, T. and P. Kivisto. 2015. “The making of global citizenship” en B. Van Steenberg (ed.). *The condition of citizenship*. 42-61. London: Sage.

Falk, Richard. 1994. “The making of global citizenship”, In Bart Van Steenberg (ed.) *The condition of citizenship*. 127-140. London: Sage Publication.

Herrera Flores, Joaquín. 2005. *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica al humanismo abstracto*, Madrid: ed. Catarata.

Izquierdo Labrado, Julio. 2004. *La esclavitud en la Baja Andalucía (I). Su proyección atlántico-africana (Huelva, Palos y Moguer. Siglos XV-XVIII)*, Huelva: ed. Diputación de Huelva.

López Facal, R. 2007. “La historia enseñada en España”, en Taibo, Carlos (dir.) *Nacionalismo español*: 329-350. Madrid: ed. Catarata.

Kymlicka, W. 1995. *Multicultural citizenship*. Nueva York: Oxford University Press.

Mbembe, Achille. 2016. *Crítica de la razón negra. Ensayo sobre el racismo contemporáneo*, Barcelona: Ed. Futuro Anterior. NED Ediciones.

Mezzadra, S. 2008. *La condizione postcoloniale. Storia e politica nel mondo globale*, Bologna: ed. Ombre Corte.

Mezzadra, Sandro. 2010. The gaze of autonomy. Capitalism, migration and social struggles, disponible en: <http://www.uninomade.org/the-gaze-of-autonomy-capitalism-migration-and-social-struggles/>
Fecha de acceso: 23-de noviembre de 2016.

Mezzadra, S. and Neilson, Brett. 2012. “Between inclusión and exclusión: on the topology of global space and borders”. *Theory, cultura and society* 29 (4/5): 58-75.

Morris, L. 2002. *Managing migration: civic stratification and migrant's rights*, London: Routledge.

Quijano, Anibal. 2000. *Coloniality of power, eurocentrism and Latin America*. Neplanta: ed. Views South, 1(3).

VV.AA. 2008. *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*, Bilbao: ed. Fundación BBVA.

MIGRACIONES, DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO: EL CASO AFRICANO

Mbuyi Kabunda Badi

Nació en la República Democrática del Congo, es uno de los máximos especialistas a niveles africano, latinoamericano y europeo en temas sobre el desarrollo, migraciones y, sobre el continente Africano. Más concretamente el profesor Kabunda Badi es especializado en los problemas de integración regional, desarrollo, género, derechos humanos y conflictos en África.

Es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid (1992) y Licenciado en Ciencias Políticas (1976) y en Relaciones Internacionales (1982) por la Universidad de Lubumbashi, República Democrática del Congo. En la actualidad es profesor y miembro del Instituto Internacional de Derechos Humanos de Estrasburgo y del Máster y Doctorado de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha realizado además el Postgrado en «Altos Estudios Internacionales» en la Sociedad de Altos Estudios Internacionales (Madrid, 1988) y una Especialización en «Derecho Constitucional y Ciencia Política» en el Centro de Estudios Constitucionales (Madrid, 1989).

Introducción

Refiriéndose a la actual crisis migratoria, *Médicos del Mundo* subraya en su newsletter, del 4 de marzo de 2017, lo siguiente: “Europa está viviendo una crisis migratoria en el Mediterráneo. Más de 1 millón de personas han llegado a Europa por mar, casi 5.000 han muerto y aún muchas más sufren problemas de salud y todo tipo de violencias, tanto en sus países de origen, como en su viaje de tránsito y en los países de acogida”. Estas palabras resumen todo el drama vivido por los migrantes y los refugiados, junto a la violación de los derechos humanos de estos colectivos por las mafias y los grupos armados.

Es preciso recordar que las migraciones son inherentes a la historia de la humanidad y se remontan a los tiempos remotos. Han jugado, y siguen jugando, un papel fundamental en la evolución de la especie humana y en los contactos transformadores y enriquecedores. Abarcan en la actualidad a todas las regiones del mundo en todos los sentidos (Sur-Norte, Sur-Sur, Norte-Norte, Norte-Sur -Wihtol de Wenden, 2013-) y todas las capas sociales, que se puede afirmar que hemos entrado en la era o la edad de las migraciones. Prueba de ello es que el 2% de la población mundial está integrado por los migrantes, o sea unos 120 millones de personas (sin contar los más de 24 millones de desplazados internos y, en la actualidad, los 60 millones de personas adicionales generadas por las crisis de Siria, Irak, Afganistán, el cuerno de África y el África del norte, o sea el equivalente de la población de un país como Francia).

En el caso africano, pues, existe una larga tradición de migraciones resultadas del nomadismo propio a la cultura de los pueblos de este continente; de las políticas de reclutamiento de la colonización europea para las minas y las plantaciones; de las políticas irracionales de desarrollo poscoloniales, que favorecen las ciudades y la industria en detrimento del mundo rural y de la agricultura, dando lugar al éxodo rural; de las convulsiones internas nacidas de la inestabilidad política y de los conflictos armados; y de las políticas neoliberales que crean las condiciones de expulsión en el continente, además de favorecer “el robo de los cerebros africanos”. Es decir, “una sangría para los procesos productivos de estos países”.

Las poblaciones africanas se caracterizan, pues, por una gran movilidad voluntaria (migración) o forzada (desplazados o refugiados). La movilidad de la población es una constante de la historia africana, por las necesidades de adaptación de los pueblos africanos a los múltiples choques internos y externos. En lo estrictamente interno, las principales migraciones contemporáneas van de las regiones sahelianas, pobres e inestables, hacia los países costeros, ricos y estables; de las zonas en vías de desertificación o de sobrepoblación del África Occidental y del África Oriental hacia los espacios disponibles de estas regiones; y de los países del África Austral hacia Sudáfrica (Hugon, 2016: 154).

Contrariamente a la opinión más extendida, las migraciones africanas pues, son más horizontales que verticales o se realizan más dentro del propio continente que hacia fuera (cf. Kabunda, 2012), aunque la actual tendencia es al aumento de dichas migraciones en el sentido Sur-Norte. Es preciso recordar que de los 113 millones de migrantes presentes en los países de la OCDE, en 2016, sólo una pequeña proporción procede del África Subsahariana.

I. Factores generadores de flujos migratorios

Las violaciones de derechos humanos, los sufrimientos humanos, los desequilibrios económicos o las diferencias de logros económicos entre Europa y África, resultados de mecanismos y estructuras internacionales históricos y actuales de espolio, convierten el continente en un infierno con la consecuente huida de los oprimidos hacia Europa, considerada como el continente de las riquezas, de la libertad y de los derechos humanos. Es decir, la exportación de la mano de obra africana es la única manera para reducir las diferencias, en estos aspectos, entre ambos continentes separados sólo por 14 Kms.

Para ser más concreto, se puede considerar los factores siguientes como generadores de los movimientos o flujos migratorios (véase Jacquemot, 2016: 283-290; Hugon, 2016: 156):

- » Las desigualdades de riquezas e ingresos o el desarrollo desigual entre los países, en particular las asimetrías de toda índole entre Europa y África¹, junto a la desigualdad de la proporción de la población activa en los países de origen (caracterizados por la falta de transición demográfica) y en los países de destino (sometidos al envejecimiento de la población). Es decir, estamos ante la necesidad de mano de obra en unas regiones y de excedente en otras. Se supone que de aquí al año 2030, unos 25 millones de jóvenes africanos podrían emigrar fuera del continente, en parte como resultado de la fase de crecimiento que está experimentando África (5 a 6 % de crecimiento en las dos últimas décadas). Son, en definitiva, las diferencias de dinámicas demográficas entre África y Europa, tanto en términos de ritmo de crecimiento como de estructura de edad, las que generan la presión migratoria. En palabras de Hugon (2016: 156), quien abunda en el mismo sentido, de aquí al año 2050, de un lado, el número de europeos activos o en la edad de trabajar va a disminuir; de otro, el África Subsahariana ganará 700 millones de personas activas o en la edad de trabajar. Ello producirá un aumento de movimientos migratorios hacia Europa o “los estados miembros de la UE con los mayores niveles de vida y la práctica del asilo más humanitaria” (Balazs, 2017: 27), y dentro del propio continente, que abarcaría la mitad de estos flujos.
- » La existencia de las redes transnacionales, creadas por las diásporas de los migrantes ya instaladas y con arraigos sociales y culturales en los países de acogida, y favorables para recibir a los nuevos migrantes. Estas redes proporcionan informaciones a los candidatos a la migración sobre los países de destino;
- » El grado o nivel de pobreza del país de origen, junto al grado de rechazo o de las medidas de restricción de la inmigración en los países de acogida. Es preciso subrayar que la pobreza, aunque un factor importante en las migraciones, no es determinante, pues, es evidente que son las personas más acomodadas las que son propensas a emigrar. Más desarrollo y democracia en el país de origen más tendencia a la emigración se produce².

1 La desigualdad de ingresos per cápita entre ambos continentes es de orden de 1 a 10. Estos desequilibrios constituyen los verdaderos efectos llamadas.

2 Según puntualiza Hugon (2016: 156), a corto plazo, la democracia y el desarrollo favorecen las libertades de desplazamientos, mejoran los medios de comunicación, aumentan las posibilidades de financiar la migración y adquirir la formación necesaria. Sin embargo, a largo plazo, la democracia y el desarrollo son factores determinantes de reducción de la presión migratoria.

II. Aspectos positivos y negativos de las migraciones africanas para el Norte y para África

Los efectos macroeconómicos de la migración son globalmente positivos para los países de emigración y de inmigración, por las razones siguientes (cf. Hugon, 2016: 157):

- » En los *países de emigración*, las remesas (transferencias de fondos de los migrantes o los “migra dólares”) superan con creces los fondos dedicados a la ayuda pública al desarrollo (APD). Se estima que estas transferencias representan el 3% del PIB de África. Además de financiar los bienes de primera necesidad de las familias, y también de prestigio, las remesas contribuyen a la mejora de los aspectos de justicia social y desarrollo humano en los países de origen, y por lo tanto contribuyen a la reducción de la pobreza. Los 20 millones de inmigrantes africanos han transferido en 2014, según el Banco Mundial, unos 31.000 millones de dólares en el continente. Es preciso subrayar también las ventajas inmateriales que generan las remesas sociales y culturales.
- » Los *países de inmigración* del Norte, estancados demográficamente, necesitan poblaciones jóvenes, activas y que pueden contribuir a los gastos de su jubilación. Los empresarios están globalmente a favor de las migraciones que les aseguran una mano de obra barata. Para los países de la Unión Europea, o al menos para el núcleo de los 15, las migraciones son una necesidad económica no sólo a causa del creciente envejecimiento de la población, sino que además se necesita, como en el caso anterior, de la mano de obra barata de los inmigrantes, como queda subrayado. En el caso particular de Estados Unidos, en palabras de Rivero (2016: 60), los negros nacidos fuera del territorio estadounidense, o inmigrantes procedentes del Caribe o de África, han aportado mucho a este país que los afroamericanos o los negros autóctonos en los campos de la cultura, de la política y de la academia, además de demostrar ser más emprendedores. En definitiva, el discurso político contra la inmigración, contrasta con la realidad económica que la necesita. La presencia de los inmigrantes africanos es una oportunidad para las sociedades de acogida de conseguir el mestizaje cultural, y no, como se suele manifestar, para dar lugar a los “choques culturales”.

Desgraciadamente, los partidos populistas o ultraderechistas se sirven de las supuestas “amenazas” que constituyen las migraciones (para los empleos de los nativos o los valores nacionales de los autóctonos) para fomentar la xenofobia y el rechazo. Viendo la otra cara, la inmigración constituye también una nueva forma de extorsión de los países pobres, al representar los inmigrantes africanos la capa de la población más joven, más fuerte y más capacitada para el desarrollo local. Se habla de “la fuga de competencias” o “la fuga y/o robo de cerebros”.

III. Las violaciones de los derechos humanos de los migrantes en los países de origen, de tránsito y de acogida

Los Gobiernos africanos, adheridos al neoliberalismo, han procedido a recortes drásticos en los aspectos de justicia social o de desarrollo humano de sus pueblos.

El resultado inmediato es que la migración se ha convertido en una vía lógica o una alternativa de las víctimas africanas de las injusticias económicas neoliberales. Para los migrantes, la reducción de la pobreza pasa por la emigración a Europa, adoptada como una estrategia más para aliviar la miseria.

A. *Las realidades cotidianas africanas (o en los países de origen) destacan por:*

- » La debilidad del sistema institucional de protección y promoción de derechos humanos (derechos constitucionales, Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, que destacan por importantes lagunas y consagran todos el predominio de los derechos colectivos o de los Estados sobre los de los pueblos e individuos);
- » Los programas de ajuste estructural (PAE) impuestos a los Gobiernos africanos crean, por su esencia, las condiciones objetivas para la violación de los derechos humanos al no favorecer ni la democracia económica ni la participación política popular.

B. *En los países de tránsito*, los inmigrantes están sometidos:

- » A la explotación, extorsiones, abusos, agresiones y redadas policiales, además de enfrentarse a todo tipo de peligros en la travesía de las rutas marítimas o terrestres;
- » A la explotación de las redes de tráfico de seres humanos, consecuencias de la externalización de las fronteras de la UE (caso de los países magrebíes o norteafricanos, en particular de Marruecos, Argelia y Libia, y subsaharianos como Senegal, Malí, Níger o Etiopía);

C. *En los países de acogida*, están condenados:

- » A la clandestinidad, la exclusión, y amenazados constantemente de expulsión. Se les impone deberes sin reconocer sus derechos;
- » Al racismo y xenofobia, ilustrados por el Brexit (contra los inmigrantes procedentes otros países de la UE), los discursos ultraderechistas de Marine Le Pen o de Donald Trump (para quien la “inmigración es un privilegio, y no un derecho”) y del creciente populismo en varios países del Norte. Es preciso añadir las actitudes hostiles consistentes en la patologización de los inmigrantes. Se equipara la inmigración con la delincuencia y el terrorismo, con argumentos sutiles de tipo: “todos los inmigrantes no son terroristas, pero el terrorismo es de origen inmigrante”, perdiendo de vista de vista que “los terroristas han nacido en países de la UE o son nacionales de los Estados miembros... (aunque) varios terroristas europeos occidentales descendieran de familias inmigrantes” (Balázs (2017: 26);
- » A la adopción de políticas restrictivas de integración social (endurecimiento de las políticas de reagrupación familiar y de los criterios de regularización de los ya establecidos);
- » A la reducción de los permisos de trabajo a los inmigrantes no comunitarios.

IV. Perspectivas de los flujos migratorios africanos

Es preciso subrayar que la cuestión de la emigración africana es un problema humano, y por lo tanto necesita también soluciones humanas, antes que un trato administrativo, policial o de seguridad. Tal y como puntualiza la Declaración de Rabat del 11 de julio de 2006, “la gestión de los

flujos migratorios no puede realizarse sólo a través de medidas de control de fronteras, sino también requiere de acciones desde las causas y raíces de la migración mediante la implementación de proyectos de desarrollo en África”, en particular el fomento de las inversiones y el acabar con el síndrome de la dependencia y del mimetismo, junto, en palabras de Grabbe y Lehne (2017: 42), a la coordinación y armonización de las políticas migratorias de la UE y de reparto equitativo de las cargas entre los Estados miembros, sin rebajar las medidas de protección de los inmigrantes y los refugiados.

Ninguna situación es irreversible, según subraya Jacquemot, 2016: 289) para quien un cambio de tendencia podría concretarse en las décadas venideras, partiendo de unas tendencias actuales. La diáspora africana, en el Norte, manifestará su voluntad de ir trabajar en el continente, por razones de supervivencia. La situación más espectacular es la inversión de flujos migratorios que se está produciendo entre Angola y Portugal: el primero, en pleno crecimiento y con escasa mano de obra cualificada recibió, en 2015, a 120.000 portugueses, cuyo país fue duramente golpeado por la crisis económica y financiera de 2007/2008.

La solución estriba, en definitiva, no en el cierre de las fronteras, sino en una gestión eficiente de la migración circular para conseguir el *brain gain* (la rentabilidad de la circulación de cerebros). Es decir, en palabras de Boillot e Idrissa (2015: 58), la circulación de la población africana para completar su formación en los países desarrollados, conseguir la competencia, y acumular el capital necesario para desarrollar sus propios negocios y empresas, que contribuirán en última instancia al desarrollo económico y social de África. Prueba de ello es que sus remesas constituyen una de las principales fuentes de los ingresos del continente y de “seguridad social” de muchas familias (por permitirles hacer frente a los gastos sociales, en particular de educación y sanidad), y que las altas tasas de crecimiento de los últimos años, que ponen de manifiesto el arranque de África, están conduciendo al regreso de los antiguos inmigrantes y de las personas altamente cualificadas.

El control de la inmigración, que no se puede erradicar completamente por ser un fenómeno natural y en constante aumento, pasa por las soluciones estructurales y plurales expuestas a continuación.

- » La adopción de políticas concertadas de desarrollo basadas en el fortalecimiento de las interdependencias con África, y no en el cierre de las fronteras y en la restricción de visados, que tienen efectos perversos y contraproducentes (Hugon, 2016: 158; Jacquemot, 2016: 284), pues favorecen los tráfico de seres humanos y la clandestinidad;
- » La recuperación y el cumplimiento por el Estado africano de sus funciones económicas y sociales, ocupándose de la seguridad de las personas y de sus bienes;
- » La transición demográfica, mediante el control por las mujeres de su fecundidad (prioridad a la educación y promoción de la mujer);
- » La educación y formación de los jóvenes, y la consiguiente creación de empleos en las zonas rurales y urbanas, junto a la ayuda a los empresarios del “sector informal” o de la economía popular, para que no tengan que elegir entre el exilio (el intentar emigrar por todos los medios) y el kalashnikov (el convertirse en carne de cañón para los señores de guerra);
- » La movilización de las competencias y responsabilidades internas, en los Estados de derecho, para el desarrollo, junto a la construcción de infraestructuras y a la transferencia de tecnologías.

A todo ello, es preciso añadir que la concreción de las disposiciones de las agrupaciones regionales africanas (CEDEAO, CEEAC, SADC, COMESA, EAC, UMA), -que preconizan casi todas la libre circulación de personas-, será determinante, en breve, en las migraciones internas, por compensar el déficit demográfico que existe en unas regiones por el excedente pre-valectante en otras, y por reducir los desequilibrios económicos entre los países africanos.

En definitiva, se imponen: la lucha contra la pobreza y las desigualdades tanto a nivel interno como a nivel internacional, pues, según manifiesta Kliksberg (2003: 85) -que apuesta por la “economía con rostro social”-, las desigualdades sociales son fatales al propio crecimiento económico; y el fortalecimiento de las ya mencionadas interdependencias entre ambas regiones, ya que no se puede perder de vista que las migraciones lejos de ser un problema constituyen una oportunidad tanto para los países de acogida como para los de origen (cf. Naïr, 2007). De ahí la apuesta por este autor por el codesarrollo, consistente en la rentabilidad de las migraciones para ambas partes, en contra de su instrumentalización actual como ayuda encubierta al retorno.

Conclusión

Las supuestas amenazas demográficas, migratorias y medioambientales (un alarmismo exagerado), que representa África, deben ser tomadas en cuenta y resueltas desde sus raíces y causas o los países de origen. Dicho con otras palabras, es preciso el fomento de las inversiones sociales y medioambientales en África, para conseguir el desarrollo duradero o sostenible y reducir la inmigración (Jacquemot, 2016)

El mencionado desarrollo desigual entre Europa y África, -o lo que Boilot e Idrissa (2016: 58) llaman “la asimetría matemática” y “la asimetría económica estructural”-, constituye el caldo de cultivo de las migraciones africanas. A ello es preciso añadir las razones históricas (efecto bumerán de la colonización) y geográficas (ambos continentes separados por 14 kilómetros por el estrecho de Gibraltar). Son pues los factores económicos, políticos y culturales las principales explicaciones de las migraciones africanas.

La manera más eficaz de reducir los flujos migratorios, es atacar a sus causas o raíces, según la mencionada Declaración de Rabat de 2006. Es decir, la definición y/o adopción de eficientes políticas de desarrollo destinadas a favorecer el desarrollo económico y social en el continente. Dicho sea de paso que no existe un modelo universal de desarrollo, y que ningún pueblo o Estado puede pretender tener el monopolio o el liderazgo del mismo, que no es un producto de importación o exportación, máxime cuando nos enfrentamos a un modelo consumidor de una enorme cantidad de bienes materiales, y que consume una gran cantidad de energías, además de producir una gran cantidad de residuos tóxicos. De adoptar todos este modelo de desarrollo despilfarrador de recursos naturales, necesitaríamos seis planetas.

Los modelos occidentales han sido incapaces de resolver los problemas a los que los países africanos están enfrentados (justicia social, deterioro medioambiental, marginación de amplias capas de la población).

El verdadero desarrollo, según puntualiza Moussa Konaté (2010: 197), es el que coloca el ser humano en el centro de su proyecto, respetuoso del

medio ambiente, y alejado del culto a la acumulación de bienes materiales. Se trata fundamentalmente del desarrollo humano, entendido como la prioridad dada al desarrollo de la población (salud y educación), por la población (participación en la producción y en el proceso de toma de decisiones) y para la población (mejora del bienestar y reducción de las desigualdades de riqueza) -Vernières, 2003: 1-. No se debe perder de vista, que África nunca había conseguido ocupar un lugar honorable en la escena global, y en particular en la actual globalización neoliberal, por mantener relaciones de dependencia con las antiguas potencias coloniales (Yenshu, 1997: 14), y por tener economías rentistas basadas en las estructuras de la vieja división del trabajo o del pacto colonial: África sigue siendo la reserva de materias primas y el mercado de bienes manufacturados. Se impone la ayuda a las economías africanas para superar sus estructuras coloniales de monoproducción y monoexportación, mediante su diversificación.

Los 400 millones de pobres africanos humillados, o sea la mitad de la población del África Subsahariana, seguirán siendo candidatos potenciales a la emigración hacia Europa³, por haber perdido económica y socialmente la década de los 80 y de los 90 del siglo pasado, sin tener claras perspectivas en la actual (crecimiento sin desarrollo), por culpa del sistema mundial cuya responsabilidad es flagrante en el fracaso de África, y por las torpes e inadecuadas políticas poscoloniales de desarrollo, adoptadas por los gobiernos locales, en particular la proliferación de los conflictos armados y la violación a gran escala de los derechos humanos, y últimamente por el infarto ecológico o la destrucción de la biosfera (ilustrada por la desertificación del Sahel y la sobreexplotación de la cuenca del río Congo), dando lugar a las migraciones ecológicas, o las de las décadas venideras.

3 Esta afirmación ha de matizarse, pues, los inmigrantes no vienen de zonas pobres o excluidas del sistema-mundo, todo lo contrario proceden de regiones que, por integración en el comercio mundial, experimentan importantes transformaciones o cambios sociales, junto a la creación de las redes transnacionales de información.

Bibliografía

Balázs, Péter, “Trilemas europeos de Schengen al crecimiento económico”, *Vanguardia Dossier* nº 64, Barcelona, abril-junio de 2017.

Grabbe, Heather y Lehne, Stefan, “Cómo construir una Unión Europea más flexible después de Brexit”, *Vanguardia Dossier* nº 64, Barcelona, abril-junio de 2017.

Hugon, Philippe, *Géopolitique de l’Afrique*, Armand Colin, París, 2013.

Kabunda, Mbuyi (ed), *África en movimiento. Migraciones internas y externas*, Casa África-Catarata, Madrid, 2012.

Kliksberg, Bernardo, *Hacia una economía con rostro humano*, FCE-OPSU-LUZ, Maracaibo (Venezuela), 2003.

Konaté, Moussa, *L’Afrique noire est-elle maudite?*, Fayard, París, 2010.

Naïr, Sami, *L’immigration est une chance. Entre la peur et la raison*, Seuil, París, 2007.

Naïr, Sami, *Refugiados frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*, Crítica, Barcelona, 2016.

Rivero, Daniel, «Dans le sillage de Rihanna», en *Courrier international hors-série* de septiembre-octubre-noviembre de 2016, París.

Vernières, Michel, *Développement humain. Économie et politique*, Economica, París, 2003.

Wihntol de Wenden, Catherine, *Les nouvelles migrations. Lieux, hommes, politiques*, Ellipses, París, 2013.

Yenshu, Emmanuel, «Democratizing Development in Sub-Saharan Africa: Imperatives and Possibilities», en *Scandinavian Journal of Development Alternatives and Areas Studies*, vol. 16, nº 2, junio de 1997.



HACIA UN NUEVO HORIZONTE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

*Contención, solidaridad y geoestrategia,
en el juego de la economía, la guerra y la salud*

JUAN JOSÉ TÉLLEZ RUBIO

Escritor y periodista. Desde 1976 ha ejercido el periodismo en Diario 16 Andalucía, La Tribuna de Algeciras, la agencia Efe, Diario de Cádiz, Diario de Sevilla, semanarios como Cambio 16, Panorama, El independiente, Mundo Obrero o El Observador, y también en radios como Canal Sur o la cadena SER. En 1989, se incorpora como redactor jefe al equipo fundador del diario Europa Sur, en Algeciras. Tres años más tarde, ocupará ese mismo cargo en Diario de Cádiz, en donde dirigirá un suplemento semanal titulado Domingo, y en 1994, fue nombrado director de Europa Sur, responsabilidad que mantendrá hasta 1998. En esa fecha, pasa a ser subdirector de Diario de Cádiz, participando como guionista en la coproducción La vuelta a Cádiz en 80 mundos. Posteriormente se incorpora al Diario de Sevilla, cabecera en la que actualmente sigue colaborando, aunque simultanea dicho cometido con la realización del programa de radio Bienvenidos, para Canal Sur, tertulias en esa misma emisora, o asesora programas televisivos como La llamada del Sur o Andalucía sin fronteras. Al mismo tiempo, su firma aparece ocasionalmente en El Semanal o se incorpora a libros periodísticos como Andalucía, crónica de un sueño, editado por Unicaja y que fue anticipado en formato facsímil por El País, en febrero de 2001. Ha realizado numerosos guiones para radio y televisión.

La solidaridad era la ternura de los pueblos, a decir de Eduardo Galeano. De los pueblos, sí; pero no habitualmente de sus gobiernos. Los estados en general, como bien es sabido, no tienen ideología sino intereses. Y el concepto de cooperación internacional, se ha utilizado al par de un complicado juego de ajedrez en el que converge ocasionalmente –sólo de pascuas a ramos– la fraternidad pero habitualmente responde a la geoestrategia de cada país y, en todo caso, al posible efecto de contención de la presión migratoria irregular.

En los últimos cincuenta años, la poderosa transformación económica y política del mundo ha conllevado un largo tránsito desde el modelo clásico de colonialismo al de la actual globalización mercantil que encierra nuevas pautas de neocolonialismo, aunque hayan aparecido elementos tan contradictorios como el hecho cierto de que los procesos de independencia del Tercer Mundo no hayan deparado necesariamente la liberación de los antiguos territorios sojuzgados. Más contradicciones: el antiguo esquema de los distintos mundos, primero, segundo y tercero, enunciado durante la Guerra Fría, también ha caído en saco roto a favor del concepto sociológico de cuarto mundo, que identifica a la población excluida, a los nadie –en palabras nuevamente de Galeano– en naciones de recursos económicos sobrados. El término, acuñado por el reverendo Joseph Wresinski, empezó a utilizarse en los años 70 del pasado siglo, sobre los escombros de otras concepciones económicas y vitales como justicia y caridad, principalmente.

Si el auxilio caritativo, de puertas para adentro, servía para aliviar conciencias religiosas o republicanas, la solidaridad internacional también tenía en parte esa misión, compensar ilusoriamente por el PIB más alto a aquellos que estaban a los pies de la tabla de la economía mundial. Sin embargo, no nos engañemos, también mantuvo siempre una clara apuesta por el intervencionismo político encubierto. Y, a pesar de ambas pulsiones, jamás logramos alcanzar la meta del 0,7 por ciento de los presupuestos públicos para atender a los pobres propios o ajenos.

La crisis económica cuyos síntomas mayores surgen a partir de 2008 ya no es sólo mundial como las anteriores –1973, 1993, por ejemplo–, sino global, lo anega todo sin el añejo cortafuegos ideológico del Pacto de Varsovia y con las bienaventuranzas bíblicas tan profundamente en entredicho que, en años sucesivos y hasta hoy, empiezan a ganar las elecciones aquellos candidatos que más pregonan su incumplimiento.

En ese contexto, las naciones empiezan a perder soberanía propia para entregarla a proyectos macropolíticos o porque sucumben al control de la banca y de las transnacionales. Las cuentas públicas hay que ajustarlas a la avaricia de los lobbies o a la contención del déficit público, como nuevo dogma de fe. Así que, frente a reyes y reinas, alfiles, torres y caballos, en este ajedrez siguieron perdiendo los peones, fuesen propios o extraños.

El neoliberalismo de puertas abiertas provoca que las mercancías y los capitales se muevan tan libremente a lo largo del orbe que se establece una nueva frontera entre la economía real, la que afrontan a diario los menos favorecidos de cualquier parte, y la economía virtual, un raro avatar de macrocifras, deslocalizaciones fabriles, paraísos fiscales, precarización del empleo y abaratamiento de salarios. José Saramago lamentaba a menudo que en el momento histórico que más democracias formales existían en el planeta, también teníamos clara la percepción de que los gobiernos salidos de las urnas no gobernaban de facto sino que servían como títeres de más o menos remotos consejos de administración cuyos plenarios no eran elegidos con sufragio universal. Así, en un raro zigzag offshore, ingentes sumas de dinero traspasaban ciberfronteras desde las islas del Canal de la Mancha a Suiza, Nueva York o Tokyo, mientras los grandes buques portacontenedores traían y llevaban mercancías no siempre adecuadamente supervisadas por las autoridades aduaneras. La paradoja estriba en que mientras se aceptaba de grado tales circunstancias, comenzó a prosperar el criterio de que estaba bien que capitales y bienes campasen por sus respetos por encima de cualquier muro, pero el ser humano no podría hacerlo. Como si nos empeñáramos en negar la realidad de la historia, que siempre navegó al socaire de las migraciones.

Había que contener los migrantes, esa era la consigna, incluso en países con severa caída demográfica como era el caso de España. Tendría que ser, primero, se dijo, un flujo regularizado aunque para ello se endurecieron hasta la caricatura las condiciones en las que fuera posible darles papeles y visados. Se les dividió entre migrantes económicos y políticos, cuando difícilmente se aceptaba que el hambre fuera una causa claramente política para emigrar; cuando apenas se entendía que la salud y la huida de las pandemias también podría ser una razón fieramente humana para dejar un país y buscar cobijo en otro. Para colmo, ni siquiera aquellos que, según todas las convenciones firmadas o por firmar, tenían pleno derecho para solicitar refugio o asilo porque sus vidas corrían peligro, se les permitía entrar en numerosísimos países, en los USA, en Asia, en China o en la Unión Europea.

Empezó a prosperar la creencia de una invasión que no era tal: tanto en Estados Unidos como en Europa, se cifra que unos once millones de personas no tienen documentación en regla y son susceptibles de deportar, en los actuales tiempos de miedo y proteccionismo. ¿Están todos vinculados a las mafias o cubren en realidad empleos honestos cuya mayor deshonestidad estriba en la inexistencia de contrato, de derechos y, por ello también, de deberes cívicos?

Así, en un progresivo aunque a veces tácito discurso xenófobo y racista, los inmigrantes venían a ocupar los trabajos que podrían realizar los pobres nacionales. ¿De veras era así? La estadística apunta a que, incluso en momentos de paro endémico, salían al mercado miles de empleos que no aceptaban los parados locales, hasta que pasaban a manos humildes y extranjeras. En cualquier caso, se decía: para que no vengan hasta aquí, habrá que invertir en sus países de origen, para que puedan quedarse en la quinta puñeta y no vayan a imponer con su presencia una interculturalidad no deseada.

Esa ecuación se ha roto en los últimos nueve años de una manera dramática. La cooperación al desarrollo ha caído en general por debajo del 70 por ciento del presupuesto anterior en países como el nuestro, pero también se ha desplomado la atención social al lumpen proletariado, a los más humildes o a una clase media empobrecida que ha terminado acudiendo a los bancos de alimentos desde el cuento de hadas de las preferentes y los créditos hipotecarios impagados. En el imaginario al uso –más oficioso que oficial– ya no parecía legítimo invertir, por ejemplo, en el desarrollo de Marruecos porque podía perjudicar al nuestro o porque era necesario atender a las necesidades de esta orilla antes de exportar nuestra supuesta generosidad a otros pagos. Pero es que tampoco nuestros gobiernos atendieron la emergencia de la pobreza a este lado del mundo, porque el populismo tendía a la contra: la reforma sanitaria que proyectaba Donald Trump, un presidente al que votaron cincuenta millones de electores, iba a dejar sin cobertura médica a más de veinticuatro millones de personas en la próxima década, para ahorrar, eso sí, 337.000 millones de dólares a las arcas públicas estadounidenses. ¿Fracasó acaso en su primer intento por protestas masivas de la ciudadanía? No fue así. Su proyecto legislativo hizo aguas porque el Tea Party republicano exigía medidas más contundentes aún.

Pobres de dentro, pobres de fuera, unos y otros lo tienen jodido en este tiempo de ricos y contables. Lo que importa, visto lo visto, es el dinero y no la gente. Siempre fue así, pero ahora, *más*. A escala internacional, la ayuda humanitaria española pasó de contabilizar 180 millones de euros en 2011 a 42 millones en 2013. Al año siguiente, mediante créditos extraordinarios, subió a 57 millones. ¿Suficientes para asistir a 141 millones de personas, afectadas ese año por conflictos armados desde Siria a Yemen o República Centroafricana?

Oficialmente, la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (Aecid) articula, en nuestro caso, ayuda o asistencia oficial para el desarrollo (AOD), es decir, todos los desembolsos netos de créditos y donaciones realizados según los criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La AOD española en 2012 ascendió a 1.585,5 millones de euros y la AECID participó en un 24% del total con un presupuesto de 386 millones de euros. En 2013 la AOD española total neta fue de 1.769,9 millones de euros. Durante ese año la AECID gestionó el 17% del total de la AOD española con un presupuesto de 294,7 millones de euros. En 2014, se gestionaron 1.414,4 millones de euros. La AECID gestionó el 18%, con un presupuesto de 251,1 millones de euros.

La caída de fondos fue vertiginosa, como puede comprobarse, hasta que en 2015 la AOD española superó de nuevo la cota de 2012, hasta situarse en 1.873,8 millones de euros, aunque a ciencia cierta la AECID gestionó tan sólo el 14% con un presupuesto de 255 millones de euros, muy por debajo de los 386 millones de tres años antes.

“Después de sufrir un descenso acumulado de cerca del 70% desde el inicio de los recortes hace cinco años, el presupuesto destinado al programa de cooperación al desarrollo del Ministerio de Exteriores en 2015 experimenta una sutil subida de 25 millones más con respecto a este año. Con un alza de alrededor del 5%, el Gobierno se limita a recuperar los niveles anteriores a la caída de 2014: 519,34 millones de euros, frente a los 1.971 millones con los que contaba en 2011”, analizaba Gabriela Sánchez en “Desalambre”, de Eldiario.es.

El programa de Cooperación al desarrollo del Ministerio de Exteriores contaba en 2011 con 1.971 millones de euros. Al año siguiente, todavía durante el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, dicha partida se quedó, de la noche a la mañana, en 679 millones. El descenso de los fondos continuó a partir de la victoria del Partido Popular de Mariano Rajoy, hasta quedar reducidos sus presupuestos en 2014 a tan sólo 494 millones de euros, de los que en 2015 recuperaría 25 millones. Todo ello, dirigido a 23 países prioritarios, según el nuevo plan establecido por La Moncloa y el Palacio de Santa Cruz.

A menudo, se ha intentado inflar las cifras de ayuda, incorporándoles los datos relativos a los costes de la acogida de refugiados e incluso los de la lucha contra el cambio climático, como una formidable maniobra de distracción. Para colmo, más de una vez las previsiones presupuestarias en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo no han llegado a ejecutarse en su totalidad. En su documento “La cooperación española en la nueva legislatura 2016-2020: El regreso de España a la comunidad de donantes”, la ONG Oxfam realizaba un riguroso análisis de la legislatura española que se cerró en diciembre de 2015, en el que aseguraba, por ejemplo, que en 2014 se ejecutó únicamente el 37 por ciento de la AOD asignada al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Oxfam denuncia, respecto a dicha etapa, la “ausencia de una estrategia fuerte y una visión clara sobre la contribución que le corresponde a España en la Comunidad Internacional”.

“El distanciamiento con la política de desarrollo del Gobierno y en particular y paradójicamente, del propio Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), volcado en la promoción de los intereses comerciales españoles en el exterior, ha tenido un efecto profundo. Y ha dejado un vacío estratégico que ha hecho muy difícil una actuación consistente con recursos cada vez más limitados, y sin respaldo político e institucional”, podía leerse en sus páginas virtuales.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es una organización multilateral, que forma parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se dedica, sobre el papel, al seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes. Así, analiza el programa de ayuda de cada país, dirige recomendaciones sobre los esfuerzos de ayuda, sus condiciones y sus modalidades financieras. Del

CAD, forman parte Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Eslovaquia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido y, en su totalidad, la Unión Europea

Según el riguroso análisis de Oxfam, “España se sitúa en el puesto 22º entre los donantes del CAD (llegamos a ser el noveno donante en 2008), al nivel de donantes recién llegados como Eslovenia o República Checa”. Aunque los Presupuestos Generales del Estado previstos para 2016 apuntaban un cambio de tendencia, dicha ONG sigue mostrándose escéptica ante los repetidos anuncios del presidente Rajoy de recuperar los montos de la cooperación española en cuanto se recuperase la economía: “Los PGE 2016 parecen apuntar a un cambio de tendencia, con una previsión de 2.396 Mill. € de AOD (0,21% /RNB), aunque buena parte de este esperanzador incremento se sustenta en la presupuestación de contribuciones multilaterales atrasadas de ejercicios anteriores, y en el mantenimiento de una elevada partida de ayuda reembolsable cuyo desembolso se ha incumplido año tras año en el período”.

Durante años, ciertos presupuestos en materia de cooperación al desarrollo se canalizaron a través de organismos cuyo objetivo prioritario no era ese. Así surgió en su día la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión o Frontex (del francés “Frontières extérieures”, fronteras exteriores). Se trata de una agencia de la Unión Europea (UE), con sede en Varsovia y cuyo fin es mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión.

Hasta ahora, sus misiones fundamentales habían estribado, oficialmente, en Coordinar la cooperación operativa entre Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores, establecer un modelo de evaluación común e integrada de los riesgos, asistir a los Estados miembros para la formación de sus guardias de frontera, realizar seguimiento de la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores, apoyar a los Estados miembros para organizar operaciones de retorno conjuntas, y, esto es, ayudar a los Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores.

Existe también la posibilidad de que el FRONTEX –ahora, bajo la dirección ejecutiva de Frabrice Leggeri– despliegue equipos de intervención rápida en los Estados miembros, por un periodo limitado y en circunstancias excepcionales y urgentes, como una afluencia masiva de nacionales de terceros países que intentan entrar ilegalmente en el territorio. Este último supuesto ha motivado que, en los últimos años, las arcas del FRONTEX deriven hacia la vigilancia del creciente flujo de migrantes –en su mayoría solicitantes de refugio– que intentan entrar en la Unión Europea. Para impedir que lo hagan, claro, aunque también se les preste auxilio en dicho naufragio colectivo.

De hecho, durante 2016, el presupuesto de la agencia pasó a ser de 250 millones de euros frente a los 150 del año anterior, con un incremento de personal y recursos complementarios como los buques desplegados en el Mediterráneo.

Detrás del FRONTEX estuvo, en su día, el refuerzo en las vallas de Ceuta y Melilla o el freno a la salida de cayucos desde Mauritania y Senegal rumbo a Canarias, bajo el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y bajo la tutela efectiva de María Teresa Fernández de la Vega, como vicepresidenta del Gobierno. Se trataba, en gran medida, de una Vuelta de tuerca a la interpretación del codesarrollo que había formulado Sami Naïr en su célebre Informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo en relación con los flujos migratorios, por encargo de la Misión Interministerial sobre Migración y Codesarrollo del Gobierno francés, en 1997.

El objetivo de su informe, como resumía Janina Ruth, de la Universidad Complutense, en un artículo publicado por “El País”, era “proponer un marco teórico, unos objetivos específicos y una metodología de acción” para la “gestión de flujos migratorios” y no del desarrollo: “Francia ya no puede (...) acoger masivamente nuevos flujos migratorios y (...) tiene que actuar sobre las causas de las migraciones”, entre las que citaba “miseria, desarrollo desigual, éxodo rural descontrolado y anarquía urbana”.

“Con el codesarrollo, Naïr esperaba frenar estos flujos e integrar en Francia a los residentes extranjeros. Vio en los inmigrantes a sus actores principales, siempre que tuvieran permiso de residencia, y también quiso implicar a asociaciones de inmigrantes o en favor del desarrollo, universidades, y las administraciones regional y local”.

Según la síntesis de Rutz, “Nair calificó la salida de profesionales cualificados como “una nueva forma de saqueo del Tercer Mundo”. Por eso propuso formar a los inmigrantes que llegaban Francia para que después pudieran volver a sus países y fomentar la migración circular, es decir, una constante ida y venida de migrantes entre sus países de origen y de destino. Por otro lado, sostenía que debía incentivarse a los residentes permanentes en suelo francés para que dedicaran las remesas de dinero que enviaban de vuelta a casa a inversiones en el sistema productivo o en proyectos de desarrollo. También sugería que París estableciera convenios de codesarrollo con los países de los que más inmigrantes recibía”.

La idea se extendió a determinados postulados del Plan Greco, en el Santiago y cierra España de las leyes y normas de extranjería que siguieron a la Ley 4/2000 en nuestro país. El codesarrollo se supeditaba a que los países de donde procedían los inmigrantes se convirtieran en gendarmes de la Unión Europea.

Así, inspiró también algunas acciones llevadas a cabo a la sombra del FRONTEX, que no es una agencia inversora en materia de desarrollo pero sin embargo sus fondos han sido utilizados parcialmente para ello, en un curioso toma y daca con algunos gobiernos africanos. Sorprende como playas como la de Thiaroye Sur Mer, cerca de Dakar, dejaran de ver zarpar a cientos de espaldas mojadas a partir de que el gobierno español y el senegalés alcanzaran un acuerdo que sirvió, por ejemplo, para comprar el refuerzo en la vigilancia de la zona, a cambio de crear una serie de talleres para la promoción de la población excluida, especialmente las mujeres. Allí, por ejemplo, tuve ocasión de dialogar con Mama Yaya, quizá el rostro más conocido de la sociedad civil local y que impulsó una asociación para luchar contra las migraciones sin garantías: “Muchas hemos perdido a nuestros hijos en la mar, o a nuestros seres queridos, y fue por ello por lo que decidimos poner en marcha esta asociación contra la inmigración clandestina para que la gente pueda vivir dignamente en su país”, me dijo.

“Comenzamos a organizar las mujeres cuyos hijos desaparecieron en la mar, algo difícil porque estamos en una comunidad tradicional donde la mujer no ha estado considerada, no ha estado en la jerarquía de la comunidad –afirmaba–. Nosotros tuvimos que tomar la palabra, convencer a la comunidad, a las autoridades locales y nacionales sobre lo que queríamos poner en marcha. Hemos aprovechado la transformación de la comunidad

musulmana para organizar las actividades religiosas. Durante el ramadán de 2007, por ejemplo, organizamos un encuentro con la implicación de un marabú que explicó como la mujer del profeta, Sediya Aicha, jugó un papel fundamental para que el Islam llegara a nuestras costas. Ahí la comunidad empezó a comprender nuestro proyecto de desarrollo”.

Su discurso sorprendía en un país que, como en otras naciones africanas, crecían las inversiones interesadas de potencias como China o Corea, a la búsqueda de yacimientos energéticos o propiedades donde cultivar los víveres del futuro. Mientras el dinero coreano financiaba en Dakar la erección de un gigantesco monumento a la independencia africana, los senegaleses emigraban a mansalva hacia el norte, ya fuera por vía terrestre o marítima, ya fueran griots en busca de escenarios donde ejercer su arte o licenciados que acababan como manteros en las calles españolas: “No hay un número exacto de desaparecidos en el camino a Europa. No hacen falta las estadísticas para ver como en cada familia hay gente desaparecida”, lamentaba Mama Yaya, cuyo proyecto no apartaba reivindicaciones muy claras –“liberad el visado, liberad la frontera para todos aquellos que quieren ir a trabajar”–, pero apostaba por un desarrollo local como la mejor alternativa al largo éxodo senegalés.

“Si, hay gente que quiere partir, también aquí en Tiaroye Sur Mer, pero si frente a todo ello, apostamos por la sensibilización, por la concienciación, por el desarrollo, la gente no tendrá ganas de hacer eso, sino que podrán tener una opción para trabajar aquí, para crear aquí”.

Para todo ello, Mama Yaya logró crear una red de contactos que consiguió pulsar teclas importantes para conseguir financiación: “Esa gente que emigra no son bandidos, es gente desesperada que se echan al mar y que quiere trabajar por el país a donde llegan –resumía junto a aquella arena de sueños rotos–. Ese reto lo hemos afrontado gracias a la colaboración española, la Fundación CEAR, la Junta de Extremadura, por ejemplo... A partir de ahí muchas organizaciones de mujeres nos dieron su apoyo. Tenemos muchos socios españoles que nos ha permitido, a través de una cooperación descentralizada que ha hecho visible a la sociedad civil. La cooperación con las asociaciones de base es más palpable que entre los estados. Nosotros hemos probado que España y Senegal, a través de la cooperación, ha podido afrontar la inmigración clandestina. Con las mujeres es posible”.

Los recortes en materia de cooperación alcanzaron igualmente a las comunidades autónomas y a los municipios, que habían sido muy activos en esta materia durante las décadas anteriores, bien a través de su propia iniciativa o mediante las diputaciones, las mancomunidades o las federaciones de la administración local. La crisis económica llevó a una categorización de competencias para los municipios, a partir de la reforma de la Ley de Bases del Régimen Local que se llevó a cabo en 2013 y que ata en corto las alas de la cooperación por parte de dichas entidades. A comienzos del siglo XXI, las comunidades invertían en cooperación alrededor de 450 millones de euros, con un 0,25 por ciento del presupuesto de gastos, un horizonte que, si se superan las actuales políticas de contención, sólo sería factible recuperar en 2020, según las previsiones más optimistas al respecto.

En esa línea, durante los últimos dos años, la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), ha firmado con el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), ha cerrado un acuerdo específico de colaboración para actuaciones al amparo del Plan Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2015-2018 (PACODE), y destinado a seis proyectos a desarrollar en Marruecos, Mauritania, Cuba y Andalucía.

¿Es posible recuperar el tiempo perdido so pretexto de la crisis de 2008?

Frente a la desesperanza generalizada y a la resignación pasiva, el movimiento de las ONGD reclama medidas de ayuda a los refugiados, a los desplazados y a los migrantes: alrededor de 60 millones de personas, al menos, que constituyen un país nómada al que a menudo se le cierra la puerta o se deslocalizan los campos de refugio como ocurriera en marzo de 2016 cuando la Unión Europea delegó en Turquía la supuesta acogida a los fugitivos de la guerra, la miseria, la corrupción y el resto de los jinetes del apocalipsis que cabalgan por el Magreb, el Mashreq y Oriente Próximo.

¿Podrán reinventar una nueva política de desarrollo internacional como pretenden? Difícilmente. Malos tiempos para algunos de los indicadores que reclaman, como “la protección de civiles en zonas en conflicto, la lucha contra la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la transversalización del enfoque de género”, tal como puede leerse en el documento de Oxfam. Malos tiempos para esa última bandera cuando al Gobierno del Partido Popular, en 2012, no le tembló el pulso a la hora de

cerrar la oficina de ONU Mujeres que había sido abierta en Madrid, quizá como medida de presión en su implacable cacería política contra la ex ministra de Igualdad, Bibiana Aído, que contribuyó a poner en marcha dicho organismo después de haber promulgado en España una nueva Ley de Salud Sexual y Reproductiva, que puso en pie a la jerarquía eclesiástica y a los sectores más conservadores del país.

Lo cierto es que hay que poner en práctica el Plan Director 2017-2020 para guiar la acción del Gobierno español en el ámbito de la Cooperación durante esta legislatura, empezando por un incremento en la cuota de reasentamiento de refugiados. El mejor antídoto contra la barbarie de la que huyen, en cualquier caso, sigue siendo la cooperación al desarrollo, pero también de la ayuda humanitaria, que el movimiento asociativo cifra al menos en un presupuesto de 150 Mill. € en 2017, para tender al 10% de la AOD total en 2020, en una recuperación progresiva que debería alcanzar el 0,4 de la Renta Nacional Básica en 2020. Sin embargo, de nada valdría todo ello sin un compromiso claro en la gestión de dichos fondos, para evitar que buena parte de ellos no lleguen a ejecutarse como ha ocurrido en ocasiones.

En ese contexto y ante el escenario de un Parlamento plural como el que abrieron las elecciones de junio de 2016, el acuerdo en esta materia tendría que ser tan necesario como hoy se presume improbable. Ante la inevitable reforma de la AECID, algunas ONGs reclaman, en tal sentido un ministerio específico o una vicepresidencia que aglutine materias tan delicadas como la de la cooperación, con otras como puedan ser medio ambiente o migraciones. Según Oxfam, “la Legislatura pasada ha demostrado que el modelo actual no permite influir en la agenda gubernamental y que el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ha dejado de ser, de facto, el Ministerio responsable de impulsar y ejecutar la política de Cooperación. Se requiere también una presencia cualificada en los espacios internacionales de decisión, y con profesionales especializados con acreditada experiencia y probada capacidad ocupando los puestos de responsabilidad”.

“El Plan Director 2017-2020 deberá definir las nuevas prioridades geográficas de la Cooperación Española bajo criterios transparentes, entre los que primen los relacionados con los niveles de pobreza y la desigualdad, la trayectoria y la ventaja comparativa de España como donante, y no

otros de índole meramente estratégicos o comerciales. La cooperación con los países menos adelantados deberá alcanzar el 25% de la ayuda geográficamente especificada, acercándose paulatinamente al 50%. En el ámbito sectorial, es prioritario recuperar la inversión en servicios sociales básicos hasta alcanzar el 25% de la ayuda sectorialmente especificable, seguir avanzando en la predictibilidad de la ayuda (ayuda programable país) y potenciar el enfoque de género. En el ámbito de innovación conviene profundizar la apuesta iniciada en materia de gestión del conocimiento. Asimismo, es necesario un trabajo en clave de aliados estratégicos entre la AECID y ONGs, tanto como sector en algunos aspectos, como con entidades especializadas en algunas materias prioritarias”. Eso sostiene Oxfam pero también lo incluyen otras organizaciones en su plataforma reivindicativa.

Para que todo ello sea posible, sin embargo, lo más importante estriba en recuperar el discurso, aquel relato de la utopía posible que recomendaba que la cooperación no fuera concebida como un gasto superfluo sino como una inversión, aunque fuera en materia de seguridad y no en dignidad como debiera serlo. ¿Es posible seguir cantando Imagine en tiempos como estos, donde crecen los muros y los compartimentos estancos? La respuesta a esa pregunta dibujará el horizonte inmediato de la cooperación.

Bibliografía

ALCALDE, A., BOSSUYT, J., CABO, C., MARTÍNEZ, I., SOTA, J., VALERO, I., La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía, Cideal, 2011.

ALONSO, José Antonio y José Antonio Sanahuja (2006), “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo”, Intermón Oxfam, La realidad de la ayuda 2006-2007, Barcelona, Intermón Oxfam, 2006.

ALONSO, J. A. (dir.), Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas, Madrid, Siglo Veintiuno, 2009.

ALONSO, José Antonio y Paul Mosley (eds.), La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda, Madrid, Cívitas, 1999.

ALONSO, José Antonio y Christian Freres (eds.) Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo, Madrid, Cívitas, 2000.

ALONSO, JOSÉ ANTONIO y FITZGERALD, VALPY (eds.), Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes, Madrid, Ed. La Catarata, 2003.

ALONSO, J. A. Y GARCIMARTÍN, C., Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones, Madrid, Editorial Complutense, 2008.

ALONSO, J. A. (dir.); AGUIRRE, PABLO; MADRUEÑO, ROGELIO y MILLÁN, NATALIA; Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: Lecciones para el caso español, Madrid, Fundación Carolina-CeALCI, 2010.

ATIENZA, Jaime, La Deuda Externa y los pueblos del Sur. El perfil acreedor de España, Manos Unidas (2ª edición), 2000.

DÍAZ-SALAZAR, Rafael, Redes de Solidaridad Internacional. Para derribar el muro Norte-Sur, Madrid, HOAC, 1997.

GÓMEZ-GALÁN, Manuel y José Antonio Sanahuja (1999), El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos, Madrid, CIDEAL (Edición revisada y actualizada, 2003).

IGLESIA-CARUNCHO, M. (coord.), Acabar con la pobreza, Madrid, IPADE e IUDC-UCM, 2003.

INTERMON-OXFAM, “El regreso de España a la Comunidad de Donantes”. Informe, 2016.

LUCAS, JAVIER DE. El Naufragio en Europa. Ed. Tirant Humanidades. 2015.

LUCAS, JAVIER DE. Globalización e identidades. Icaria Editorial. 2003.

MEYER, Stefan, La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, Madrid, FRIDE, documento de trabajo nº 40, julio, 2007.

MILANOVIĆ, B., Los que tienen y los que no tienen: breve y particular historia de la desigualdad global, Madrid, Alianza Editorial, 2012.

MILLÁN, S., SANTANDER, G., AGUIRRE, P. y GARRIDO, A.; La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos, Ed. 2015 y más, 2012.

NAÏR, Sami. Informe de balance y orientación sobre la política de co-desarrollo en relación con los flujos migratorios. Misión Interministerial sobre Migración y Codesarrollo. Gobierno de Francia, 1997.

NAÏR,, Sami. Refugiados. Ed. Crítica, 2016.

PÉREZ de ARMIÑO, Karlos (Dir.) (2001), Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo, Barcelona, Icaria – Hegoa

PUERTO SANZ, L- M., Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica, Madrid, Los libros de la Catarata, 2008.

RIST, G., El desarrollo: Historia de una creencia occidental, Madrid, La Catarata, 2003.

RUTH, Janina. “El codesarrollo: qué es”. Diario “El País”, 9 de febrero de 2016.

SANAHUJA, José Antonio, Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría, Madrid, Facultad de Ciencias Políticas - Entimema, 1999.

SANAHUJA, José Antonio, “Los dilemas de la política de desarrollo de la Unión Europea”, en Plataforma 2015 y más, La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza, Madrid, Los libros de la Catarata, 2004.

SANAHUJA, José Antonio, Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza, Barcelona, Intermón Oxfam, 2001.

SANAHUJA, José Antonio, Guerras, desastres y ayuda de emergencia. El “nuevo humanitarismo” internacional y la respuesta española, Barcelona, Intermón Oxfam, 2002.

SCHULZ, Nils-Sjard, “Las políticas de desarrollo españolas. Obstáculos para el progreso”, FRIDE Policy Brief, 2010.

STIGLITZ, Joseph E, El malestar en la globalización, Madrid, Taurus, 2002.

STIGLITZ, J., El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita, Madrid, Taurus, 2012.

TEZANOS, Sergio, “Más allá de 2015: Objetivos de Desarrollo del Milenio y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo”, Sistema, 2011.

TEZANOS VÁZQUEZ, S. (coord.), QUIÑONES MONTELLANO, A., GUTIÉRREZ SOBRAO, D. y MADRUEÑO AGUILAR, R.; Desarrollo humano, pobreza y desigualdades, Santander, COIBA-Universidad de Cantabria, 2013.

TRUEBA, IGNACIO (Coord.), El fin del hambre en 2025. Un desafío para nuestra generación, Madrid, Mundi-Prensa Libros, S. A., 2006.

CONTROL MIGRATORIO, MOVILIDAD HUMANA Y VULNERABILIDAD. FRONTERAS Y TRÁNSITOS¹

ANA LÓPEZ SALA

Doctora en Sociología y Científico Titular en el Instituto de Economía, Geografía y Demografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Sus intereses de investigación se han centrado en el estudio de las dimensiones políticas de las migraciones internacionales.

A lo largo de los últimos años ha trabajado sobre políticas de control de los flujos migratorios, migraciones y fronteras, inmigración irregular y trata de personas. Desde 2012 también trabaja sobre las condiciones de vida y las prácticas de resistencia y contestación de los migrantes en situación irregular.

Ha realizado estancias de investigación en universidades latinoamericanas, norteamericanas y europeas y publicado un amplio número de libros y artículos científicos en revistas especializadas en migraciones internacionales. En la actualidad es investigadora principal del proyecto MIND, que analiza, desde una perspectiva comparada, los procesos de privatización del control migratorio y la participación en esta esfera de la política de actores no estatales.

1 Este artículo se ha escrito en el marco del proyecto MIND. Financiado por el MINECO. Programa Excelencia (2015-2017). Referencia CSO2014-53680.

1. Introducción

A lo largo de las últimas tres décadas el control de los flujos migratorios irregulares ha adquirido un especial protagonismo en las políticas migratorias de los principales países receptores de mundo, como se aprecia tanto en el sistema migratorio europeo, como en los sistemas norteamericano y del sudeste asiático (López-Sala, 2005; Anguiano y López-Sala, 2010; Weber, 2015; Correa-Cabrera, 2014; Jaskoski, Sotomayor y Trinkunas, 2015). Esta esfera de la política ha centralizado gran parte de las iniciativas y de los recursos estatales, y supranacionales, invertidos en la gestión migratoria a escala internacional.

Este especial protagonismo ha estado condicionado por una serie de factores, entre ellos, sin pretensión de exhaustividad, el papel de estas políticas en las prácticas de selección y contención de los flujos de migrantes siguiendo intereses económicos de los Estados receptores; así como la construcción política y mediática de la migración como un tema de seguridad que ha desembocado en la criminalización de la inmigración no autorizada (Huysmans, 2000; Adamson, 2006; Koslowski, 2011; Mitsilegas, 2015). Este enfoque de la gestión de la inmigración irregular desde la perspectiva de la seguridad y la criminalidad, que ha devenido en prácticas cada vez más restrictivas y selectivas, ha producido una amplia contestación académica y social que denuncia la primacía de estos principios frente a la protección de los derechos humanos de los migrantes y refugiados que transitan por corredores fronterizos y cruzan fronteras.

En los últimos años el ejercicio del control migratorio ha transitado desde las zonas fronterizas, a los países de origen y de tránsito, así como al interior de los Estados receptores. Esta esfera de la política no sólo ha extendido los territorios y geografías donde se aplica, sino que ha experimentado un proceso de consolidación institucional y de innovación política en donde han participado un número creciente de actores supranacionales públicos y privados. Entre las nuevas pautas del diseño y ejecución de las políticas de control migratorio cabe subrayar, como se ha mencionado en un amplio número de estudios y análisis, procesos de externalización, bilateralidad e internacionalización, “tecnologización”, control remoto o control a distancia, privatización y “subcontratación” (Zolberg, 2003; Lavenex, 1998; Lavenex, 2006; Godenau y López-Sala, 2016a y 2016b).

Desde hace más de una década múltiples estudios muestran las interconexiones entre el carácter crecientemente selectivo y restrictivo de las políticas de control migratorio, su extensión geográfica y el incremento de la vulnerabilidad de los migrantes (Spijkerboer, 2007; Feldmann y Durand, 2008; Grant, 2011). Esta vulnerabilidad se muestra de forma particularmente expresiva en los crecientes riesgos que deben asumir en los tránsitos y cruces fronterizos impactando profundamente en el incremento del número de muertes en corredores y fronteras (Brian y Laczo, 2014; Fargues y Di Bartolomeo, 2015). La vulnerabilidad de los migrantes se extiende además al interior de los territorios de los países receptores, especialmente, en aquellos casos en los que se limitan las posibilidades de acceso a un estatuto legal y se realizan prácticas represivas de detención, internamiento y expulsión.

La vulnerabilidad de migrantes y refugiados es resultado de una sucesión de factores y dinámicas en los países de origen, tránsito y destino de flujos internacionales de población, en donde confluyen intereses relacionados con las política migratoria y exterior de los Estados y dinámicas geoestratégicas que no responden al principio de protección de derechos humanos. Esta vulnerabilidad, y la necesidad de protección derivada, ha sido reconocida por las Naciones Unidas, cuyo Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR) ha activado en los últimos años medidas y recomendaciones adicionales en materia de protección de los migrantes, tanto en zonas fronterizas, como en tránsito (OHCHR, 2014; 2016) y, documentos de trabajo, aún en elaboración, que inciden en la necesidad de crear medidas que contengan esta creciente vulnerabilidad².

2. Los múltiples escenarios de la vulnerabilidad

La crisis migratoria y de refugio de los dos últimos años ha consolidado el debate sobre la necesidad de implantar medidas que protejan a migrantes y refugiados. En un documento reciente publicado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos y el Global Migration Group, se ha abordado de forma más sistemática la necesidad de implantar medidas a nivel internacional (y apoyar las

2 Los organismos internacionales también han apelado al concepto de seguridad humana como principio que debe articular la gestión internacional de los flujos migratorios.

acciones estatales en esta esfera) estableciendo como principio director de la gestión migratoria el reconocimiento y la protección de los derechos humanos³ (Naciones Unidas, 2017).

Un adecuado análisis de la creciente vulnerabilidad de los migrantes y refugiados debe detenerse en factores que afectan a los países de origen, a las dinámicas del tránsito migratorio, así como a sus condiciones de vida una vez que alcanzan los países receptores. En países de origen cobran especial protagonismo para este análisis factores tanto estructurales, como características intrínsecas de los migrantes y refugiados. Entre los primeros cabe destacar el impulso de la emigración no voluntaria causada por diversos elementos, entre ellos, el agravamiento o enquistamiento de algunos conflictos armados, la pobreza, la inseguridad alimentaria, la falta de derechos, la degradación ambiental o los desastres naturales, así como, entre los segundos, la discriminación de individuos y grupos sufrida por características religiosas, de género o nacionalidad. Algunos casos bien conocidos son, por ejemplo, el efecto del conflicto sirio, afgano y iraquí en los movimientos migratorios a través de la ruta del Mediterráneo oriental, o de la guerra en Costa de Marfil y la inestabilidad política de Nigeria y Sudán en el impulso de la ruta a través del Mediterráneo central. En otras geografías, el incremento de la migración centroamericana hacia Estados Unidos, en tránsito a través de México, es en gran parte resultado de la violencia generalizada en Honduras y El Salvador; así como los efectos de la pobreza y la devastación que siguió al terremoto de 2010 en los nuevos flujos de haitianos hacia Brasil y Estados Unidos.

Esta vulnerabilidad de los migrantes, por causas estructurales, se combina con otra relacionada con características individuales, como mencionamos previamente; entre otros, no sólo aquellos que sufren persecución religiosa o étnica, sino las personas que han debido abandonar sus países de origen por motivos relacionados con la discriminación o la violencia vinculada al género o la orientación sexual.

3 En este documento se subrayan múltiples factores que afectan a la emigración con el intento de problematizar la tradicional división dicotómica entre migrantes laborales y refugiados. En los últimos años organismos internacionales y agencias de investigación han acuñado el término de flujos mixtos o migración mixta en referencia a la existencia de múltiples factores “de expulsión” que desdibujan los límites entre migración forzada y voluntaria. Véase la reciente Declaración de Nueva York para los Migrantes y Refugiados (<http://refugeesmigrants.un.org/declaration>).

Los corredores migratorios (el tránsito) y las fronteras son escenarios donde esta vulnerabilidad ha sido más documentada y ha despertado mayor atención entre los especialistas y los medios de comunicación.

Sin embargo, la vulnerabilidad de los migrantes no desaparece una vez que se ha accedido al territorio de los países receptores. En primer lugar por los efectos de la condición irregular sobre las condiciones de vida y las oportunidades de acceso al mercado de trabajo, la estabilidad legal o los derechos sociales y económicos de migrantes y refugiados. En segundo lugar, por los procesos de discriminación derivados de factores relativos a la cualificación, el género o la raza⁴. En tercer lugar, por los efectos de las políticas cada vez más estrictas de control interno sobre la seguridad jurídica de los inmigrantes o solicitantes de asilo, incluyendo los procesos de internamiento y deportación. Algunos ejemplos particularmente expresivos de esta situación son la creciente inseguridad jurídica que ha acarreado el impulso de las prácticas de deportación entre migrantes irregulares o que han perdido su estatus migratorio regular, con familiares ciudadanos y largos períodos de residencia, como se ha observado recientemente en dos casos que han acaparado la atención de los medios en Estados Unidos o Gran Bretaña⁵.

3. Vulnerabilidad en tránsito y frontera

A lo largo de las dos últimas décadas las políticas de control migratorio se han tornado crecientemente restrictivas. Uno de los escenarios donde se han invertido más recursos estatales y supranacionales es en la “impermeabilización” de los perímetros fronterizos terrestres y marítimos. Las pautas y estrategias observadas a nivel internacional muestran amplias

4 En un libro publicado recientemente Aysa-Lastra y Cachón sostienen que la vulnerabilidad de individuos y grupos sociales se basa en cuatro factores fundamentales que conforman y estructuran la desigualdad: la clase, la raza, la etnia y el género. En el caso de los migrantes y refugiados esta vulnerabilidad se acrecienta como consecuencia de su condición de no ciudadanos. Según estos autores, “la vulnerabilidad de una persona o de un colectivo, como los migrantes, está determinada por la carencia relativa o absoluta de recursos simbólicos, sociales, emocionales o materiales, o por la dificultad o imposibilidad de su uso en un determinado contexto histórico, debido a constricciones institucionales, políticas, económicas, sociales o culturales. La falta efectiva de estos recursos es lo que hace a ciertos tipos de migrantes más vulnerables que a otros” (Aysa-Lastra y Cachón, 2015, pp.11).

⁵Véase

http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/09/actualidad/1486675669_487101.html
<https://www.theguardian.com/uk-news/2017/feb/26/grandmother-deported-from-uk-despite-being-married-to-briton-for-27-years>

similitudes. Ejemplos son la construcción de muros en la frontera sur de Estados Unidos, los países de la Unión Europea (de Calais a Grecia, pasando por Hungría y España) o las fronteras de Arabia Saudí con Iraq y Yemen. En estos enclaves geográficos se ha combinado el uso de tecnología de barrera (construcción de vallas e instalación de alambradas), con un incremento de los efectivos humanos (creación de cuerpos especializados en vigilancia fronteriza) y el uso de tecnología de detección (cámaras infrarrojas, sensores de movimiento y acústicas, etc.) y verificación (control biométrico).

Dos son los elementos fundamentales que han surgido sobre este tipo de acciones en el debate académico y político. En primer lugar su escasa eficacia, a pesar de su enorme coste (Massey, Durand y Pres, 2016; MIDAS, 2014; Cornelius, 2001). No debemos olvidar que este elevado coste ha producido, por ejemplo en el caso de Estados Unidos, la construcción de vallas sólo en algunos segmentos perimetrales. Algunos especialistas han sostenido que la construcción de muros responde más a elementos simbólicos, una forma de demostrar a la opinión pública que el Estado está decidido a realizar todo tipo de acciones para contener la inmigración irregular, que a criterios de eficacia en términos de contención de los flujos (Andreas, 2001; Fernández-Kelly y Massey, 2007; Massey, Durand y Pren, 2016).

La aplicación de esta “tecnología de contención” han tenido dos efectos: una desviación de los flujos hacia otras rutas y corredores fronterizos y un incremento de los peligros que acarrea el cruce. Ambos elementos tienen efectos importantes en la integridad física de los migrantes (Spijkerboer, 2007; Eschbach, Hagan, Rodriguez, Hernandez-Leon, Bailey, 1999). El desplazamiento del flujo desde la mitad de la década pasada del corredor californiano al corredor que atraviesa la desértica región de Arizona-Sonora en la frontera sur de Estados Unidos es un buen ejemplo de este efecto (Anguiano y López-Sala, 2010). Estos “efectos de desviación” se aprecian también en el sistema migratorio europeo (Godenau y López-Sala, 2016a y 2017b), con el desplazamiento de las rutas hacia el Mediterráneo Central y el Mediterráneo oriental con la impermeabilización del perímetro occidental del Mediterráneo y el cruce entre Albania e Italia (véase I-Map)⁶.

⁶ Véase <http://www.imap-migration.org/>

Los efectos de la intensificación del control migratorio en el incremento de la peligrosidad de las rutas y corredores migratorios ha sido subrayado en diversos informes internacionales. En *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost during Migration* publicado por la Organización Internacional de las Migraciones (Brian y Laczko, 2014) se estima que desde el año 2000 el número de migrantes y solicitantes de asilo que han perdido la vida durante los cruces y tránsitos migratorios asciende a 40.000⁷ personas en todo el mundo. Este documento indica además que el número total de muertes debe ser muy superior ya que la mayor parte de las veces estas tienen lugar en zonas remotas o en franjas marítimas, lo que impide la contabilización de estos fatídicos sucesos. Recogiendo además la información de otros investigadores (Weber y Pickering, 2011), se subraya que el número de registros corresponde aproximadamente, según las estimaciones, a un tercio del total (lo que multiplicaría por tres el anterior número mencionado). El informe recoge además que el mayor número de “incidentes” se ha producido en el continente europeo (en torno a los 22.000 muertos), más de 6.000 corresponden a los cruces que se producen en el sistema migratorio norteamericano a través de la frontera sur de Estados Unidos, y cerca de 2.000 muertos en los intentos de llegada a Australia (Brian y Laczko; 2014, 12). La investigación llevada a cabo por la IOM subraya la peligrosidad de otras rutas, en concreto, los cruces que se producen a través del desierto del Sáhara o los que tienen lugar desde los países del Cuerno de África a Yemen⁸.

Algunas de las conclusiones más importantes de este informe, el primero de carácter global que se publicó sobre esta materia⁹, son la fragmentación y falta de sistematización de los procedimientos para registrar estos sucesos en todo el mundo, un aspecto que no ha sido prioritario ni en la agenda de los países receptores, ni en la de las organizaciones internacionales. Entre las recomendaciones del informe se incluye la necesidad de crear o encarar esta función a una agencia que monitoree este aspecto crucial de los flujos migratorios, la necesidad de apoyar y fomentar registros más sistemáticos por parte de los Estados en colaboración con las organizaciones de

7 Un informe más reciente de la Organización Internacional de las Migraciones señala que en las últimas dos décadas el número estimado de muertes alcanza las 60.000 personas (Brian y Laczko, 2016).

8 Véase también <http://missingmigrants.iom.int/>

9 Un estudio específico sobre el caso europeo fue publicado recientemente (véase Last et al, 2017).

la sociedad civil y de crear plataformas innovadoras para la recogida y la difusión de estos datos (véase Brian y Laczko; 2014, 13 y 2016)¹⁰.

Los especiales peligros que acarrear los tránsitos por vía marítima han sido también abordados en un informe reciente del Migration Policy Institute. En su informe *All at Sea, The Policy Challenges of Rescue, Interception, and long-term response to Maritime Migration* diversos especialistas han completado la imagen internacional de los peligros que acarrea el tránsito migratorio por vía marítima¹¹. En esta publicación de 2016 se confirma la extrema peligrosidad de las rutas a través del Mediterráneo, pero también las que tienen lugar a través del Mar Rojo y el Golfo de Adén, las rutas con destino a Australia y en Asia, las que trascurren a través del Estrecho de Malaca, la Bahía de Bengala y el Mar de Andamán (Newland, Collet, Hooper y Flamm, 2016).

Todos los informes internacionales han destacado la necesidad de impulsar medidas destinadas a proteger las vidas de migrantes y refugiados y visibilizar esta dimensión de los flujos migratorios, continuamente obviada en las políticas migratorias y en los informes internacionales hasta fechas muy recientes. Más allá de la primacía del principio de protección, que debe, se indica, ser asegurado, distintos especialistas consideran que es necesario un abordaje más global de este fenómeno, que trascienda la obligada aplicación efectiva de este principio. En especial la visibilización y el registro de los peligros y de las muertes, el incremento de las medidas preventivas y el reforzamiento de la labor de rescate. Entre las medidas preventivas destacan la necesidad de incrementar mecanismos de migración por vía legal en las políticas migratorias, establecer vías seguras en ciertos corredores migratorios, incrementar la lucha contra el tráfico de migrantes, incrementar las cuotas en los procedimientos de reasentamiento de solicitantes de asilo y asegurar y aclarar los procedimientos de rescate a través de la colaboración interestatal e interinstitucional.

10 Estas recomendaciones fueron posteriormente ampliadas en un segundo informe, publicado en 2016 también por la Organización Internacional de las Migraciones, en las que se abordan dos aspectos fundamentales y complementarios del trabajo anterior: a) las medidas destinadas a la necesidad de realizar tareas de identificación de los fallecidos y, b) el trabajo que debe realizarse con las familias de los migrantes desaparecidos o muertos en los procesos migratorios (Brian y Laczko, 2016). Sobre otras iniciativas a adoptar véase también Grant, 2011.

11 Véase también ACNUR (2015) y Fargues y Bonfati (2014).

La implantación de políticas crecientemente restrictivas también ha incrementado los peligros y la vulnerabilidad de los migrantes en tránsito obligados en numerosos casos a viajar por zonas y regiones asoladas por la inestabilidad política y la violencia. Es el caso de los migrantes centroamericanos en su ruta hasta Estados Unidos (Correa-Cabrera, 2014; y Jaskoski, Sotomayor y Trinkunas, 2015) o de los nacionales de múltiples países africanos que transitan hacia Europa a través del territorio libio. En segundo lugar, porque en muchos de estos tránsitos, que incluyen viajes “fragmentados” y estancias intermedias, los migrantes deben recurrir a los servicios proporcionados por organizaciones criminales que han convertido la migración clandestina en una importante fuente de ingresos (Spener, 2009; Collyer, 2010; Organización Internacional de las Migraciones, 2016; Weber, 2015; López-Sala y Godenau, 2016).

4. Entre la protección y la contención. Dinámicas recientes en el Mediterráneo

Como es bien conocido, desde finales de 2013 la situación en la frontera sur de la Unión Europea, y en el Mediterráneo, ha experimentado cambios muy significativos originados por el racimo de conflictos políticos en un buen número de países del Magreb (Mali, Libia, Egipto), del África subsahariana (Nigeria) y del África Oriental (Eritrea, Sudán, Somalia), así como el enquistamiento de la guerra en Siria, Iraq y Afganistán. El crecimiento sin precedentes de los flujos de migrantes y refugiados y de los muertos en tránsito, a través del Mediterráneo Central y Oriental ha producido una reacción diplomática y política a escala europea de gran alcance, entre otras la creación del denominado Task Force Mediterranean¹², el despliegue de la operación de salvamento Mare Nostrum por parte del gobierno italiano y la posterior operación Tritón, de la agencia europea de fronteras.

Durante 2014 y 2015 el centro del debate político en Europa se centró en el impulso de medidas capaces de combinar la contención de las llegadas

12 Se trató de un grupo de trabajo coordinado por la Comisión Europea, creado a finales de 2013 con el objetivo de definir acciones concretas de intervención en el Mediterráneo y prevenir las tragedias marítimas. A finales de 2013 este grupo de trabajo presentó un informe con una serie de líneas de acción que incluía impulsar la colaboración de los países de tránsito en el control de los flujos a través de acuerdos multilaterales, priorizar la lucha contra el tráfico y la trata de personas y proteger la vida de los migrantes (Comisión Europea, 2013).

con la protección de las vidas de los migrantes, un equilibrio sobre el que los acuerdos políticos han mostrado una enorme ambivalencia. Si bien los objetivos del salvamento y el rescate han sido mencionado como una de las prioridades de la acción de las autoridades europeas, las intervenciones centradas en el salvamento, como la Operación Mare Nostrum, han sido también percibidas como un factor de atracción de los flujos a través de esta ruta (Fargues y Bonfati, 2014). La Operación Mare Nostrum fue implantada en octubre de 2013 por el gobierno italiano con el objetivo de responder a la crisis humanitaria en el Canal de Sicilia con el doble objetivo de rescate y de lucha contra el tráfico de migrantes en este corredor del mediterráneo. A lo largo de un año y en el marco de esta operación más de 150.000 inmigrantes fueron rescatados. La operación, sin embargo, supuso serias críticas para el gobierno italiano por el incumplimiento de sus obligaciones en la aplicación del Tratado de Dublín (Fargues y Bonfati, 2014); un aspecto que, junto con la posterior crisis en el mar Egeo llevó a la Unión Europea a establecer los denominados hotspots, un mecanismo diseñado para facilitar la reubicación temporal de los solicitantes de asilo y refugio (Prieto, 2016). En el aspecto de la lucha contra el tráfico de personas en el Mediterráneo, la Unión Europea ha adoptado decisiones excepcionales, como la implantación de operaciones militares, como la EUNAVFOR en junio de 2015 (Arteaga y González, 2015).

Las medidas adoptadas por Europa y por los estados europeos han mostrado los claros efectos de esta respuesta política, en donde la protección de los migrantes se ha compaginado con el impulso de las medidas de contención de las llegadas, que han terminado por mostrarse prioritarias, como han puesto de manifiesto tanto el convenio firmado con Turquía en 2016, como el reciente acuerdo de Malta, adoptado en febrero de 2017 que pretende impulsar la cooperación con Libia para contener el tránsito a través de este país de la ribera sur del Mediterráneo.

En este contexto la sociedad civil, múltiples organizaciones internacionales y una parte de la opinión pública han venido subrayando los efectos de este tipo de acuerdos en el mantenimiento de la vulnerabilidad de migrantes y refugiados y la necesidad de promocionar medidas efectivas, y no cosméticas de protección, que incluyen el fortalecimiento y la priorización del rescate frente a la contención. Una de las dimensiones quizás más innovadoras de la respuesta social ante esta crisis ha sido el protagonismo de organizaciones no gubernamentales en labores de rescate marítimo

que trabajan de forma autónoma, al margen del Estado y con recursos propios, en los corredores del Mediterráneo, intentando cubrir lo que consideran una inexistente política proactiva de rescate por parte de los países europeos. Desde 2014, pero intensificando su acción desde 2015, once organizaciones no gubernamentales han realizado labores de búsqueda y rescate (SAR) en el mar Egeo y en el Mediterráneo. Los casos más conocidos quizás son los de Médicos sin Fronteras (MSF) y MOAS (Migrant Offshore Aid Station), las primeras que empezaron a actuar; y en el caso español el de la ONG Proactiva Open Arms, la primera organización no gubernamental que realizó salvamento en el Egeo. Desde 2014 y hasta mediados de 2016, estas organizaciones han rescatado a más de 25.000 inmigrantes en los corredores marítimos donde han intervenido (Cusumano, 2017).

Bibliografía

ACNUR (2015). *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees*.

Adamson, F. (2006). Crossing borders: International migration and national security en *International Security*, vol 31, pp. 165-199.

Andreas, P. (2001): *Border games. Policing the U.S.-Mexico Divide*. Cornell University Press.

Anguiano, M, y López-Sala, A. (2010): *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional*. Icaria, Barcelona.

Aysa-Lastra, M y Cachón, L. (2015) (eds.): *Immigrant Vulnerability and Resilience. Comparative perspectives on Latin American Immigrants during the Great Recession*. Springer, Londres.

Brian, T y Laczko, F (2014) (eds.). *Fatal Journeys. Tracking Lives Lost during Migration*. Organización Internacional de las Migraciones, Ginebra.

Brian, T y Laczko, F (2016) (eds.). *Fatal Journeys Volume 2. Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants*. Organización Internacional de las Migraciones, Ginebra.

Collyer, M. (2010): "Stranded Migrants and the Fragmented Journey" en *Journal of Refugee Studies*, vol 23, nº 3, pp. 273-293.

Comisión Europea (2013): *Communication from the Commission to the European Parliament and The Council on the work of the Task Force Mediterranean*. Brussels, 4.12.2013 COM(2013) 869 final.

Cornelius, W (2001): “Death at the border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy” en *Population and Development Review*, vol 27, n° 4, pp. 661–685.

Correa-Cabrera, G. (2014): “Seguridad y migración en las fronteras de México: diagnóstico y recomendaciones de política y cooperación regional” en *Migración y Desarrollo*, vol 12, n° 22, pp. 147-171.

Cusumano, E. (2017): “Emptying the sea with a spoon? Non-governmental providers of migrants search and rescue in the Mediterranean” en *Marine Policy*, vol 75, pp. 91-98.

Eschbach, K. Hagan, J., Rodriguez, N., Hernandez-Leon, R y Bailey, S. (1999): “Death at the border”, en *International Migration Review*, vol 33, n° 2, pp. 430-454.

Fargues, P. y Bonfati, S. (2014): *When the best option is a leaky boat: why migrants risk their lives crossing the Mediterranean and what Europe is doing about it*. European University Institute. Florencia.

Fargues, P. y Di Bartolomeo, A (2015): *Drowned Europe*. Migration Policy Centre. Florencia.

Feldmann, A y Durand, J (2008): “Mortandad en la frontera” en *Migración y Desarrollo*, n° 10, pp. 11-35.

Fernández-Kelly, P. y Massey, D (2007): “Borders for Whom. The role of NAFTA in Mexico-US Migration” en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol 610, pp. 98-118.

Godenau, D y López-Sala, A. (2016a): “Multi-layered Migration Deterrence and Technology in Spanish Maritime Border Management” en *Journal of Borderland Studies*, vol 16, n° 2, pp. 151-169.

Godenau, D. y López-Sala, A. (2016b), “Migration and Borders: Empirical Patterns and Theoretical Implications in the Case of Spain” en Domínguez Mújica, J. (ed), *Global Change and Human Mobility*. Springer. Londres. pp. 37 -52.

Grant, S. (2011): Recording and Identifying European Frontier Deaths en *European Journal of Migration and Law*, vol 13, n° 2, pp. 135-156.

Huysmans, J. (2000). The European Union and the Securitization of Migration en *Journal of Common Market Studies*, vol 38, pp. 751-777.

Jaskoski, M; Sotomayor, A. y Trinkunas, H. (2015) (eds.): *American Crossings. Border Politics in the Western Hemisphere*. John Hopkins University. Washington.

Koslowski, R. (2011). *The Evolution of Border Controls as a Mechanism to Prevent Illegal Immigration*. Migration Policy Institute. Washington.

Lahav, G. (1998): "Immigration and the state: The devolution and privatisation of immigration control in the EU" en *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol 24, nº 4, pp. 675-694.

Last, T. et al. (2017): "Deaths at the borders database: evidence of deceased migrants' bodies found along the southern external borders of the European Union" en *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 9 de enero de 2017.

Lavenex, S. (2006): "Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control" en *West European Politics*, vol 29, nº 2, pp. 329-350.

López-Sala, A. (2005). *Inmigrantes y Estados. La respuesta política ante la cuestión migratoria*. Anthropos, Barcelona.

López-Sala, A y Godenau, D. (2016): *Non-state actors and migration control in Spain. A migration industry perspective*. Digital CSIC. <http://digital.csic.es/handle/10261/136847>

Massey, D; Durand, J. y Pres, K. (2016): "Why Border Enforcement Backfired" en *American Journal of Sociology*, vol 121, nº 5, pp. 1557-1600.

Newland, K., Collet, E; Hooper, K y Flamm, S. (2016): *All at Sea. The Policy Challenges of Rescue, Interception, and long-term response to Maritime Migration*. Migration Policy Institute. Washington.

MIDAS Report (2014): *Assessing the cost-effectiveness of irregular migration control policies in Greece*. Florencia.

Mitsilegas, V. (2015): *The Criminalisation of Migration in Europe. Challenges for Human Rights and the Rule of Law*. Springer, Londres.

Naciones Unidas (2017): Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations. Draft. Febrero de 2017.

OHCHR (2014): *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*. Naciones Unidas. Ginebra.

OHCHR (2016): *Situation of migrants in transit*. Naciones Unidas. Ginebra.

Organización Internacional de las Migraciones (IOM) (2016): *Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base*. Ginebra.

Prieto, B. (2016): “Los hotspots, un eslabón débil en la gestión de la crisis de los refugiados” en *ARI 25/2016*. Real Instituto Elcano. Madrid.

Spener, D. (2009): *Clandestine Crossings*. Ithaca. Cornell University Press.

Spijkerboer, T (2007): “The human cost of border control” en *European Journal of Migration and Law*, vol 9, nº 1, pp. 127-139.

Weber, L. y Pickering, S. (2011): *Globalization and Borders: Death at the Global Frontier*. Palgrave MacMillan, Londres.

Weber, Leanne (2015) (ed.): *Rethinking Border Control for a Globalizing World*. Routledge. Londres.

Zolberg, A. (2003). “The Archaeology of “Remote” Control en Fahrmeir, Faron y Weil (eds.), *Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*. New York: Berghahn Books, pp. 195-221.



REGULACIÓN JURÍDICA, DISCURSO Y ORALIDAD SOBRE EXTRANJERÍA Y MIGRACIONES

LA ODISEA DE SER “MENOR EXTRANJERO” EN ESPAÑA

MERCEDES ALCONADA DE LOS SANTOS

Nacida en Sevilla en 1972, Licenciada en Derecho Público por la Universidad Hispalense en 1995; Experto Universitario en Formador de Formadores por la UNED en 1.999; Letrada de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en Sevilla desde 1999; Coordinadora regional del Programa “Damiola Taylor” de atención a mujeres inmigrantes en riesgo de sufrir violencia de género, gestionado por CEAR y subvencionado por el Instituto Andaluz de la Mujer; Letrada del Servicio de Asistencia y Orientación Jurídica al Inmigrante del Ilustre Colegio de Abogados de Sevilla desde su creación hasta la actualidad y Coordinadora del mismo desde 2.005 hasta 2.009; Miembro de la Misión de Cooperación Internacional en Perú en diciembre de 2013, en colaboración con la Asociación Internacional de Juristas Interiuris y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de Perú.

Autora de varias publicaciones en materia de inmigración, entre las que destacan: “Estudio de Segunda Generación de Inmigrantes en Andalucía: Estrategias para la Integración”, (FAMP, 2.008), y diversos artículos en revistas jurídicas especializadas; “Menores extranjeros: Ni ilegales ni invisibles”. Consejo General de la Abogacía. 2009; “Estudio sobre Mujeres Víctimas de Trata en Andalucía”. IAM. Colección Estudios nº 28. 2011.

Desde la honda preocupación que genera el ejercicio de la abogacía en el ámbito del Derecho de Extranjería, bajo las circunstancias actualmente imperantes de inseguridad, conflictos bélicos y trata de seres humanos y ante las dificultades observadas para el ejercicio de sus derechos por parte de los menores extranjeros, se redactan estas líneas.

Desde la humildad de no tener soluciones mágicas o definitivas, pero en el absoluto convencimiento de que un cambio de actitud en la aplicación de las herramientas normativas de las que ya se dispone en nuestro sistema podría ayudar decisivamente a mejorar la calidad de vida de estos menores, resguardándolos de amenazas ciertas como es nuestra obligación como sociedad que se dice civilizada, es por lo que se ofrece esta pequeña reflexión, sólo con el fin de dar a conocer la realidad a la que día a día se enfrentan estos niños y niñas que pasan por nuestras manos sin hallar la acogida de la que son merecedores.

Menor extranjero es, por tanto, para la cuestión que nos ocupa hoy, cualquier persona de edad inferior a los 18 años y que no ostente la nacionalidad española.

A priori, y según lo que dictan las reglas de la sana lógica y nuestra propia legislación, es por tanto prioritaria su condición de menor respecto a la nacionalidad que posea. Hallándose por tanto bajo esta premisa, es decir, ser menor de 18 años, surgiría automáticamente la obligación por parte de cualquier Administración que tenga contacto con el mismo, de protegerle y aplicar la normativa vigente para permitirle ejercer de forma efectiva todos los derechos que le corresponden, de forma más acuciante si cabe, dado que siendo extranjero, es decir, no ostentando nacionalidad española, pueden (y de hecho lo hacen de forma ostentosa) concurrir factores que incrementan su vulnerabilidad.

Sin embargo, la paradoja en nuestro sistema actual es que, en la práctica, cualquier persona que arribe a nuestro territorio y necesite acceder a dicha protección, debe, salvo que pueda demostrar su nacionalidad española, demostrar su minoría de edad. No es el sistema el que protege y establece la presunción de minoría en la práctica. Es el menor el que, con todas las dificultades que su edad y diferente cultura o lengua puedan provocar, así como tener de frente a un sistema legal y judicial diseñado para “defenderse” de él, debe encontrar por sí solo la manera de poner en marcha la prueba de su condición de niño.

Ello se debe obviamente a que el sistema legal está diseñado y presume que, no tratándose de un español, y arribando generalmente de forma irregular, el sujeto que se debe proteger, en realidad lo que pretende es defraudar y abusar del conjunto de normas de protección establecidas para los menores¹. Incluso en el caso de que se pueda acreditar, o no sea posible obviar por razones físicas, la minoría de edad de nuestro extranjero, los procedimientos de teórica reunificación familiar no encierran otra intención que “sacar” a dicha persona de nuestro sistema de protección, en aras, irónicamente de su mayor interés y a cualquier precio², generalmente además en el conocimiento de que en pocas ocasiones y salvo el honroso trabajo de algunas y algunos profesionales que colaboran con ellos, ninguna responsabilidad les será exigida. Cuando dicha reagrupación-expulsión se hace imposible, todavía le queda al sistema de protección la opción de demorar burocráticamente los trámites de documentación de residencia, haciéndolos inútiles, o ejecutar la acogida en condiciones tan precarias o abusivas³ que finalmente es el propio menor el que acaba decidiendo prescindir de la misma, con los consecuentes e irreparables daños.

Y esto es lo que espera al que consigue llegar al territorio. No abordaremos aquí las dificultades de acceso al mismo que encuentran habitualmente, en especial los que lo intentan desde los países del norte de África, puesto que ello supondría un capítulo aparte, en el que las vulneraciones de derechos fundamentales afectan por igual a mayores y menores, a hombres y a mujeres, aunque por supuesto con distintas consecuencias⁴.

¿No dispone España por tanto de un cuerpo legal complejo, que desde niveles internacionales hasta regionales, desde el reconocimiento de la minoría de

1 ABC.es. 3170172017. “Las pruebas de edad serán más rápidas para que adultos no estén en centro de menores”. <http://agencias.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=2431400>

2 Directiva de retorno y reenvío a países terceros. La Directiva 2008/115/ CE del Parlamento y del Consejo, de 16 de diciembre de 2017, recoge en su artículo 10 la posibilidad de devolver a los menores extranjeros no acompañados a países de los que no son originarios. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>. DOUE 24712/2017.

3 “Menores tutelados duermen en un parque de Madrid “abandonados” por la Comunidad, según Save The Children”. El Diario .es. 07/11/2016. http://www.eldiario.es/desalambre/Madrid-Comunidad-Save-The-Children_0_577792554.html

4 “Denuncian que ‘menas’ en Melilla tienen que ir en chanclas porque no les dan calzado y Bienestar Social lo niega”. La Vanguardia. 04/02/2017. <http://www.lavanguardia.com/vida/20170204/414010542159/denuncian-que-menas-en-melilla-tienen-que-ir-en-chanclas-porque-no-les-dan-calzado-y-bienestar-social-lo-niega.html>

4 “Las devoluciones en caliente de inmigrantes violan al menos 12 normas nacionales e internacionales”. EL HUFFINGTON POST | Por Gloria Rodríguez-Pina. 04/11/2014. http://www.huffingtonpost.es/2014/11/04/devolucion-en-caliente-de-inmigrantes_n_6089616.html

edad, hasta el ínfimo detalle de la acogida, cubran todas las posibles circunstancias y objetive los indicadores a valorar para garantizar la seguridad de estas personas que ponen sus vidas en nuestras manos?.

Si existe. Naturalmente. Multitud de normas en distintas escalas abordan los distintos aspectos que han de tenerse en cuenta; sirva de muestra un breve esquema de las mismas⁵ para darse cuenta que no son herramientas lo que falta, sino voluntad decidida de aplicarlas en beneficio del menor.

Una de las principales vías de escape de menores que debieran estar protegidos y no lo están son las pruebas de determinación de edad que actualmente se practican, a todas luces inadecuadas, inexactas e ineficaces por motivos que ya están más que sobradamente estudiados y demostrados. ¿Por qué no se abordan estas pruebas desde otra perspectiva más integral, holística y multicultural?. Decididamente la respuesta sólo puede ser una: porque no interesa⁶.

Pese a la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo⁷ que prohíbe la realización de pruebas médicas de determinación de edad a los que porten documentos que acrediten al menos indiciariamente la minoría de edad, la incredulidad sistemática que aqueja a nuestro sistema legal respecto a la fiabilidad o veracidad de los documentos procedentes de otros países (incluyendo pasaportes), en especial los del África subsahariana, exponen a los menores a la realización de pruebas de resultados más que previsibles, dado el sesgo con el que se realizan (no hablemos ya de la falta de forma-

5 “Estudio Exploratorio: Niñez Migrante en Marruecos”. Helena Maleno Garzón. *Alianza por la Solidaridad*. 2015. <http://www.alianzaporlasolidaridad.org/wp-content/uploads/Informe-Nin%CC%83ez-Migrante-201507013-V1.pdf>

Informe del Consejo General de la Abogacía y UNICEF: “Ni ilegales ni invisibles: Realidad jurídica y social de los Menores Extranjeros en España”. Informe 2009. http://www.abogacia.es/50-peliculas-juridicas/?utm_source=abogacia_es&utm_medium=bannercabecera&utm_campaign=50peliculas

6 *Informe Defensor del Pueblo Español: “Menores o Adultos. Procedimientos de determinación de edad”*. 2015.

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2011-09-Menores-o-Adultos-Procedimientos-para-la-determinaci%C3%B3n-de-la-edad1.pdf>.

7 **El TS confirma la prohibición de someter a pruebas de edad a inmigrantes menores con pasaporte**. La Sala de lo Civil establece que cuando el extranjero es menor de edad de acuerdo con el pasaporte, debe ponerse a disposición de los servicios de protección del menor sin que se le realicen las pruebas por estar documentado. Consejo General del Poder Judicial. 15 de octubre de 2014.

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-TS-confirma-la-prohibicion-de-someter-a-pruebas-de-edad-a-inmigrantes-menores-con-pasaporte>.

ción específica de los que la realizan y los que la interpretan, ni tampoco de las irregularidades en los consentimientos informados y en las notificaciones a los interesados que les permitan ejercer su derecho de defensa), que establecen “de forma indubitada” su mayoría de edad y que, imposibles de destruir después, hacen inefectivo salvo largos procedimientos judiciales de resultado incierto, cualquier opción a la protección. De hecho, estos certificados de nacimiento o pasaportes, obtenidos a veces a través de familiares o amigos (únicos recursos a los que un niño puede acudir) acaban siendo declarados falsos o manipulados, constituyendo el último clavo en el ataúd de la esperanza de una posible declaración de minoría de edad⁸.

Este panorama se hace ya dramático cuando nos hallamos ante niñas, pero también niños varones, los cuales, bajo esa forma de tortura denominada trata, se acercan a nuestras autoridades armados de una declaración de mayoría de edad bien aprendida bajo violencia y amenaza por los tratantes, y que, contra toda evidencia física en ocasiones, les conducen irremisiblemente a ser tratados como mayores y a perderse en las rendijas de un sistema que los invisibiliza por conveniencia, negándoles cualquier protección bajo la excusa de que no la necesitan. No estamos hablando ya de pocos casos, poco significativos estadísticamente hablando. Desde la avanzadilla de las organizaciones que trabajan en terreno, origen, frontera o costa, ya se han detectado y denunciado como un amplio grupo de niños y niñas procedentes de países del África subsahariana, están engrosando ya las filas de explotados sexual y laboralmente en Europa, bajo la miopía consciente de las autoridades españolas (aunque no obviamente las únicas miopes)⁹. La amplitud de los conflictos bélicos que asolan nuestro entorno han provocado la huida masiva de menores solos que se están convirtiendo en un lucrativo mercado para las mafias de que trafican con seres humanos¹⁰. ¿De qué sirven unos Protocolos¹¹ destinados más a rechazar que a admitir,

8 Informe “Solo por estar solo”. Fundación Raíces.2014. <http://www.fundacionraices.org/?p=903>.

9 “Estudio Exploratorio: Niñez Migrante en Marruecos”. Helena Maleno Garzón. Alianza por la Solidaridad. 2015. <http://www.alianzaporlasolidaridad.org/wp-content/uploads/Informe-Nin%CC%83ez-Migrante-201507013-V1.pdf>

10 **Europol denuncia la desaparición de diez mil niños refugiados. Las mafias trafican con ellos para dedicarlos a la prostitución y el trabajo esclavo. Diario ABC. 31 de enero de 2016.** http://www.abc.es/internacional/abc-menos-10000-ninos-refugiados-desaparecido-tras-llegar-europa-201601311003_noticia.html

11 **Protocolo FGE sobre Menores Extranjeros de 22 de julio de 2014. Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados.** https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-10515.

orientados sobre todo a la clara y necesaria lucha contra las redes pero siempre a costa de la víctima obligada siempre a dar el paso delante de admitir que lo es aún a costa de su propia vida o de la de su familia? Y hasta aquí hemos esbozado las peripecias de los menores extranjeros que están en nuestro país en calidad de no acompañados, sin familia, los cuales son los principales damnificados de una política de rechazo que prima la condición de extranjero frente a la de menor. Pero no son los únicos... Nuestro Derecho de Extranjería, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 185 y 186 RELOEX¹² establece la posibilidad de documentar a los menores que residen en España acompañados de sus familias, siem-

12 RD 557/2011 de 20 de abril (Reglamento de Extranjería en ejecución de la LO 4/2000 de 11 de enero de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social):

Artículo 185 Residencia del hijo nacido en España de residente.

1. Los hijos nacidos en España de extranjero que se encuentre residiendo en España adquirirán automáticamente la misma autorización de residencia de la que sea titular cualquiera de sus progenitores.

A estos efectos, el padre o la madre deberán solicitar personalmente la autorización de residencia para el hijo desde que tuviera lugar el nacimiento o desde que alguno de sus progenitores acceda a la situación de residencia, acompañando original y copia del certificado de nacimiento.

2. Si el hijo nacido en España es de padre o madre reconocidos como refugiados o beneficiarios de protección subsidiaria, éstos podrán optar entre solicitar para él la extensión familiar del derecho de protección internacional o una autorización de residencia, en función del interés superior del menor.

3. En el caso de hijo nacido en España de un extranjero titular de una autorización de residencia por reagrupación familiar en condición de descendiente de otro residente, aquél adquirirá una autorización de residencia por reagrupación familiar dependiente de su progenitor.

En la renovación de la citada autorización de residencia serán valorados, en cuanto a la acreditación de la disposición de vivienda adecuada y de medios económicos suficientes para cubrir las necesidades de la familia, junto a los del progenitor del menor, los del primer reagrupante, siempre que el progenitor del menor siga siendo titular de una autorización de residencia por reagrupación familiar.

4. Para las renovaciones de las autorizaciones de residencia reguladas en este artículo se seguirán los trámites y el procedimiento establecido para las autorizaciones de residencia de los familiares reagrupados.

5. Las autorizaciones de residencia concedidas en base a lo previsto en los apartados anteriores, cuando sus titulares alcancen la edad laboral, habilitarán para trabajar sin necesidad de ningún otro trámite administrativo.

Artículo 186 Residencia del hijo no nacido en España de residente.

1. Los menores no nacidos en España, hijos de extranjeros con residencia en España, así como los menores sujetos legalmente a la tutela de un ciudadano o institución españoles o de un extranjero residente legal en España, podrán obtener autorización de residencia cuando se acredite su permanencia continuada en España durante un mínimo de dos años y sus padres o tutores cumplan los requisitos de medios económicos y alojamiento exigidos en este Reglamento para ejercer el derecho a la reagrupación familiar.

2. Cuando los menores se encuentren en edad de escolarización obligatoria, se deberá presentar certificado que acredite su escolarización durante su permanencia en España.

3. La vigencia de las autorizaciones concedidas por este motivo estará vinculada, en su caso, a la de la autorización de residencia del padre, la madre o el tutor del interesado. En caso de que la autorización derive de su tutela por un ciudadano comunitario, su duración será de cinco años.

4. Para las renovaciones de las autorizaciones de residencia reguladas en este artículo se seguirán los trámites y el procedimiento establecido para las autorizaciones de residencia de los familiares reagrupados.

5. Las autorizaciones de residencia concedidas en base a lo previsto en los apartados anteriores, cuando sus titulares alcancen la edad laboral, habilitarán para trabajar sin necesidad de ningún otro trámite administrativo.

pre que éstas pertenezcan a terceros países de la Unión Europea. Igualmente cuando los cabeza de familia pertenecen a la UE, la última reforma del Real Decreto 240/2007 de 16 de febrero, estableció la obligatoriedad de la acreditación de los medios económicos de la unidad familiar para poder otorgar la tarjeta de familiar comunitario a los descendientes menores de 21 años. En estas previsiones legales se instituyen, con clara intencionalidad de reducir a la irregularidad y no de garantizar la subsistencia digna del menor como habitualmente suele argumentarse, los medios económicos como eje fundamental para la obtención y renovación del estatus documental de regular del menor. Olvidamos así que, cuando de un menor se trata, el derecho a la vida en familia consagrado en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos¹³

Asimismo, 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.

1. *Todo ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo tiene derecho de residencia en el territorio del Estado Español por un periodo superior a tres meses si:*

a) *Es un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en España, o*

b) *Dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social en España durante su periodo de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en España.*

c) *Está matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por la administración educativa competente con arreglo a la legislación aplicable, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional; y cuenta con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en España y garantiza a la autoridad nacional competente, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente de su elección, que posee recursos suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado español durante su periodo de residencia, o*

d) *Es un miembro de la familia que acompaña a un ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, o va a reunirse con él, y que cumple las condiciones contempladas en las letras a), b) o c).*

2. *El derecho de residencia establecido en el apartado 1 se ampliará a los miembros de la familia que no sean nacionales de un Estado miembro cuando acompañen al ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o se reúnan con él en el Estado español, siempre que dicho ciudadano cumpla las condiciones contempladas en las letras a), b) o c) de dicho apartado 1.*

3. *A los efectos de la letra a) del apartado 1, el ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que ya no ejerza ninguna actividad por cuenta ajena o por cuenta propia mantendrá la condición de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en los siguientes casos:*

a) *Si sufre una incapacidad temporal resultante de una enfermedad o accidente;*

b) *Si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado, tras haber estado empleado durante más de un año, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo;*

c) *Si, habiendo quedado en paro involuntario debidamente acreditado tras concluir un contrato de trabajo de duración determinada inferior a un año o habiendo quedado en paro involuntario durante los primeros doce meses, se ha inscrito en el servicio de empleo competente con el fin de encontrar un trabajo. En este caso, la condición de trabajador se mantendrá durante un periodo que no podrá ser inferior a seis meses;*

d) *Si sigue una formación profesional. Salvo que se encuentre en situación de paro involuntario, el mantenimiento de la condición de trabajador exigirá que la formación guardé relación con el empleo previo.*

4. *No obstante lo dispuesto en la letra d) del apartado 1 y en el apartado 2, únicamente el cónyuge o persona a la que se refiere el apartado b) del artículo 2 y los hijos a cargo tendrán el derecho de residencia como miembros de la familia de un ciudadano de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que cumple los requisitos de la letra c) del apartado 1 anterior.*

¹³ El concepto de «recursos suficientes», conforme a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 02/07/2009, debe interpretarse a la luz del objetivo de la Directiva 2004/38/CE de 29 de abril

de 2004, que es facilitar la libre circulación, siempre que los beneficiarios del derecho de residencia no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

El primer paso para evaluar la existencia de suficientes recursos debería ser si el ciudadano de la UE (y los miembros de su familia que derivan de él su derecho de residencia) cumple los criterios nacionales para que se le conceda una prestación social básica.

Los ciudadanos de la UE tienen suficientes recursos cuando el nivel de éstos es superior al umbral por debajo del cual se concede la prestación social básica en el Estado miembro de acogida. Cuando este criterio no es aplicable, deberá tenerse en cuenta la pensión mínima de la seguridad social.

El artículo 8, apartado 4, prohíbe a los Estados miembros establecer un importe fijo correspondiente a lo que consideran «recursos suficientes», directa o indirectamente, por debajo del cual el derecho de residencia puede denegarse automáticamente.

Las autoridades de los Estados miembros deben tener en cuenta la situación personal de la persona en cuestión. Deberán aceptarse los recursos de una tercera persona.

Las autoridades nacionales pueden, cuando sea necesario, realizar controles sobre la existencia de recursos, su legitimidad, importe y disponibilidad. Los recursos no tienen que ser periódicos y pueden revestir la forma de capital acumulado. Las pruebas de los recursos suficientes no pueden ser limitadas.

Para evaluar si una persona cuyos recursos ya no pueden considerarse suficientes y a quien se ha concedido ayuda social es o se ha convertido en una carga excesiva, las autoridades de los Estados miembros deberán realizar una prueba de proporcionalidad.

Con este fin, los Estados miembros podrán desarrollar, por ejemplo, un sistema de puntos como indicador. El considerando 16 de la Directiva 2004/38/CE, proporciona tres grupos de criterios con este fin:

Duración:

- ¿Durante cuánto tiempo se ha concedido la ayuda social?
- Perspectiva: ¿es probable que el ciudadano de la UE pueda prescindir pronto de la red de seguridad?
- ¿Cuánto tiempo ha durado la residencia en el Estado miembro de acogida?

Situación personal:

- ¿Cuál es el nivel de relación del ciudadano de la UE y sus familiares con la sociedad del Estado miembro de acogida?
- ¿Existen consideraciones relativas a la edad, estado de salud, familia y situación económica que deban tenerse en cuenta?

Importe:

- ¿Cuál es el importe total de la ayuda concedida?
- ¿Tiene el ciudadano de la UE antecedentes de gran dependencia de la asistencia social?
- ¿Tiene el ciudadano de la UE antecedentes de contribuir a la financiación de la asistencia social en el Estado miembro de acogida?

Los beneficiarios del derecho de residencia no podrán ser expulsados mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida.

3º.- Solamente la recepción de subsidios sociales puede considerarse pertinente para determinar si la persona en cuestión representa una carga para la asistencia social.

4º.- En cuanto a la primacía del Derecho fundamental a la vida en Familia recogido en el artículo 8 del CEDH, podemos reseñar que éste no recoge cuestiones relativas a la política de inmigración por lo que, en un principio, resulta difícil establecer límites a estos poderes estatales por parte del TEDH.

A pesar de esta dificultad textual, el TEDH, aplicando su doctrina de living interpretation, según la cual las normas recogidas en el articulado del CEDH no habían quedado anquilosadas en 1950, sino que debían adaptarse a las circunstancias del momento presente, ha configurado la denominada protección de rebote, es decir, una protección no directamente propugnada por el texto convencional sino estructurada por la jurisprudencia a partir de otras previsiones no concebidas en un inicio para beneficiar a los extranjeros. Por sí mismos, estos artículos no se aplicarían a la expulsión de extranjeros, pero el TEDH ha interpretado estos preceptos de un modo amplio, de tal forma que, en algunos casos, las medidas de política de inmigración podrían vulnerar alguno de estos derechos.

De entre los artículos que han servido de base para esta denominada protección de rebote, destaca el artículo 8 del CEDH que consagra el derecho a la vida familiar y personal. El punto de partida del Tribunal en relación a este artículo es que “la exclusión de una persona de un país donde residen sus familiares cercanos puede suponer una violación del derecho a la vida familiar tal y como se encuentra garantizado por el artículo 8(1) del Convenio”.

El derecho a la vida privada y el derecho a la vida familiar se vinculan con la protección de un núcleo inaccesible del individuo, de su intimidad. Así, el derecho a la vida familiar supone la protección de una serie

debe ser de aplicación prioritaria por encima de cualquier intención gubernamental de control migratorio. Llegamos al absurdo por el cual personas extranjeras menores que han nacido aquí, no conocen otro país, otra cultura, otra lengua que la española, siguen siendo inmigrantes irregulares, no sólo con las limitaciones de movilidad y acceso a ayudas públicas que ello conlleva, sino con la discriminación y la percepción que genera al menor de ser rechazado por una sociedad que debe ser la suya,

de relaciones personales que mantiene el sujeto, que tienen su origen en la estructura familiar del individuo y se manifiestan de diversas formas, tal y como veremos más adelante. Sin embargo, el derecho a la vida privada "protege el derecho a la identidad y al desarrollo personal, y el derecho a establecer relaciones con otros seres humanos y el mundo exterior". Para el Tribunal, en un principio, las medidas de los Estados que supongan la expulsión de un extranjero pueden afectar a este derecho. Sin embargo, las escasas alegaciones que los demandantes realizan acerca de la violación de su derecho a la vida privada en este ámbito, no han sido nunca tenidas en cuenta.

Para el TEDH, el núcleo de la cuestión, en un primer momento interpretativo, se encuentra en el concepto de vida familiar. La vida familiar de un individuo presupone la existencia de una unidad familiar. Por ello, consideramos adecuado, llegados a este punto, tratar de delimitar cuándo podemos hablar de una familia, en los términos del artículo 8 CEDH, según el Tribunal de Estrasburgo.

Las hipótesis concretas de familia que ha venido contemplando el Tribunal en su jurisprudencia son: el matrimonio, las relaciones paterno-filiales y otras relaciones familiares.

El TEDH, ha reconocido la existencia de una unidad familiar en el caso de parejas no casadas siempre que exista cohabitación. Por tanto, el requisito fundamental, más que la legalidad, es el de la efectividad del vínculo matrimonial o análogo. Uno de los criterios fundamentales que utiliza el Tribunal al analizar si el matrimonio se ve afectado por la medida de expulsión es el denominado criterio elsewhere, es decir, si existe la posibilidad de que el matrimonio se reúna en cualquier otro lugar.

No sólo los hijos legítimos se encuentran dentro del espacio del artículo 8. También los hijos nacidos fuera del matrimonio mantienen con sus padres una relación que se puede calificar como familia, dentro del CEDH. La relación entre un hijo menor de edad y sus padres tiene, para el TEDH, la categoría de familia, independientemente de si el hijo es o no legítimo.

Para el TEDH, las únicas relaciones familiares que gozan de cierta envergadura para considerarse vida familiar dentro del concepto del artículo 8, además de las matrimoniales y las existentes entre los hijos menores de edad y sus padres, son las que mantienen los hijos mayores de edad con sus padres y las fraternales.

En palabras del TEDH "El asunto reside, por tanto, en determinar si la [medida] en cuestión puede satisfacer las condiciones establecidas en el párrafo 2 [del artículo 8], es decir, si es "de acuerdo con la ley", si persigue alguno de los fines legítimos enumerados en ese artículo y si es "necesaria en una sociedad democrática" para alcanzar los citados fines".

Del párrafo transcrito, se deducen las tres condiciones para considerar justificada una violación del derecho a la vida privada o familiar reconocido en el artículo 8. Estas condiciones son:

- Que la medida sea de acuerdo con la ley: legalidad.*
- Que persiga alguno de las causas enumeradas como legítimas: legitimidad.*
- Que la medida sea "necesaria en una sociedad democrática" para alcanzar tales fines: Necesidad.*

Sólo cuando la medida reúna todas y cada una de estas condiciones, podrá entenderse que la misma es válida, esto es, que está justificada de acuerdo con el artículo 8.2.

En aplicación directa de esta jurisprudencia y de las Directivas europeas en materia de reagrupación familiar de los ciudadanos de UE, dejamos mencionada a efectos ilustrativos Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 3 de San Sebastián, de fecha 28 de junio de 2013, por la cual se reconoce el derecho a tarjeta de familiar de comunitario a esposa de español sin la necesidad de acreditar medios económicos.

destruyendo su proceso de construcción de una identidad como miembro aceptado de una comunidad a la que pueden y deben contribuir. Es caldo de cultivo para problemas de integración y radicalizaciones de segundas generaciones que luego constituyen campo abonado para el terrorismo, el racismo y los males que hoy nos asolan¹⁴.

Estamos hablando de padres con residencia de larga duración e incluso españoles, cuyos hijos, nacidos y criados en España, están en situación jurídica administrativa irregular como consecuencia de la crisis económica y la economía sumergida, donde sus padres y madres trabajan por sueldos ínfimos, sin garantías sociales y sin posibilidad de acreditar a la Administración sus ingresos. La acreditación de estos ingresos se exige de una forma estricta, en niveles y formas que un alto porcentaje de la población española no alcanzaría. ¿Qué beneficio obtiene esta sociedad de esa irregularidad del menor?. No son válidos los argumentos oficiales como que el menor es inexpulsable, o que tiene derecho a escuela y sanidad gratuitas aunque carezca de residencia legal. De sobra es sabido que la irregularidad documental genera numerosas incidencias que impiden ejercer con normalidad el derecho a la educación o a la sanidad pública y que contribuyen a su marginalización o exclusión social.

Conclusión

Tras este breve resumen de las desgracias que pueden aquejar a un menor extranjero que pretenda asentarse en nuestro país bajo ciertas garantías, la pregunta que se hace evidente es, ¿cuáles son los retos a afrontar para mejorar este abrupto paisaje?. Algunas sugerencias corren a cargo de especialistas en la materia y que me permito resumir aquí: Afinar los instrumentos indicadores de la minoría de edad, no fiándolos exclusivamente a las actuales técnicas médicas carentes de un rango de valores adaptados a una diversidad étnica cada vez mayor. Complementarlas con otras herramientas que interpreten valores más allá de los puramente físicos, incluyendo informes de índole social, psicológica, etc que valoren otros parámetros. Incrementar

¹⁴ *“Soy español y soy negro. Los afrodescendientes denuncian una discriminación constante y piden una ley que los reconozca como comunidad en España”*. Diario El País. Madrid 11 ENE 2017.

http://elpais.com/elpais/2017/01/02/videos/1483375090_149359.html

la formación de los operadores jurídicos que tienen contacto con el colectivo migrante, aunque no exclusivamente a nivel técnico, sino también incidir en la sensibilización y concienciación de la población en general. Proteger a los menores que llegan a nuestro país no es una “carga” es una obligación dimanante si, del Derecho Internacional, pero también de la esencia de una sociedad civilizada. Incrementar los recursos humanos, materiales y técnicos destinados a los menores extranjeros no acompañados, evitando considerarlos como hechos o circunstancias puntuales, excepcionales en el sistema. Desgraciadamente el número de menores que están siendo “barridos” de sus países de origen por los conflictos, la miseria, la violencia y falta de expectativas está creciendo, y de los defectos de nuestro sistema se están beneficiando las redes de trata de personas para atraerlos y explotarlos.

Realizar una interpretación de la normativa vigente en la práctica administrativa acorde con las obligaciones adoptadas por España en la normativa europea e internacional, así como con la Jurisprudencia del TEDH, evitando la exigencia estricta de recursos y requisitos que no se exigirían a nacionales en las mismas condiciones y sin causa justificada. No quiero ni debo terminar estas líneas sin expresar mi respeto y apoyo a aquellos y aquellas profesionales que desde su labor diaria en entidades sociales, Administraciones públicas, especialmente regionales y locales (hasta ahora las más implicadas) o cualquiera sea su posición en instancias policiales o judiciales, se esfuerzan diariamente por ofrecer la mejor cara de este sistema legal y apoyan con su trabajo constante, y generalmente “a contrapelo” la lucha de los niños y niñas que, de orígenes diversos, deben disfrutar de sus derechos de forma plena, para que como personas construyan un mañana más justo en este país, que también es el suyo.

Bibliografía

Fundación Raíces. “Solo por estar solos”. Informe “Solo por estar solo”. Fundación Raíces. 2014. <http://www.fundacionraices.org/?p=903>.

“Estudio Exploratorio: Niñez Migrante en Marruecos”. Helena Maleno Garzón. Alianza por la Solidaridad. 2015. <http://www.alianzaporlasolidaridad.org/wp-content/uploads/Informe-Nin%CC%83ez-Migrante-201507013-V1.pdf>.

Informe Defensor del Pueblo Español: “Menores o Adultos. Procedimientos de determinación de edad”. 2015. <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2011-09-Menores-o-Adultos-Procedimientos-para-la-determinaci%C3%B3n-de-la-edad1.pdf>.

“España vulnera los derechos de las niñas víctimas de trata, los menores extranjeros no acompañados y los niños refugiados”- Informe de Save the Children. 9 de junio de 2016. <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/infancias-invisibles-ninos-migrantes-refugiados-trata-save-the-children.pdf>.

“Algunas cuestiones prácticas sobre la aplicación del protocolo de menores extranjeros no acompañados”. Luis Lafont Nicuesa (Fiscal adscrito al Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería). (https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/PONENCIA%20SR.%20Lafont%20.pdf?idFile=53668ff3-89dc-4187-9d71-8633ed74285e).

“Análisis crítico del sistema español de protección de los menores extranjeros no acompañados”. Autor: Pardilla Fernández, Víctor Ramón. Febrero 2016. (<http://reps-sevilla.com/subdominios/ocs-2.3.6/files/conferences/1/schedConfs/1/papers/111/submission/director/111-524-1-DR.pdf>).

“La desprotección de los menores migrantes solos en España”. Jan Jarab, representante para Europa de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (OHCHR), critica en esta carta el trato de España a los menores migrantes. “El ‘Protocolo Marco sobre Menores Extranjeros No Acompañados’, aprobado en octubre de 2014, parece contener instrucciones contrarias a la doctrina de los Derechos Humanos”, condena “Las técnicas médicas no pueden considerarse pruebas irrefutables de edad, ya que adolecen de un margen de error muy alto”, añade Jan Jarab -OHCHR 17/02/2016-20:03h. Diario El desalambre. (http://www.eldiario.es/desalambre/desproteccion-menores-migrantes-solos-Espana_0_485401785.html).

NOVEDADES EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES DE LOS EXTRANJEROS

MAX ADAM ROMERO

Abogado, Socio de Bolonia Abogados. Experto en intervención comunitaria y Asesor jurídico de inmigración del sindicato USO ha impartido docencia en todas las escuelas jurídicas y universidades en materia de extranjería de la provincia de Sevilla. Fundador del Servicio de Asistencia Jurídica a Inmigrantes en El Colegio de Abogados de Sevilla, ha sido formador itinerante de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias en los distintos colegios de abogados de Andalucía, y Director de los cursos “Mediación Sociolaboral en el ámbito de las Migraciones” de la Universidad internacional de Andalucía y “Formación a Funcionarios de Justicia” de la Delegación Provincial de la Consejería de Justicia de Sevilla; así como profesor del curso “El derecho de extranjería y pautas de intervención con inmigrantes desde los Gobiernos locales” impartido por la Consejería de Asuntos sociales y políticas migratorias de la Junta de Andalucía.

1. Introducción. Diferencia entre las distintas figuras sancionadoras. Devolución y expulsión

Como hemos podido comprobar con el cambio continuo normativo en materia del Derecho de Extranjería, las estrategias de control de fronteras delimitan peligrosamente con los diferentes estándares de los derechos humanos. A lo largo de todo el perímetro fronterizo europeo, nos encontramos con distintas situaciones que deberían estar sujetas a la protección internacional y que están sometidas a situaciones de beneplácito comunitario que comulgan impunemente con nuestro principio de oportunidad que preside toda nuestra legislación referente a los ciudadanos extranjeros.

Así, empleamos el término devolución cuando una persona extranjera de país tercero no perteneciente a la unión, intenta entrar en territorio Schengen por un puesto no habilitado al efecto. El ejemplo más claro lo tenemos en nuestras costas españolas, y particularmente andaluzas, donde a lo largo de este siglo seguimos asistiendo a la llegada desesperada en todo tipo de embarcaciones -pateras, cayucos, barcas hinchables y hasta flotadores- de personas que, bajo la esperanza de llegar a nuestro *Dorado*, se juegan la vida al límite en espera de un mundo mejor. En este contexto, sólo las mujeres (en muy avanzado estado de gestación) y los menores (puestos al amparo de nuestros servicios sociales autonómicos) no son devueltos a sus países de origen. Junto a esta devolución marítima, asistimos paralelamente a otra terrestre consistente en cómo esa entrada en nuestra ansiada Europa intenta producirse por nuestras kilométricas vallas concertinadas que, en la mayoría de las ocasiones, acaban con la entrega de estas personas por parte de nuestros agentes fronterizos a nuestros vecinos marroquíes sin preocuparnos del recibimiento que van a tener allí y quizás por eso también reciban el apelativo de “*devoluciones en caliente*”; las mismas que se siguen produciendo en alta mar entre las autoridades griegas y turcas ante la pasividad de Frontex frente a la isla de Lesbos donde siguen retenidos centenares de refugiados durante años y sin salida aparente. Posteriormente ahondaremos en esta figura administrativa *ex novo*. Por otra parte, usamos el término expulsión cuando se le incoa un expediente sancionador a un administrado que, hallándose en territorio español, incumple o ha incumplido el tiempo de estancia permitido y se encuentra de forma irregular por este motivo o por irregularidad sobrevenida consecuencia de la pérdida de su autorización de residencia.

El artículo 53.1 a) de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, califica como una “infracción grave” encontrarse irregularmente en territorio español por la carencia de una autorización de residencia; infracción que, en la mayoría de los casos, acabará en un intento de expulsión preferente y cuyo anuncio reciente de la construcción de dos nuevos centros de internamiento, así lo auguran

Si bien en origen no fue así, la consecuencia jurídica de ambas figuras -devolución y expulsión- en la actualidad, es la prohibición de entrada; esto es, el tiempo traducido en número de años que pasa la persona fuera de nuestro país sin que pueda volver a territorio Schengen. Nada de esto parecería significativo si no fuera por denunciar el retroceso al que estamos asistiendo en decisiones involucionistas de nuestros Tribunales de Justicia al más alto nivel que condicionan cualquier interpretación integradora posible; y de la cual vamos a ocuparnos a continuación.

2. Expulsiones tras la sentencia del TJUE de 23 de abril de 2015

Antes de la famosa sentencia citada, la línea jurisprudencia era clara: Predominaba la sanción pecuniaria de multa sobre la expulsión siempre que se demostrara cierto arraigo y no se hubiera recaído en desobediencia a la hora de contravenir una salida obligatoria anterior. Cierto es que de manera incomprensible se ha endurecido la figura de la expulsión, tras lo que parece haber sido una cuestión dudosamente planeada ante el TJUE; llegando el más alto tribunal europeo a la siguiente conclusión:

“se opone a la normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el procedimiento principal, que, en caso de situación irregular de nacionales de terceros países en el territorio de dicho Estado, impone, dependiendo de las circunstancias, o bien una sanción de multa, o bien la expulsión, siendo ambas medidas excluyentes entre sí”.

Pues bien, ante un planteamiento que en principio parecería incuestionable, hasta nueve acepciones distintas nos hemos encontrado tras dicha sentencia que perturba aún más el panorama de inseguridad jurídica creado:

I.- Irretroactividad temporal de su repercusión basada en el principio de confianza legítima y tutela judicial efectiva (T.S.J. Galicia de 20.05.2015) : Es de pura lógica constitucional que dicha norma no puede ni debe afectar retroactivamente a todas aquellas expulsiones incoadas con anterioridad al 23 de Abril de 2015; por lo que parece la fecha límite a aplicar al principio de proporcionalidad que imperaba en nuestra legislación de extranjería.

II.- Procede la expulsión por aplicación de la doctrina resultante de la S.T.J.U.E. de 23.04.2015 (T.S.J. Andalucía, sede de Sevilla, de 07.05.2015): Expulsión frente a la multa consecuencia de aplicar directamente la nueva Jurisprudencia establecida que, a pesar d haber pasado dos años, acaba imponiéndose siempre con matices, a día de hoy.

III.- Tras la S.T.J.U.E. de 23.04.2015 ante la estancia irregular no cabe la sanción de multa; si bien el procedimiento sancionador puede finalizar con el dictado de una resolución de expulsión o con el dictado de un proceso de regularización (Juzgado C.A 8 de Valencia de 18.05.2015) : Posición valiente que, antes que aplicar una resolución de expulsión, resuelve con una regularización judicial directa que evidentemente evita y deja sin efecto la sanción más grave para un extranjero.

IV.- Tras la S.T.J.U.E. de 23.04.2015, la sanción a aplicar a la estancia irregular es la expulsión, si bien con las excepciones que la directiva 115/2008 establece en su art. 5 (Sª 162/2015, del Juzgado CA 4 de Cádiz de 13.05.2015) : Ante tal tesitura, el juzgador opta por la directiva familiar sentenciando que dichas situaciones (menores, enfermedades o vínculos familiares) deben prevalecer.

V.- Tras la S.T.J.U.E. de 23.04.2015, la sanción a aplicar a la estancia irregular es la expulsión, si bien deben tenerse en cuenta “razones humanitarias o de otro tipo”, entre las que se incluye por extensión al derecho a la vida familiar de los arts. 8.1 CEDH y 7 de la carta de derechos fundamentales de la U.E., para no acordar la expulsión (Sª 262/2015 del T.S.J. de Cantabria, de 19.06.2015) lo cual constituye un paso más respecto a la tesitura anterior.

VI.- Tras la S.T.J.U.E. de 23.04.2015, la sanción a aplicar a la estancia irregular es la expulsión salvo que concurran las causas de excepción de los arts. 2 a 5 de la directiva 115/2008, pero siempre concediendo un plazo para retorno voluntario (Sª 415/15 DEL T.S.J. de Murcia, de 22.06.2015); lo cual no deja de ser una aplicación novedosa a la figura de la salida voluntaria contemplada en nuestro reglamento de extranjería.

VII.- Se parte en esta interpretación de que la S.T.J.U.E. hace una incorrecta interpretación del sistema sancionador español y debe mantenerse la sanción de multa para la sola estancia irregular (S^ª 141/15, del Juzgado CA 1 de Ourense de 13.07.2015); una interpretación oportunista *pro administrativo* minoritaria pero a tener en cuenta.

VIII.- En esa misma línea, la S.T.J.U.E. supone excluir de plano la aplicación de multa a la estancia irregular y como quiera que la aplicación de la directiva no puede suponer un empeoramiento de la situación del destinatario de la norma, se anula la expulsión (S^ª 211/15 del JCA 5 de Valencia de 21.07.2015)

IX.- Finalmente una última interpretación según la cual la S.T.J.U.E. no altera el marco sancionador español que para la estancia irregular resulta de la LOEX ni su interpretación jurisprudencial; ya que la indebida transposición de la directiva 115/2008 (que es lo que determina la S.T.J.U.E.) no posibilita la aplicación directa de la directiva en perjuicio del interesado, sin que previamente se haya incorporado al ordenamiento español (S^ª 293/2016, de 15.06.2016, de la secc. 2^ª de la Sala de lo Cont. Administrativo del T.S.J. del país vasco) lo cual no deja de ser ampararse en un tecnicismo formalista para dejar de trasponer la sentencia.

No olvidemos que es la administración la que debe en cualquier caso de expulsión justificar la necesidad de la misma y siempre podremos, a raíz de lo referido *ut supra*, hacer prevalecer situaciones de arraigo concordadas al derecho a la intimidad familiar y personal conforme al artículo 8.1 del Convenio Europeo de DDHH.

Este preocupante panorama judicial nos debe incentivar para hacer valer la condición de la persona del ciudadano extranjero; hacer prevalecer sus derechos humanitarios y procesar cada uno de los pasos seguidos de contrario para intentar buscar un resquicio legal donde sustentar su derecho a vivir en familia en nuestro país. De hecho, la Sentencia Rendón Marín del pasado 13 de Septiembre de 2016 del TJUE antepuso el arraigo familiar de un ciudadano extranjero que tenía a su cargo a un ciudadano español sobre la condición de expulsable con antecedentes penales que ostentaba; lo cual hace prevalecer la condición del ciudadano europeo y su derecho a vivir en familia sobre la condición de extranjero de su progenitor a pesar de ser un potencial expulsable.

3. Devoluciones en caliente

Nos estamos encontrando con una terminología más propia de otras épocas que de lo que debería de ser un siglo XXI donde deberían salvaguardarse todo tipo de garantías de jurídicas mínimas. Cuestionarnos si proceden las “*devoluciones en caliente al amparo de la ley mordaza*” es dejar en un segundo plano las garantías y salvaguarda de los derechos humanos bajo una ley de seguridad ciudadana que sigue cuestionándose *ab initio* y cuya reforma parece cercana.

Nuestro ordenamiento jurídico debería de prohibir en todos los casos las devoluciones sin realizar un procedimiento individualizado que garantice la asistencia letrada, el derecho a un intérprete y la atención humanitaria entre otros derechos respetando la normativa de los derechos humanos y la protección internacional aplicada en nuestro territorio. Esta actuación era ilegal antes de la Ley de Seguridad Ciudadana que se aprobó el 27 de marzo de 2015 con la que el Gobierno crea una figura o sanción de extranjería donde se rechaza en las fronteras a todas esas personas que intentan adentrarse en nuestro territorio; atentando, entre otras, contra la legislación europea, la Constitución española y tratados suscritos en materia de derechos humanos.

Hemos sido testigos en multitud de ocasiones de como ciudadanos subsaharianos, al intentar saltar nuestras vallas fronterizas, son devueltos por nuestros cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, individualmente o en grupo, privándolos de sus derechos. A vuela pluma, varios preceptos que se infringen podrían venirnos a la mente tales como nuestra Constitución española cuyo derecho al asilo está contemplado en el artículo 13.4 que establece los términos en que los ciudadanos de otros países y las personas apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España. Ahondando en nuestra propia Ley de Asilo -de acuerdo con el artículo anteriormente mencionado- la misma establece los términos de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria, existiendo una notoria violación a la Ley puesto que estas devoluciones inmediatas impiden que los ciudadanos extranjeros puedan alegar y recibir un tratamiento individualizado en los casos de las expulsiones en grupo que de facto se producen. Incluso la misma Ley de extranjería, que contempla en estos casos la obligada presencia de asistencia letrada y de

un intérprete cuando los derechos preferentes de las personas puedan verse vulnerados para una mejor comprensión y defensa de los mismos.

Y todo ello sin acudir a la normativa internacional, de la Unión Europea y los Convenios Internacionales ratificados por España. Así, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza el derecho de asilo en el artículo 18 y claramente en su artículo 19.1, la protección a inmigrantes en caso de devolución, expulsión y extradición prohíbe, lo cual prohíbe taxativamente las expulsiones colectivas, algo que claramente se está vulnerando el proceder de las llamadas “*devoluciones en caliente*”. Del mismo modo, El Convenio Europeo de los Derechos Humanos, el Protocolo del Convenio de Ginebra de 1951; nuestra Declaración Universal de los Derechos Humanos o el Pacto Internacional de los Derechos Civiles son alguna de nuestras esas normas referentes a las que debemos de acudir para invocar las vulneraciones de dichas devoluciones.

A mayor abundamiento, nuestra legislación establece específicamente que “*las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado encargadas de la custodia de costas y fronteras que hayan interceptado a los extranjeros que pretenden entrar irregularmente en España los conducirán con la mayor brevedad posible a la correspondiente comisaría del Cuerpo Nacional de Policía, para que pueda **procederse a su identificación** y, en su caso, a su devolución*”. Esta decisión administrativa de devolución ha de ser adoptada mediante **resolución** de las autoridades gubernativas y requiere la observancia de las garantías recogidas la ley: **asistencia jurídica y de intérprete** si no comprende o habla las lenguas oficiales. Por lo tanto, este es el proceder debería de realizarse en aquellos supuestos en los que el extranjero es interceptado en la frontera o sus inmediateces pretendiendo acceder a España por una zona no habilitada para ello. Nuestras leyes no contemplan la posibilidad de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado devuelvan a ciudadanos extranjeros que están bajo su custodia en territorio español mediante vías de hecho. Las personas que intentan acceder al territorio nacional por esta vía deben ser trasladadas a la comisaría del Cuerpo Nacional de Policía, nombrárseles un abogado, un intérprete, identificarlos y dictárseles una resolución de devolución para poder ser ejecutada; por lo que la entrega a las autoridades del país vecino de un ciudadano extranjero, mediante una mera vía de hecho vulnera frontalmente lo dispuesto en la legislación de extranjería.

Nuestra Constitución española exige una interpretación conforme a los derechos fundamentales con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás acuerdos internacionales que los despliegan y desarrollan. En ese sentido, las exigencias de la legislación de extranjería sobre la necesidad de dar la oportunidad a los ciudadanos extranjeros interceptados por las autoridades españolas de alegar cuáles son sus circunstancias derivan del cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. La necesidad de protección de personas y colectivos vulnerables, es la que ha llevado a la elaboración y firma de acuerdos internacionales tendentes al reconocimiento y desarrollo de unas garantías que posibiliten su defensa. De ello se deriva que la legislación de extranjería de los países democráticos, entre ellos España, prevea que no cualquier entrada clandestina en su territorio termine en devolución, en atención precisamente a circunstancias que exigen un mayor estándar de protección.

Es más, esta práctica, en cuanto no individualiza ni identifica al ciudadano extranjero entregado a las autoridades marroquíes, también estaría incurrida en la prohibición de expulsiones colectivas e igualmente vulneraría el **“principio de no devolución”** -establecido, entre otras, en nuestra Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea- según el cual *“nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes”*. Se trata de un derecho que no puede ser sometido al principio de oportunidad de la normativa nacional por lo que no podrán realizarse expulsiones colectivas por motivos de interés general ni por la necesidad de protección de otros derechos y libertades de los demás. En relación con este precepto, el contenido de los informes de organizaciones y organismos internacionales deben de ser tenidos en cuenta también a la hora de proceder, tal como se hace con personas migrantes de origen subsahariano y como es el caso de la mayoría de las devoluciones que se practican al amparo de la legislación de extranjería; para que las mismas lo sean previo análisis personalizado y motivado de cada expediente para garantizar ese principio de *non refoulement*. Al hilo de lo anterior, nuestro sagrado Convenio Europeo de Derechos del Hombre y nuestro invocado Tribunal Europeo de Derechos Humanos establecen la prohibición de tortura y de penas o tratos inhumanos o degradantes, incluyendo la prohibición de expulsión de los extranjeros a un país respecto del que existan motivos suficientes para pensar que la persona expulsada puede ser sometida a tortura, tratos inhumanos o degradantes. Por tanto, se ha configurado una jurisprudencia

.....

dencia que acoge el principio de “no devolución” y que si bien se ha aplicado en diferentes supuestos de expulsión o deportación de solicitantes de asilo (SSTEDH de 19 de diciembre de 2013, *as. N.K. c. Francia*) resulta de aplicación a cualquier supuesto de expulsión, ya que los Estados tienen obligación de asegurarse del trato al que se exponen los migrantes que devuelven a sus países de origen o de procedencia (SSTEDH 3 de diciembre de 2009, *as. Daoudi c. Francia*). Por encima de todo pues, hay que garantizar que ningún extranjero es expulsado sin que se examine de forma individualizada su situación y que pueda tener la oportunidad de hacer valer sus argumentos (SSTEDH de 23 de febrero de 2012, *as. Hirsi Jamaa y otros c. Italia*). De lo contrario, estaríamos vulnerando la garantía procesal del derecho a un recurso efectivo en los procesos de expulsión (SSTEDH de 22 de abril de 2014, *as. A.S. y otros c. España*). Las expulsiones por la vía de hecho imposibilitan el acceso a los procedimientos de extranjería y con ello a los expulsados se les priva de la posibilidad de impugnar la ilegalidad de su expulsión y la vulneración de sus derechos.

Continuamente ciudadanos extranjeros -de origen subsahariano en su mayoría- no pueden acceder a los puestos habilitados en las fronteras de Ceuta y Melilla para poder solicitar protección internacional; y ni tan siquiera al perímetro del vallado fronterizo, tras permanecer meses en los campamentos y bosques de alrededor. Si logran entrar son las propias fuerzas de seguridad españolas las que los entregan de nuevo al país vecino en virtud del Acuerdo de Readmisión suscrito. Esta situación debe de ser más garantista conforme a todo lo estipulado *ut supra* y no podemos seguir cerrando los ojos a lo que ocurre con el devenir de esas personas devueltas más allá de nuestras vallas.

.....

4. Figuras sancionadoras límite: El Artículo 57 de la LOEX

Nos dice el artículo 57.2 de nuestra Ley de Extranjería:

“Asimismo, constituirá causa de expulsión, previa tramitación del correspondiente expediente, que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados”¹

.....

¹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.t3.html

Dicha expulsión podrá ejecutarse previa tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante la resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción que tendrán como resultado la prohibición de entrada en territorio español por el tiempo fijado dependiendo de cada caso y su gravedad, sin exceder de cinco años.

Sin ahondar en discusiones como el *ne bis in idem* ni entrar a valorar principios constitucionales como el de la reinserción social; el automatismo de dicha sanción se ha puesto en tela de juicio por nuestros Tribunales (ST de 8 de Febrero de 2016 de la Sec.4ª del TSJ de Andalucía) diciendo que ello vulneraría el deber de ponderación y motivación impuesto a la Administración por la normativa comunitaria, debiendo valorarse la presunción de amenaza inferida de la entidad del delito y de la misma duración de la pena; para terminar aseverando que la ponderación exige un juicio a la persona y sus circunstancias y a la incidencia en términos de peligrosidad de su conducta para la seguridad público que debe de imperar.

Afortunadamente, el artículo 57.5 delimita el campo de ejecución y nos dice que: *La sanción de expulsión no podrá ser impuesta, salvo que la infracción cometida sea la prevista en el artículo 54, letra a) del apartado 1, o suponga una reincidencia en la comisión, en el término de un año, de una infracción de la misma naturaleza sancionable con la expulsión, a los extranjeros:*

- a) *Nacidos en España hayan residido legalmente en los últimos cinco años.*
- b) *Los residentes de larga duración. Antes de adoptar la decisión de la expulsión de un residente de larga duración, deberá tomarse en consideración el tiempo de su residencia en España y los vínculos creados, su edad, las consecuencias para el interesado y para los miembros de su familia, y los vínculos con el país al que va a ser expulsado.*
- c) *Los que hayan sido españoles de origen y hubieran perdido la nacionalidad española.*
- d) *Los que sean beneficiarios de una prestación por incapacidad permanente para el trabajo como consecuencia de un accidente de trabajo o enfermedad profesional ocurridos en España, así como los que perciban una prestación contributiva por desempleo o sean beneficiarios de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción o reinserción social o laboral.*

Tampoco se podrá imponer o, en su caso, ejecutar la sanción de expulsión al cónyuge del extranjero que se encuentre en alguna de las situaciones señaladas anteriormente y que haya residido legalmente en España durante más de dos años, ni a sus ascendientes e hijos menores, o mayores con discapacidad que no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades debido a su estado de salud, que estén a su cargo. Por otra parte el artículo 57.7 va más allá y en una cuestionable disquisición jurídica con el principio penal de presunción de inocencia, nos dice que:

a) Cuando el extranjero se encuentre procesado o imputado en un procedimiento judicial por delito o falta para el que la Ley prevea una pena privativa de libertad inferior a seis años o una pena de distinta naturaleza, y conste este hecho acreditado en el expediente administrativo de expulsión, en el plazo más breve posible y en todo caso no superior a tres días, el Juez, previa audiencia del Ministerio Fiscal, la autorizará salvo que, de forma motivada, aprecie la existencia de circunstancias que justifiquen su denegación. *En el caso de que el extranjero se encuentre sujeto a varios procesos penales tramitados en diversos juzgados, y consten estos hechos acreditados en el expediente administrativo de expulsión, la autoridad gubernativa instará de todos ellos la autorización a que se refiere el párrafo anterior.*

b) No obstante lo señalado en el párrafo a) anterior, el juez podrá autorizar, a instancias del interesado y previa audiencia del Ministerio Fiscal, la salida del extranjero del territorio español en la forma que determina la *Ley de Enjuiciamiento Criminal*.

c) No serán de aplicación las previsiones contenidas en los párrafos anteriores cuando se trate de delitos tipificados en los *artículos 312.1, 313.1 y 318 bis del Código Penal*.

Constatamos pues que el artículo 57 de nuestra Ley de Extranjería es el máximo exponente del principio de oportunidad que impera en nuestra normativa referente a ciudadanos extranjeros. Artículos administrativos que permiten expulsiones en un ámbito de injerencia penal sólo se ven en esta materia donde el Legislador quiso priorizar la conveniencia de la discrecionalidad administrativa sobre el principio de seguridad jurídica de nuestro ordenamiento y la prevalencia del derecho penal. Debemos no obstante reconocer que, en la mayoría de las ocasiones, ni los Jueces ni el Ministerio Público -que debe de velar porque prevalezca el principio de Legalidad en nuestro ordenamiento- acceden a dicha medida prevaleciendo el cumplimiento de un procedimiento penal garantista junto al principio de presunción de inocencia sin que, en fase de ejecución y tras la celebración de un juicio, pueda a llevarse a cabo una expulsión conforme al artículo 85 de nuestro Código Penal.

5. Conclusiones

La aplicación de nuestra normativa al límite está dando lugar a verdaderos problemas de identidad nacional de los administrados. Nos encontramos con expedientados que llevan toda su vida en nuestro país donde llegaron de pequeños o incluso nacieron aquí y que, por avatares de la vida, no llegaron a obtener nuestra nacionalidad; siendo sometidos muchos de ellos a procedimientos de expulsión a países que o bien ni conocen o con los que no se sienten identificados y a los que tan sólo los vincula un pasaporte. Todos los agentes operativos debemos realizar una interpretación normativa nacional, europea e internacional basada en la Jurisprudencia del TEDH lo cual va en contra de *devoluciones en caliente* y derechos del individuo a solicitar asilo o cualquier sistema de protección humanitaria. Ello conlleva que nuestra Constitución y todos los Tratados Humanitarios refrendados por nuestro país deben ser respetados por encima de todo y, especialmente, en las situaciones donde los principios jurídicos humanitarios son aún más difíciles de cumplir. Sigamos sensibilizando, trabajando, concienciando y luchando por una sociedad más justa y un mundo más humano y en paz donde algún día pueda reinar la fraternidad y cualquier persona pueda gozar de sus derechos y vivir con sus seres queridos en cualquier rincón del mundo bajo un aparato normativo y legal sin deficiencias ni diferencias.

Bibliografía

Análisis y efectos. Situación Jurisprudencial. Hipólito Granero. CGAE; Marzo 2017.

Comentarios a la Ley de Extranjería. Editorial Colex; Febrero 2013.

Conclusiones encuentro de extranjería en Burgos; Subcomisión de Extranjería del CGAE; Junio 2016.

Devoluciones y ley Orgánica de Protección Ciudadana. Eduard Sagarra. Revista La Notaría; Enero 2015.

Estrategias de defensa frente a la STJUE de 23 de abril 2015. J.M Sánchez Tomás; Octubre 2015.

Revista de Derecho Migratorio y Extranjería. Editorial Lex Nova; Septiembre 2014.

POLARIZACIÓN DE LOS DISCURSOS SOBRE LOS REFUGIADOS EN TWITTER: NUEVOS DESAFÍOS PARA LA INTEGRACIÓN

ESTRELLA GUALDA

Es Doctora en Sociología y Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y Profesora Titular de Sociología en la Universidad de Huelva (España). Es Directora del Grupo de Investigación “Estudios Sociales e Intervención Social” (www.eseis.es).

A lo largo de su carrera ha gestionado muchos proyectos de investigación y publicado diversos libros, capítulos de libros y artículos científicos en los campos de la sociología, exclusión social, migraciones y minorías, temas transfronterizos, redes sociales, capital social y más recientemente en relación a los medios sociales y big data. Correo electrónico: estrella@uhu.es. Véase en: www.eseis.es/estrella.

CAROLINA REBOLLO

Es graduada en Trabajo Social por la Universidad de Huelva y posgraduada en Estudios e Intervención Social en Migraciones, Desarrollo y Grupos Vulnerables por la Universidad de Granada. Actualmente es Becaria de investigación de la Universidad de Huelva donde está desarrollando su tesis doctoral en el Programa de Doctorado de Ciencias Sociales y de la Educación, en el ámbito de los estudios migratorios y con un enfoque centrado en los Social Media. Concretamente en el estudio de la llamada crisis de los refugiados a través de Twitter. Es miembro del Grupo ESEIS y del Centro de Investigación en Migraciones. Correo electrónico: carolina.rebollo@dsto.uhu.es

La dramática y ya demasiado prolongada situación que ha venido a conocerse como la “crisis de los refugiados” está crudamente caracterizada por las estadísticas. De acuerdo con ACNUR, en 2015 los desplazamientos forzados alcanzan la cifra récord de 65,3 millones de personas en el mundo, 21,3 millones de las cuales eran refugiadas. 98.400 eran menores no acompañados y separados de su familia. La presencia de mujeres y niños entre la población refugiada es notable. En relación a los datos disponibles por ACNUR, en 2015 las mujeres representaban un 47% del conjunto de los refugiados, y los menores de 18 años un 51% (UNHCR, 2016). Algunas de estas estadísticas, que aún hoy parecen difíciles de digerir, se asocian también a realidades como las continuas muertes y desapariciones, o esconden bajo ellas situaciones de grave vulnerabilidad y riesgo, especialmente para los menores. Riesgos como la separación de la familia, la detención, la violencia sexual y de género, la explotación, o el daño físico y psicológico (International Organization for Migration, United Nations High Commissioner for Refugees, United Nations Children’s Fund, 2017). Para las mujeres la vulnerabilidad se traduce en situaciones tales a la violencia física, violaciones, explotación económica, vejaciones y malas condiciones sanitarias, especialmente graves para las mujeres embarazadas, tanto en su trayecto, como en los campos de refugiados. Mujeres, niñas y ancianos son los segmentos de población que sufren una mayor vulnerabilidad en este tipo de situaciones de conflicto (CEAR, 2016).

Llegar a soluciones tangibles sobre la situación de los refugiados resulta especialmente complejo. Se trata, como recuerda ACNUR, de una crisis global humanitaria sin precedentes, que incluye una crisis de solidaridad (UNHCR, 2016). La complejidad de los problemas asociados a la misma, de diferente índole, hacen difícil su gestión. Desde manejar la cuestión de las cuotas de reasentamiento y recolocación, hasta lo referente a la distribución solidaria entre países. La vulnerabilidad de los derechos de asilo de los refugiados, o la lentitud en los procedimientos. Por no hablar de las denuncias que se producen respecto a la falta de cumplimiento de los derechos humanos en diferentes lugares y tipos de situaciones. Desde la realidad de los Estados que no aceptan más refugiados, hasta la severidad de los controles fronterizos. Sin faltar las muertes, o los problemas derivados de las precarias condiciones de vida en los campamentos (Calais, Idomeni, etc.) (UNHCR, 2016; Newland, 2016). La gravedad y envergadura de la situación permite entender que se destaque la importancia que tiene hoy en día el papel de la cooperación internacional para resolver esta crisis global, dando respuestas que permitan atender a los derechos y las necesidades de inmigrantes y refugiados (Newland, 2016).

Por otra parte, durante los últimos años hemos asistido a las dificultades de integración a medio y largo plazo que confrontan inmigrantes y refugiados en diferentes sociedades, así como a las reacciones y debates que suscitan las políticas relacionadas con estas poblaciones, claramente visibles en las últimas citas electorales en Europa. La situación dramática de los refugiados no deja indiferente a la ciudadanía, si bien las reacciones y posicionamientos frecuentemente se polarizan, especialmente respecto al diagnóstico de lo que está pasando y a las acciones y las políticas a adoptar, tanto internacionales como nacionales. En el mundo actual, especialmente el llamado “Occidental”, con la llegada de la Web 2.0, se potencia la participación a través de plataformas sociales como Twitter, con 319 millones de usuarios activos en el mundo (Statista, 2017). En estos medios se refleja buena parte de las reacciones sociales a la situación de los refugiados. Las altas tasas de penetración de internet¹ junto a la instauración de las redes sociales posibilitan la rápida difusión de noticias relativas a los refugiados y captan la atención de millones de ciudadanos hoy en día. En el caso concreto de Twitter, medio al que nos referimos en este capítulo, sin ser la plataforma que encabeza el ranking (Facebook), sus contenidos son particularmente importantes porque, además de servir como plataforma de comunicación interpersonal, es una fuente de información clave para periodistas y para participar y seguir a tiempo real importantes noticias, eventos y debates sociales y políticos (Weller, 2014).

OBJETIVOS

El objetivo de este capítulo es mostrar algunos de los principales discursos públicos que hemos identificado sobre los refugiados, pero también sobre los inmigrantes, a través de nuestra investigación en Twitter. Nos preguntamos aquí sobre aspectos como qué tipo de imaginarios, discursos y representaciones sociales en torno a los refugiados se encuentran hoy en día en las redes sociales (Twitter), y qué implicaciones pueden tener en los procesos de integración y convivencia en nuestras sociedades, especialmente en el marco europeo. En este sentido, un aspecto que se abordará, aunque brevemente, tiene que ver con la identificación de similitudes y diferencias discursivas entre diversos países en torno a esta

1 A título ilustrativo, a 30 de diciembre en Europa eran del 76,6%, y en Estados Unidos del 88,1% (Internet World Stats, 2017).

cuestión. Algunas de las preguntas a cuya respuesta queremos aproximarnos son: ¿Cuáles son las narrativas y líneas argumentativas que se transmiten a la audiencia alcanzada a través de las redes?, ¿hay algún tipo de patrón?, ¿a qué cuestiones se les da especial relevancia o sobresaturan en los discursos?, ¿se trata de discursos racionales o emocionales?

No hace falta decir que conocer la diversidad de discursos existentes en la sociedad, en este caso divulgados a través de Twitter, respecto a un grupo social o a un fenómeno específico, puede conllevar implicaciones para la acción y la formulación de políticas, así como puede ayudar a diseñar la intervención de los diferentes actores (organismos no gubernamentales, políticos, activistas y medios de comunicación).

MÉTODO

En este capítulo mostramos brevemente algunos resultados básicos de una investigación en marcha que se ha basado en una metodología con cierto grado de complejidad y que describimos a continuación, a los efectos de que se conozca el origen de los datos que vamos a presentar. Los datos que se mencionan en este trabajo han sido extraídos de Twitter, como fuente documental básica para este capítulo. A partir de la cadena de búsqueda “refugiados” en seis lenguas diferentes (alemán, español, francés, inglés, italiano y portugués) se extrae información de un año completo, desde mediados de diciembre de 2015 tras los ataques de París, hasta mediados de diciembre de 2016. Durante ese período se realizaron extracciones de tuits con todas las cadenas de búsqueda citadas con la ayuda del software NodeXL². Como paso previo al análisis del discurso, se aplicaron diferentes estrategias para el filtrado, la transformación y la codificación de datos. Para el procesamiento y el análisis de los datos hemos empleado, dependiendo de la tarea a emprender, diferentes paquetes de software (SPSS, Atlas ti y Gephi).

Nuestra muestra está integrada por 1.807.901 tuits en las lenguas citadas más arriba, sobre las que se han extraído los datos. Si se eliminan los retuits (RT) de esta serie de datos nos quedamos con un conjunto de 862.999 tuits. Para la identificación de diferentes tipos de discursos no

² NodeXL: <https://nodexl.codeplex.com/>.

es necesario contar con los RT, pues suponen una sobresaturación de los tuits originales. En este sentido, se preparó una base de datos que evitara la repetición innecesaria de contenido. En otros trabajos, donde el interés está más centrado en la difusión y el alcance de los tuits se tiene en cuenta la base de datos completa.

IDENTIFICACIÓN DE LOS DISCURSOS INTERNACIONALES SOBRE REFUGIADOS

El análisis de los tuits difundidos en varias lenguas permite identificar discursos públicos que parecen ser preponderantes. Se trata de mensajes normalmente no neutros (salvo algunos de carácter más informativos) que están orientados a señalar aspectos positivos o negativos relacionados con los refugiados, muchos de ellos con un fuerte contenido emocional (Gualda y Rebollo, 2016). En el primer caso, son normalmente discursos de apoyo a los refugiados en un sentido amplio, encontrándose una diversidad de tuits, entre los que destacan campañas de apoyo o pro-refugiados, valoraciones críticas respecto a las políticas europeas que se están llevando a cabo para abordar la crisis de los refugiados y diversos tipos de mensajes destinados a la sensibilización o a la reivindicación a favor de este grupo y de políticas de apoyo. Respecto a la cara menos amable, son normalmente discursos negativos de claro rechazo, con componentes racistas y xenófobos, que incluyen habitualmente argumentaciones estereotipadas que apoyan un discurso del miedo hacia este grupo social. Sintetizamos a continuación una muestra del abanico de expresiones de apoyo y rechazo hacia los refugiados identificadas en Twitter, incluyendo algunos ejemplos.

Discursos de apoyo a los refugiados en las redes sociales

En el conjunto de datos que hemos analizado la reivindicación de los derechos humanos ocupa un lugar relevante, sean aplicados a los refugiados en términos generales, o de forma particular a segmentos de la población hacia los cuales se expresa una mayor sensibilidad (niños y niñas, mujeres y mayores). En multitud de ocasiones se une la reivindicación de los derechos a campañas de apoyo específicas, muchas de ellas de carácter internacional, que frecuentemente se conectan entre sí, dando cuenta de

la participación de organismos internacionales en ellas, o de la relación entre movimientos sociales ubicados en países o regiones diferentes. Sería el caso de algunas campañas como las representadas a través de las etiquetas: #pasajesseguro³ (o #safepassage, #viessegures...), u otras como #EuropaProtege, etc., que han reclamado entre otras cosas corredores o vías de tránsito seguras para los refugiados, en alusión al artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 sobre el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas (Naciones Unidas, 1948).

En Twitter, junto a este discurso aparecen otros como el de la solidaridad y la justicia social. Por ejemplo, el uso de la etiqueta #humanrights suele acompañar a denuncias por violaciones de los derechos de los refugiados y una fuerte crítica hacia Europa por no dar respuestas rápidas a esta crisis. La prolongación en el tiempo de la misma es otro de los elementos que suscita una fuerte crítica, pues agrava la situación de los refugiados.

Los menores, las mujeres, y los mayores, aunque principalmente los dos primeros, son segmentos de población a los que continuamente se cita en Twitter cuando se produce la demanda de sus derechos, en un contexto discursivo donde se alude al no cumplimiento de los derechos humanos (por ejemplo, el de asilo, en situaciones de persecución). Los discursos textuales y visuales contenidos en los tuits se refieren tanto a la impotencia para solucionar la llamada crisis de los refugiados, como a la vergüenza que suscita la acción de la Unión Europea en este particular. Se habla de muertes, desapariciones, inseguridad, vulnerabilidad y diversos tipos de inclemencias (el hambre o el frío entre otras). Muchos tuits identifican estas dimensiones en mensajes muy expresivos y que tienen como objetivos denunciar, sensibilizar o llamar a la acción. Las fronteras, los “puntos calientes” y los lugares de tránsito son especialmente mencionados en relación a la vulnerabilidad de las mujeres y los menores -más aún si se trata de niñas-. Por otra parte, las dimensiones emocionales del discurso al referir estas problemáticas son aquí muy evidentes: impotencia, preocupación, miedo, horror, frustración, ira, vergüenza, pena, etc. Hay una llamada importante a la necesidad de la protección de los menores, acompañada de imágenes a través de las cuales se narra el drama vivido.

3 Marcha Europea por los Derechos de los Refugiados, 27 de febrero de 2016.

Tuits de apoyo



El nuevo Gobierno debe cumplir y defender el Derecho Humano de Asilo.

No más #UERfanos #PoletikaVigila



15 #fotos de @TIME para recordarles a lxs europexs que también fueron #refugiados positivfr.fr/migrants-refug ... #UERfanos #vergÜenza



Fuente: <https://twitter.com/>.

El rechazo explícito: discursos de odio, discursos racistas

Desafortunadamente encontramos en nuestra investigación que Twitter está lleno de mensajes negativos sobre los refugiados, difundándose una imagen pésima de los mismos, con claros componentes de incitación al odio y al racismo, normalmente amparados en tuits emitidos desde cuentas anónimas. Las consignas al respecto quedan perfectamente reflejadas en las etiquetas que se incluyen en los tuits, que muestran diferentes dimensiones de un discurso explícito de rechazo. Algunos de los eslóganes de rechazo más frecuentes en la serie de tuits que comprenden el periodo de un año que hemos analizado son:

Rechazo a inmigrantes: Un ejemplo de etiquetas frecuentes

#stopislam	#stopinvasion	#primerolosnuestros
#stopislamization	#nosdestruyen	#refugeesnotwelcome
#islamistheproblem	#nosreemplazan	#refugeesgohome
#islamfueradeue	#remigration	#fucksharia
#banislam	#defendeuropa	#raperefugees
#stopisis	#reconquistaya	

Fuente: Dataset Refugiados en Twitter (mediados de diciembre de 2015 a mediados de diciembre de 2016; <http://eseis.es/investigacion/big-data/refugees>).

Una mirada atenta a los tuits que contienen estas etiquetas permite observar pautas claras. Las etiquetas, especialmente las que se redactan en inglés, se comparten en tuits escritos en varias lenguas, incluso más lenguas de las seis de las que hemos extraído tuits para esta investigación. Similares contenidos racistas son identificados en los tuits completos publicados en varios idiomas. Entre los discursos más comunes, muy similares algunos a los que se han venido emitiendo internacionalmente desde el 11 de septiembre de 2001 en relación a la inmigración, se encuentran:

- » La recurrente asociación entre el Islam y el terrorismo, con continuas alusiones de rechazo, y también a los segmentos de población asociados: musulmanes, árabes, etc. (#islamistheproblem).
- » El discurso metafórico de la “invasión” (#stopinvasion), muy conocido en el ámbito de las migraciones, que añade ahora un énfasis por la defensa de Europa aderezado de innumerables metáforas guerreras en los discursos sobre “hordas” o “thousands of Muslims”, que además son criminalizados y clasificados como “ilegales”. Encontramos toda una línea discursiva en torno a este tema (#defendeurope). Entre las estrategias de defensa aparece el control de las fronteras, tanto promoviendo la expulsión, como la prohibición de entrada de inmigrantes asociados al Islam (#RefugeesNotWelcome) o la construcción de muros y vallas en las fronteras bajo el pretexto de aumentar así la seguridad ciudadana. En otro plano, en algunos escenarios, este discurso del miedo justifica que la ciudadanía pueda contar con armas (#progun).
- » Con un tono más político, pero entremezclado con el rechazo a los refugiados, emerge también la idea de abandonar la Unión Europea, en conexión con el Brexit, en tuits que ya se venían publicando mucho antes de que tuviera lugar el referéndum (#leaveEurope).
- » En todo ese conglomerado, en no pocas ocasiones, es frecuente encontrar la línea discursiva que enlaza terrorismo, Islam (como radicalidad religiosa) y violaciones de mujeres. #Raperefugees es una de las etiquetas que han venido articulando y clasificando estos discursos en Twitter. En este caso, durante un tiempo se aludía a los eventos de Colonia en la Nochevieja de 2015/2016. Posteriormente, la etiqueta sigue representando este tipo de discurso que presenta de forma generalizadora a un Islam homogéneo y esencialista que es un peligro para las mujeres.

Algunos de los tuits que siguen, a modo de ejemplo, permiten ver diferentes dimensiones de estos discursos, y cómo unos se conectan a otros. Las etiquetas que emplean algunos de los publicados en español son en inglés, lo que muestra el interés y los vínculos con el movimiento global anti-refugiados y anti-inmigración.

Tuits de rechazo



Fuente:
<https://twitter.com/>

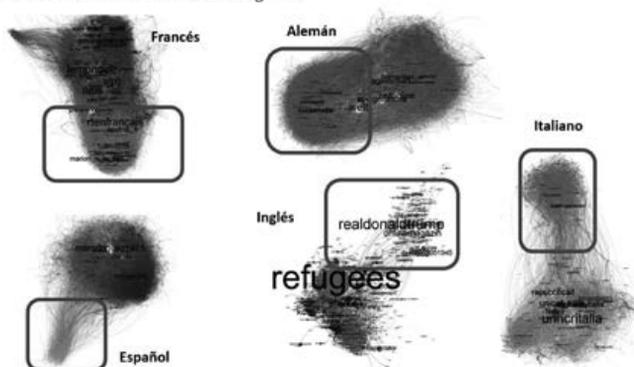
COMUNIDADES POLARIZADAS EN TWITTER RESPECTO A LOS REFUGIADOS

Por último, brevemente, si se entra en el detalle de analizar quién promueve este tipo de discursos aplicando técnicas de análisis de redes sociales, emergen diferentes comunidades de actores en todas las series de tuits que hemos analizado. Sin entrar en detalles por falta de espacio, a partir de los grafos que siguen, queremos llamar la atención sobre la identificación de comunidades anti-refugiados y anti-inmigración en Twitter. Estas comunidades tienen una gran cohesión interna y se encuentran patrones similares en cuanto a los contenidos que se difunden a través de discursos racistas y xenófobos. Se trata, por otra parte, en cada lengua, de comunidades conectadas fuertemente de manera interna, y a la vez claramente diferenciadas de las que manifiestan un discurso de apoyo a los refugiados y a la inmigración. Las tonalidades de cada grafo muestran la pertenencia a diferentes comunidades.

Se resalta en cada grafo la comunidad de actores conectados en Twitter con un discurso de mayor rechazo. Una exploración más profunda de estas comunidades permite ver cómo son constantes las declaraciones, comentarios o difusión de noticias en perjuicio de refugiados e inmigrantes. Los actores más populares en los tuits escritos en diferentes idiomas (medida matemáticamente aquí la popularidad a través del grado de entrada –menciones, retuits que reciben, etc.), cuando no se trata de actores escondidos bajo el anonimato, representan claramente una ideología de rechazo hacia los refugiados y la inmigración en el escenario político, normalmente en el ámbito de la ultraderecha. Una rápida mirada a las cuentas en Twitter más populares en cada red no deja lugar para las dudas sobre esta incitación al miedo, al odio, o al rechazo hacia estos colectivos (@realdonaldtrump, @davidjo52951945, @marion_m_le_pen, @matteosalvinimi, @islamlie2, @verdadesofenden, @isabelcatolica2, @platonchacal, @bonkekolja, @hartesgeld, @ronaldlaessig, etc.).

Redes de Twitter en torno a los refugiados

Redes de Twitter en torno a los refugiados



Fuente: Grafos elaborados con Gephi. Dataset Refugiados en Twitter (mediados de diciembre de 2015 a mediados de diciembre de 2016; <http://eseis.es/investigacion/big-data/refugees>).

MIRANDO AL FUTURO

La narrativa básica y las líneas argumentativas que hemos encontrado en Twitter respecto al tratamiento más negativo de los refugiados son muy similares (en cuanto a los contenidos elementales) a las que desde hace tiempo se vienen expresando en los discursos anti-inmigración en diferentes momentos históricos. La peculiaridad es que estos discursos se manifiestan en formato muy breve, como “microdiscursos” (Gualda, Borrego y Carpio, 2015), en los que para ser más efectivos se usan diferentes tipos de estrategias para condensar significados. Una de ellas es la elección de una etiqueta que represente de forma sintética la idea a transmitir. No faltan figuras como las metáforas, las exageraciones, las ironías u otras que acentúan algunos discursos. Además, una parte sustancial de las expresiones que hemos encontrado en Twitter cuentan con dos componentes adicionales: la conjunción como un todo discursivo de la combinación texto e imagen (foto o video – incluso en forma de GIF-) y el hecho de que el mensaje abreviado puede ser ampliado a través de la recomendación de alguna URL. Este patrón es altamente frecuente y común en los discursos de apoyo y de rechazo a los refugiados pues se trata del lenguaje de Twitter. Respecto a los contenidos, muchos son emocionales o pretenden suscitar la emergencia de sentimientos como el miedo

hacia los refugiados, porque #nosinvaden y #nosdestruyen, por ejemplo. Aunque en la otra cara encontramos igualmente la llamada emocional, unida al componente crítico: #vergüenza, ante las actuaciones de la Unión Europea en este particular.

Como subraya Bericat (2015), las emociones que experimentamos como humanos juegan un papel fundamental en todos los fenómenos sociales. En este caso, las emociones no solo están presentes continuamente en el escenario de Twitter, sino que estratégicamente los discursos que encontramos parecen querer suscitarlas para tener más impacto en la difusión de sus mensajes. La polaridad en las reacciones de los ciudadanos permite visibilizar claramente que las soluciones a la crisis de los refugiados no son fáciles en este terreno. Ante los problemas de convivencia e integración que viven muchos países que acogen refugiados e inmigrantes, el desafío principal es articular una serie de políticas responsables con los derechos humanos y con la promoción de una convivencia pacífica que evite el incremento del racismo y la xenofobia.

En un informe reciente, se sugiere emprender acciones destinadas a favorecer la integración a través de políticas que abarquen a la sociedad en su conjunto, más que solo y exclusivamente diseñar políticas para inmigrantes y refugiados. Se propone, por ejemplo, acercar a la población las vidas e historias personales de los inmigrantes, más que acentuar cifras y argumentos económicos; intentar involucrar a la sociedad en la reconstrucción de la confianza hacia lo público a través de diseños más colaborativos y multinivel o alinear y coordinar las políticas de integración, inmigración y asilo, con el objeto de garantizar el camino hacia la inclusión de los refugiados (Papademetriou, Benton y Banulescu-Bogdan, 2017).

No obstante, dado lo extremo de las posiciones encontradas en Twitter sobre este particular, que van desde la incitación al odio hasta la llamada a la solidaridad, resulta difícil pensar que pueda haber un acercamiento de posiciones tan alejadas. Estos resultados nos permiten reforzar la idea de que nos encontramos en un momento clave para el futuro desarrollo de Europa y Occidente, especialmente en lo que respecta a los aspectos relativos a la convivencia social. Si bien hay un camino abierto gracias a todo el trabajo realizado por las ONG (Save The Children, CEAR, Amnistía Internacional, etc.) y por ciudadanos anónimos que se han sumado a las campañas y reivindicaciones de apoyo a los refugiados convocadas

internacionalmente, la polarización encontrada en los posicionamientos respecto a esta llamada crisis de los refugiados refleja que la tarea pendiente es ardua. No es baladí, como destacan Guild y Grant (2017), que desde la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Declaración de Nueva York en 2016 (A/71/L.1), parezca que comienza a esbozarse un camino que diferencia las políticas migratorias de otras como las de la seguridad nacional y su orientación hacia el terrorismo. Quizás pueda empezar a marcar una senda que vaya minimizando la polaridad expresada en los medios sociales, por el efecto multiplicador que pueda tener sobre otras instituciones, organizaciones sin ánimo de lucro y la misma ciudadanía.

Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/71/L.1: Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (19 de septiembre de 2016). En <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/71/L.1> (Acceso: 9 de mayo de 2017).

Bericat, E. (2015): “The sociology of emotions. Four decades of progress”. *Current Sociology*, vol. 64 (3), pp-1-23. DOI: 10.1177/0011392115588355.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, CEAR (2016): *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*. En http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf (Acceso: 17 de febrero de 2017).

Gualda, E. y Rebollo, C. (2016): “The refugee crisis on twitter: a diversity of discourses at a European crossroads”. *Journal of Spatial and Organizational Dynamics*. vol. 4 (3), pp. 199-212. En <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/13624>.

Gualda, E.; Borrero, J.D.; Carpio, J. (2015): “La ‘Spanish Revolution’ en Twitter (2): Redes de hashtags (#) y actores individuales y colectivos respecto a los desahucios en España”. *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, vol. 26 (1), pp.1-22. En <http://revistes.uab.cat/redes/article/view/v26-n1-gualda-borrerodiaz-carpio>.

Guild, E. y Grant, S. (2017): “What role for the EU in the UN negotiations on a Global Compact on Migration?”, Centre for European Policies Studies, marzo (5). En <https://www.ceps.eu/publications/what-role-eu-un-negotiations-global-compact-migration> (Acceso: 9 de mayo de 2017).

International Organization for Migration, United Nations High Commissioner for Refugees, United Nations Children's Fund (2017): *Refugee and Migrant Children -Including Unaccompanied and Separated Children- in the EU. Overview of Trends in 2016*. Interagency Factsheet on refugee and migrant children and UASC in Europe 2016. En <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/55971> (Acceso: 20 de abril de 2017).

Internet World Stats (2017): *Internet World Stats. Usage and Population Statistics*. En <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>.

Naciones Unidas (1948): *La Declaración Universal de Derechos Humanos*. En <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

Newland, K. (2016): *New Approaches to Refugee Crises in the 21st Century: The Role of the International Community*. Washington, DC: Migration Policy Institute. En <http://www.migrationpolicy.org/research/new-approaches-refugee-crises-21st-century-role-international-community> (Acceso: 20 de enero de 2017).

Papademetriou, D.G.; Benton, M. y Banulescu-Bogdan, N. (2017): *Rebuilding after Crisis: Embedding Refugee Integration in Migration Management Systems*. Washington, DC: Migration Policy Institute. En <http://www.migrationpolicy.org/research/rebuilding-after-crisis-embedding-refugee-integration-migration-management-systems> (Acceso: 2 de mayo de 2017).

Statista (2017): "Number of active Twitter users in leading markets as of May 2016 (in millions)". En *Statista - The Statistics Portal*. En <https://www.statista.com/statistics/242606/number-of-active-twitter-users-in-selected-countries/> (Acceso: 9 de abril de 2017).

United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR (2016): *Global Trends 2015*. En <http://www.unhcr.org/uk/global-trends-2015.html> (Acceso: 5 de febrero de 2017).

Weller, K. (2014). "Twitter and Society. An introduction". En Katrin Weller et al. (ed.), *Twitter and Society*. New York, Peter Lang Publishing Inc., pp.29-38.

INTOLERANCIA, DISCURSO Y VICTIMAS DE DELITOS DE ODIIO

ESTEBAN IBARRA

Esteban Ibarra se presenta a sí mismo mediante una frase del poeta chileno, Neruda, "confieso que he vivido". Activista comprometido con la dignidad humana, la libertad, igualdad, tolerancia y la solidaridad hacia los oprimidos y personas vulnerables.

Incansable luchador antifranquista, por lo que le privaron de libertad en la cárcel de Carabanchel, en Madrid.

Nació en el seno de una familia de trabajadores, de ideas de izquierda, con abuelos republicanos y socialistas; en tiempos de la dictadura, su padre era obrero del metal y colaboraba con CC.OO.

Esteban tiene una amplia experiencia profesional pues empezó a trabajar a la edad de quince años. Trabajó como administrativo, profesor de matemáticas, director deportivo, educador en comunicación, periodista, entre otros ámbitos profesionales. Estudió dos años la carrera de Ingeniería de Minas hasta que el régimen franquista le impidió seguir la carrera. Es Licenciado en Ciencias económicas con especialidad en Desarrollo y Estructura Internacional.

Desde hace más de 25 años dirige programas de sensibilización de Movimiento Contra la Intolerancia, su Oficina de Solidaridad con la Víctima y el Informe Raxen (discursos de odio).

Un tsunami deshumanizador se expande por Europa, con múltiples expresiones que ponen en cuestión los valores democráticos sobre los que se ha estado construyendo el edificio europeo. Aún no están enterados los episodios del horror del nazismo, del fascismo y una nueva ultraderecha emerge con raíces del pasado, vuelve al son de marchas con antorchas, persecuciones de gitanos, brotes de violencia antisemita, intolerancia xenófoba, incendio de mezquitas y centros de inmigrantes y refugiados, negrofobia, rechazo a la libre orientación sexual, y sobre todo crímenes de odio, asesinatos alimentados por la negación de la dignidad del diferente, una intolerancia que además aprovecha el horror del terrorismo yihadista, en un contexto de crisis multidimensional. Golpea sin miramiento alguno a los valores democráticos, destruye conceptos y usa lenguajes que banalizan la memoria y que incitan a la acción, expanden por redes sociales e internet el odio sin límites. No solo se daña la igualdad, suspende la libertad y quiebra la solidaridad, también ataca a la dignidad intrínseca de la persona, a lo valioso en sí de los seres humanos, como un retorno a las jerarquías que antaño definía el “Instituto para la Higiene Racial” del nazismo, aunque esta vez de la mano del victimismo ultranacionalista e identitario. Esa es la Europa de la Intolerancia que nos amenaza.

Los resultados electorales son más que inquietantes, actuales y sus previsiones, ya sea en Francia, Gran Bretaña, Holanda o en los países escandinavos, bien en Austria, Italia o Países Bajos, como las preocupantes situaciones de Grecia y Hungría. El escenario en general nos muestra el avance de la extrema derecha, desde las elecciones europeas que rubrican los resultados locales y nacionales, el escenario es cada vez difícil. Merece la pena significar la vergüenza que supone o debería suponer para Europa la presencia de partidos neonazis como el griego Amanecer Dorado con fuerte representación en el Parlamento y con un activismo violento hacia inmigrantes y otras minorías; o el húngaro Jobbik que desfila uniformado por las calles y las milicias que atacan a gitanos, además de defender en el parlamento que todas las personas de origen judío deben ser fichadas y registradas por “razones de seguridad”. Y estos no son hechos aislados, obedecen a un patrón de intervención estratégica donde la alargada sombra del neofascismo, populismos e integristas diversos, alimentados por intereses poderosos, salen del subsuelo, influyendo y asustando a los partidos democráticos convencionales, quienes con un liderazgo débil corren a modificar sus políticas aceptando sus postulados y ahondando el problema en esta Europa que vive una crisis sistémica.

Hay quienes se empeñan en ver a todos los inmigrantes como delincuentes, a los musulmanes como unos fanáticos o unos terroristas, a todos los judíos como criminales sionistas ávidos de poder y dinero, en deslegitimar y negar a la izquierda y la derecha democrática, en estigmatizar a gitanos y homosexuales, subalternizar a la mujer y fomentar el odio misógino, enfrentar a cristianos y a otras confesiones o convicciones, en alimentar el odio indiscriminado contra cualquier colectivo por religión, nacionalidad, etnia o razón de género, o cualquier otro factor diferencial, en definitiva, en hacer crecer la intolerancia en el planeta tierra. Debemos evitar caer en estas generalizaciones y visiones que distorsionan la realidad e impiden la convivencia y la armonía de la diversidad. Debemos apostar por la defensa de una personalidad social solidaria con la diversa condición humana, frente al individualismo – gregarismo que nos cosifica y oprime conforme a los intereses de la dictadura de mercado.

La crisis económica, la corrupción, el agotamiento de las opciones democráticas de izquierda y derecha, junto con una globalización más que cuestionable, regresiva en derechos civiles y sociales, generadora de grandes bolsas de protesta que desdican la unanimidad con que se presenta y sobre todo, un más que cuestionable proceso de integración y construcción europea, hegemonizada y liderada con escasa sensibilidad social, muy al dictado de los grandes intereses financieros internacionales, abren todo un campo de posibilidades a una extrema derecha que va a añadir a su paquete de demagogia política antieuropeísta, xenófoba y antisemita: el miedo y el rechazo al islam en todo el continente, acompañan al antisemitismo a quien se le acusa estar detrás de la crisis económica y de desarrollar una conspiración para destruir la identidad europea. No obstante, parece que hay poderes están tratando de sentar las bases para que se produzcan estallidos de odio irracional e indiscriminado en todas las direcciones: odiar a rusos, a americanos, a musulmanes, a judíos, a cristianos, a gais, a inmigrantes, a mujeres, a los pobres, a derechistas, a izquierdistas, ..., hay quienes están empeñados en conseguir que nos enfrentemos y que cada uno tenga su propio enemigo al que odiar. Así, mientras nos dejamos arrastrar por el odio hacia el artificial enemigo creado, un odio transversal que interactúa y se interalimenta, somos fácilmente manipulables por aquellas élites que de verdad ostentan el poder real y nos niegan el reparto de la riqueza, el ejercicio democrático e instituyen la desigualdad de trato como ruta previa a horizontes inquietantes.

Resulta necesario un **enfoque holístico**, también **fenomenológico e histórico** que apunte a la raíz del problema, que es la **construcción social de la intolerancia**, lo que la alimenta e incluso su causa última, una concepción no democrática del poder; implica tener presentes los errores del pasado para no repetirlos, construir una Europa del “nunca más” como expresaron los sobrevivientes del horror de nuestra tragedia, desterrar de una vez por todas esa sensación de vivir en una Europa “sospechosa” de lo peor, avanzar por el humanismo proclamado en la Declaración de derechos y deberes del 10 de diciembre de 1948 para conseguir un esperanzador continente, en armonía con el planeta entero, alcanzable desde el gran conocimiento que disponemos, y sentirnos orgullosos de una evolución de la humanidad que destierra la violencia y la intolerancia, que construye una sociedad en la que prevalezca y se fomente el respeto a los derechos humanos, a la igualdad, la no discriminación y la tolerancia.

El crecimiento de la intolerancia en el discurso público, en las políticas hacia la inmigración y las minorías étnicas y sociales, la expansión del populismo xenófobo en Europa, así como la emergencia de una criminalidad basada en el rechazo y negación de la diversidad, no son sino los síntomas de una triple crisis en Europa cuyos pivotes tienen en lo económico, uno de los mayores desastres financieros de la historia; en lo político-institucional, el descrédito de sus gestores alimentado por la corrupción, el despotismo antidemocrático y la construcción institucional en desafecto con la ciudadanía; en lo social, el desmantelamiento de los “estados de bienestar” puestos en pie tras la II Guerra Mundial eliminando importantes conquistas sociales y ciudadanas. Sin embargo no se debe mirar a Europa al margen de lo que está pasando en el Mundo, eso sería un eurocentrismo que nos oculta que vivimos una realidad con más de medio centenar de guerras por el poder y los recursos, el atesoramiento de los más ricos en contraste con el hambre y miseria de millones de los más pobres o el incremento de la intolerancia criminal que se extiende por todos los continentes.

Además se observan con nitidez posiciones planetarias contrarias a la globalización de los derechos humanos y de los valores democráticos que coinciden con un resurgimiento de integristas y totalitarismos a gran escala que amenazan con dar al traste las conquistas democráticas y sociales de la historia de la humanidad. Estamos

ante la **Mundialización de la Intolerancia**, realidad que se evidencia por sus frutos al alentar el odio, la discriminación y la violencia al “diferente”, desde el racismo y neofascismo en occidente, hasta los fanatismos religiosos y terrorismos integristas en otras latitudes. Así lo ha señalado en reiteradas ocasiones la Asamblea General de Naciones Unidas, especialmente frente al neonazismo en una reciente resolución del 20 de diciembre de 2012, donde destaca *“la importancia de cooperar estrechamente con la sociedad civil y los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos a fin de contrarrestar eficazmente todas las manifestaciones de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, así como a los partidos políticos, movimientos y grupos extremistas, incluidos los grupos neonazis y de cabezas rapadas y los movimientos similares de ideología extremista”*.

La globalización, el desarrollo de las comunicaciones (Internet y Redes Sociales), el mercado económico y laboral planetario, y otros factores globales han generado un escenario favorable a la xenofobia, buque insignia de las distintas encarnaciones de la Intolerancia; la dualidad ambivalente de las migraciones, su necesidad y rechazo a la vez, han vuelto atrás la historia alimentando la “cosificación” de las personas, como sucede con el inmigrante, reducido simplemente es mano de obra, a un recurso productivo en sociedades que interpretan que no es un ser humano con atributos radicados en la dignidad de las persona. Sencillamente cuando se le necesita se obtiene, ya sea regular o irregularmente, con control de flujos migratorios o sin ellos, con integración o marginación, con apoyo al desarrollo de su país de origen o con su abandono a la miseria. Y cuando no se necesita: pues que se vaya! Se le anima a marcharse, se le expulsa, deporta e incluso se le convierte en criminal, y que no entren, ahí están de testigo las aguas de Lampedusa, Trípoli o el Estrecho como cementerios y por si acaso las concertinas en las vallas, y si no es suficiente, como dijo un líder ultra italiano, sacamos a los buques para bombardear pateras. La intolerancia xenófoba es el gran instrumento, un peligroso instrumento, que abre puertas y camino de forma terrible a otros acompañantes de la intolerancia generalizada: racismo, xenofobia, antisemitismo, islamofobia, antigitanismo, homofobia, neofascismo, negrofobia, misoginia, aporofobia... no es solo patrimonio de todo el continente europeo, también se globalizan porque la intolerancia amenaza al mundo.

Es un hecho y no es cuestionable, pese a la dificultad de su registro, la intensificación actual de los actos de intolerancia, violencia, terrorismo, xenofobia, nacionalismo agresivo, racismo, antisemitismo, islamofobia e intolerancia religiosa, exclusión, marginación y discriminación perpetrados contra minorías nacionales, étnicas y lingüísticas, contra personas por su orientación sexual e identidad de género, hacia mujeres, discapacitados o personas de más edad, hacia refugiados, migrantes, inmigrantes y grupos vulnerables de la sociedad, contra “los otros”, personas diferentes a quienes se sitúan en grupo diferenciado a estigmatizar, incluidas las personas que ejercen su derecho de libre opinión y expresión o defienden la universalidad de los derechos humanos, es un hecho indiscutible que amenaza la convivencia en paz y la democracia en el plano nacional e internacional, además de ser un obstáculo para el desarrollo humano.

La xenofobia y el rechazo a los refugiados e inmigrantes avanza en Europa y lo hace de la mano del crecimiento de la islamofobia, alimentada con el argumento de los atentados terroristas que en un ambiente de horror posibilita el avance del discurso de intolerancia, de reacciones y manipulaciones orientadas a la expansión del odio y el rechazo a los musulmanes, a quienes el estigma de la invasión y terrorismo va a golpear con fuerza en todos los rincones europeos, en especial en las redes sociales e Internet. Y es en este contexto se observa y produce el avance de la xenofobia política en Francia, Gran Bretaña y Dinamarca; también en Holanda, Bélgica, Alemania y Austria; incluso de partidos descaradamente neonazis como Amanecer Dorado en Grecia, Attaka en Bulgaria y el Jobbik de Hungría, sin olvidar el neonazismo en Ucrania, y su homónimo, el extremismo y terrorismo yihadista del otro lado del Mediterráneo, el populismo en USA o el crecimiento de las milicias racistas al otro lado del Atlántico Norte, en un planeta plagado de guerras, persecuciones y miserias.

Son tiempos inquietantes que nos llevan a preguntarnos si **“desprecian-do a la humanidad”** se puede gestionar el mundo; si hay quien nos quiere ubicar en el **“todos contra todos”** para asegurar su poder oligárquico; si hay quien nos quiere **“sin memoria”** de nuestro pasado reciente para no percibir que, como antaño, el genocida habita entre nosotros; si hay quien quiere instalar un **“vale todo”** que concreta la ruptura ética por alcanzar poder; si hay quien quiere poner punto final en la **“esperanza en el ser humano”** tras numerosas señales ante las que nos sentimos impotentes. En verdad, vivimos momentos inquietantes alimentados por el clima del

“miedo al otro”. El miedo a que el otro nos quite lo que sea, el miedo al diferente porque es distinto, el miedo a la agresión imaginaria, el miedo a quien no queremos conocer porque eso nos reclamaría responsabilidad; y es ahí donde crece el odio, al que si se le añade un quantum de estigma, un poco de ideología y un mucho de fanatismo exacerbado con propaganda, tenemos una bomba más potente que la nuclear como nos recuerda la memoria del Holocausto y otros genocidios cometidos por los “humanos”. Y para ello se explota el odio, se socava y barre la democracia, se asesina la tolerancia y se destruye la convivencia y la paz.

El discurso de odio precede al delito

Al igual que la propaganda precede a la acción, el discurso de odio se encamina y pretende suspender derechos y libertades como los derechos a vivir sin miedo o intimidación, el derecho a la dignidad de la persona, tanto individual como colectiva, a la igualdad de trato sin ningún tipo de discriminación o marginación, en definitiva, el derecho a ser diferentes pero iguales en tener derechos y libertades fundamentales. Los numerosos asesinatos monitorizados en España, desde la muerte de Lucrecia Pérez (1992), los miles de delitos de odio registrados desde comienzos de los años 90, ni se deben, ni se pueden interpretar como meros episodios aislados, al margen de un contexto de clima social de intolerancia hacia personas diferentes a las que niega respeto, aceptación y aprecio; un contexto alimentado por un discurso de odio que alienta la estigmatización, exclusión, hostilidad, fanatismo, agresividad y violencia contra el “otro”, el distinto, hacia colectivos vulnerables y personas en riesgo. Un escenario en sintonía con el tsunami de xenofobia que se vive en Europa y la mundialización de la intolerancia.

El discurso de odio **viene a referir** a aquellos discursos, en muchos casos punibles penalmente o al menos sancionables civil o administrativamente, difundidos de manera oral, escrita, en soporte visual, papel o audio, en los medios de comunicación, o internet, u otros medios de difusión social, incluidos cartelería, pancartas u otros medios de distribución social, que concreten y alienten conductas que niegan dignidad e iguales derechos a personas, de colectivos minoritarios o mayoritarios, a grupos vulnerables y gentes en riesgo por ser distintos, pudiendo adoptar diversas formas de intolerancia como racismo, xenofobia, antisemitismo, islamofobia, cristia-

nofobia, LGTBIfobia, antigitanismo y gitanofobia, misoginia y sexismo, aporofobia, etnonacionalismo y cualquier otra construcción que implique rechazo, desprecio e irrespeto al prójimo y a sus inalienables derechos humanos. Es una de las concreciones fenomenológicas del discurso de intolerancia que se proyectan junto a discursos de discriminación, prejuiciosos o de estigmatización.

La conclusión que emerge desde la experiencia histórica europea es clara. El discurso de odio racista y antisemita **fue el precedente del Holocausto**, como la incitación al odio étnico en la antigua Yugoslavia precedió a la guerra y a la “limpieza étnica”. Hoy en toda Europa, la violencia racista viene siempre precedida por el discurso del odio. Es un fenómeno peligroso que nadie pone en duda, no es una simple opinión, sino el veneno que causa sufrimiento y muerte. Así lo entendió el Comité de Ministros del **Consejo de Europa** en su resolución (20) de 1997 definiendo que *“abarca todas las formas de expresión que **propaguen, inciten, promuevan o justifiquen** el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo u otras las formas de odio basadas en la intolerancia, incluida la intolerancia expresada por agresivo nacionalismo y el etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, los inmigrantes y las personas de origen inmigrante”*.

Este concepto sería complementado por la **Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)** organismo del mismo Consejo de Europa en marzo de 2016, mediante su Recomendación nº 15, donde reitera que debe entenderse *“como **fomento, promoción o instigación**, en cualquiera de sus formas, del odio, la humillación o el menosprecio de una persona o grupo de personas, así como el acoso, descrédito, difusión de estereotipos negativos, estigmatización o amenaza con respecto a dicha persona o grupo de personas y la justificación de esas manifestaciones por razones de “raza”, color, ascendencia, origen nacional o étnico, edad, discapacidad, lengua, religión o creencias, sexo, género, identidad de género, orientación sexual y otras características o condición personales”*.

El discurso de odio **es un discurso de agresión** que incluso puede ser un discurso de guerra. Se alimenta y alienta **la dinámica de la Intolerancia** y su resultado es letal. Una dinámica que comienza por **“estigmatizar”** al “otro” negando su “valor humano” (dignidad) por ser

diferente, por distinto, para después someterlo a un proceso de **“des-humanización”**, alimentado por mitos y falsas imágenes que calan en el subconsciente social (los inmigrantes son delincuentes, los negros poco inteligentes, los homosexuales son enfermos, los judíos avaros, los gitanos traficantes, los musulmanes terroristas, los minusválidos una carga social inútil, etc.). Después los mayoritarios se **“victimizan”** con sentimientos de recelo, miedo y amenaza, sentimientos de sufrimiento por cargas que considera injustificadas o por cualquier otro factor que lo estimula y finalmente da, comienzo a las **hostilidades**, tras interiorizar la comunidad prevalente, a algún nivel, el **“miedo a la agresión”** por los diferentes.

El discurso de odio se construye con **estrategia**, no es un prejuicio espontáneo aunque se alimente de ellos, utiliza y sirve a estrategias desinformativas, donde la elemental mentira o la omisión de la verdad, junto a diferentes mecanismos inductivos de desinformación, el uso de vocablos y frases como instrumentos desinformativos, la fabricación de hechos informativos, rumores y noticias falsas entre otros, construyen un importante arma que hoy, gracias a la potencia de difusión de internet y las redes sociales acaban causando estragos en la opinión pública llegando a provocar sucesos, daños y situaciones de desestabilización impensables en momentos anteriores.

El discurso de odio especialmente **no debe tener cabida** en los medios de comunicación, en Internet y en redes sociales, debido a su impacto dañino, lugares que hoy son campos de batalla donde se libra la lucha por la hegemonía cultural, en una guerra que la intolerancia ha emprendido contra la democracia. Los profesionales de la información deben interpretarlo conforme a su propia ética profesional evitando dar voz al discurso de odio y a las organizaciones que lo promueven. Los medios no deben convertirse en plataformas de propaganda racista y de otras formas de intolerancia, aunque algunos lo son y otros lo consienten en sus foros mal administrados. Discurso que según su gravedad debe ser penalizado, sancionado, repudiado o enviado al ostracismo.

Libertad de expresión, no es libertad de agresión

Quienes propagan el discurso de odio para la defensa de su acción enarbolan la “libertad de expresión”, pero en verdad lo que reclaman es **“libertad de agresión”**, impunidad para insultar, degradar, despreciar y denigrar, para promover prejuicios, burlarse y humillar, para intimidar, acosar y hostigar, para excluir, marginar y discriminar, para difamar, ridiculizar e inventar mentiras, para incitar a la violencia, concertar agresiones y cometer crímenes, incluidos crímenes de lesa humanidad, por intolerancia que es negación del prójimo por su posible pertenencia, real o supuesta, a una categoría humana definida por el sujeto agresor, quien reduce la personalidad de la víctima a una categoría social, alentando la dinámica de odio en base a una “raza”, orientación sexual, lengua, condición socioeconómica, ocupación o aspecto físico (color de piel, peso, pelo), por su origen territorial, nacional o étnico, identidad cultural, convicciones religiosas e ideología, por su opinión política, moral o de otra índole, por su edad, profesión, identidad y razón de género, características genéticas, por discapacidad intelectual o física, enfermedad, estado serológico o cualquier otro factor de significación de las diferentes manifestaciones de la condición humana.

No obstante no es fácil la denuncia del discurso de odio por múltiples motivos que van desde la desconfianza institucional hasta la dificultad de identificar al perpetrador, transitando también por el desconocimiento legal o la indolencia institucional. Avanzar en la lucha contra el discurso de odio en su dimensión delictiva precisa tener presentes las conclusiones del Consejo Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea (JAI) para combatir los crímenes de odio en la Unión, aprobadas el 6.12.2013. Entre las medidas propuestas planteaba: *“Asegurar la rápida y efectiva investigación y procesamiento de los Delitos de Odio, certificando que la posible motivación por intolerancia es tenida en cuenta durante todo el proceso penal. Tomar medidas apropiadas para facilitar la denuncia de los Delitos de Odio por parte de las víctimas y en tanto sea posible también de las asociaciones que les apoyen, incluyendo medidas para fomentar la confianza en la policía y otras instituciones. Recoger y publicar datos comprensibles y comparables sobre Delitos de Odio, en la medida de lo posible que incluyan el número de incidentes denunciados por el público y el registrado por las autoridades y cuerpos de seguridad; el número de condenas; los motivos escondidos tras esos crímenes; y los castigos impuestos a los agresores.”*

Tras la denuncia y la instrucción del procedimiento, no siempre bien realizada, llega el enjuiciamiento, confrontándose con argumentos basados en la “libertad de expresión”, en general usados por neonazis, racistas y otros grupos extremistas que promueven el odio basado en la intolerancia y que obvian, conscientemente, el **artº 20.4 de la Constitución Española** que afirma que: *“estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia”*.

Así lo evidenciaron sentencias del Tribunal Supremo sobre las organizaciones neonazis **Hammerskin y Blood and Honour**, entre otras, incluso una reciente sentencia del Tribunal Constitucional del 22 de julio de 2015 ante un recurso de amparo por delito de injurias a la Corona, donde se alegaba libertad ideológica y de expresión, donde el Alto Tribunal manifestó que: *“la libertad de expresión no es, en suma, un derecho fundamental absoluto e ilimitado, sino que tiene lógicamente, como todos los demás, sus límites, de manera que cualquier expresión no merece, por el simple hecho de serlo, protección constitucional, toda vez que el art. 20.1 a) CE **“no reconoce un pretendido derecho al insulto”** (SSTC 29/2009, de 26 de enero; 77/2009, de 23 de marzo, y 50/2010, de 4 de octubre). En consecuencia, este Tribunal ha declarado repetidamente que quedan fuera de la protección constitucional del art. 20.1 a) CE “las expresiones indudablemente injuriosas o sin relación con las ideas u opiniones que se expongan y que resulten innecesarias para la exposición de las mismas”. Es decir, las que, “en las concretas circunstancias del caso sean ofensivas u oprobiosas”. Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha afirmado que “[l]a tolerancia y el respeto de la igual dignidad de todos los seres humanos constituyen el fundamento de una sociedad democrática y pluralista. De ello resulta que, en principio, se puede considerar necesario, en las sociedades democráticas, **sancionar e incluso prevenir todas las formas de expresión que propaguen, inciten, promuevan o justifiquen el odio basado en la intolerancia**” (STEDH de 16 de julio de 2009, caso Féret c. Bélgica, § 64), del mismo modo que la libre exposición de las ideas no autoriza el uso de la violencia para imponer criterios propios”*.

Sin embargo una dinámica perversa amenaza la defensa de la víctima, en especial en internet y en las redes sociales, sustentada en el **abuso de derecho** y que viene a considerar que “nada es para tanto” y que es una forma de “censura” limitarse con el discurso de odio. Es la banalización del mal y contrasta con el avance humanista en el ordenamiento jurídico y la posición de los altos Tribunales. Son acciones de una dinámica tendente a la destrucción de los derechos o libertades de personas y colectivos reconocidos en Tratados Internacionales como el Convenio Europeo de los Derechos Humanos, o como el Tribunal Constitucional que en su día evidenció, en sentencia condenatoria contra León Degrelle por denuncia de Violeta Friedman, cuando este sujeto negó el Holocausto y humilló a las víctimas. En este sentido la **Decisión Marco de Derecho Penal y el Convenio contra la Ciber-delincuencia racista y xenófoba**, bien reflejados en el artº 510 del Código Penal, suponen una respuesta positiva a este tipo de acciones, conductas trivializadas y hasta ahora, prácticamente impunes.

En consecuencia, conviene no minimizar el impacto tanto del discurso como del delito de odio pues les acompaña un mensaje que a todos nos advierte, de que existe voluntad profunda de quebrar la dignidad de las personas, en especial, a quien ellos estigmatizan y quieren suspender sus derechos y libertades fundamentales. Esa es la matriz del crimen de odio, **la agresión a personas por lo que son**, por su origen étnico, religioso, ideológico, territorial o cualquier otro factor que les asignen y no por lo que hacen o realizan; algo fácil de entender con solo recordar Auschwitz, pues las víctimas de hoy son semejantes a las que ya lo fueron en los años 40, y que nos debería llevar a considerar todo ello no desde una visión juricista occidental, sino de alcance universal de justicia que considere el crimen de odio de manera global, en la perspectiva de interpretarlo como ataque criminal hacia las personas con independencia de los sistemas jurídicos y regímenes a los que esté sometido. El crimen de odio debe ser considerado un **crimen de lesa humanidad**.

Queda pendiente para otros hechos de inferior gravedad como otros actos de intolerancia, odio y discriminación, acabar con su impunidad y apreciarlos como **infracciones sancionables por vía administrativa**, en especial en las redes sociales e internet donde estos hechos están a la orden del día; todo ello sin menoscabo de la

libertad de expresión que ampara la necesaria lucha ideológica y el necesario impulso de un contradiscurso, urgente, como reclama la razón y la conciencia, junto a la *educación para la tolerancia y a los derechos humanos*, la debida reacción cívica de todas las instituciones que se tengan por democráticas.

Asistencia a Víctimas de Delitos de Odio

Como apuntamos, la dinámica de la intolerancia es simple y letal, comienza por reducir la realidad de una persona a un estereotipo del grupo social al que pertenece o le identifican, que es sobre quien se construye el prejuicio, el tópico o el dogma, para que debidamente estimulado concluya criminalizando a esa minoría por supuesta amenaza social. El diferente, conforme al prejuicio negativo, no solo es “menos humano” sino que, sometido a una difamación continua, solo puede ser interpretado como un criminal en potencia e incluso como afirmaba el nazismo, subhumanos e impuros. Finalmente desde la intolerancia, no solo es posible la **discriminación** (trato menos favorable), también el **delito de odio** (agresión criminal) sobre la víctima o sus bienes por el simple hecho de ser miembro de ese colectivo, o ser identificado como tal por su condición social, religiosa, cultural, étnica, orientación sexual o cualquier otra circunstancia diferencial, una violencia protagonizada por unos verdugos que se creen legitimados para proceder a la limpieza “identitaria”.

Los grupos de intolerancia que la impulsan, de entrada no consideran a los seres humanos en su individualidad, comienzan por “estereotipar” al otro, al diferente, al distinto. Las personas estereotipadas son sometidas a un proceso de **“deshumanización” y “cosificación”** alimentado por prejuicios y falsas imágenes que calan en el subconsciente social (según sus calificaciones: los inmigrantes son delincuentes, los negros son monos, los homosexuales pervertidos, los judíos usureros, los gitanos ladrones, los musulmanes terroristas, los mendigos son escoria, los minusválidos inútiles, etc.). Después tienden a victimizar a la sociedad mayoritaria a partir de sentimientos de recelo, miedo y amenaza, sufrimiento por las cargas sociales que

considera injustificadas o cualquier otro factor que estimule el rechazo victimista. Finalmente comienzan las hostilidades tras haber interiorizado la “deshumanización” del otro y el “miedo a la agresión” del diferente. Por cualquier hecho, el “otro”, persona o colectivo, siempre es el culpable y se abre la puerta a la hostilidad, discriminación o violencia por odio. Es a partir de esa base de intolerancia cuando es posible la agresión, por el simple hecho de ser parte de un colectivo, por su identidad o condición social, de esta forma el grupo o el **“lobo solitario”** se siente legitimado para proceder a la limpieza étnica y social, para curar la “infección” recurriendo al crimen, incluso al **terrorismo de odio**.

En toda Europa, aunque en muchos países no exista información oficial sobre infracciones de discriminación y delitos de odio es una evidencia que se están cometiendo por prejuicios o animadversión social hacia el gitano, magrebí, indigente, negro, latino, chino, rumano, turco, pakistaní, musulmán, judío, discapacitado, homosexual, travestido u otra condición de pertenencia a un colectivo estigmatizado. Estos comportamientos se producen de forma cotidiana tanto en el ámbito laboral, en el acceso a la vivienda o en la escuela, en lo político e incluso en el ámbito del ocio, cultural o deportivo, donde ni para jugar al fútbol existe “igualdad de trato”, asumiendo lemas xenófobos “los de casa primero”. En sus manifestaciones más graves, las víctimas pueden sufrir amenazas, injurias, calumnias, ataque a su vivienda o empresa, vandalismo, pueden ser víctimas de la propaganda racista y de agresiones físicas.

Sin embargo la naturaleza de la mayor parte de estos sucesos **no es evidenciada con el agravante que esta conducta conlleva y el reconocimiento de ser víctima de delito de odio**. En la mayoría de los casos la investigación se limita a recogerlos como riñas de jóvenes, ajustes de cuentas o crímenes no aclarados. La consecuencia es que se priva a la víctima del reconocimiento del problema e incluso de su condición, situándola en el mismo plano que los verdugos y produciéndose en la mayoría de los casos, una segunda victimización que conlleva una individualización del drama, su aislamiento y la constatación de que el Estado minimiza o banaliza la agresión. Ejemplo de gran indefensión son los

inmigrantes “sin papeles” quienes por el miedo a que su denuncia como víctimas de un ataque xenófobo repercuta en expulsión del país, evitan realizarla; también los “sin techo”, inermes ante una venganza de respuesta a su denuncia de agresiones en la calle, deciden no presentarla, cuando el 40% de ellos en nuestro país ha sufrido ataques, o los homosexuales a quienes el hecho de denunciar les obliga a “salir del armario”, así como otras personas de colectivos vulnerables (prostitutas, travestis..) que ven riesgos objetivos para su privacidad y seguridad. A todo ello hay que sumar la disuasión y desánimo inducido por aquellos agentes de seguridad que comentan a la víctima que no denuncien “porque no va a servir para nada”.

Es fundamental perseguir los **delitos de odio** porque **causan un gran impacto** en comparación con el delito común, pues envían este duro mensaje a comunidades enteras: **«Negamos vuestro derecho a ser parte de la sociedad»**, persiguiendo amedrentar al resto del colectivo de identidad o pertenencia. Al atacar a una persona están atacando a todas las similares, porque ni la víctima, ni su colectivo a quien también victimizan, pueden o quieren cambiar aspectos que los caracteriza. Esto siempre aparece disociado, produciendo invisibilidad del alcance real del problema; una conciencia que comienza a preocupar en Europa de forma tardía. Existen bastantes referencias al respecto suscritas por los Estados, aunque es preciso señalar la Declaración de Naciones Unidas de 1985, que define a **las víctimas** como *“las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder”*, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al autor/es. La Declaración incluye en la **expresión “víctima”** además, en su caso, a los familiares o personas a cargo, que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir en la asistencia de la víctima en peligro o al prevenir la victimización. Para todas estas personas, Naciones Unidas expresa que el Estado debe garantizar al menos:

- » El acceso a la justicia, un tratamiento justo y participación.
- » Medidas de restitución por el infractor, pudiéndose considerar la restitución como una opción complementaria a la hora de sentenciar.
- » Compensación estatal, cuando la restitución no sea posible de forma completa, especialmente para delitos serios.
- » Y asistencia médica, social y jurídica.

En los delitos de odio, las víctimas son intencionalmente **seleccionadas** al portar una característica específica. Se les inflige un daño físico y emocional incalculable, se atemoriza a todo el colectivo y se amenaza la seguridad de todos los ciudadanos. Reconocer su existencia implica señalar que un delito de odio puede ser cualquier delito realizado por intolerancia contra personas, colectivos sociales y/o sus bienes, cuando la víctima, los bienes o el objetivo del delito hayan sido seleccionados por prejuicios o animadversión a su condición social, por vinculación, pertenencia o relación con un grupo social definido por su origen nacional, étnico o racial, su idioma, color, religión, identidad, género, edad, discapacidad mental o física, orientación sexual, indigencia, enfermedad o cualquier otro factor **heteróforo**. Estos delitos de intolerancia envían a todos los miembros del grupo al que pertenece la víctima un potente mensaje de amenaza.

Así lo afirma la OSCE: **“los delitos de odio son manifestaciones violentas de intolerancia”**, y tienen un profundo impacto no solo sobre la víctima inmediata sino también sobre el grupo con el que la víctima se identifica. Afectan a la cohesión de la comunidad y a la estabilidad social. Por lo tanto, enfrentarlos a una respuesta vigorosa es importante tanto para la seguridad individual como para la colectiva. Los delitos de odio se distinguen de otros tipos de delitos comunes por la motivación de quien los perpetra, que es normalmente irrelevante en la aportación de los elementos esenciales de un delito, y rara vez investigada con suficiente detalle como para extraer la motivación real del delito. Y pese a su gravedad de alcance, el abandono de la víctima y la trivialización del hecho han caminado de la mano, pese a la historia europea que nos aconseja prestarle el máximo interés.

Apuntes para una Memoria de las Víctimas de Crímenes de Odio en España

Podríamos rastrear con mucha anterioridad pero hay una referencia social de arranque con el primer crimen racista conocido en España. Fue el 13 de noviembre de 1992 cuando un grupo de jóvenes neonazis, uno de ellos guardia civil, decidió ir a “limpiar” de negros y de “inmigrantes” España porque la inmigración solo “traía el mal”, la “identidad española” estaba en peligro y la “raza blanca” había que protegerla. Estas eran las ideas que defendían los grupos neonazis, por aquel entonces el más violento y agresivo era Bases Autónomas, hoy disuelto por ilegal pero muchos de sus miembros muy activos y metamorfoseados a través de nuevos grupos y nuevas siglas. El neonazismo en toda Europa esta hiperactivo, en España también, y durante estos últimos 20 años aún ha cogido más fuerza. El asesinato de Lucrecia Pérez supuso una gran conmoción social y política para nuestro país que siempre había negado el racismo en España, incluso que hubiera grupos y organizaciones de ese tenor, las instituciones y los representantes políticos ante las preguntas sobre hechos y conductas racistas siempre contestaban que ese tipo de problemas eran más propios del KKK en Estados Unidos y de regímenes como el apartheid en Sudafrica pero no en nuestro país y tampoco en Europa (i). Estaban ciegos o querían estar ciegos.

Nadie quería ver como los skinheads intimidaban en las calles, agredían a inmigrantes, homosexuales, travestis, personas de izquierda, a “diferentes”, como se hacían visibles en los fondos “ultras” de los estadios de futbol, como contestaban impunemente a los medios de comunicación con arrogancia y agresividad y realizaban actos racistas y neonazis, como distribuían propaganda, aún no había internet, como celebraban conciertos xenófobos y antisemitas y todo, desde la impunidad más absoluta. Las agresiones, muchas irreparables, se producían especialmente en las grandes ciudades mientras la interpretación policial, judicial, política e institucional las calificaba de enfrentamientos entre “Tribus Urbanas”. ¡¡Que irresponsabilidad!! Esto no se debe olvidar. Y no se debe olvidar porque esta interpretación permitió a los agresores seguir disfrutando de impunidad, y hubo más agresiones, hubo más asesinatos, hubo más hechos irreparables.

Para la víctima de crímenes de odio, durante los años 1990-2005, en los que se produjeron la mayoría de estos asesinatos, no existió este concepto. Estuvo sola, salvo la acción permanente de una pequeña organización, Movimiento contra la Intolerancia, que se creó a raíz del asesinato de Lucrecia Pérez y a veces, de manera puntual, con acciones solidarias de otros pequeños grupos y gestos institucionales. Realmente estuvimos solos, muy solos. Y esta soledad, esta falta de compromiso solidario tuvo costes porque no se atajó como debería la violencia de los grupos racistas y neonazis. Es verdad que no existía en España prácticamente ninguna proyección político-institucional de corte xenófobo y neofascista pero callejeramente la violencia neonazi y racista sí estaba presente y apuntaba a un crecimiento importante como realmente sucedió.

Desde los años 90 se cometieron muchos asesinatos que hoy podemos categorizar, gracias a la OSCE, como crímenes de odio. Asesinatos y homicidios de inmigrantes marroquíes en distintas ciudades, de transexuales como Sonia Palmer en Barcelona, de negros africanos, incluso de menores negros como Jimmy Dnombele, de jóvenes antifascistas como Ricardo Rodríguez, de seguidores de fútbol como Aitor Zabaleta, de antirracistas como Guillem Agulló y Carlos Palomino, de personas sin hogar como Rosario Endrinal en Barcelona y Antonio Micol en Madrid, y un listado del horror, imposible de silenciar, que es acompañado de miles de agresiones protagonizadas por individuos y grupos que desprecian al otro y que interpretan que sus vidas no tienen valor.

Más de 90 víctimas mortales y una estimación de 4.000 agresiones al año es lo que recogía el Informe Raxen de Movimiento contra la Intolerancia sacando a la luz el grave problema de los crímenes de odio en España. Y pese a todo, institucionalmente, se seguía negando su existencia. Esto a su vez costó una victimización de los directores del Informe Raxen, a manos de los grupos neonazis, y del conjunto de Movimiento contra la Intolerancia cuyos activistas, incluso ahora, tienen que vivir una situación plagada de amenazas e intentos de agresión, adoptando numerosas y diversas medidas de seguridad frente a las agresiones que incluso ya se han producido en distintos momentos.

El Informe Raxen supuso un antes y un después en España porque sacó a la luz pública las agresiones, las víctimas mortales, los crímenes de odio y desde donde se realizaban, cuál era su lógica, que relación tenían con lo acaecido en otros países europeos, países que si reconocían el problema como Gran Bretaña que en su estadística recoge más de 60.000 incidentes anuales y delitos de odio, Alemania que supera los 20.000, Suecia con más de 5.000. En España hemos tenido que esperar hasta abril de 2014 para que se vertieran datos oficiales en sede parlamentaria, aportados por la Secretaria de Estado de Seguridad, recogidos por la policía (excepto la Ertzaina), que alcanzaban la cifra de 1.172, siendo la mayoría de los incidentes y delitos relacionados con la orientación sexual de las víctimas (452 casos) seguidos de los de tinte racista (381), los discapacitados (290), las creencias religiosas (42), los antisemitas (3), y contra los mendigos (4). Por territorios, aquellos en los que se ha producido más ataques son Andalucía, Madrid y Cataluña. Todo ello conociendo que las víctimas no denuncian y que estamos, según insiste la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ante un diez por ciento del problema.

Todo está cambiando, afortunadamente, y hemos de señalar los principales elementos del cambio que afectan a nuestro país. En primer lugar el impulso que se está produciendo en Europa contra los crímenes de odio. Tanto la OSCE, como el Consejo de Europa han influido notablemente en la Unión Europea donde comisarias como Cecilia Malmström ha dado un impulso considerable a la conciencia y respuesta ante el problema, en estado vegetativo desde las denuncias del Parlamento europeo tras el Informe coordinado por Glyn Ford. En cuanto a factores interiores a nuestro país, la actividad desplegada por las Fiscalías de delitos de Odio, en especial el servicio de Barcelona dirigido por Miguel Ángel Aguilar, que en los últimos tres años ha evidenciado esta realidad y promovido una toma de conciencia institucional inexistente hasta ahora. Los periodistas de investigación y sus libros como Mariano Sanchez Soler, Joan Cantarero y Santiago Camacho entre otros. Finalmente la persistencia de Movimiento contra la Intolerancia y su trabajo de denuncia a través del Informe RAXEN, la personación judicial frente a organizaciones

criminales neonazis como Blood and Honour y Hamerskin entre otras, junto a la asistencia a las víctimas, tanto en la acción popular como apoyando en la acusación particular, y su atención humanitaria y política dando lugar a la creación del Consejo de Víctimas de Crímenes de Odio, experiencia pionera en Europa de autorganización.

La víctima del odio racista y de la intolerancia criminal hasta ahora no ha tenido en España ninguna protección o apoyo específico, a diferencia de la del terrorismo y de la violencia de género. En general la víctima al ser agredida se siente sola, desconcertada y no da crédito a lo que le pasa. También puede sentir impotencia, dado que ni pudo evitar ser atacado, ni lo puede evitar en un futuro, al no poder cambiar su etnia, origen, color de piel, sexualidad, etc.

El sentimiento de indignación, temor, rabia, ansiedad, impotencia acaba haciendo mella en la víctima, su familia y en el colectivo de pertenencia. Sin embargo, los crímenes de odio no solo pueden tener efectos inmediatos y a largo plazo en las víctimas, también en sus comunidades, en el conjunto de la sociedad y en la convivencia democrática. Ser consciente del problema puede ayudar a reconocer y tratar los efectos de la intolerancia, como también ser consciente de la insuficiente aplicación del cuadro legislativo que nuestro país tiene para esta lucha, en especial frente a sus mensajes y conductas criminales.

Por tanto, miremos lo que tenemos enfrente, no nos pongamos de perfil, ejerzamos un fuerte compromiso con los valores democráticos, situémonos siempre al lado de las víctimas del discurso y de los delitos de odio, prevengamos y movilizemos a la sociedad, y despertemos a aquellas instituciones indolentes reclamándoles su deber de actuar, recordando las palabras de Cornelio Tácito: ***“Unos pocos cometieron la barbaridad, muchos más la aplaudieron, todos la consintieron”***.

HABLAR, HABLAR Y HABLAR...

LA IMPORTANCIA DE LA ORALIDAD EN LAS ACCIONES DE INCLUSIÓN E INTEGRACIÓN SOCIAL DE PERSONAS INMIGRANTES

JHON A. ARDILA VIVIESCAS

Narrador Oral de Cuentos colombiano. Afincado en Sevilla, España desde 2009, donde desarrolla su oficio como narrador oral y adelanta proyectos investigativos y prácticos sobre temas de oralidad e intervención social. Es Doctor en Derechos Humanos y Desarrollo, Máster en Derechos Humanos e Interculturalidad, Máster en Teatro social e Intervención Socio Educativa y Licenciado en Derecho con especialización en Derechos Humanos. Además es facilitador de teatro y cuentos de dos grupos de adolescentes gitan@s y jóvenes en riesgo de exclusión social del programa "Dos Hermanas Divertida" para prevención de adicciones. Igualmente es facilitador de teatro y cuentos del Proyecto Progresos del Ayuntamiento de Dos Hermanas. Así mismo, desarrolla otras iniciativas de intervención social a través de los cuentos en Alcalá de Guadaíra y Sevilla Capital con colectivos diversos (población inmigrante, mujeres, infancia, jóvenes, población gitana, sin techo, entre otros). Como narrador de cuentos ha participado en salas, circuitos, festivales y teatros de Colombia, Venezuela, España y Europa, con espectáculos diversos que abordan temas diversos, para todos los públicos. Ha desarrollado su trabajo de Tesis doctoral (Cum Laudem) sobre la narración de cuentos como estrategia de intervención social, producto de trabajo de práctica con diversos grupos en situación de exclusión social. En esta (la tesis) sustenta y presenta una propuesta de trabajo desde los cuentos, que lleva por nombre NOCEC / narración oral comunitaria y escénica crítica. Ésta es una propuesta organizada en fases y ciclos con ejercicios y actividades alrededor del cuento y su narración escénica para el empoderamiento, la educación y la transformación social

Presentación

El presente artículo tiene por objetivo compartir algunas reflexiones e ideas sobre la oralidad como un proceso comunicador, una necesidad y un derecho de la población inmigrante en las acciones públicas para la inclusión social. En su desarrollo se exponen las potencialidades que esta tiene respecto a la construcción de tejidos sociales, la recuperación de la memoria histórica, el uso de un discurso de empoderamiento y la reafirmación ontológica, como requisitos para una real y exitosa integración social.

¿Por qué y para qué hablar de Oralidad en los procesos de inclusión social de la población inmigrante?

Muchos y muy variados son los obstáculos para la real inclusión de los colectivos de personas inmigrantes en los territorios de arribo-llegada. Sumado a los procedimientos burocráticos y administrativos restrictivos en general, se suman otros de índole sociológica u ontológica. Y es que no basta con tener una situación administrativa *en regla* o con contar con una decente fuente de ingresos para la subsistencia. En realidad un exitoso proceso de inclusión social pasa por el afianzamiento en otros muchos terrenos sociales, políticos, recreativos, culturales, gastronómicos, de ocio, de apoyo, de relacionamiento, entre otros. En cada una de estas islas vitales la persona inmigrante se enfrenta a varias circunstancias sobre las cuales tiene que conocer, reafirmar, reubicar, readaptar, reaccionar, reorganizar y posicionarse desde su propio acervo personal, con relación al compendio de conceptos del lugar en donde intenta construir arraigo.

En esos procesos es fundamental el componente comunicativo, con la profundidad que ello implica. Ahí una vez más la persona inmigrante se enfrenta a otra ventana hacia nuevas dificultades derivadas de la diferencia de idiomas, las variaciones del mismo idioma, los roles comunicativos, las reglas de juego comunicativo propias y del lugar donde ahora vive, el discurso predominante en ese territorio y el lugar que ella (como inmigrante) ocupa en ese discurso; en muchas ocasiones cargado de etiquetas, estereotipos, acusaciones y conclusiones previas.

Esta realidad en la cual se ve inmersa y ante la cual debe reaccionar y tomar posición, es un proceso normal y naturalizado tanto para la población inmigrante como la población receptora. Los familiares, lxs vecinxs, compañerxs de trabajo, compañerxs de otros espacios de socialización (el colegio de sus hijxs, el bar, el parque, el mercado, etc. por ejemplo.) constituyen una amplia red de lazos sociales con los que la reacción es espontánea. Pero existen otras redes y espacios en los que la relación es producto de su propia situación trashumante y las posiciones se basan en ello. Es el caso de las autoridades públicas, los medios de comunicación y otros agentes de gestión pública y privada de la emigración.

En todo caso, tanto en unas como en otras, es necesario reconocer y materializar una Oralidad Comunicativa enfocada como un derecho a garantizar, ampliar y hacer real en los procesos, planes, acciones, programas y políticas públicas de inclusión social de la población inmigrante. A continuación se presentan algunas reflexiones que sustentan esta idea.

La Oralidad como un acto de comunicación inclusivo. ¿Qué es la Oralidad y como debería entenderse?

Conviene comenzar ubicándose en el concepto principal que atraviesan todas las ideas contenidas en el presente artículo. La Oralidad; un término de común uso, pero cuyo significado e interpretación puede derivar en diversos efectos, no todos ellos integradores ni inclusivos.

La oralidad no solamente tiene que ver con *lo oral* o *lo vocal*. No es únicamente decir algo vocalmente, no es únicamente hablar y ser escuchadx, no es únicamente transformar un texto o informar de un mensaje de manera oral. En realidad la Oralidad es un proceso vivo. Según

Garzón Céspedes “la oralidad es una imagen hablada (ser humano que está hablando) que establece un proceso de comunicación con uno o varios interlocutores (...). La oralidad es la palabra, la voz y el gesto vivos en comunicadora interacción interpersonal. Y no es únicamente la palabra. O la palabra y la voz. Y ni siquiera es únicamente la palabra, voz y gesto sin la interacción, de quien habla, con el otro u otros” (GARZÓN, 2001)

Esta definición es una concepción integral de la oralidad con potencialidades para procesos transformadores e inclusivos. Desde ella es posible perfilar algunas de las particularidades de la misma, como lo son: a) ser un proceso comunicador, b) implicar elementos verbales, vocales y gestuales, y c) su carácter de interacción sin el cual no tiene sentido alguno. En primera medida, es importante entenderla como proceso, pues no se trata de un acto individual estático y único en el tiempo. Es un “proceso de interacción interpersonal, pues sólo en este ámbito de entendimiento es que ella se da” (GARZÓN, 2009, p.190). Jesús Galindo Cortez manifiesta que la oralidad es la primera imagen de la vida cotidiana (GALINDO, 2010). Es posible y válido cuestionar la presencia y eficacia de esta en el mundo contemporáneo, tan lleno de avances tecnológicos. Pero basta con echar una mirada a distintos espacios sociales para ver cómo en ellos se representa de distintas maneras. No sólo su presencia es evidente, sino igualmente su valor, conservando todo lo bueno del pasado y contribuyendo al presente y futuro, ya que “los seres humanos intercambian valores semióticos para ocupar al mundo en distintos ámbitos; para preparar la acción, para evaluarla, para recrearla, para disfrutarla. Hablar, configura el mundo de la acción humana” (GALINDO, 2010, p4). En el mismo sentido mediático, Walter J Ong diseña un análisis de su naturaleza. La obra *psicodinámica de la oralidad*. Este teórico piensa, con acertada razón, que “la oralidad para la mayoría de la gente en el mundo es la forma de mediación más significativa. Es decir, entre las tres formas de mediación, el acceso predominante, y muchas veces el único es el oral” (CLIFFORD, 1998, p.20).

Concebir la oralidad al alcance de esta definición en los procesos de interacción y relacionamiento con la población inmigrante significa en la práctica: a) reconocerla como agente comunicador, portador de un mensaje que se recibe y se tienen en verdadera cuenta para la acción a planear-ejecutar y no solo como simple depositaria de información. Esto está íntimamente relacionado con los principios de participación real y efectiva. b) Que a la hora de relacionarse se tienen en cuenta elementos no verbales y sobretodo gestuales que contribuyen a hacer de esa comunicación más efectiva (no es de sorprender la importancia de estrechar la mano para llegar a acuerdos entre ciertas culturas o la importancia en otras de mirar a los ojos mientras se habla; por solo citar dos ejemplos). Y c) la importancia de la interacción; *me escuchas, pero te escucho, te propongo y tú me propones, yo opino y tu opinas*, y entre estas reacciones-relaciones se construye.

Oralidad y participación en el colectivo / Todxs pueden tomar la palabra y ser escuchadxs, porque la voz de unx, es la voz de todxs

El estudio de la oralidad y de las tradiciones orales desde la antropología y el folclor, ha revelado cómo éstas constituyen verdaderos sistemas de reafianzamiento del sentimiento colectivo, donde se implican múltiples y variados mensajes, destinados a reafirmar lazos sociales.

Los contenidos de las distintas manifestaciones de la oralidad (relatos y testimonios entre otros) son fiel reflejo de la realidad social en la cual éstas tienen lugar. Sus personajes, acciones, descripciones y soluciones a los conflictos allí planteados obedecen al contexto en el cual estos productos culturales tienen su origen o son reinterpretados o adaptados. Allí pueden descubrirse los factores culturales de supervivencia, las relaciones económicas, políticas y sociales, la estratificación social y todo el sistema supraestructural de valores y creencias morales de cada persona.

Potenciar que las comunidades inmigrantes se reafirmen con sus oralidades es un modo de participación en el colectivo local. Es una manera de que estos colectivos se sientan parte de las comunidades receptoras. Hablar de las experiencias propias y ajenas son actividades fundamentales para la socialización en una comunidad. Así, en lo que se refiere a la función social de la narración, (LEVY, 1998, P.17) al hablar con lxs otrxs, en medio de esos relatos, se refundan y afirman los tejidos colectivos, las visiones de mundo y los anhelos comunitarios, se evalúan las experiencias propias y ajenas, permitiendo a lxs interlocutorxs crear y negociar el significado social. Esta es, quizás, una de las funciones sociales más importantes de la narración para la oralidad. En este sentido la Oralidad puede representar para las personas inmigrantes muchas cosas, a saber; a) propiciar procesos expresivos comunicadores (para obtener información, comunicación, establecimiento de contacto, auto-manifestación, expresión, b) contribuir a intercambiar opiniones sobre la visión de la conciencia del mundo, sobre la expresión de las relaciones de la comunidad, c) aprendizajes comunicativos mutuos mediante los signos lingüísticos, construyendo y transmitiendo significados sociales, d) logrando consensos, e) funcionando como cohesionador de identidad grupal, como medio

para organizar, transformar, como medio de acción, construcción y modificación política, entre muchas otras.

Sin duda la oralidad es un hecho social que se da en medio de las relaciones que componen el tejido social de cualquier comunidad. El tejido social a su vez es conformado por dos tipos de relaciones. La primera es la trama social -relaciones sociales-, que se conforma por “los lazos que entabla cada individuo sin necesidad de escoger o influir de manera directa o indirecta en su conformación (relaciones de parentesco, afectivas, etc.), sino que se constituyen por sí mismas.”(BUENAVENTURA, 2009) La segunda es la denominada trama sociable -relaciones sociables-, “que son todas aquellas relaciones de designio o que se escogen según los deseos, necesidades o querer (relaciones laborales, amistad, académicas, de diversión, de vecindad, etc.) y se establecen según la voluntad.” (BUENAVENTURA, 2009) Según el autor de la clasificación, la manera como se da esta construcción social voluntaria influye poderosamente en los procesos de agrupación, desarrollo y bienestar de la comunidad. En el proceso de configuración de esas relaciones o tramas, el papel de la oralidad juega un rol primario y exclusivo. En medio de esa construcción social se comparten historias, se habla de lo que pasa o de lo que puede pasar; ya que la oralidad se relaciona con todo lo que sucede en la vida de hombres y mujeres. Se puede prescindir de mucho en la vida cotidiana, pero no de la oralidad, porque es a través de ella que se asimila y resignifica esa cotidianidad.

Así pues, en el proceso de construcción de estas tramas, la oralidad puede cumplir un eficaz papel para la inclusión social, siempre y cuando se tengan en cuenta varias circunstancias. Por ejemplo; tratándose del lenguaje, es pertinente la comunión de los sujetos intervinientes en el acto de oralidad, con unos códigos comunes o con la adaptación de esos códigos a los suyos propios. En segunda medida el reconocimiento de la persona inmigrante como un interlocutor válido y en tercer aspecto, la construcción de puentes de encuentro o construcciones simbólicas, concluyentes o agrupadoras de esos intercambios orales. Se hace referencia a que no es suficiente con escuchar al otrx inmigrante y tomar distancia de lo que narra, o catalogarlx como curiosx, exóticx o extrañx, sino reconocer que mutuamente los discursos y sus contenidos pueden influirse mutuamente y como resultado se pueden crear zonas de encuentro provechosas para todxs.

Oralidad y memoria / ¿Por qué es importante no olvidar quiénes somos y cuál fue el camino que hemos recorrido? ¿Por qué y para que recordar el pasado?

La memoria es facultad y depósito de la información al tiempo. Transhistórica si el proceso de recordar actúa a través de una cultura no almacenada por caracteres ajenos a lo humano, mediante la palabra o, en última instancia, la voz. Los recuerdos que entonces están incluidos en ella, no tienen vida separada. La pervivencia del mito, del relato de nuestras vidas y experiencias y de los que vivieron antes que nosotros sería lo que llamamos memoria, la suma de lo que somos incluso antes de que tuviéramos un yo personalizado. No hablamos de un “inconsciente colectivo”, sino de un conocimiento del que podemos no ser del todo conscientes, como no lo somos del aprendizaje de hablar o andar, pero que —en su momento— aprendimos. Nos une a otras personas y a todas las personas. Es la totalidad y unicidad de lo humano (...). (DÍAZ, 2012)

Es conveniente diferenciar la memoria como almacenamiento de hechos, conocimientos, valores, saberes y experiencias, que contribuyen a generar identidad personal y colectiva, y, por otra parte, la memoria como capacidad para reorganizar la historia, para rectificar lo que ha sucedido con nuevas miradas y enfoques que el tiempo da.

Según Freud, la condición de posterioridad en que se encuentran los seres humanos, en el recuerdo de un hecho acontecido en el pasado, produce un efecto de continuas resignificaciones para una misma situación. La resignificación se entiende como un proceso constante de reinscripciones y reorganizaciones, atribuidos a los acontecimientos humanos. Tanto en el caso de los grupos como en el de las personas, la memoria no registra, sino que construye. (GARCÍA, 1998, p.140). Una manera en que la oralidad y los procesos orales pueden contribuir a ese proceso de integración social de la población inmigrante es mediante la recuperación de la memoria histórica identitaria personal y colectiva de aquellxs. Cada persona, cada comunidad, antes de ser *un ente inmigrante* era un ser en una cultura, un tiempo, un territorio y unas circunstancias. Ese *ser* es una historia, un relato, un testimonio; de vida, de cultura, de desplazamiento, de llegada y de arraigo. Negar esas memorias solo contribuye a negar ontológicamente los seres y las comunidades que las portan. Y una persona

a la que se le ha negado su pasado, o se le condena a esconderlo, o se le niega la oportunidad de traerlo al presente, difícilmente podrá iniciar un verdadero proceso integracionista. La oralidad puede contribuir como un proceso de reconstrucción-creación a partir de ese material revisado y reinterpretado por los actos de recuerdo, para traerlo a sus nuevos presentes e interpretarlo en ese nuevo contexto.

En ese sentido, recuperar aquellas narraciones históricas colectivas, junto con contrarrestar la homeostasis o amnesia cultural, es el primer llamado para materializar la memoria y la Oralidad como un derecho. Este llamado se puede abordar desde dos enfoques. Primero, para contribuir a la memoria transhistórica -referida a hechos y recuerdos- la narración oral de cuentos maravillosos, mitos, leyendas y tradiciones es un ejercicio de reafirmación de la misma. Aquí también pueden tener lugar las narraciones de historias ocultadas u olvidadas que constituyen la base para las actuales situaciones que provocan las inmigraciones. Y desde un segundo enfoque, la narración oral de hechos históricos personales o colectivos -con efecto crítico- es una reafirmación de la memoria como capacidad. Esto puede convertirse en un ritual de actualización de los hechos pasados recuperando de la memoria la información útil para el presente, ya que la memoria sirve para la elaboración de procesos críticos del momento actual, para cambiar la forma de entenderlo y para desarrollar planes de acción. Se trata de resignificar lo que se cuenta, organizándolo y construyendo futuro. De ahí la necesidad de que en cualquier ejercicio alrededor de ésta, se determine por y para qué se recuerda algo, pues la memoria condiciona la acción que se efectúa.

Oralidad y lenguaje / ¿Qué y cómo se dice algo? ¿Cómo construir nuevas realidades con el lenguaje?

Aunque resulte obvio, la oralidad necesita de un medio para manifestarse, de un canal para comunicarse. En el caso que compete, este es el conjunto del lenguaje compuesto por la palabra (el texto) la voz y el gesto. Lo que a simple vista se presenta como un recurso técnico elemental, también goza de enorme importancia y especial interés, ya que sus potencialidades pueden ser enormes a la hora de hacer más eficiente el proceso de inclusión e inserción social de la población inmigrante.

Si todo acto de uso de lenguaje tiene un objetivo, el de la oralidad concebida como un derecho y herramienta para la inclusión social, debe ser informar, ser un acto de manifestación de estados, expresarse, e interactuar sobre los demás causando efectos integradores. Igualmente explorar la función imaginativa poética y ritual, manifestar una visión del mundo, intervenir en la construcción y modificación de las relaciones humanas, representar la realidad con palabras y funcionar como mecanismo de persuasión ante los actos que violan los derechos y se resisten a la integración intercultural.

En ocasiones (cada vez más a menudo) el discurso del poder se manifiesta de manera opresiva o excluyente. Lo hace con varias estrategias comunicativas utilizadas en discursos, instituciones y medios de comunicación, tendientes a reducir las capacidades creativas de diversos grupos (entre ellos los inmigrantes) y de acción en las personas y a justificar determinados mensajes; como por ejemplo la improcedencia de la acogida de nuevos colectivos inmigrantes. El objetivo es provocar desempoderamiento lingüístico definido de la siguiente manera: “cuando una persona se encuentra limitada, desactualizada o con pocos recursos ante una determinada situación, sea consciente o inconcientemente, su lenguaje muestra esta falta de alternativas o de poder.” (BREZON, 2009) Se da entonces en el receptor de aquellos mensajes una percepción limitada de las posibles opciones a su disposición. “La persona se cree incapaz de hacerlo porque no sabe hacerlo o porque teme hacerlo y fracasar o porque nunca lo ha hecho antes. Entonces no lo hace y confirma la profecía lingüística autorrealizadora de no ser capaz; una pobre representación (percepción) interna de una realidad externa, ya convertida en una realidad en sí.” (BREZON, 2009) Algunos autores afirman que el poder se asocia al lenguaje y utiliza la gramática como una jaula: los nombres como alejamiento de la realidad, la estructura del lenguaje como continuidad al poder, las reglas lingüísticas como frenos. Se institucionaliza el silencio, sólo tiene vigencia el fragmento, el monólogo. En la realidad se puede ver cómo las autoridades utilizan el recurso de la nominación, la apropiación generalizada y la clasificación como recursos para sus fines. “El que domina da un nivel de verdad indiscutible a lo que dice, deja cosas fuera, pone énfasis en ciertos aspectos y fija la atención en lo que representa sus intereses” (MONEDERO, 2009, p. 13) El poder también actúa desde el lenguaje para el olvido e impunidad aprovechando la dimensión selectiva de éste. Lo logra tomando una sola parte de la realidad, narrando de otro modo (el que

más le conviene), cubrimiento datos, desplazando momentos de énfasis, refigurando de modo diferente a los protagonistas y las acciones.

Por el contrario un enfoque del lenguaje y de la Oralidad entendido en los términos que se han venido esbozando en este artículo, implicaría por el contrario un lenguaje que no niega, un lenguaje que reconoce, que nombra por su nombre (valga la redundancia), un lenguaje inclusivo que reconoce todas las dimensiones de la realidad. Un lenguaje que empodera, que cree en las capacidades de la población inmigrante, en sus posibilidades, un lenguaje que despoja a las personas inmigrantes de estereotipos y que tiene fe en ella. El principal y primer llamado a ser portador de este lenguaje es el discurso público, el de sus autoridades y medios de divulgación, pero también el que se encuentra consignado en las políticas públicas que versan sobre este tema. Pero no solamente es un llamado al discurso público. Las organizaciones sociales, las comunidades en general y la propia población inmigrante también deberían asumir esa responsabilidad. ¿Cómo? De muchas maneras; nominando alternativamente como acción política reivindicativa, rebautizando la realidad, deconstruyendo los nombres de los fenómenos sociales y los actos políticos, favoreciendo la reapropiación de las palabras y realidades, trayendo a la mente mediante la pronunciación lo que está presente y se quiere visibilizar. La Oralidad puede evidenciar cómo se manifiesta el poder en el lenguaje y someter a crítica las palabras a las que se les ha cambiado el sentido.

¿Por qué Oralizar las políticas públicas destinadas a la inclusión social de la población inmigrante?

Además de las razones desarrolladas ítems atrás, además de las potencialidades para construir lazos y tejidos sociales, para recuperar la necesaria memoria histórica de la población inmigrante y afrontar el presente y el futuro cargados de esa verdad, además de la necesidad de nombrar y crear un lenguaje en donde se reconozca a todos y todas, además de reafirmar este derecho llamado oralidad. Además de todo ello, por otra razón ontológica; para no negar el ser inmigrante.

Cada vez más en el mundo globalizado las personas, sus historias y sus voces son menos importantes. La violencia a muchos niveles y el silencio absolutista totalitario tiene por objetivo callar la expresión discordante

(evidencia de la ausencia de procesos de oralidad y comunicación entre el poder y las comunidades), negar la vida, negar la voz, con la idea de que la muerte o el silencio termina con la existencia o diferencia entre los seres humanos, para después defender la versión oficial desde donde se escribe la historia como una única. De ahí la urgencia de generar un discurso (Oralidad) que no corresponda a esa racionalidad universalista vertical, sino más bien una horizontal. Nicolás Buenaventura concuerda en este sentido. Afirma que urge reencontrar un discurso popular, el de la cotidianidad, porque es un discurso que no es unívoco, no es simplemente vertical, como el discurso oficial. Es biunívoco. Es vertical, es constructivo y es a la vez horizontal, a lo ancho, es pura comunicación humana (...) (BUENAVENTURA, 2009) He allí la importancia de platicar, de garlar, de la conversa, del platique, de hablar por hablar.

El/la que testimonia, el/la que relata, el/la que narra; es el/la que sobrevive, el/la que pertenece, el/la que esta incluidx, inmersx. El testimonio, el relato, lo narrado, se da como prueba de supervivencia. Atreverse a contar trastoca la idea de que los seres humanos, lo que dicen y sus ideas, se terminan con la muerte, con el silencio, con la exclusión, con la marginación. El/la que es escuchadx es recordadx y está presente. . Esto es vivir la historia como memoria colectiva construida a partir de las significaciones de las personas consideradas como tal... De ahí la urgencia de reivindicar esa oralidad como supervivencia y proceso de construcción colectiva de la historia. Al respecto William Ospina, escritor y ensayista colombiano dice: La historia debería ser contada en primer lugar por sus protagonistas y sólo después por los especialistas; que la historia, antes de convertirse en densos volúmenes, sea elaborada primero como cuento, casi, se diría, como chismorreo de vecinos, en esas tardes largas y espaciosas en que las gentes comunes gozan amonedando en palabras los dramas y las maravillas del pasado y del presente. (OSPINA, 2009)

Así pues, la primera de las acciones de cualquier plan, proyecto, programa y política pública de integración social de la población inmigrante en cualquier lugar, debería ser sentarse a una buena sombra a contarse historias mutuamente. Una vez hecho esto, es probable que el resto fluya; como la oralidad...

Bibliografía

BREZÓN LAZÁN, Gilbert. El poder del lenguaje y el lenguaje del poder. Disponible en: <http://www.amauta-international.com/BIBVIRT/PoderLeng.pdf>. Accedido en 09/07/09.

BUENAVENTURA, Nicolás. La importancia de hablar mierda. Disponible en http://www.paisrural.org/enciclopedia/re_la_importancia.htm. Accedido en 17/12/2009.

CLIFFORD, Redinald. La mediación crítica. Revista Oralidad y Cultural. México DF: Ediciones Colectivo Memoria y Vida Cotidiana.1998.

DIAZ G VIANA, Luis. Oralidad y Memoria. Los caminos de la memoria. Revista Acta Poética 26 2005. Disponible en: <http://132.248.101.214/html-docs/acta-poetica/26-1-2/p181.pdf>. Accedido en 15/09/12.

GALINDO CÁCERES, Jesús. Oralidad y Cultura. Revista Ámbitos nº5. Disponible en: <http://www.ull.es/publicaciones/latina/ambitos/5/45galindo.htm>, p. 4. Accedido en 09/07/10

FREUD, Sigmund. Apud GARCÍA, María del Rosario. Identidad Territorial y Resistencia cultural. Revista Oralidad y Cultural. México DF: Ediciones Colectivo memoria y vida cotidiana, 1998.

GARZÓN CÉSPEDES, Francisco. En España, la narración oral escénica: El arte oral escénico de contar. Anuario Teatral 2000. Madrid. Centro de Documentación Teatral del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España. 2001.

GARZÓN CÉSPEDES, Francisco. Entrevistado. Madrid. Comoartes, 2009.

LEVY, Pierre. Sobre la Cibercultura. Revista de occidente. Nº 206, 1998.

MONEDERO, Juan Carlos. El Gobierno de las palabras Crítica y reconstrucción de la política. Madrid. Fondo de Cultura Económica de España, 2009.

OSPINA, William. Colombia en el planeta. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/COLOMBIA%20EN%20EL%20PLANETA.pdf> . Accedido el 15/12/09.



MIGRACIONES, DERECHOS HUMANOS, Y SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA INTERCULTURALIDAD

JOSÉ MIGUEL MORALES

Secretario General de Andalucía Acoge, licenciado en filosofía y letras con especialidad en Historia es experto universitario en Gestión y Dirección de ONG por la UNED y experto en Coaching de equipos por la Universidad de Córdoba certificado por la Asociación Española de Coaching ASESCO. Su carrera profesional le ha llevado a trabajar como Alta Dirección de Gestión de Centros Públicos para el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y en el sector privado como consultor especializado en gestión del cambio organizacional y emprendimiento social.

Cuando hablamos de una gestión constructiva del fenómeno migratorio hay palabras que surgen inmediatamente, convivencia, inclusión, ciudadanía, igualdad, diversidad y por supuesto interculturalidad. Todos los términos tienen detrás debates académicos sobre su alcance y definición, pero en su conjunto apuntan a la voluntad de gestionar de forma positiva un cambio histórico en la demografía española: La incorporación a España de millones de personas de origen extranjero como parte de su población permanente.

En este contexto la idea de interculturalidad ha surgido con mucha fuerza como un referente imprescindible, aunque lo que queramos decir con ella no siempre esté tan claro. En general podemos decir que refleja un deseo de crear un marco de relaciones positivo en contextos donde personas de distintos orígenes culturales están coexistiendo. Para este texto vamos a utilizar la definición que ofrece Andalucía Acoge desde hace algunos años¹:

“Relación positiva de comunicación, intercambio y enriquecimiento entre personas y grupos de diferentes orígenes culturales que comparten un mismo marco geográfico, político y social. Relación a partir de la que conforman un nuevo marco de referencia común.”

La interculturalidad así entendida es más que una metodología, se trata de todo un enfoque sobre la sociedad a construir y que puede servir como criterio para medir la gestión que hacemos de la realidad. ¿Contribuimos con nuestra actuación a ese intercambio? ¿Fomentamos la comunicación positiva? ¿Estamos construyendo un nuevo marco de referencia para todas las personas que comparten un territorio?.

Estas preguntas pueden ayudar a reflexionar sobre el sentido verdaderamente transformador o no de las iniciativas que se lleven a cabo. Pero falta saber quién ha de poner el cascabel al gato, esto es quién o quienes deben desarrollar el trabajo de fomento de la interculturalidad.

Desde nuestra perspectiva debería de hablarse más bien de cómo cada agente presente en el territorio debe de implicarse en el fomento de la interculturalidad. En este sentido nos quedamos con la mención que Naciones

¹ Andalucía Acoge (2009). *Vivir Convivir vol. 1.*
<http://acoge.org/publicaciones-e-informes/>

Unidas en la definición de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (entendiendo que la interculturalidad es parte de esta propuesta de desarrollo) hace respecto a la necesidad de implicar en el cumplimiento de la agenda a tres niveles distintos².

- » El nivel de la población,
- » El nivel de los agentes interesados.
- » El nivel de los gobiernos estatales.

Nos parece que el movimiento asociativo si debe encuadrarse en este esquema lo hará en el nivel intermedio como agente interesado. En este nivel encuadramos también al resto de agentes que podemos considerar fundamentales para la construcción de la convivencia intercultural, la administración pública local o regional, la empresa privada o las instituciones académicas. En otros espacios hemos hablado de cómo el enfoque de cuádruple hélice ofrece un marco en el que desarrollar relaciones y asignar responsabilidades a cada uno de estos grupos para generar sinergias que permitan el desarrollo social y la convivencia en contextos de diversidad cultural significativa.

Para este texto nos basta con indicar que consideramos que la Administración Pública tiene una responsabilidad central en la construcción de la interculturalidad pero que este papel no exime al resto de agentes implicados de su responsabilidad social. Empresas, asociaciones e instituciones educativas deben entender que la tarea es compartida puesto que del resultado depende también la consecución de los intereses de cada uno de los sectores.

Desde esta visión holística de los agentes del territorio podemos volver sobre la cuestión del papel específico del movimiento asociativo. Pero para ello nos parece importante clarificar y enriquecer este término.

Deliberadamente hasta este momento hemos estado utilizando el término movimiento asociativo para referirnos a una realidad compleja y que tiene múltiples denominaciones: Movimiento asociativo, Organizaciones No Gubernamentales, Tercer Sector, Entidades No Lucrativas, Movimientos Sociales... Cada uno de estos términos tiene unas connotaciones y matices

² *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas* <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/L.85>

que en realidad son toda una declaración de intenciones sobre lo que se espera de este conjunto de agentes sociales.

Veamos algunos de estas denominaciones y lo que implican:

Movimiento asociativo: Hace referencia a una forma concreta de organización que tiene un trato fiscal y legal específico. Las asociaciones. Aunque estas son una de las formas más habituales de organización ciudadana no la única ni siempre la más relevante.

Organizaciones No Gubernamentales: De entrada una definición en negativo aporta poco. En su origen se trataba de distinguir las como agentes relevantes y distintos de los gobiernos, pero definir a alguien como un no-perro es muy distinto a decir que es un ser humano.

Entidades No Lucrativas: Nuevamente estamos ante una definición en negativo, en este caso para diferenciar a estas organizaciones de las empresas privadas. Tampoco nos sirve para definir de lo que estamos hablando.

Movimientos Sociales: A veces también llamados Movimientos Ciudadanos. Aunque estos términos puedan acercarse más a lo que buscamos, resultan demasiado amplio para poder referirnos a agentes con responsabilidades concretas. Un movimiento más o menos espontáneo que desemboque en manifestaciones puede ser un movimiento social pero no implica necesariamente organización ni capacidad de actuación planificada. En ocasiones los movimientos sociales pueden ser el germen de organizaciones, pero no son lo mismo.

Sociedad Civil Organizada: Apostamos claramente por esta terminología que como todas tiene sus limitaciones pero nos permite poner de relieve dos ideas fundamentales. La primera idea “*sociedad civil*” nos remite a que hablamos desde una perspectiva ciudadana y diferenciada del poder formal de la administración o el sector de la empresa privada. La segunda “*organizada*” nos indica que hablamos de organizaciones, esto no implica que estén oficialmente registradas pero sí que son estructuras estables con definición de miembros, objetivos concretos y un nivel de organización más o menos formalizado. Con este paraguas pueden ser incluidas las propias asociaciones, fundaciones, colectivos, agrupaciones,

federaciones y cualquier otro tipo de estructura organizativa que permita participación e interlocución formal.

Aclarado entonces de quién hablamos, pasemos a preocuparnos de cuál puede ser su aporte en la construcción de la interculturalidad.

La interculturalidad tal y como la hemos planteado en la definición anterior es una propuesta muy ambiciosa. Su consecución implica que todas las personas que habitan un espacio puedan encontrarse en condiciones de compartir la construcción del mismo en un proceso dialéctico que permanentemente se reinventa. Pero para que esto sea posible deben darse dos tipos de condiciones siguiendo la teoría de motivación-higiene ideada por Herzberg³.

En primer lugar es necesario que se den situaciones mínimas que permitan el desarrollo de la persona en condiciones dignas de calidad de vida. Es lo que habitualmente se ha pretendido abordar con los llamados pilares del maltrecho estado del bienestar, vivienda, empleo, educación y sanidad. Pero también estarían ahí incluidos aspectos que nos hemos acostumbrados a dar por hecho y que en realidad son resultado de un proceso largo de desarrollo social como la seguridad ciudadana, la higiene pública o el medio ambiente. Sin estos elementos básicos no es posible pensar ni en ciudadanía, ni en desarrollo sostenible.

De hecho el origen de muchas organizaciones está en la preocupación por alcanzar estos elementos básicos bien para uno mismo, bien para personas que se percibían en situaciones de exclusión social. Esta preocupación por mejorar las condiciones de vida se concreta en dos líneas de actuación fundamentales. La reivindicación ciudadana y la prestación de servicios que no esté prestando el estado. Así las organizaciones de la sociedad civil surgen en un eje entre dos tipos de actuación.

En el eje de participación ciudadana podemos poner como ejemplo el trabajo desarrollado por organizaciones en defensa de los Derechos Humanos o las asociaciones conformadas por los propios migrantes como espacio de encuentro.

³ Frederick Herzberg (1959) “*The motivation to work*”.

En el eje de actuación subsidiaria podemos encontrar a organizaciones centradas en cubrir lagunas de servicios públicos, desde los comedores sociales a servicios de atención jurídica a personas en situación administrativa irregular. Utilizamos el término subsidiario porque mantenemos la postura de que el Estado es el que debe prestar los servicios de este tipo y las entidades sociales cubren los huecos que ha dejado o bien complementan el trabajo que sí hace la administración pública.

No tratamos en este texto de juzgar la pertinencia de cada una de estas dos líneas, nos es suficiente con reconocer que ambas se producen de hecho y que cada una de ellas se puede llevar a la práctica de muchas formas diferentes. Huyamos de purismos y consideremos que se pueden dar actitudes paternalistas y modelos transformadores en ambas líneas de actuación. De hecho algunas organizaciones han encontrado formas de trabajar en ambos ejes simultáneamente, retroalimentando la experiencia de uno con otro y sin renunciar a una vocación transformadora de la realidad.

Volviendo a pensar en términos de construcción de interculturalidad podemos plantearnos si esta se da cuando todos los miembros de la sociedad han accedido a estos elementos mínimos del modelo de bienestar. Es verdad que acceder a trabajo, vivienda, educación y sanidad parece básico para poder convivir y evitar tensiones, pero las meras condiciones materiales de vida no aseguran ni la convivencia ni el desarrollo social. Los acontecimientos reiterados en los barrios de la periferia de París, la banlieue, en los que chavales franceses, muchos de ellos con estudios superiores reivindican no ser tratados como ciudadanos y ciudadanas de segunda, deberían alumbrarnos respecto a la importancia de cuidar no solo los aspectos materiales si no también lo que en la teoría de Herzberg se llamaban factores motivacionales y que nosotros podemos llamar identitarios.

Ser parte de la sociedad es también poder identificarse como vecino o vecina del espacio que habito, saber que puedo aportar a las políticas que se desarrollen y que me van a afectar; ser reconocido como tal por mi entorno; tener la oportunidad de desarrollar un negocio aunque fracase; saber que en una oferta de empleo se me tratará en condiciones de igualdad o poder compartir una fiesta con todos los que me rodean. En resumen no tener la permanente sensación de que aquellas cosas con las que me identifico son percibidas por el resto de la comunidad como un elemento externo a la identidad local o lo que es peor, como una agresión.

Cuando planteamos que la interculturalidad tiene que ver con el intercambio positivo y que genera nuevos marcos de referencia para la convivencia estamos hablando de modificar la sociedad para que la identidad de todos y todas pueda ser parte de la identidad colectiva. Este escenario es el escenario intercultural.

¿Pueden aportar a esto las organizaciones de la sociedad civil? Tal y como hemos considerado antes cuando hablábamos rápidamente de los agentes implicados, pueden y deben. Lo que ocurre es que esto implica una evolución desde las posiciones que antes mencionábamos como origen tradicional así podemos plantear una evolución del eje anterior con el siguiente esquema.



Lo que queremos plantear con él es que si las entidades de la sociedad civil organizada logran evolucionar en sus líneas tradicionales de trabajo hacia elementos más ambiciosos y que superen la lógica del pensamiento y atención individuales para entender su alcance de forma colectiva entonces entran en el terreno de los elementos transformadores de la sociedad y la construcción de nuevas referencias de la identidad colectiva.

El paso de la mera labor subsidiaria a la innovación social significa superar el concepto de labor subsidiaria como complemento del estado o cubriendo huecos de lo público para implicarse en idear nuevas formas de intervención, detectar problemas emergentes o simplemente olvidados y anticipar propuestas de solución desde la experiencia práctica de forma que se puedan transferir a otras organizaciones o a la propia administración pública.

En el otro eje la transformación se propone haciendo de la participación ciudadana un elemento de incidencia proactiva en políticas públicas, desarrollando actuaciones de sensibilización hacia el conjunto de la ciudadanía

que resulten verdaderamente transformadoras de la cultura y el imaginario colectivo y provocando espacios de encuentro que superen la lógica nosotros-ellos para entrar en la lógica espacio compartido-vecindario.

No es nuevo, esta evolución se ha dado en múltiples ocasiones y todos podemos identificar organizaciones de la sociedad civil cuyo trabajo se hace desde unos parámetros u otros. Nuestro deseo es que este texto alimente la reflexión sobre el papel verdaderamente transformador del trabajo que desarrollan y sirva para animar a quienes dedican sus esfuerzos en este sector de la sociedad a vivir su dedicación con la mayor ambición transformadora posible. La construcción de la sociedad intercultural se hará desde la transformación social o no será.

Bibliografía

- ANDALUCÍA ACOGE, AA.VV. “Vivir Convivir vol. 1.” Sevilla (2009).
- C. GIMÉNEZ. “Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad. Propuesta de clarificación y apuntes educativos.” Madrid (2003).
- A. FERGUSON. “Ensayo sobre la Historia de la sociedad civil” Madrid (2010).
- F. HERZBERG. “The motivation to work”. Washington (1959).
- M. COHEN-EMERIQUE. “Por un enfoque intercultural en la intervención social”. Educación Social. Revista de Intervención Socioeducativa, 54, p. 11-38 (2013).
- R. RUIZ VILLAFRANCA. “Estudio del Tercer Sector de Acción Social 2015” Madrid (2016).

LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS. MIGRACIONES, GESTIÓN SIN COMPETENCIAS

ISABEL GALEOTE MARHUENDA

Técnica Superior en Animación Sociocultural y Educadora Social colegiada en el Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de Andalucía (CoPESA).

Funcionaria de la Administración Pública Local. Responsable Técnica de las Áreas de Migraciones, Ciudadanía, Solidaridad y Cooperación Internacional del Ayuntamiento de Campillos (Málaga), servicio público que puso en funcionamiento en el año 2004. Desde este servicio público atiende no solo a la población migrante de la localidad, sino de toda la Comarca natural de Antequera y de otras comarcas colindantes, incluso de la provincia de Sevilla al tratarse de un servicio pionero y único en la zona.

Desde octubre de 2015, es miembro del Comité Científico Europeo AMITIE-CODE, proyecto que vincula las migraciones, el desarrollo y los DDHH.

1. INTRODUCCIÓN: INCORPORACIÓN Y RECONOCIMIENTO DEL ROL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA AGENDA POLÍTICA INTERNACIONAL EN MATERIA DE MIGRACIONES

Proporcionar soluciones al incremento en el movimiento de personas que van desde su lugar de origen hacia otro para instalarse de manera provisional, estacional o definitiva, lo que denominamos flujo migratorio, es una de las cuestiones más perentorias, inaplazables e inevitables que se han de incorporar en las diferentes agendas de la política mundial y no sólo de los organismos supranacionales, sino también de los gobiernos nacionales y, necesariamente, de los regionales y locales.

Si bien es cierto que la movilidad humana, los movimientos migratorios, poseen una dimensión global, realmente es en lo local donde se delimita, por un lado el proyecto migratorio de una persona, dado que ésta inicia su viaje partiendo de una localidad concreta para llegar a otra, también localizada en un punto exacto del mapa, aunque en ocasiones no esté ni siquiera en el país elegido en la idea original; y por otro lado, es en el ámbito de lo local donde se gestiona el hecho migratorio en sí. En estos momentos está fuera de toda duda que, tanto el lugar que emite como el lugar que acoge, experimentan una significativa e interesante transformación y no sólo en el ámbito socioeconómico. Se aprecian asimismo modificaciones en la configuración de la administración local para atender la recepción de los nuevos vecinos y las nuevas vecinas. Podemos afirmar pues, que los municipios son los lugares hacia donde se dirigen las personas migrantes.

Siendo la local la administración más próxima a la ciudadanía, a su ciudadanía y, aunque no dispone de las competencias correspondientes, ni tampoco de los recursos necesarios para desarrollarlas, en la realidad es quien se encuentra ante la necesidad de resolver demandas planteadas por la población en muchos ámbitos. No son pocas las veces que muchas de las actuaciones de la administración local se deben a la inacción o lentitud –cuando no indolencia– de la administración competente, sea autonómica o, principalmente, en el caso que nos ocupa, la estatal. No iba a ser diferente con el hecho migratorio y todo lo que implica.

Es innegable que las administraciones locales, querámoslo o no, nos hemos convertido en las instituciones públicas que realmente gestionamos el hecho migratorio. Somos quienes recibimos a los y las inmigrantes. El desafío no es baladí debido a que la población está más diversificada, lo cual requiere de métodos de análisis de la realidad y diagnósticos que detecten necesidades que nos permitan diseñar políticas y tomar decisiones acertadas sin caer en el activismo por el activismo, ni en errores ya contrastados de otros modelos de gestión, reestructurando servicios públicos y adelantándonos a situaciones no deseadas. Sólo hemos de observar. Como decía Piero, el cantante colombo-argentino, “las cosas se cuentan solas, sólo hay que saber mirar”. Y mirando, estamos viendo que, cuando la crisis acucia a la población en general, pero se ceba en las clases más populares, la clase trabajadora, es decir el grueso de la población, la realidad se distorsiona en mayor o menor medida, convirtiéndose este segmento de población la que pide “cerrar fronteras y puertas”. Sencillamente se buscan culpables, chivos expiatorios entre los iguales como impulso emocional, sin analizar las causas reales que generan estas situaciones y sin argumentos que lo sustente. Esto puede afectar a la convivencia vecinal, poniendo en peligro la cohesión social.

Teniendo en cuenta el factor de proximidad que tiene la Administración local con la ciudadanía, el éxito o el fracaso de una determinada política de inmigración pasa por incluir a los nuevos vecinos y las nuevas vecinas, pero también a las ya existentes. Esto es una tarea común a todas las administraciones (estatal, autonómica y la otra “local”, es decir Diputaciones Provinciales, Consorcios y Mancomunidades de Municipios), pues es en el ámbito local del municipio, del Ayuntamiento, donde es necesario buscar respuestas ágiles, inmediatas y efectivas para atender adecuadamente al reto que supone la inmigración.

En consecuencia, me atrevo a decir que la gestión local de situaciones planteadas por la migración y el desplazamiento se ha convertido en el principal reto de los entes locales en esta primera parte del Siglo XXI. Simplemente nos hemos convertido en el principal agente de gestión de los procesos de inclusión de la población: para la población autóctona y también para las personas extranjeras recién llegadas o asentadas en los últimos años.

No obstante, es necesario tener en cuenta que el impacto de la inmigración en el ámbito municipal no afecta a todas las administraciones locales del mismo modo. Esto va a depender, principalmente, del número de inmigrantes que llegan o que existen en un determinado municipio, de la frecuencia de entrada o del volumen que representan en comparación con el total de la población residente. También va a depender del origen y el idioma de las personas extranjeras... las maneras de llegar y convivir, e incluso el tiempo previsto de estancia. En ocasiones también dependerá de lo fresca que esté la memoria histórica como pueblo migrante. Al menos en el caso de Andalucía

Afortunadamente, en los últimos años, por fin, se ha producido un notable impulso en el reconocimiento del papel que jugamos las administraciones locales para hacer frente al hecho migratorio, aun siendo un fenómeno globalizado. Afortunadamente, y aun a pesar de, como ya he dicho, no contar con transferencias de competencias –ni de recursos- cada vez nos encontramos con más municipios que cuentan con políticas públicas dirigidas a impulsar y favorecer la inclusión de los y las migrantes. Pero lo más importante es que este reconocimiento está sucediendo en el marco internacional. Un buen ejemplo de ello es la “Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos”, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III, celebrada en Ecuador del 17 al 20 de octubre de 2016. A través de su compromiso número 28 hace un llamamiento a los gobiernos locales a intervenir y establecer medidas necesarias que permitan la inclusión y el respeto a los Derechos Humanos de las personas migrantes.¹

1 Compromiso número 28 de la Declaración de Quito sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles para todos: “asegurar el pleno respeto de los derechos humanos de los refugiados, los desplazados internos y los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y brindar apoyo a las ciudades que les acogen en el espíritu de la cooperación internacional, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y reconociendo que, si bien el movimiento de grandes poblaciones en pueblos y ciudades plantea diversos problemas, también puede aportar importantes contribuciones sociales, económicas y culturales a la vida urbana. Nos comprometemos además a fortalecer las sinergias entre la migración internacional y el desarrollo en los planos mundial, regional, nacional, subnacional y local, garantizando la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones por medio de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas, y a apoyar a las autoridades locales en el establecimiento de marcos que permitan la positiva contribución de los migrantes a las ciudades y el fortalecimiento de los vínculos entre las zonas urbanas y rurales.”

Esto supone un hito muy importante en la política y el trabajo sobre las migraciones desde lo local. Por consiguiente, es urgente y necesario adaptar las políticas, servicios y actuaciones municipales a esta nueva realidad, que supone la incorporación de “lo local” en las agendas políticas internacionales en cuanto a la dinámica y a la transformación que conlleva la llegada de nuevos vecinos y nuevas vecinas. Eso sí, teniendo en cuenta que estas políticas no deben dirigirse exclusivamente a las personas recién llegadas, sino más bien, deben apuntar a toda la población en su conjunto adecuando las mismas a los diferentes colectivos destinatarios, partiendo del principio de que cualquier actuación o política desarrollada en el ámbito municipal tiene que incluir a toda la población para evitar, de esta forma, el riesgo de exclusión de los personas que acaban de llegar y a las que ya estaban, aunque, como dice la expresión andaluza, “la pileta se vuelque” en el apoyo a quienes acaban de fijar su residencia en nuestros municipios, por tratarse de un grupo más vulnerable.

2. MODELOS Y TIPOS DE ACTUACIÓN DESDE LO MUNICIPAL. EL CASO DE CAMPILLOS (MÁLAGA)

Pese a que las actuaciones municipales pueden diferir –y diferenciar– entre municipios debido a la especificidad local que se pone de manifiesto en los diversos planos municipales de inmigración, debería mantenerse un diseño común en la gestión del hecho de los procesos migratorios y de la diversidad. Esto debería ser abordado como política de Estado, con un diseño global en el territorio estatal y con la participación de las diferentes comunidades autónomas, pero también con las asociaciones que aglutinan a los municipios y provincias. Me refiero a la Federación Española de Municipios y Provincias-FEMP y en el caso de Andalucía, a la FAMP.

Para la organización de los servicios, cada Administración Local ha seguido fórmulas diferentes, aunque encontramos algunos rasgos comunes a todos ellos con respecto a financiación, dependencia orgánica, áreas de acción y modelo de gestión. No hay una estructura de organización política y de áreas de trabajo (Concejalías en el caso de los ayuntamientos o Áreas en el de las Diputaciones provinciales) homogénea en todas las administraciones locales. Cada consistorio,

cada equipo de gobierno, decide qué concejalías y áreas se organizan y estructuran, incluso qué nombre le dan (o le quitan) visibilizando o invisibilizando. Esto está estrechamente relacionado con la voluntad política del gobierno de turno e incluso con la “tradicción” del municipio.

Teniendo ya claro que la administración local juega un papel fundamental en el objetivo final de posibilitar la inclusión social de los y las migrantes que llegan al municipio, mediante el desarrollo de una política acertada de recepción, acogida y acompañamiento que garantice la cohesión social y la convivencia intercultural dentro del territorio, nos encontramos con que los sistemas de servicios sociales de cada comunidad autónoma están estructurados de diferente manera. No obstante, pese a la singularidad de los diferentes territorios, estos tienen una estructura muy parecida que articula la intervención en dos niveles básicamente:

- » a) Servicios Sociales Comunitarios (también llamados básicos, de Primer Nivel, Generales... según cada región).
- » b) Servicios Sociales Especializados (Específicos, Nivel Secundario, de Atención especializada... también según la región).

También comprobamos que las Áreas de actuación del sistema público de Servicios Sociales se organizan:

- » a) Por grupos de población: infancia, jóvenes, mayores, mujeres.
- » b) Por situaciones o necesidades específicas: discapacidades, personas sin hogar, drogodependencias, migraciones, minorías étnicas...

Sin entrar a hacer valoraciones de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, más allá de considerar un error la decisión de mantener como figura clave en la atención a usuarios y usuarias de los Servicios Sociales Comunitarios al “profesional de referencia” en lugar de un “equipo de referencia”, vamos a centrarnos en el caso de Campillos, que es lo mismo que decir cualquier otro municipio menor de 20.000 habitantes.

Sólo tenemos 8.511 habitantes en el último Censo de población del año 2016, frente a los 8.707 del año 2011, de los cuales, sólo 305 son personas extranjeras... aparentemente, porque la población de origen iberoamericano es amplia y casi toda cuenta ya con la nacionalidad española,

precisamente por el trabajo desarrollado desde el Área de Migraciones, Ciudadanía, Solidaridad y Cooperación Internacional del Ayuntamiento de Campillos. Las personas que han obtenido la nacionalidad española, siguen utilizando este servicio público, primero porque sólo se consideran españoles o españolas “de papeles”, y segundo porque hay un sinfín de trámites, problemas y asuntos en los que intervenir desde el punto de vista de “extranjería” ya que una parte de su familia, incluso la amplia, sigue viviendo en sus respectivos países de origen. Además, parte de su vida y la relación con sus Consulados, al seguir manteniendo la doble nacionalidad también es una realidad que está ahí, como lo es el hecho de que en este ámbito de trabajo no se puede disociar “las migraciones” de “la extranjería”.

Dependemos de la Diputación Provincial de Málaga para atender a la población. El Centro Base, para una comarca amplia de 23 municipios (exceptuando Antequera), está ubicado en Campillos. La gran mayoría de miembros del equipo reside en Málaga capital, a una distancia de unos 80 km aproximadamente, según el municipio, porque pueden ser más. No suele desarrollarse actividad alguna –puntual y excepcionalmente- más allá de las dos de la tarde. No hay servicio de guardia. Tampoco hay especialistas en materia de migraciones y extranjería, queja que me han manifestado no pocas veces los compañeros y compañeras que conforman las diferentes UTS. Afortunadamente, y fruto de un proceso de generación de confianza logrado con el tiempo, existe una relación fluida y de comunicación y coordinación con el Área de Migraciones, Ciudadanía, Solidaridad y Cooperación internacional del Ayuntamiento, lo que significa que la población migrante está atendida. Está dotada de personal cualificado y especializado en este ámbito de trabajo. En realidad sólo hay una persona al frente de este servicio público, la responsable técnica del área, con estatuto de funcionaria.

Pero lo excepcional del caso es que, precisamente es excepcional. Es decir, por poner un ejemplo, de los 200 socios que conforman el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), sólo el municipio de Campillos cuenta con un Área estructurada que, además, vincula desde el primer momento de su creación, el trabajo de la cooperación y solidaridad internacional con el de las migraciones. Esto conlleva una considerable saturación del servicio público, debido a la gran demanda de usuarios y usuarias residentes en la localidad o no. Realmente, la población migrante a la que

se atiende desde el Área es muy superior a la población local, y sobrepasa a la capacidad y a los recursos de los que disponemos, principalmente los humanos. Ni siquiera en la Comarca de Antequera, pues en toda la zona de Andalucía centro es el ÚNICO servicio público de estas características. Hasta las dependencias municipales se desplazan personas migrantes de las comarcas vecinas pertenecientes a las provincias de Málaga, Sevilla, Cádiz y Granada, porque en sus respectivos municipios no hay servicios específicos y especializados. Sólo podemos encontrar una estructura de servicios de atención a población migrante dependientes de ONGs, como es el caso de la Federación Andalucía ACOGE que cuenta con una oficina en Antequera. No así su ayuntamiento.

Esto no significa que en algunos de los otros municipios no se desarrollen actividades con componentes de multiculturalidad o incluso interculturalidad. En ocasiones organizadas por asociaciones en colaboración con sus respectivas administraciones locales. Otras veces por los Centros de Educación de Personas Adultas. Lo que significa es que las políticas de los gobiernos municipales no van más allá de ciertas actividades lúdicas puntuales. Y es que no sabemos muy bien dónde ubicar el hecho migratorio, ni en el ámbito local ni en el regional, por no decir que no existe una política común autonómica, estatal ni europea. No pocas personas se sorprenden al descubrir que, por ejemplo, la Dirección General de Políticas Migratorias depende de la Consejería de Justicia de la Junta de Andalucía en lugar de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales o incluso de la misma Consejería de Presidencia a tenor de la importancia que tiene la interdepartamentalidad del trabajo en este ámbito.

Llegado este punto suele suscitarse un debate muy interesante. Los y las migrantes, no dejan de demandar y necesitar servicios, como cualquier otro ciudadano y ciudadana, porque lo son, exactamente iguales que el resto de sus vecinos y vecinas que no forman parte de este grupo de población. Existen ópticas diferentes que devienen en estrategias que plantean la diversidad en la población desde un prisma parcial. Se puede apostar por crear servicios públicos donde se fragmenta a la ciudadanía y la atención que se le presta, generando servicios sociales específicos para población migrante, mujeres, mayores, juventud, etc, que es realmente lo que suele hacerse. Se puede apostar por atender a todo el mundo en los mismos espacios o en espacios diferenciados como los Centros de Información a la Mujer o los Centros de Información Juvenil. Esto hace que

nos encontremos con dos posturas enfrentadas: las que tienen una visión de conjunto de la ciudadanía y las que tienen una visión centrada en la especificidad de los colectivos.

Hay quien parte de una óptica de la existencia de unos servicios específicos. Hay quien defiende lo contrario y hay quienes apostamos por una postura intermedia. La experiencia me dice que, pensar en un modelo de sociedad inclusiva y no compartimentada, no es incompatible con atender esas particularidades de los distintos grupos de población.



Lo ideal, es la transversalidad y la coordinación y no sólo en el seno de la administración pública entre sus respectivas áreas y/o negociados, sino entre administraciones, pero también sin dejar atrás a la sociedad civil organizada, migrante y no migrante incorporándola a todo este proceso. Y si la sociedad civil no estuviera organizada, habrá que establecer mecanismos para que se dé esa organización y esa participación real y no sólo formal.

Además de todo ello, hay que establecer mecanismos de trabajo en red. Parece que todos y todas trabajamos en red o desearíamos hacerlo. Si no estamos en una red, no existimos. Sin embargo, si profundizamos un poco, vemos que “no es red todo lo que reluce”. Tendremos que hacer algo al respecto. ¿Nos organizamos comarcalmente, atendiendo a las comarcas naturales existentes en Andalucía ya que carecemos de Ley de Comarcalización o dejamos que una población numerosa e importante de personas migrantes no sepan dónde acudir a no ser que sea el despacho privado de profesionales?.

3. CUESTIONES IMPORTANTES EN LA INCLUSIÓN DE LOS Y LAS MIGRANTES. LAS LEYES DE EXTRANJERÍA

Es preciso tener en cuenta tres cuestiones importantes a la hora de abordar el importante papel que desempeñan los municipios en el objetivo final de la política de inmigración, como por ejemplo, la inclusión e integración social de los ciudadanos y las ciudadanas recién llegados:

1º.- La necesidad de considerar la inmigración como una de las prioridades en la agenda política local a todos los niveles. Es necesario actuar con valentía, responsabilidad y de manera proactiva, para evitar el uso partidista que se puede hacer y que se suele hacer de la inmigración.

2º.- Es preciso apostar, tal y como he subrayado anteriormente, por un incremento de los recursos destinados a reforzar los servicios públicos, ya que a menudo la percepción de la ciudadanía es que se ha producido una disminución de los beneficios destinados a la población autóctona a favor de la recién llegada, cuando todos y todas sabemos que no es cierto. Se debe evitar el riesgo de exclusión y/o sustitución de la población autóctona por la recién llegada. Evitar el riesgo de percepción. Claro que... justo cuando se está recortando en educación, salud, servicios sociales, etc. etc. lo tenemos bien difícil. Quizás habría que redoblar esfuerzos para demostrar que si hay peores servicios no es por la llegada de personas migrantes precisamente.

3º.- Y ahora entramos en otra cuestión, la legislación de extranjería. Independientemente de tratarse de una de las leyes más vivas, ésta ha vivido siempre de espaldas al papel que desarrolla la Administración Local. Tal vez fue una excepción el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, derogado después por el Real Decreto 557/2011 por el cual se aprobó el Reglamento de la Ley de Extranjería, ya que, aunque sólo de una forma parcial, dio relevancia a los gobiernos locales en temas, entre otros y de manera muy significativa, de arraigo social o de adaptación de vivienda para el reagrupamiento familiar. Es decir, los informes sociales de arraigo y los informes de vivienda para las reagrupaciones familiares. El reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, establece la posibilidad de presentar cuatro tipos de informes, que son competencia de las Comunidades Autónomas, aunque dos de ellos (arraigo social

y vivienda adecuada), pueden establecer éstas que sean emitidos por las Entidades Locales. En este caso, el Informe Municipal de Arraigo Social, así como el de vivienda adecuada, en Andalucía, lo emitimos los Ayuntamientos. Volviendo al tema de las competencias locales en materia de inmigración, el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (Ley de Bases reguladora del Régimen Local), establece, en su primer apartado, que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, “puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

Es importante destacar que ni en el artículo 25 de esta Ley ni en ningún otro artículo se define el alcance de estas competencias, por lo tanto, la falta de garantía directa de competencias municipales es una de las características de esta Ley.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), los municipios son definidos como “la entidad territorial básica de la comunidad autónoma”, los cuales gozan de “plena autonomía en el ámbito de sus intereses” (art. 91.1.), de la cual constituye una manifestación esencial su “plena capacidad de auto organización” (art. 91.3). De esta manera, el Estatuto incide en el reconocimiento del carácter político de la autonomía local, el cual, obviamente, se proyecta en el carácter democrático de los ayuntamientos (art. 91.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía en conexión con el art. 140.1 de la Constitución Española).

Otro de los aspectos importantes para el devenir de las y los inmigrantes y su proceso de inclusión social y en el que juegan un papel muy importante los ayuntamientos, es todo lo relacionado con el empadronamiento. Del empadronamiento dependen, por ejemplo, además del informe de arraigo social, cuestiones como la escolarización de los hijos e hijas o la obtención de la tarjeta sanitaria. Aquí se genera otro conflicto, ya que no está homogeneizado el procedimiento ni los requisitos de empadronamiento de la ciudadanía. Existen diferencias sustanciales entre un ayuntamiento y otro. Por lo tanto y concluyendo, aun no teniendo competencias transferidas en estas materias desde el Estado central y autonómico, realmente somos los municipios quienes damos respuesta a las necesidades, desarrollando e implementando planes, programas,

proyectos y actividades, solos o en colaboración con distintas entidades del tercer sector con implantación en la localidad, en la provincia o incluso en la comunidad autónoma. No hay que olvidar, por ejemplo, que el mantenimiento de los centros educativos públicos, la creación, constitución y convocatoria del Consejo Escolar Municipal, etc. sí son competencias de los ayuntamientos, pero no la Ley de Educación. No iba a ser distinto con la gestión de las migraciones.

Bibliografía

Maya Jariego, I. “Pertinencia y accesibilidad de los servicios sociales para inmigrantes”. En F. Checa, Arjona y Checa, J.C. (Eds): La integración social de los inmigrados. Modelos y experiencias. Pp 323-345. Barcelona: Icaria Editorial.

Francisco Checa y Olmos, Yolanda Cara Fernández, Juan Carlos Checa Olmos y Ángeles Arjona Garrido. “Mapa de la Inmigración en Almería. Municipios menores de 20.000 habitantes. Necesidades y recursos”. Diputación de Almería. Área de Servicios Sociales. Unidad de Inmigración. “Pautas para una política local de inmigración”. CONCEJO, Revista para el autogobierno local núm. 335. Marzo 2016. Federación Navarra de Municipios y Concejos.

Encarna Guillén, Fernando de Lucas, Darío Pérez y Andrés Arias. “Servicios Sociales e Inmigración: límites y retos para una nueva política social”. Escuela Universitaria de Trabajo Social. Universidad Complutense de Madrid.

Clara Inés Guilló Girard. “Los gobiernos locales ante el reto de integración de los inmigrantes”. Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Ponencia: Retos y oportunidades de la inmigración desde la perspectiva del desarrollo local. Condiciones para el desarrollo de redes de acción.

Xiana Bueno y Rocío Treviño. “Los municipios ante la disminución del fondo para la integración: percepciones desde la gestión local”. Anuario de la Inmigración en España 2014. Edición 2015.

DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN Y AL TRATO EN IGUALDAD: MARCO TEÓRICO Y BUENAS PRÁCTICAS EN LA RECEPCIÓN E INTEGRACIÓN DEL COLECTIVO INMIGRANTE. DERECHO A LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES. GÉNERO Y MIGRACIONES. MENORES INMIGRANTES

*Derecho a la no discriminación y al trato en igualdad:
Marco teórico y buenas prácticas en la recepción
e integración del colectivo inmigrante.*

María Luisa Grande Gascón

*Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología y doctora en Ciencia
Política. Profesora Titular de la Universidad de Jaén.*

*Investigadora en proyectos de investigación, tanto nacionales como internacionales en
países como Marruecos, Mali, Brasil, Colombia, Bolivia, Venezuela, Sahara occidental,
Reino Unido, Holanda, Alemania, Francia, Italia y Grecia. Ha participado en contratos
OTRI, de transferencia de conocimiento, con diferentes entidades y empresas.*

*Ha realizado estancias en Universidades extranjeras como la Universidad de
Montreal (Canadá), en La Sorbona (Francia), en la Universidad Industrial de
Santander (Colombia), la Universidad de Cartagena de Indias (Colombia), La
Universidad de El Salvador (El Salvador), la Universidad Austral de Chile, etc.*

*Ha sido y es docente en diferentes máster oficiales como el Master oficial de
cooperación internacional, gestión pública y de las ONG o en Expertos como el
Experto de Cooperación Internacional con África Subsahariana. Ha sido docente en
varias ediciones del curso de Asesor de Género en Operaciones del MADOC.*

*Ha coordinado la edición de libros, escrito capítulos de libros y publicado artículos en revistas. Así
mismo es evaluadora en diferentes revistas nacionales e internacionales. También ha presentado
multitud de ponencias, comunicaciones y conferencias en congresos nacionales e internacionales*

*Forma parte del Programa de Doctorado Interuniversitario de
Estudios Migratorios en el que está dirigiendo varias tesis.*

*Es socia fundadora del Seminario "Mujer, ciencia y sociedad" de la
Universidad de Jaén del que forma parte en la actualidad.*

*Ha desempeñado diferentes puestos de responsabilidad en la Universidad de
Jaén, en la actualidad es Vicedecana de la Facultad de Ciencias de la Salud.*

*Colabora también con diferentes ONG y asociaciones con las que ha llevado a cabo diferentes
iniciativas, destacando su colaboración en proyectos de cooperación para el desarrollo
implementados en diferentes países africanos y latinoamericanos.*

La presencia de personas procedentes de otros países y de otras culturas plantea desafíos importantes a los sistemas políticos democráticos que creían tener unos sólidos principios democráticos basados en la justicia, la igualdad, la libertad y la ciudadanía. Cuando en estos países existen personas que ven restringidos sus derechos y que son tratadas de manera discriminatoria, aplicando el único criterio de la nacionalidad, podemos asegurar que estos principios están siendo cuestionados.

En el actual mundo globalizado nos encontramos con tensiones producidas por una aceptación casi unánime de los derechos humanos y un auge de las reivindicaciones nacionalistas. Estas últimas dividen a las personas y las jerarquizan en “nosotros” y “ellos”, donde los que se consideran que pertenecen a un territorio y tienen una identidad determinada constituyen el “nosotros” y los demás son los “otros” (Benhabib, 2006).

En este sentido, a la población inmigrante no se le reconoce sus derechos ciudadanos, pero se le exigen deberes sociales cuyo incumplimiento puede generar rechazo y castigo penal o administrativo. Sin embargo, cuando se le escatiman derechos, la situación no es considerada anómala o irregular, sino que se acepta como absolutamente normal. De este modo, a los inmigrantes se les exige su aporte a la economía sin garantizarles una contraprestación. Por eso, a pesar de la defensa a ultranza que han realizado y siguen realizando los países occidentales a favor de los derechos humanos, la persona inmigrante que llega a estos países no parece ser sujeto de dichos derechos. Se trata de lo que De Lucas (2002) señala como “el cinismo de los países receptores de inmigración”.

La puesta en marcha de políticas de integración no dará resultados sin el reconocimiento de derechos a la población inmigrante. La negación de estos derechos los sumerge en una situación de exclusión, haciendo difícil su integración y dejándolos en absoluta vulnerabilidad. Esto influye negativamente en sus proyectos de vida, como consecuencia inevitable de la precariedad del trabajo que desarrollan, la incertidumbre sobre su permanencia en el país, la falta de protección social, etc. Zapata-Barrero (2001) argumenta que el reconocimiento de derechos es una condición necesaria pero no suficiente para lograr la integración

o, como él lo denomina, la acomodación de la población inmigrante. Es el primer paso para conseguir una plena igualdad pero después es necesario superar la discriminación que sufren los inmigrantes en el acceso al trabajo o a la movilidad social o a otros bienes públicos.

Tal como señala Cachón (2011:19), las políticas de gestión de la diversidad que aborden la discriminación y la igualdad de trato son fundamentales para la construcción de una sociedad cohesionada, porque discriminar además de ser injusto e ilegal es “ineficiente en términos económicos y por ello antisocial”. Son la pieza clave de las políticas de integración de la población inmigrante en la que la igualdad de oportunidades, en una sociedad caracterizada por la pluralidad cultural, ayuda a la creación de vínculos sociales y un aumento del sentimiento de pertenencia a la sociedad de la que forman parte.

En nuestra Constitución se recoge en el artículo 14 el derecho a la igualdad y a no ser discriminados por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Por lo tanto el principio de igualdad de trato hace referencia a la ausencia de discriminación basada en cualquiera de los motivos anteriormente citados (Gaya, 2013). Este principio recogido en la Constitución española ha tenido su reflejo en diferentes normativas que han tenido como principal objetivo la lucha contra la discriminación directa o indirecta en cualquier ámbito.

También la igualdad de trato y la no discriminación ha estado presente en la Unión Europea constituyendo un valor fundamental en el proceso de construcción europea. Y así lo demuestran la gran cantidad de normativa europea que desde los tratados constitutivos de la Unión Europea hasta la actualidad han sido aprobadas por las diferentes instancias de la misma (Quesada, 2007; Fernández, 2012).

Especial mención requiere lo que establece la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social sobre la discriminación entendiéndose por tal, “todo acto que, directa o indirectamente, conlleve una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones y prácticas religiosas, y que tenga como fin o efecto destruir o limitar

el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social o cultural”.

En 2011 se presentó al Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación para trasponer de manera adecuada las Directivas europeas las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE. Esta ley nació con “la vocación de convertirse en el mínimo común denominador normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio español” y con un doble objetivo: “prevenir y erradicar cualquier forma de discriminación y proteger a las víctimas, intentando combinar el enfoque preventivo con el enfoque reparador, el cual tiene también un sentido formativo y de prevención general”. No se llegó a aprobar debido a que se convocaron elecciones y no se pudo completar el trámite parlamentario necesario.

La discriminación está estrechamente ligada a la exclusión mediante la cual los individuos o los grupos sociales no pueden ejercer el derecho a una participación plena en la sociedad. Ambas circunstancias se influyen y retroalimentan, de tal manera que quién sufre discriminación tiene un mayor riesgo de exclusión y una persona que sufre exclusión tiene más riesgo de ser discriminada (Fernández, 2012).

En el abordaje de la discriminación, además de la normativa específica, juegan un papel fundamental las políticas públicas, más concretamente las políticas sociales de integración de la población inmigrante. Se parte de la premisa de que las políticas públicas forman parte de un sistema político integrado en el marco de una sociedad con la que interactúa, y que es beneficiada o perjudicada por los resultados de las decisiones políticas que se tomen y las prioridades que en un determinado momento adopte el gobierno. Aguilar (2000) alude a las políticas públicas como procesos participativos que incluyen a individuos y organizaciones en la toma de decisiones gubernamentales. Esta nueva forma de gestionar las políticas públicas es necesaria para abordar la complejidad de los actuales problemas sociales con un marco político de “alta intensidad ciudadana”.

Para que una política social sea eficaz es necesario que tenga un largo recorrido, si se quieren obtener resultados duraderos. Para ello se tiene que institucionalizar, favoreciendo su legitimación en la institución y de esta manera

“conseguir que se perciba como un práctica regular y continua, normatizada e integrada en la estructura” (Fernández, 2012: 44).

Según Fernández (2012), hay otros elementos que favorecen su eficacia:

- » Infraestructura organizativa y de gestión suficiente y adecuada, con un equipo humano capacitado y motivado que pueda articular respuestas innovadoras, mediante el uso de herramientas que les permita identificar los problemas y ofrecer soluciones eficaces.
- » La autoridad es otro elemento que debe estar presente. Quiénes gestionen estas políticas tienen que dotarse de autoridad, siendo un requisito imprescindible para lograr la colaboración de todas las personas y entidades implicadas.
- » El consenso es otro elemento fundamental, porque nos podemos encontrar con que cada actor puede tener una percepción diferente sobre un mismo problema y por lo tanto los enfoques pueden ser diametralmente opuestos. Aunque la administración pública será la encargada del diseño y ejecución de una política social determinada y tendrá el papel protagonista en la toma de decisiones, el resto de los actores tendrá una influencia mayor o menor dependiendo del grado de participación que se les permita, y de los instrumentos que se institucionalicen para ello.
- » Por último, es necesario contar con los recursos apropiados, la asignación de recursos a las decisiones públicas es una de las cuestiones más importantes. En este sentido es necesario definir cuál es el presupuesto y los factores administrativos que son necesarios para la implementación de una determinada política social, siendo el presupuesto público el instrumento que mejor indica la orientación y la voluntad del gobierno en la puesta en marcha de la misma.

Zapata-Barrero (2001) centra su análisis en las relaciones de los inmigrantes con las instituciones públicas y establece cinco premisas básicas en las que debe asentarse cualquier política de acomodación de la población inmigrante:

- » Los receptores de estas políticas deben ser toda la ciudadanía, es decir, todos aquellos a los que se les va a exigir un cierto nivel de adaptación mutua, tanto los inmigrantes como el resto de la población.
- » Son políticas multinivel, es decir, que afectan a todos los niveles de los poderes públicos, desde el gobierno central hasta las administraciones locales, cada uno de ellos en su ámbito de competencias específico.
- » Deben ser integrales y globales. Si esto no es así, estamos frente a iniciativas que sólo ofrecen soluciones parciales como respuesta a problemas puntuales. En este sentido, es importante la existencia de una transversalidad en todas las esferas públicas.
- » La población inmigrante tienen las mismas necesidades que cualquier otra persona. Los inmigrantes necesitan el acceso a la educación, sanidad, vivienda etc. para cubrir sus necesidades básicas.
- » El fenómeno de la inmigración tiene un impacto sobre las estructuras institucionales y políticas que configuran la esfera pública.

En este sentido cabe recordar a Walzer (1993) que en su libro “Las esferas de justicia” recoge hasta qué punto las sociedades pueden permitir la exclusión de personas con el único criterio de la nacionalidad y duda de que los argumentos que se utilizan para justificar esta exclusión sean justos. Para Walzer todos los inmigrantes tienen el derecho moral a ser tratados iguales que el resto de la población sobre la base de que no es justo que los Estados utilicen a los inmigrantes para mejorar sus economías y que los excluyan de los privilegios de la ciudadanía. Añade, además, que ya desde el primer momento, los Estados deben establecer los criterios que consideren adecuados para regular la entrada a su territorio de inmigrantes, pero una vez dentro, no pueden vivir siempre como extranjeros, sino que el Estado debe posibilitar que se conviertan en ciudadanos. En efecto, las graves desigualdades que afectan a los inmigrantes en la actualidad están cuestionando la noción de igualdad que durante años constituyó un pilar básico para las democracias actuales.

Derecho a la Igualdad entre hombres y mujeres. Género y migraciones

El género entendido como un sistema de relaciones sociales establece normas y prácticas sociales diferentes para hombre y mujeres, establece una jerarquización social en función del sexo y una desigual distribución del poder en la sociedad. Se representa mediante las ideologías sexuales imperantes y se manifiesta en las normas sociales por las cuales se produce un proceso de atribución de roles y funciones socialmente diferentes para hombres y mujeres

El género también hay que entenderlo como una categoría analítica que permite interpretar las diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres dentro de sus contextos sociales, culturales, políticos, económicos e históricos específicos (Ortiz, 2002; Linares et al, 2013). Por este motivo, para un correcto análisis sobre el fenómeno migratorio se hace necesario e imprescindible aplicar la perspectiva de género y visibilizar la compleja situación que sufren las mujeres inmigrantes en las sociedades de acogida.

Si en un primer momento fueron mayoritariamente hombres los que emigraban a España, progresivamente lo hicieron las mujeres y en la actualidad los porcentajes están muy igualados. El aumento de mujeres entre la población inmigrante no sólo es debido a la reagrupación familiar sino que cada vez son más las mujeres que emigran con un proyecto migratorio propio con el objetivo de incorporarse al mercado de trabajo español. En otras ocasiones van a ser víctimas del tráfico de personas y obligadas a ejercer la prostitución.

Hay diferencias significativas en relación a la zona geográfica de procedencia, si bien mayoritariamente las mujeres latinoamericanas emigran primero ellas y después reagrupan el resto de la familia, en el caso de las mujeres procedentes del Magreb llegan después del marido, y en menor número vienen solas.

La segregación por sexo caracteriza la inserción laboral de la población inmigrante. Así los hombres trabajan en la agricultura y en la construcción y las mujeres en los servicios personales, ocupando nichos laborales

específicos para ellas, ligados al desempeño de tareas tradicionalmente femeninas: cuidado de mayores, enfermos, personas en situación de dependencia, servicio doméstico, restauración, hostelería, etc. En este sentido, el género es el principio que organiza el mercado laboral e interactúa con otras formas de discriminación que sufren las mujeres inmigrantes.

A pesar de estos cambios que se están produciendo en el fenómeno migratorio, como señala Carmen Gregorio (1998: 78), “los mecanismos económico-políticos que producen las migraciones internacionales de mano de obra, producen y reproducen sistemas de desigualdad de género, por medio de los cuales la emigración de uno u otro sexo responde a una segmentación del mercado de trabajo según género a nivel internacional”

Algunos de los motivos que empujan a emigrar a hombres y mujeres son similares, sin embargo encontramos algunas diferencias significativas. Siguiendo a Carmen Gregorio (1998) podemos identificar los siguientes factores desencadenantes de la migración femenina:

a) Sistema de desigualdad de género: sitúa a las mujeres en una posición de inferioridad con respecto a los hombres.

b) División sexual del trabajo: aunque tradicionalmente las mujeres han estado condicionadas por su vinculación al rol reproductivo y su vida ha estado circunscrita al ámbito doméstico, los cambios en este ámbito han sido bastante significativos con la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Pero esta incorporación todavía no se realiza en las mismas condiciones que los hombres ni existe una igualdad de oportunidades en el acceso al mismo. Aunque está situación a grandes rasgos, y salvando las distancias, se produce en todos los países, en los que tienen un menor índice de desarrollo humano es más acusado. A esto hay que añadir que el trabajo reproductivo, tanto en lo biológico como en lo social, lo sigue desempeñado casi en exclusividad las mujeres.

c) Sistema de poder y autoridad de los hombres sobre las mujeres: se manifiesta en muchos países de dos maneras, por una parte con un control sobre la capacidad productiva de las mujeres, tanto del espacio

donde desempeña dicho trabajo como los rendimientos de su trabajo; y por otra parte, control de la sexualidad de las mujeres, que son tuteladas por el padre hasta que se casa y después es el marido el que la controla, en muchas sociedades el honor de la familia reside en el comportamiento sexual de la mujer, primero como hija y luego como esposa.

d) Precariedad de las condiciones sociales y materiales: la feminización de la pobreza es una realidad, en torno al 70% de las personas pobres en el mundo son mujeres. Esta situación es mucho más preocupante en aquellos países donde no existen ningún tipo de protección social y el estado de bienestar, tal y como lo conocemos en Europa, apenas si se ha desarrollado. El acceso a los recursos y servicios básicos de que dispone una sociedad es más limitado en el caso de las mujeres y esta situación ha empeorado con los programas de ajuste estructural que se han puesto en marcha en muchos países que ha conllevado unos recortes importantes en gastos sociales, teniendo una incidencia más grave para las mujeres.

e) Creencias de género: en muchos casos las mujeres emigran para desempeñar trabajos muy feminizados y así evitan que los maridos ocupen estos trabajos que suelen ser trabajos desprestigiados que en su país solo realizan las mujeres. A esto hay que sumar que las mujeres anteponen el bienestar de la familia al suyo propio, evitando con la emigración el sufrimiento de algún otro miembro de la familia.

En este sentido, las trabajadoras inmigrantes son mayoritariamente asalariadas y ocupan sectores tales como el servicio doméstico, la restauración-hostelería y el comercio. Como puede observarse, se trata de aquellos sectores laborales que se encuentran peor valorados en la sociedad y por ende presentan condiciones laborales más duras: salarios bajos, largas jornadas, mayor precariedad laboral... En efecto, son aquellos trabajos que las españolas ya no quieren desempeñar porque tienen un escaso prestigio, son poco cualificados y se encuentran situados en el escalafón más bajo de la escala social (Cachón, 2003). En numerosas ocasiones se desarrollan en la economía sumergida, ya que tienen un escaso control externo y los empleadores se aprovechan de esta situación.

El cuidado de personas mayores y en situación de dependencia y el servicio doméstico que se desarrollan en domicilios particulares en ocasiones es el único trabajo que van a poder desempeñar las mujeres inmigrantes.

Como señala Galiana et al (2008) estos empleos se realizan en el interior del hogar lo que hace que este poco regulado y suele ser la única oportunidad de trabajo que van a tener.

Para las mujeres inmigrantes lo fundamental es encontrar trabajo porque de eso depende la obtención de recursos para su subsistencia, pero sobre todo lo necesitan para enviar remesas a la familia que han dejado en el país de origen. Además su situación administrativa depende de la obtención de un contrato de trabajo que les permita mantener o regularizar dicha situación.

Una cuestión que hay que destacar es la violencia de género que se da en todas las culturas y sociedades, lo único que varía es la forma en la que ese maltrato se manifiesta. La mutilación genital femenina, los casamientos forzados y a edad temprana, los crímenes o el maltrato por la dote son algunas de las formas en las que se expresa la violencia de género en otras culturas. De hecho hay muchas mujeres que emigran huyendo de estas situaciones.

En el caso de las mujeres inmigrantes en los países de acogida sufren una mayor vulnerabilidad y una doble discriminación, por ser mujeres y por ser inmigrantes. De tal manera que no tienen las mismas oportunidades para acceder a los servicios y prestaciones que se ofertan a las víctimas de violencia de género, por lo que hay que implementar actuaciones específicas que eliminen las barreras que tienen para acceder a los mismos. En numerosas ocasiones desconocen la existencia de estos recursos, no saben los derechos que tienen o tienen miedo de ser expulsadas, si están en situación irregular. Especial atención merecen las mujeres que son obligadas a prostituirse por estar en manos de mafias organizadas y haber sido objeto de trata de personas (Uría, 2009).

Se ha demostrado que las mujeres inmigrantes tienen un riesgo importante de sufrir maltrato y de morir asesinadas por violencia de género y no siempre el agresor es un extranjero sino que en un porcentaje alto el agresor es español. En todo caso lo que sí existe es un número importante de situaciones que no se denuncian.

La mayor vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes está condicionada por situaciones de ruptura y desestructuración familiar, el aislamiento

que sufren, la precariedad de sus condiciones de vida tanto económica como laboral, el procedimiento de reagrupación familiar que les dificulta separarse del agresor y quedarse en España, y el choque cultural. Cuando las víctimas están en situación de irregularidad existe todavía una mayor vulnerabilidad por el miedo a la expulsión, a perder los hijos e hijas o a que expulsen a la pareja (Uría, 2009).

Los maltratadores utilizan una serie de instrumentos para perpetuar la situación de maltrato: el aislamiento, las amenazas de que van a ser expulsadas a su país de origen, la intimidación quitándole la documentación, el abuso económico o emocional, el uso de creencias culturales para amenazarlas (por ejemplo, el uso de vudú en mujeres africanas) o el miedo a perder los hijos e hijas.

Una de las formas de violencia de género que sufren algunas mujeres inmigrantes es la Ablación o Mutilación Genital Femenina (MGF) y aunque en España no se ha llegado a denunciar la realización de esta práctica, sí que hay numerosas mujeres residentes en España procedentes de países donde ésta es habitual. Más allá de ser una práctica cultural, la MGF es reconocida internacionalmente como un problema global, porque de acuerdo con UNICEF “la práctica de la MGF ya no está limitada a los países en los que se ha practicado tradicionalmente. La emigración africana a los países industrializados es una característica presente desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y muchos de los emigrantes provienen de países que practican la MGF” (UNICEF 2005: 12).

La ablación o mutilación genital femenina “incluye una amplia variedad de prácticas que suponen la extirpación total o parcial de los genitales externos o su alteración por razones que no son de índole médica” (UNICEF, 2005: 9). Existe consenso internacional en que dicha práctica constituye una violación de los derechos humanos consagrados por la Declaración Universal de 1948 y, específicamente, una violación de los derechos de las mujeres y de las niñas: el derecho a la salud, el derecho a la integridad física, el derecho a una vida libre de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes y del derecho a la vida.

En España, la MGF se reconoce como delito desde la reforma del Código Penal en 1995, concretamente en su artículo 149. El mismo, se penaliza con 6 a 12 años de prisión e inhabilitación de 4 a 10 años para el ejercicio

de la patria potestad en el caso de tratarse de una menor. Por su parte, la Ley Orgánica 3/2005, posibilita “la persecución extraterritorial de la práctica de la mutilación genital femenina cuando la comisión del delito se realice en el extranjero, como sucede en la mayor parte de los casos, aprovechando viajes o estancias en los países de origen de quienes se encuentran en nuestro país”.

En España y, a instancias de distintas administraciones se han realizado protocolos específicos para la prevención de la mutilación genital femenina en las hijas de inmigrantes procedentes de zonas donde se realiza. Como ocurre en el caso de los citados Protocolos, existe coincidencia entre las personas expertas en la lucha contra la MGF sobre el hecho de que la actuación ha de ser coordinada, pues cada ámbito de trabajo (salud, asociativo, educación, social, seguridad...) aporta conocimiento específico necesario para el resto de actuaciones sectoriales.

Menores

Según Save the Children (2016), en 2015 de los 36 millones de migrantes que eran menores de 20 años, 25 millones tenía menos de 15 años y cerca de 16 millones no tenía 11 años. En los últimos 15 años el número de menores inmigrantes de 0 a 4 años aumentó en un 41%. El incremento está relacionado directamente con el aumento del fenómeno migratorio que se está produciendo desde los países pobres a países con un alto nivel de desarrollo. De todos los menores inmigrantes los que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad son las víctimas de trata, los menores no acompañados y los refugiados (Save the Children 2016). En 2014 fueron tutelados por la administración pública 3.660 menores no acompañados. Y en Andalucía desde 1998 hasta 2014 han ingresado en el Sistema de Protección de Menores de la Junta de Andalucía 20.229 menores inmigrantes.

La Resolución del 26 de julio de 1997 del Consejo de la Unión Europea recoge que los menores extranjeros no acompañados son “*todos los nacionales de países terceros menores de 18 años que entran en el territorio de los Estados miembros sin estar acompañados de un adulto que sea responsable de ellos por la ley o el hábito, y mientras no estén efectivamente bajo el cargo de tal persona*”. Por su parte para Save the

Children (2004:2), los menores no acompañados son los “niños o niñas menores de 18 años que se encuentran fuera de su país de origen, separados de su padre y de su madre o de su anterior principal tutor o tutora legal/habitual”. En este sentido es importante destacar que estos menores presentan una gran vulnerabilidad, ya que a su condición de inmigrante se suma su minoría de edad. Por lo tanto, tanto la legislación de extranjería como la legislación de protección de menores deben ser aplicadas pero prevaleciendo siempre el interés superior del menor. En definitiva deben ser considerados como menores en situación de desamparo y necesitados en consecuencia de protección antes que inmigrantes en situación de irregularidad, debiéndoseles aplicar las normas relativas a la protección de menores en igualdad de condiciones que los menores nacionales (APDHA, 2006).

Sin embargo, en ocasiones estos menores no han sido tratados como tales sino como adultos inmigrantes y su protección no ha sido la ajustada a ley, cometiéndose irregularidades en el trato recibido. Una de las primeras cuestiones a las que tienen que hacer frente es la determinación de la edad. Se da la circunstancia de que dicha prueba, una radiografía ósea de la muñeca, ha sido cuestionada por expertos y organismos nacionales e internacionales. Y en numerosas ocasiones se toma la decisión de considerarlo como menor solo en base a esta prueba. Más recientemente se ha reformado Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados, y aunque el menor tenga documentación que acredite que lo es, la prueba ósea es determinante, aunque sea contradictoria con la documentación que aporta (Save the Children, 2016).

Y en estas circunstancias entra en una especie de limbo jurídico, no pueden ser protegidos como menores, y como la documentación que tienen les acredita como menores y no tienen ningún tutor legal, se ven imposibilitados para poder hacer ningún trámite como empadronarse, acceder a la educación o a la sanidad, trabajar, etc. (Save the Children, 2016).

La búsqueda de mejores oportunidades de vida es la causa fundamental de la migración también en el caso de los menores. Se trata de menores que proceden de familias con escasos recursos, y su principal objetivo al emigrar es conseguir un trabajo que le permita

vivir mejor y enviar dinero a su familia. Aunque el estereotipo que predomina es el de un menor que vive en la calle y se dedica a la delincuencia, los datos demuestran que esto no es así. Son escasos los menores que viven en las calles, estando la mayoría en centros protegidos y dentro del circuito de protección de menores (Defensor del Menor de Andalucía, 2003).

El perfil de los menores no acompañados es el siguiente: varones con familia numerosa, procedentes de Marruecos con una edad media alrededor de los 16 años, bajo nivel de calificación aunque han estado escolarizados varios años pero sin completar la enseñanza obligatoria y suelen tener algún tipo de experiencia laboral. Habitualmente mantienen una relación periódica con su familia de origen y sus principales objetivos son conseguir la documentación y trabajar lo más pronto posible, pero sufren un gran choque entre las expectativas que tenía al venir a España y la realidad con la que se encuentra, aun así no contemplan el retorno (Martín et al., 2014).

Especial consideración merecen los denominados inmigrantes de segunda generación, muchos de ellos niños, niñas y adolescentes que tienen importantes dificultades de integración. Esta denominación tan generalizada incluye una tipología muy variada en la que según señala Feixa (2008) nos podemos encontrar, además de los hijos de los migrantes que han nacido en el país de acogida, a los nacidos en la sociedad de origen pero socializados en la sociedad de acogida (generación 1.5). Estos últimos los podemos dividir en los llegaron durante su infancia (generación 1.75) y los que llegaron durante la adolescencia (generación 1.25). En países como Francia ya se habla de tercera generación en referencia a los nietos de los inmigrantes.

Aunque en sentido estricto no son emigrantes sino que son nacionales de los países a dónde emigraron sus padres, se suele hacer referencia con este término a los descendientes de los emigrantes asentados en los países de acogida. Tal y como señala HadjHandri (2008), “los hijos de inmigrantes parecen condenados a ubicarse en un “entre dos”, entre dos países, dos culturas, dos idiomas, incluso, a veces, entre dos religiones. Lo cierto es que, a fuerza de encontrarse en un espacio indefinido, estos acaban siendo invisibles, no “contables” en ninguno de los territorios de pertenencia. La inmigración siempre altera la iden-

tidad cultural, pero, en el caso de los hijos de inmigrantes, la identidad está en constante proceso de construcción, es un puzzle cuyas piezas no siempre encajan, ni son coherentes, pero que responden a una necesidad visceral de reconocimiento cualquiera que sea su procedencia”.

Existen diferencias importantes con sus padres, mientras que estos tienen claro cuáles son sus raíces, su cultura y su religión, los hijos no se ubican culturalmente. Por una parte conviven con la cultura de los padres en el ámbito familiar y por otro conviven con la cultura del país de acogida, recibiendo presiones por ambas partes. Y aunque tienen la nacionalidad siguen siendo considerados como extranjeros, compartiendo las mismas dificultades de integración que sufrieron y sufren sus padres. Y cuando regresa al país de origen de sus padres, tampoco son aceptado y se sienten también extranjeros (HadjHandri, 2008).

En este sentido, diferentes autores señalan diferentes niveles de aculturación comparando el nivel de padres e hijos (Portes y Rumbaut, 2001; Checa y Arjona, 2009):

- » Aculturación consonante: cuando el ritmo de aculturación entre padres e hijos se produce al mismo ritmo, van perdiendo progresivamente los rasgos de la cultura de origen y adquiriendo la cultura del país de acogida.
- » Aculturación asonante: en este caso la segunda generación rechaza la cultura de los padres y va asumiendo la cultura del país de acogida.
- » Aculturación selectiva: el inmigrante de segunda generación ha adquirido plenamente la cultura del país de acogida pero preserva algunos usos y costumbres de la de los padres.

En numerosas ocasiones el racismo y la marginación étnica junto con los conflictos de identidad desemboca en un mantenimiento a ultranza de la cultura del país de origen de los padres, en oposición a la cultura mayoritaria en un intento de proteger su propia identidad, manifestando en ocasiones rasgos de radicalidad religiosa (Moreno, 2002).

Como señala HadjHandri (2008), “en cierto modo, el primer inmigrante corta el cordón umbilical con la tierra y ejerce la difícil tarea de proceder a

la separación. El hijo, sin embargo, sirve de puente. No es de extrañar, por tanto, que sea, a menudo, la segunda generación la que inicia el retorno y provoque, con ella, la vuelta de los padres que ya no se atreven a emprender la vuelta. El retorno indica que se ha llegado al final del recorrido de una vida”.

Bibliografía

Aguilar, Luis F. 2000. Estudio introductorio, en Aguilar, Luis F. et al., El estudio de las Políticas Públicas. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrua. Pp: 15-74.

Asociación Pro Derechos humanos de Andalucía (APDHA). Menores Extranjeros no Acompañados en Andalucía (MENA). 2006. En: www.apdha.org (consultada en febrero de 2009).

Benhabib, Seyla. 2006. Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global. Buenos Aires: Katz Editores.

Cachón, Lorenzo. 2011. Políticas contra la discriminación en Europa y España: poner las bases de una política justa para la cohesión social. Documentación Social, 162: 17-29.

Checa, Juan C. y Arjona, Angeles. 2009. La integración de los inmigrantes de “segunda generación” en Almería. Un caso de pluralismo fragmentado. Revista Internacional de Sociología, 67 (3): 701-727.

De Lucas, Javier. 2002. Sobre el papel de los derechos humanos en las políticas de inmigración. La necesidad de otra mirada sobre la inmigración, en tiempos de crisis. En: García, F. J. y Mutiel, C., ed., La inmigración en España: contextos y alternativas. Volumen II. Actas del III Congreso sobre la inmigración en España (Ponencias). Granada: Laboratorio de Estudios Interculturales. Universidad de Granada.

Feixa, Carles. 2008. Generación uno punto cinco. Revista de Estudios de Juventud 80: 115-127.

Fernández, Rodrigo et al. 2012. Propuesta metodológica para el trabajo contra la discriminación en el ámbito local. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Federación Española de Municipios y Provincias.

Galiana-Gómez M José, De la Cuesta-Benjumea Carmen y Donet-Montagut, Teresa. 2008. Cuidadoras inmigrantes: características del cuidado que prestan a la dependencia. *Enfermería Clínica*, 18 (5): 269-72.

Gaya Campal, Florencia. 2013. Lucha contra la discriminación racial o étnica. Aproximación a los conceptos clave. Madrid: ACCEM.

Gregorio Carmen. 1998. Migración femenina: Impacto en las relaciones de género. Madrid: Narcea.

HadjHandri, Natalie. 2008. La identidad mutante. La construcción de la identidad en los hijos de inmigrantes. *Documentación Social*, 151: 35-48.

Informe Especial al Parlamento: Menores inmigrantes en Andalucía. La atención en los Centros de Protección de Menores. 2003. Defensor del Menor de Andalucía. Defensor del Pueblo Andaluz.

Linares -Abad, Manuel y Grande-Gascón, María Luisa. 2013. Género, cultura y salud. En: Tedeschi, Losandro. (ed), *Lecturas de Género e Interculturalidad*. Dourados (Brasil): Universidade Federal da Grande Dourados. Pp: 369-388

Martín, Enma; Martínez, Manuel F.; Martínez, Julia. 2014. Interculturalidad y atención a menores y jóvenes inmigrantes. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Moreno, Pedro. 2002. Reflexiones en torno a la segunda generación de inmigrantes y la construcción de la identidad. *Ofrim Suplementos*, 10: 10-30.

Ortiz, Teresa. 2002. El papel del género en la construcción histórica del conocimiento científico sobre la mujer. En: Ramos, Elvira. (ed). *La salud de las mujeres: Hacia la igualdad de género en salud*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer. Pp. 29-49.

Portes, Alejandro y Rumbaut, Rubén G. 2001. Legados: La historia de la segunda generación migrante. Barcelona: Hipatia.

Programa de menores no acompañados en Europa. Declaración de buenas prácticas. 2004. SavetheChildren. ACNUR.www.separated-children-europe-programme.org (Consultado en enero de 2009).

Quesada, Rosa. 2007. La no discriminación, la igualdad de trato y de oportunidades, en el ordenamiento europeo. Del Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa, a los Tratados y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Extra Igualdad: 53-75

Save the Children. 2016. Infancias invisibles. Menores extranjeros noacompañados, víctimas de trata y refugiados en España. Madrid: SavetheChildren

UNICEF. 2005. Cambiar una convención social perjudicial: la ablación o mutilación genital femenina. Siena: UNICEF. Centro de investigaciones Innocenti.

Uria, Ana M. 2009. Violencia de género y mujer inmigrante. Ponencia presentada en el III Congreso del Observatorio contra la violencia doméstica y de Género. Disponible en: <http://www.icava.org/secciones/amav/congreso2009/20.pdf>. Consultada en agosto de 2014.

Walzer, Michael. 1993. Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Zapata-Barrero, Ricard. 2001. ¿De qué modo las instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes? Un marco analítico para el análisis. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, 20: 23-35.

POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA INTERCULTURAL

RAQUEL MARTÍNEZ CHICÓN

Doctora en Antropología Social y Cultural por la Universidad de Granada en 2003, Licenciada en Antropología por la Universidad de Sevilla en 1997 y Diplomada en Trabajo Social por la Universidad de Granada en 1995. Profesora Contratada Doctora en el Departamento de Antropología Social de la Universidad de Granada (acreditada a Profesora Titular). Ha trabajado trabajado como Coordinadora (Asesora Técnica. Titulada Superior Grupo A) en los Proyectos: Forinter y Forinter2: Formación en Interculturalidad y Migraciones de 2005 a 2010 en la Administración Pública Andaluza (Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias), siendo a su vez profesora asociada en la Universidad Pablo de Olavide.

Palabras clave: *Administración, interculturalidad, nueva gestión pública, inmigración.*

Las Administraciones Públicas ponen en contacto a la ciudadanía con el poder político. Gestionan los intereses del Estado a la vez que intentan responder a las necesidades y a los intereses ciudadanos. Desde finales del siglo pasado estamos asistiendo a cambios en el perfil, las necesidades y los intereses de la población. Entre ellos, destacaría en España el aumento de la diversidad cultural -en términos de minorías étnicas y por la presencia de población inmigrante extranjera- y la necesidad de ser atendida y gestionada. Igualmente, y de manera relacional, presenciamos cambios en los intereses políticos y en sus lógicas de gestión. La fundamentación de la Nueva Gestión Pública (NGP) -“New Public Management” (NPM) en términos anglosajones- sería una de las respuestas a estos cambios de lógica y concepción de las propias organizaciones (Fernández Santos *et al*, 2008). Algunas de las características de esta nueva forma de gestión: la capacidad de adaptación de la “cultura organizacional” (Pariente, 2000), la flexibilidad, la descentralización, el acercamiento al ciudadano, la importancia a los criterios técnicos, la concepción del usuario como cliente, etc., responden a criterios y métodos empresariales y mercantilistas. A su vez, y sin embargo, estas mismas características permitirían una incorporación eficaz de la “acción intercultural” (Vázquez, 2005) en la administración. Pero, ¿Qué ocurre cuando el usuario “diverso culturalmente” no responde a las características socioeconómicas del “cliente”? ¿Cuándo el “otro” diferente (extranjero) es el “otro” excluido (inmigrante)? En este texto reflexionaremos sobre la posibilidad de una “Nueva Gestión Pública Intercultural” capaz de incorporar los paradigmas de la diversidad cultural y de la inclusión social.

Introducción

Las políticas de integración de la población inmigrante extranjera en España y en concreto en Andalucía han ido adaptándose y modificándose en la misma medida y dirección que el propio hecho migratorio ha ido variando y consolidándose en esta Comunidad Autónoma y en el resto del país. En ocasiones, a remolque de los acontecimientos y en muchos casos, con un importante conocimiento de la realidad migratoria y sus perspectivas de cambio, que han permitido ir más allá de la mera resolución de

problemas y plantear unos principios filosóficos y un marco de referencia en las actuaciones que han convertido los planes integrales para la inmigración en Andalucía en claro referente teórico-práctico y político-técnico tanto dentro como fuera del territorio nacional (Martínez, 2014). En estos planes, la incorporación de la formación en interculturalidad en la administración pública a través de programas con cofinanciación europea para el desarrollo de una gestión pública intercultural, ha sido uno de los retos.

Existen aún amplias lagunas en la gestión de las migraciones, pero, en la medida del “poder hacer” por la distribución de las competencias de los diferentes gobiernos central, autonómico y local, el marco jurídico de extranjería de referencia en cada momento y los acuerdos y recomendaciones sobre políticas de integración en el espacio europeo y español, ha existido en Andalucía un avance digno de reseñar. Sobre todo en el ámbito de los derechos sociales, el reconocimiento de la diversidad cultural y la convivencia. Pero es ahora más que nunca, en un contexto actual de crisis nacional e internacional y de acrecentamiento de las desigualdades estructurales, cuando estas conquistas no sólo corren el riesgo de debilitarse sino que están siendo claramente afectadas. Y es también ahora, en esta nueva etapa en la que la situación de crisis financiera y económica está marcando la manera de percibir el hecho migratorio desde nuevos posicionamientos claramente desfavorables y de agravio comparativo por parte de la población andaluza (Rinken, S., *et al.*/ 2011, 77), cuando los poderes públicos tienen la responsabilidad de ser especialmente cuidadosos con el mantenimiento y fortalecimiento de estos logros en materia de igualdad de oportunidades, convivencia, cohesión social, justicia, equidad, respeto y reconocimiento cultural (Gimenez, 1996 y Martínez, 2014)

En este sentido, y en relación a esta responsabilidad de los poderes públicos, desde hace ya algún tiempo, surgió en un conjunto de países con una tradición administrativa que podríamos denominar “anglosajona” (Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Canadá) una corriente renovadora de la administración pública denominada “nueva gestión pública”. Esta corriente se ha intentado implantar en algunos países “latinos” con una tradición estatal y administrativa bien diferente a la primera, denominada “continental”, que agruparía tanto a los países de América Latina como a los países que conforman la Europa mediterránea, entre los que se encontraría España (Ramíó, 2001).

Este intento de implantación ha carecido de éxito en estos últimos países porque de las dos corrientes existentes en las estrategias de incorporación de esta “nueva gestión pública” -una mayoritaria: la neoempresarial y otra minoritaria: la neopública-; (Sánchez, 2001) la neoempresarial, característica de la tradición “anglosajona” es la que se ha impuesto sin muchas resistencias y de forma unilateral entre políticos y gestores de tradición “continental” (Ramió, 2001).

En el caso de Andalucía, muchas de las acciones incorporadas en la línea política denominada de “gestión de la diversidad”, como los programas “FORINTER y FORINTER 2: de formación en interculturalidad y migraciones”; son instrumentos de implantación de esta “nueva gestión pública” con objetivos neopúblicos e inscritos en una corriente neoempresarial. Veremos si en estas circunstancias contradictorias es posible una “Nueva Gestión Pública Intercultural” capaz de incorporar los paradigmas de la diversidad cultural y de la inclusión social.

1. La nueva gestión pública

Desde finales del siglo pasado estamos asistiendo a cambios en el perfil, las necesidades y los intereses de la población. Entre ellos, destacaría en España el aumento de la diversidad cultural -en términos de minorías étnicas por la presencia de población inmigrante extranjera- y la necesidad de ser atendida y gestionada. Por otra parte, a lo largo del tiempo, la Administración pública tradicional, cuyo modelo organizativo es el burocrático, ha desarrollado enormes disfunciones entre las que destaca, precisamente, la falta de adaptación de las entidades públicas a los contextos culturales y socioeconómicos actuales.

De entre los muchos intentos de adaptación a nuevas necesidades de nuevas realidades, surge la llamada: Nueva Gestión Pública. Pero, ¿en qué consiste?. Una primera consideración a tener en cuenta, remarcada por Ramió Matas (2001), es que bajo esta perspectiva se agrupan:

“muchas corrientes y modelos de gestión diferentes: unos analíticos, la mayoría de carácter normativo; unos genéricos y otros más concretos. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización

(servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública (Bautista, 2006), la participación ciudadana, etc. todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado “postburocrático” (Barzelay,1998)”. (Ramíó, 2001:5)

Ante esta cantidad de herramientas y estrategias de modernización se podría agrupar, por un lado a todas aquellas corrientes de la Nueva Gestión Pública que adoptan un enfoque neoesempresarial (que ponen el énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de lo público y que considera al ciudadano en tanto cliente); y por otro lado, a las que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la en la gestión pública. (Ramíó, 2000 y 2001 y Bautista, 2006). Pero ya hemos comentado que el peso real de estas dos agrupaciones de corrientes es muy desigual (Ramíó, 2001). Las corrientes neoesempresariales son mayoritarias e inspiradoras de numerosos gobiernos y administraciones mientras que las neopúblicas son minoritarias y no tienen apenas reflejo ni en el ámbito académico ni en las bases conceptuales de las propuestas de cambio o innovaciones en la gestión pública de las administraciones.

Las características (Ramíó, 2001) más destacables de las corrientes neoesempresariales, bajo la que se sitúan la mayoría de las programaciones, conceptualizaciones y propuestas de adaptación de la gestión pública son:

- » Estado no intervencionista sino relacional y no estado del bienestar sino sociedad del bienestar.
- » Cambio de las administraciones de proveedoras de servicios públicos a intermediarias “vendedoras”
- » Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.
- » Cambio en la relación de Administración-ciudadanos a Administración-clientes.
- » Aumento de la descentralización y autonomía respecto a la gestión (sobre todo económica) y, por ende, especialización para responder a las necesidades de los “clientes”
- » Aumento de organismos con formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público.

Por otra parte, las características más destacables de las corrientes neopúblicas son:

- » Reforzamiento del concepto de ciudadanía, que es quien legitima políticamente a la Administración Pública.
- » Formación de los empleados públicos y refuerzo en los valores públicos de eficacia, eficiencia y ética.
- » Reconocimiento de nuevos derechos con garantía a los ciudadanos y las ciudadanas.
- » Consideración de que la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios es uno de los fines principales junto a la simplificación de los procedimientos, disminución de los tiempos de acceso a los servicios y mayor calidad y cantidad de servicios públicos (incluyendo la creación de nuevos), ya sean con o sin externalizaciones.
- » Clara definición y delimitación de los servicios que pueden ser objeto de externalización y cuáles no pueden serlo desde la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos. En el caso de los servicios externalizados, garantía absoluta de dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos.
- » Principios y valores públicos de universalidad e igualdad frente a los economicistas.

Después de la caracterización de las corrientes, aunque sea evidente, es importante aclarar, que más allá de la idea de que la Nueva Gestión Pública es sólo un conjunto de instrumentos- que a su vez suelen priorizar, sea desde la corriente que sea, la eficiencia sobre la equidad- para la mejora de la gestión, lleva incorporados valores ideológicos y administrativos que surgen en contextos estatales neoliberales. Y en el caso de la Administración andaluza, al igual que la Española y el resto de países de la Europa mediterránea y de América Latina, de tradición administrativa “continental”, sólo ahora se empieza a abordar mínimamente lo que no se ha producido hasta estos momentos, un debate político y social sobre el modelo de Estado que se desea implantar.

Los procesos de modernización, adaptación o implantación de la “nueva gestión pública” (DiMaggio, Powell, 1991; Ramió, 2001), se han producido como resultado, en el caso de los países de América Latina de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones; y en el caso de España, como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran ejemplos a seguir. En éste último caso, la ambigüedad en los objetivos y la falta de criterios para evaluar los resultados hace que las organizaciones tiendan a configurarse a partir de un modelo previo y externo a modo de referente; y *viveversa*; ya que el intento de adaptación de estos otros modelos previos, a su vez, genera ambigüedad en los objetivos y falta de criterios en las evaluaciones. En este contexto de ambigüedad y contradicción, nos encontramos con instrumentos que, estando inscritos en corrientes neoempresariales, parten de objetivos neopúblicos. Este sería el caso de los Planes Integrales de Integración y de alguna de sus medidas, como los programas “FORINTER y FORINTER 2: de formación en interculturalidad y migraciones” desarrollados por el gobierno Andaluz desde la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias de la Junta de Andalucía y cofinanciados por el Fondo Social Europeo de la Unión Europea.

2. Servicios públicos e interculturales: un ejemplo de estrategia formativa

Desde el año 2005, la Administración andaluza viene desarrollando un plan de formación en interculturalidad dirigido a empleados y empleadas públicos/as través de dos proyectos continuados: Forinter: Formación en Interculturalidad y Forinter2: Formación en Interculturalidad y Migraciones. Directamente relacionados con los objetivos y medidas del II y III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, y con un nuevo eje transversal en términos de principios, la “gestión de la diversidad”. El proyecto, a través de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias, trabaja en el fomento e impulso de la interrelación entre las personas nacionales y extranjeras en contextos de equidad y eficiencia, a través de una formación que fuese capaz de garantizar, desde los público, valores, actitudes y comportamientos interculturales de respeto y reconocimiento a la diversidad.

1 La reproducción más o menos mimética de las instituciones puede darse según estos autores a través de dos tipos de isomorfismo institucional: Isomorfismo mimético (característico de los países del Mediterráneo) e isomorfismo coercitivo (característico de los países de América latina) (Ramió, 2001)

Mediante el diseño, ejecución y evaluación de un Plan Formación en Materia de Interculturalidad y Migraciones, dirigido a responsables políticos y personal gestor y técnico de entidades públicas que desarrollan un trabajo relacionado con el fenómeno migratorio, se persigue incorporar y promocionar la perspectiva intercultural en las políticas públicas en Andalucía a través de la formación; y por tanto, influir positivamente en las decisiones que se tomen y en las acciones que se realicen con respecto al tratamiento del fenómeno migratorio, de tal manera que en todas ellas, se refleje una concepción más abierta de la configuración social donde se tomen en cuenta, no sólo aspectos relevantes como la diversidad cultural y de género, sino también estrategias de actuación que fomenten la cohesión social y la resolución positiva de conflictos (Martínez, 2008 y 2014).

Por tanto, esta Formación en Interculturalidad, diseñada para dar una mejor respuesta a las necesidades surgidas de una realidad social cada vez más compleja y de mayor diversidad cultural, parte del objetivo de ayudar a potenciar el desarrollo de unos servicios públicos dotados de “*competencias interculturales*”, a través de la transferencia de esas competencias adquiridas previamente por los y las profesionales que trabajan en y para ellos.

Cuando hablamos de la adquisición por parte de profesionales de competencias interculturales, nos referimos, tal y como lo hicieron de Rodrigo (1997 y 1999) y Vázquez (2009), al reflejo de un conjunto de conocimientos, actitudes y habilidades necesarios para el desempeño exitoso de su labor en contextos de diversidad cultural; que contiene tres dimensiones fundamentales: la cognitiva (conocimiento: cultural, contextual y estructural del “nosotros” primero y del “ellos” después), la afectiva (empatía) y la comportamental (habilidades comunicativas y de relación)

Desde esta óptica, mediante el conjunto de conocimientos facilitados en los cursos de formación sobre la diversidad cultural y las migraciones, se prevé una transformación de los mismos, no sólo en habilidades sino también en actitudes:

Con este conjunto de conocimientos que se transforman no sólo en habilidades para un mejor hacer sino también en nuevas actitudes respecto a la inmigración y la educación intercultural, creemos que se contribuye al desarrollo de la competencia intercultural tal y como la entiende Rodrigo

(1997: 13): consiste en tener habilidad para poder negociar los significados culturales de los hechos a través de los cuales se motiva el contacto con el otro. Saber qué representan y cómo se interpretan estos acontecimientos desde el marco de referencia del inmigrante y también desde el propio del trabajador social, descubriendo que son dos actores portadores de cultura los que intervienen en la relación. Adquirir una competencia comunicativa enriquecida con la dimensión intercultural que proporcionan las interrelaciones en los contextos plurales (Vázquez, O. 2009, 28)

Si bien, la demanda formativa, por parte de los diferentes colectivos de profesionales de la administración pública de los ámbitos de la educación, salud, intervención social, seguridad, empleo, etc., en la gran mayoría de las ocasiones se expresa en términos de la necesidad de conocer “las otras culturas”, entendidas generalmente como conjunto de características estáticas de un grupo claramente identificables; la respuesta a esta demanda desde los proyectos, ha partido de la decodificación del propio concepto de “cultura” y el abordaje de la realidad desde distintos posicionamientos en relación a ella.

Así, la planificación realizada parte con dos acciones formativas (una introductoria y una especializada) por año y provincia andaluza (16) y desde la idea de flexibilidad y adaptación eficaz a las necesidades cambiantes y expresadas desde las diferentes esferas política y técnica y ámbitos de la Administración: jurídico, de empleo, servicios sociales, educativo, sanitario, etc. (Martínez, 2008). La duración, especializada y formato formativo también varía en función de estas necesidades y se tiene en consideración, además de las necesidades de las personas destinatarias, aquellas experiencias de intervención exitosas, en ocasiones protagonizadas por los/as profesionales que participan en calidad de alumnado, que se han desarrollado en el terreno de la interculturalidad y de las que se pueden extraer buenas prácticas y, por tanto, crear conocimiento, para aplicar en los distintos ámbitos de intervención.

Los cursos de *Formación Introductoria* (Martínez, 2008) ofrecen un conjunto de recursos que puedan servir para que profesionales de diferentes ámbitos laborales y de intervención adquieran una primera formación para trabajar el fenómeno de la presencia de población extranjera desde perspectivas interculturales.

En ellos se ofertan una serie de recursos básicos que sirven para iniciarse y sensibilizarse con el fenómeno migratorio, ya que, en numerosas ocasiones, estas nuevas cuestiones relacionadas con las migraciones y su tratamiento, llamado intercultural, depende en buena medida de la actitud de los y las profesionales.

Así, con el desarrollo de estas acciones formativas se pretende que el alumnado:

- » Adquiera conocimientos generales sobre el fenómeno migratorio.
- » Conozca el contexto socio-demográfico y económico de la inmigración en Andalucía.
- » Adquiriera conocimientos generales sobre integración social y políticas públicas en el ámbito de las migraciones.
- » Adopte una actitud positiva hacia el fenómeno de la diversidad humana en general y de los procesos migratorios en particular
- » Mejore sus conocimientos sobre la interculturalidad y la gestión de la diversidad.
- » Adquiriera conocimientos, actitudes y habilidades que contribuyan a mejorar su ejercicio profesional en sus ámbitos de trabajo.

Por otra parte, *las acciones formativas de especialización* (Martínez, 2008) aparecen en distintos formatos: cursos, talleres, mesas redondas, encuentros, seminarios, charlas, jornadas, etc. y con diferentes contenidos, duración y metodología. De esta línea se realiza una acción formativa por año y provincia, que se diseña desde el Comité Provincial a principios de año, en función de las necesidades formativas en materia de interculturalidad y migraciones detectadas y/o expresadas a nivel provincial y local por el personal de las administraciones públicas a través de las comisiones interdepartamentales de políticas migratorias, los foros, etc.

En la formación especializada, los recursos que se ofertan aparecen mucho más focalizados en el desarrollo de competencias interculturales en los contextos de trabajo concretos y, entre otros, tienen como objetivos:

- » Adoptar una actitud positiva hacia el fenómeno de la diversidad humana en general y de los procesos migratorios en particular.
- » Adquirir conciencia de que, como seres pertenecientes a grupos culturales específicos, se pueden mantener actitudes y prejuicios que pueden dificultar un adecuado ejercicio profesional

- » Mejorar los conocimientos sobre la interculturalidad y la gestión de la diversidad a través de procesos de mediación.
- » Adquirir conocimientos, actitudes y habilidades que contribuyan a mejorar el desarrollo personal y el ejercicio profesional en los ámbitos de trabajo.
- » Saber convertirse en agentes de cambio desde un desempeño laboral culturalmente apropiado
- » Saber afrontar, desde la perspectiva de la interculturalidad, problemas y demandas específicas
- » Conocer otros referentes de intervención en la atención a la población inmigrante.

De esta manera, por ejemplo, para profesionales que trabajan en el ámbito de la salud los contenidos de la formación estarán relacionados con la atención sanitaria a inmigrantes, la accesibilidad del sistema sanitario, la inmigración como proceso de adaptación, los duelos migratorios, la figura del sanitario/mediador, los conceptos y procesos de salud y enfermedad en la población inmigrante, algunas prácticas tradicionales que pueden perjudicar la salud, la adaptación intercultural de los cuidados enfermeros, la atención sanitaria a menores y mujeres extranjeras, etc. De igual forma, la formación para profesionales de los Servicios Sociales tratará temáticas relacionadas con las políticas de diversidad y ciudadanía, los programas de atención al inmigrante desde los Servicios Sociales Comunitarios, los menores no acompañados, los asentamientos rurales, la atención a la problemática de la mujer inmigrante, la realidad de la situación actual de los refugiados y, en definitiva, todo lo relacionado con la atención social a la inmigración desde el ámbito municipal.

Las acciones formativas dirigidas al resto de profesionales y de ámbitos de intervención: empleo, educación, policía local, medios de comunicación, etc. desarrollan igualmente los contenidos necesarios para la adquisición de competencias para un mejor e intercultural desempeño de su actividad laboral.

3. La competencia intercultural y el “decoupling” en la nueva gestión pública

Cada vez resulta más evidente que la inmigración es una de las realidades decisivas en la configuración de la sociedad española y andaluza y un hecho, -además y a pesar de la crisis-, creciente e irreversible, porque la inmigración actual, consecuencia del proceso de globalización, es un fenómeno estructural y dinámico que a su vez provoca continuos cambios que afectan a diversos ámbitos de la realidad.

Por ello, y contrariamente al desarrollo de actuaciones coyunturales, se debe apostar desde el propio marco estructural por responder a esta realidad cultural a través de dos estrategias señaladas por Aneas (2003) igual de imprescindibles que complementarias. Ellas son: la dotación de nuevos servicios para nuevas necesidades derivadas de un contexto cada vez más intercultural y desarrollo de la competencia del personal al servicio de la Administración. Estrategias que responden a la corrientes neopúblicas y que se empezaron a tener en cuenta en los Planes Integrales de Inmigración a través de medidas como los programas formativos descritos previamente en el ámbito de la gestión pública, antes de la llegada de la crisis económica. Junto a estas estrategias, el horizonte de consecución que sería la satisfacción de las demandas y expectativas respecto a las diferentes entidades públicas regionales y locales en relación con la atención y la gestión de la diversidad por el refuerzo y la calidad de las intervenciones, respondería igualmente a esta corriente neopública. No obstante, y en la línea de las corrientes neoempresariales, la propuesta de estas medidas implicaba una cantidad importante de ingresos económicos de otros organismos -en este caso supranacionales (Unión Europea)-, en forma de cofinanciación de un 80% del presupuesto total de los programas propuestos.

Estas ayudas, a partir del proceso de irrupción de la crisis económica, por un lado se dejaron de solicitar por no poder sostener el 20% restante desde las instituciones públicas y por otro, se propusieron desde otros ámbitos en los que los “resultados” previstos de las acciones pudieran ser rentabilizadas “más allá de la satisfacción, equidad y universalidad”.

Estas situaciones aparentemente contradictorias suelen ser habituales en los procesos de institucionalización de estos cambios en la “Nueva Gestión Pública”, es habitual que aparezcan situaciones de desacoplamiento (Ramió, 2010), de “*decoupling*”, entendidas como: “desajustes entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización” (Ramió, 2001, 15).

“En este sentido, diversos autores han indicado la desvinculación de las estructuras formales entre sí y respecto a las actividades desarrolladas habitualmente (Meyer, Rowan, 1991; Meyer, Scott, 1992; Tolbert, Zucker, 1996). El *decoupling* es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus requisitos mínimos de eficacia y eficiencia o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos institucionales con pautas institucionales que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes implicados (Ramió, 2001, 16).

Al final, por tanto, en lo que se traduciría el *decoupling* es en una apariencia institucional que difiere de las dinámicas de funcionamiento propias del contexto administrativo en el que se implantan, o lo que es lo mismo “un cambio que no cambia el funcionamiento real de la organización” (Ramió, 2001, 16). Una clara muestra de *decoupling* quedaría reflejado en el siguiente fragmento de Zapata y Pinyol (2013) donde muestran la complejidad que supone el querer hacer y el poder hacer en el contexto público:

Sabemos que hay teorías faltas de práctica, o prácticas faltas de teorización que las oriente. La praxis es el punto donde se comunican y retroalimentan una teoría y una práctica. En nuestros términos, es necesario que la teoría de la interculturalidad pueda transformarse en práctica, o que la práctica intercultural de algunos ayuntamientos se pueda informar a través de una teoría. La realidad nos muestra que muchos ayuntamientos actúan por intuición en temas de interculturalidad, y con muy buena voluntad, y también que existe un debate incipiente sobre políticas interculturales aplicables a ayuntamientos, que requieren mostrar su viabilidad práctica”. (Zapata y Pinyol, 2013:5).

4. A modo de conclusión: ¿nueva gestión pública intercultural?

Los avances en materia de gestión de la diversidad han sido un hecho en el contexto de las políticas públicas en Andalucía. La evolución de medidas, aclaración conceptual, principios rectores y objetivos de los tres planes Integrales para la Inmigración Extranjera así lo reflejan. Pero también es una realidad el peligro en el que estos avances se encuentran **no sólo en el terreno económico (que es muy grave) sino, y sobre todo, en el del compromiso de valores como la equidad, la solidaridad y la cohesión social.**

Aunque a lo que se debería tender, para hablar de una verdadera “Nueva Gestión Pública” es a la formulación de un paradigma que responda a la realidad de los modelos de estado y de las administraciones públicas, hemos podido comprobar con el ejemplo de la estrategia formativa comentada, cómo, entretanto, algunas estrategias neoesempresariales pueden ser útiles para mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas. No obstante, para que estas estrategias tengan reflejo y carácter positivo, deberían tener en cuenta como mínimo (Ramió, 2001 y 2010):

La definición de un modelo de estado como resultado del pacto social de cada país y la generación de nuevas instituciones públicas siempre de acuerdo a la tradición administrativa de cada contexto.

El equilibrio de los valores empresariales y públicos, antes los valores públicos de igualdad y universalidad y a partir de ellos, una vez instaurados y consolidados, los de eficiencia.

Inversión en capacitación técnica y competencial de los empleados públicos para el afrontamiento de todas las complejidades derivadas de la gestión pública en todos los contextos, que son de diversidad cultural.

Bibliografía

Aneas, Assumpta. (2003). *Competencias interculturales transversales: un modelo para la detección de necesidades de formación*. Universidad de Barcelona (tesis doctoral).

Barzelay, Michael. (1998): *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bautista, Oscar Diego. (2006). *La ética y la corrupción en la política y la Administración Pública*. Tesis de Maestría. Universidad Internacional de Andalucía.

Fernández Santos, Yolanda, José Miguel Fernández Fernández y Alicia Rodríguez Pérez (2008), *Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas*, Pevnia, n 6 pp. 75-105.

Giménez, Carlos. (1996). *La integración de los inmigrantes y la interculturalidad*. Arbor, 607, 119-149.

Sánchez González, Jose Juan. (2001) *Gestión Pública y Governance*. Mención Honorífica del Premio IAPEM. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2001

Martínez Chicón, Raquel. (2008). Forinter, una Administración con perspectiva intercultural. *Gobierno Local. Consejería de Gobernación. Junta de Andalucía.*

Martínez Chicón, Raquel. (2014). *Competencias interculturales en el Grado de Trabajo Social. Innovación docente en los sistemas de evaluación.* Aurelio Villa Sánchez (ed) *La innovación educativa para transformar la sociedad intercultural*. Pp. 219-231. Foro Internacional de Innovación Universitaria. Colombia.

Meyer, John W. y Brian Rowan. (1991): Institutionalized Organizations: Formal Structure as a Myth and Ceremony. Dimaggio, Powell. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, Chicago University Press.

Meyer, John W. y W. Richard Scott., (1992). *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, London, Sage.

Ormond, Derry y Löffler, Elke. (1999) Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 13. Febrero de 1999. Caracas, Venezuela: 1-3.

Pariante, José Luis, (2000) *Teoría de las organizaciones. Un enfoque de metáforas*. Universidad Autónoma de Tamaulipas.

Ramió Matas, Carles (2001), *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 21, Caracas, Venezuela.

Ramió Matas, Carles. (2000). Problemas de las Estrategias de Mejora de la Calidad de los Servicios Públicos. *Prospectiva*, núm. 17.

Ramió, Carles. (2010). La gestión pública en tiempos de crisis. *Revista Venezolana de Gestión Pública*. Grupo de Investigación de Gestión Pública Año 1 N°1. Universidad de Los Andes.

Rinken, Sebastian., Escobar Villegas, M. Soledad y Saul Velasco Dujo. (2011) **Opiniones y actitudes de la población andaluza ante la inmigración (III): Más allá del discurso funcionalista. OPIA III. Junta de Andalucía.**

Tolbert, Pamela S. y Lynne G. Zucker. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. Clerg, Hardy, Nord (eds). *Handbook of Organization Studies*, London, Sage.

Torres Dávila, Víctor Hugo. (2010) *La acción pública intercultural: Las políticas interculturales en los gobiernos locales: una pauta para su formulación, implementación y evaluación*. Universidad Politécnica Salesiana. Ecuador.

Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio. (1991). The New Institutionalism in *Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press.

Zapata Barrero, Ricard y Pinyol Jiménez, Gemma. (2013). *Manual para el diseño de políticas interculturales*. <http://hdl.handle.net/2072/205341>.

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y PLANES SOBRE MIGRACIONES Y DIVERSIDAD. *CONSIDERACIONES PRÁCTICAS DESDE LA EXPERIENCIA COMO ANTROPÓLOGO APLICADO Y ASESOR*

CARLOS GIMÉNEZ ROMERO

Doctor en Filosofía y Letras, especialidad antropología americana, por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la misma universidad. Catedrático de Antropología Social, fue director del Instituto Universitario de Investigación sobre Migraciones, Etnicidad y Desarrollo Social (IMEDES) y del Programa Migración y Multiculturalidad de la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es el director del Instituto de Derechos Humanos, Democracia y Cultura de Paz y no Violencia. Ha dirigido la Escuela de Mediadores Sociales (EMS) de la Comunidad de Madrid, la Acción Formativa de Posgrado en Migración y Relaciones Intercomunitarias (Dirección General de Migraciones), así como el Servicio de Mediación Social Intercultural (SEMSI) y el Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural, ambos del Ayuntamiento de Madrid. Desde 2010 es director científico del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (ICI).

Introducción

En este escrito he tratado de sintetizar alguno de los contenidos de numerosas sesiones que he impartido a lo largo de los años sobre qué debemos tener en cuenta cuando nos enfrentamos al diseño de un determinado plan de actuación. Desde que en 1992 contribuí a la elaboración del Plan de Inmigración de la Comunidad de Madrid se han venido sucediendo experiencias en ese campo. En ocasiones he trabajado como asesor con la administración central, sobre todo en la evaluación del Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración 2007-2010 (PECI) y en el diseño y formulación del II PECI 2011-2104. A nivel de las administraciones locales destaca, por un lado, la labor desempeñada en la formulación de Plan de Convivencia de la Ciudad de Madrid (2004-2007) y su posterior evaluación, así como en los planes también de convivencia de Logroño y Getafe (y una colaboración más puntual en el de Getxo).

Las experiencias en el PECI estatal y con el ayuntamiento de Madrid me sirvieron sobremedida cuando asumí la formación de equipo para la dinamización y redacción el Plan de Ciudadanía del municipio de Leganés, tras hacer una evaluación del plan anterior de integración. Por otro lado, fue extraordinariamente interesante la participación como asesor en el Plá de Interculturalitat del Ayuntamiento de Barcelona, en el cual se adoptaron los tres principios del interculturalismo que venía desarrollando desde mi experiencia con el PNUD en Guatemala (justo después de la firma de los Acuerdos de Paz de 1995)

Realicé esos trabajos siempre en equipo, como antropólogo aplicado y de orientación pública, con metodologías participativas y desde mi trabajo como investigador y docente en el Departamento de Antropología de la Universidad Autónoma de Madrid, bien en el ámbito del Programa Migración y Multiculturalidad (configurado en 1989) o bien –ya desde 2006– desde el Instituto de Migraciones, Etnicidad y Desarrollos Social (IMEDES)¹.

A partir de esos trabajos de sistematización de informaciones, evaluación de resultados, dinamización de espacios de participación y redacción de borradores y textos definitivos, se ha ido un sedimentando un ámbito de experiencia que trato ahora de transmitir en algún grado. He agrupado en diez las consideraciones a realizar y seguiré para ello el ciclo de la política pública o proyecto.

1 El convenio y la gestión de estas consultorías universitarias corrió siempre a cargo de la Fundación de la Universidad Autónoma de Madrid (FUAM).

1.- Hacia políticas públicas socializadas y sobre participación

Antes que todo, debo aclarar que lo que sigue a continuación se encuadra en el marco o teoría crítica de la socialización de las políticas públicas así como en las concepciones de la democracia participativa. Los planes de intervención se ubican en el marco de las políticas públicas, también los del ámbito que aquí nos ocupa: las migraciones, la cohesión social y la gestión de la diversidad. Y estas políticas públicas remiten a la estructura política de la sociedad y a los poderes públicos. Ahora bien, si esas políticas públicas -con sus planes y programas- quieren no solo tener legitimidad sino también buenos resultados e impactos, deberá contar -necesariamente- con la participación de los involucrados en dicha política.

Dicho de otra forma, tanto la legitimación como el éxito de una determinada política o plan requieren de participación institucional, técnica y social, y en las diferentes fases del *ciclo de proyecto*:

- » participación necesaria en la fase previa de diseño (identificación, estudios previos, diagnósticos, etc.) la cual resulta ya claramente decisiva para lo que luego vendrá;
- » participación imprescindible también en la fase especialmente compleja de la ejecución o realización (información a los actores, creación de comités, puesta en marcha de acciones de variado tipo, tensiones y conflictos, dificultades sobrevenidas y retrocesos) y, finalmente,
- » participación ineludible en las evaluaciones continuadas y rediseños (sistematizaciones, aprendizajes, replanteamientos).

La participación, siendo definitoria, central, necesaria, y difícil de lograr y mantener, debería estar transversalmente en el Plan: desde sus principios y valores hasta el presupuesto (disponiendo medios para que dicha participación sea viable, adecuada y sostenible).

2.- Sobre la naturaleza, finalidad y destinatarios del Plan

En el amplio campo de las migraciones y la gestión de la diversidad los planes centrales, autonómicos y municipales vienen siendo de diferente titulación y formulación: planes de *integración, interculturalidad, ciudadanía, convivencia*, etc. Esas categorías se combinan de formas variadas en las denominaciones de las iniciativas, incorporándose algunas otras palabras definidoras, ya sea en el propio título del plan, ya sea en su desarrollo; por ejemplo, los términos y etiquetas de *inclusión, diversidad, desarrollo, cohesión*, etc. Ello no es en absoluto baladí: pensemos por un momento cómo cambia la arena de juego si aparece explícita, o no, la palabra “*inmigración*” o, en otro orden de cosas, si aparecen en el título conceptos de tanta implicación como los de *Seguridad, Pluralismo o Derechos Humanos*.

La denominación y ámbito a abarcar se ajustará, sin duda, a la concepción general que los actores (*policy makers* o hacedores de la política) tengan del programa y lo esencial de sus contenidos. Mi comentario aquí va en otra dirección y es que lo crucial es que el Plan vaya destinado a toda la población o, dicho de otra manera, que no vaya destinado -ni se lo perciba así- a un sector único o ni siquiera predominante, esto es, a los inmigrantes. Me consta que los municipios afirmarán que su plan es para todos; estoy convencido de que así lo desean y quieren. No obstante, en la realidad, ello dista mucho de ser así y ello por variados motivos.

Primero, en lo que respecta a su formulación y redacción: con demasiada frecuencia los objetivos, líneas y medidas remiten abrumadoramente a solo una parte de la población. Segundo, la argumentación, narrativa y el discurso que acompaña a esa política pública o plan suele estar desacompañada del todo social donde de hecho se va aplicar y donde hay que contemplar y transformar no solo las situaciones y sus carencias sino también las *relaciones* entre personas, grupos e instituciones. etc. Tercero, por su ubicación en el entramado municipal: frecuentemente la gestión del plan se ubica dónde están las competencias de inmigración, con todo lo que ello implica en cuanto a gestión, imagen y visibilización. Cuarto, sobre todo por su aplicación: al identificarse y planificarse mayoritariamente las acciones directamente relacionadas con o para las minorías inmigradas.

Se ha ido dando una evolución positiva de los planes sectoriales a los planes integrales; y una evolución desde los “planes de inmigración” o de “integración de los inmigrantes” a los “planes de ciudadanía y convivencia”. Esta es una línea, a mi parecer que hay que desarrollar mucho más. No solo porque un enfoque más global, de ciudadanía, cohesión o convivencia, permitirá avanzar más en integración, y en otros aspectos. También porque estamos ya en otra fase del ciclo migratorio y la prioridad no es ya la llegada, acogida, etc., sino la gestión de la nueva cohesión social.

3.- Sobre la fase de diagnóstico y estudios previos

Definida la naturaleza, finalidad y destinatarios del Plan –y ello en sí mismo es un proceso dialéctico en toda la fase previa de diseño²– abordemos uno de los asuntos cruciales: disponer de un buen estudio previo y diagnóstico. Es decir, diseñar con base a, o a partir de, la información, análisis y valoración más amplia, sólida y consensuada posible con respecto a la *situación de partida o línea base* sobre la que se va a intervenir.

Y este es un punto delicado por varios motivos. Primero, porque por lo general ya hay otros estudios, informes y diagnósticos preexistentes. Sin duda, lo que procede es tenerlos en cuenta, consultarlos y sistematizar todo ello, no haciendo nada nuevo hasta que esa tarea no ha sido llevada a cabo. Es parte del principio metodológico de *partir de lo existente*, premisa en la que tanto viene insistiendo Marco Marchioni y que estamos aplicando a fondo en el proyecto ICI.

Segundo motivo de precaución: lo que podemos denominar “cansancio de los diagnósticos”, esto es, el recelo, molestia o incluso hartazgo de algunos agentes o sectores con respecto a la sucesión de diagnósticos en una determinada institución o territorio: “vaya, otro diagnóstico ahora!”, “otra vez a facilitar la misma información!”, “otra ocurrencia!”. Este tema es especialmente relevante cuando hay situaciones de desmotivación profesional o precedentes de actuaciones anteriores que condujeron a malos resultados, promesas incumplidas o frustración. Conectando con

² Por lo general, solo al final del proceso de preparación (formulación, redacción y aprobación) se podrá definir y ajustar del todo de qué va el plan, qué se persigue y a quiénes va dirigido.

lo dicho antes, será bien recibido que -antes de hacer nada, insistimos- se cuente con lo existente, se sintetice, aproveche y devuelva.

Tercer motivo de alerta: la tentación, una vez más, de reducir el estudio previo a una serie de estadísticas y de centrar el diagnóstico en un largo listado de necesidades, deficiencias, demandas y carencias, por lo demás ya sabidas. Ese reduccionismo -en vez de caracterizar la población y estructura social, establecer los recursos y posibilidades existentes, dar cuenta del bagaje con se cuenta, de las experiencias acumuladas y de los aprendizajes adquiridos, etc.,- distorsiona totalmente lo que debería ser un sólido estudio y diagnóstico.

De nuevo no es éste el lugar para detallar cómo proceder pero sí para indicar algunas sugerencias. Ante todo, es conveniente adoptar, como puro de partida, la actitud de “aquí o sobre esto...ya se sabe mucho”; al menos así lo ha sido en mis trabajos de antropólogo asesor. Y con ello volvemos a la participación: de lo que se trata es que los involucrados y protagonistas del Plan formen parte de la elaboración de esos estudios previos y tareas de diagnóstico. En los diferentes planes en los que he participado, la organización de grupos de trabajo por áreas o temas ha sido muy fructífera y base del Plan.

Se cuenta con un largo elenco de técnicas de investigación participativa (árbol del problema, DAFO, socio-gramas...) Algunos autores han mostrado que no es preciso llevar a cabo costosas investigaciones representativas de encuesta sino que existen numerosas técnicas eficaces, sencillas y rápidas, buena parte de ella basadas en el campo de la etnografía y antropología social³. Otros han demostrado los buenos resultados de la metodología de la audición social⁴.

3 Para un elenco de técnicas eficaces, sencillas y rápidas puede consultarse el capítulo de R. Chambers en M. Cernea. Primero la Gente. Variables sociológicas del desarrollo rural. Fondo de Cultura Económica.

4 Una descripción del método de audición social puede encontrarse en Marco Marchioni, Luz Morín y José Antonio Rubio en el volumen 1 (Metodología) de la colección Juntos por la Convivencia. Claves del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural. Obra social la Caixa/ Universidad Autónoma de Madrid. 2015.

4.- Sobre los principios y valores inspiradores del plan

Uno de los errores frecuentes a la hora de diseñar una política, plan o programa -y se trata de un error que pasa desapercibido- es el de reducir el apartado de principios y valores a un marco inicial de buenos fundamentos, sin que dichos ideales permeen todo el articulado. Para evitarlo es recomendable que dichos principios sean pocos, que estén bien definidos y que luego estén presentes y aplicados en el resto del plan

Esos principios y valores varían lógicamente en cada plan, si bien se converge o coincide en algunos de ellos. La idea que quisiera sugerir aquí es la conveniencia de aplicar esos principios en las otras secciones del plan. Con ello se aporta fundamento político y ético tanto al conjunto como a las diferentes secciones: los principios “toman tierra” y el conjunto de la política o del plan gana mucho en cuanto a consistencia. ¿Cómo hacerlo? Imagino que hay múltiples vías. En mi experiencia la labor a desarrollar es ir reflexionando en equipo sobre la conexión entre una determinada línea estratégica, o incluso una medida concreta, con determinado principio. Y para ello, algo que ayuda sobremedida es la “descomposición” u operativización del principio general en distintas dimensiones o ejes.

5.- Sobre la relevancia y necesidad de los enfoques transversales

En estrecha relación con lo anterior, quisiera comentar también lo relativo a la aplicación en el plan de determinados enfoques, esto es, de perspectivas o miradas amplias que aportan precisamente esa fundamentación y consistencia a la que me refería en el punto anterior. Este punto guarda relación con el marco tanto conceptual como axiológico de la política, plan o programa de referencia. Dependiendo de la naturaleza, finalidad y ámbito del plan (remito al punto 2) es preciso determinar con claridad sus fundamentos teórico- prácticos y sus elementos conceptuales de referencia. Para ello, y de forma que considero acertada, distintos planes adoptan uno u otro enfoque de tipo general. Una línea de trabajo especialmente necesaria y valiosa, practicada aquí y allá, viene dada por el denominado *enfoque de derechos*, el cual provee de toda una fundamentación de las diferentes cuestiones y retos abordados remitiendo a los derechos relevantes en esa materia. Otros dos enfoques de alta transversalidad son el *enfoque de género* y el *enfoque de interculturalidad*, por lo demás complementarios entre sí.

6.- Sobre el marco o fundamento jurídico del plan

Las políticas públicas, dispositivos de planificación y programas de intervención van lógicamente acompañados de su soporte o fundamento jurídico. Ese marco jurídico contextualiza el plan, explicita el mandato existente en esa materia, identifica las competencias desde las que se puede y debe actuar, etc. Por lo general, suele constituir un apartado específico y es ordenado de mayor o menor rango normativo: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pactos Internacionales de Derechos, Convenciones específicas del tema de que se trate (por ejemplo. Convención de Derechos de la Infancia de 1989), Carta Europa de Derechos, Constitución del país, Estatuto de autonomía, etc.

Como puede verse, el marco normativo guarda estrecha relación con el mencionado enfoque de derechos pero no es lo mismo. Un plan puede tener un marco normativo pero no aplicar el enfoque de derechos, pues éste supone un tratamiento particular de toda la cuestión o reto y de sus distintas dimensiones y aspectos.

Nuestro comentario aquí, y una vez más desde las experiencias de los planes que conozco y de aquellos en los que he aportado como antropólogo asesor y universitario, va en línea con lo expresado en el punto 4 sobre principios y valores. Con demasiada frecuencia el capítulo o de marco normativo queda desgajado del resto. Con lo cual pierde buena parte de su eficacia, quedando una vez como “marco” pero esta vez en el sentido peyorativo de recuadro o moldura que no tiene dentro ningún paisaje, retrato o bodegón.

Ganaría el plan si, además de ese cuadro sistemático general, luego se fuera pormenorizando qué norma o qué cumplimientos están en juego en las diversas cuestiones, líneas o medidas, obviamente allá donde proceda. Una forma de hacerlo, aparte de menciones en el propio texto, es disponer de una serie de notas al pie de páginas donde se va mencionado la normativa pertinente⁵.

5 Puede consultarse a este respecto el reciente Plan de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid.

7.- Sobre la formulación de los objetivos y su recordatorio permanente

Las políticas, planes, programas y proyectos tienen una o varias finalidades y están diseñados para el logro de unos determinados objetivos. Aquí ya no estamos en el campo de la *visión* sino en uno de los aspectos (precisamente los más concretos) de la *misión*. En los diferentes modelos de planificación -por ejemplo, en el denominado marco lógico- se suelen identificar varios objetivos centrales o generarles y descomponer cada uno de ellos en objetivos específicos. Estamos aquí en el reino de los verbos. “Conseguir...”, “Lograr...”, “Avanzar...”, “Llevar a cabo...”, “Sensibilizar...”, “Mejorar, etc.

Ya en el punto 1 de este decálogo de síntesis indicábamos la necesidad de que, junto a otros elementos del plan, los objetivos se formulen participativamente. Recabar la opinión y las propuestas de los involucrados en cómo formular cada uno de los objetivos ayudará no solo a definirlos mejor, más realísticamente, sino a que la implementación del plan comience con buen pie.

Pero mi comentario ahora va en otra dirección. Quisiera sugerir tres características respecto a los objetivos fundamentales de un plan. Primero, los objetivos generales deben ser pocos, los imprescindibles, pues una larga serie de objetivos centrales desdibuja el reto y las responsabilidades. Otra cuestión bien distinta es lo relativo a los objetivos concretos o específicos, que por su naturaleza pueden ser algo más numerosos pero en los cuales tampoco se debería hacer una lista excesiva sino saber seleccionar y agrupar de forma que configuren un todo orgánico.

Segundo, es conveniente que los objetivos centrales conformen ellos mismos un todo orgánico en el sentido de que se complementan y de que son aspectos del reto que abordar o la misión a la que se trata de servir. Tercero, esas metas, finalidades u objetivos (no entramos aquí en las distinciones que pueden establecerse entre esas tres categorías) deben estar presentes en el conjunto del plan, tal y como hemos visto que debería ocurrir con los principios y las normativas. Ello puede hacerse no solo concretando los objetivos generales en otros específicos sino tenien-

do en cuanto los objetivos a la hora de formular las líneas estratégicas de actuación y el sistema de seguimiento y evaluación.

Al comenzar el epígrafe correspondiente a cada línea de actuación conviene explicar por qué esa línea es una vía indicada para alcanzar uno o varios de los objetivos nucleares, por qué es del todo necesaria, qué aporta para la satisfacción o logro de las metas, etc. En cuanto al sistema de seguimiento y evaluación, los objetivos generales y específicos -y sus indicadores cualitativos y cuantitativos- han de estar presentes tanto en los diferentes informes de seguimiento como en la parte correspondiente a la *evaluación por objetivos*.

Pondré un ejemplo especialmente significativo; se me disculpará que no proceda de un plan sino de un proyecto. El Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (proyecto ICI), que se viene impulsando desde 2010 por la Obra social la Caixa en convenio con un amplio elenco de ayuntamientos y entidades, solo tiene dos objetivos generales. Por un lado, promocionar la convivencia ciudadana intercultural en los territorios locales mediante una metodología que une la intervención comunitaria y la acción mediadora; y, por otro lado, validar en la práctica un conjunto de hipótesis para conformar un modelo o vía de intervención que sea eficaz, eficiente, transferible y sostenible.

Pues bien, esos objetivos -el primero de ámbito local, el segundo de ámbito general; el primero de intervención, el segundo de transferencia- son recordados en todas y cada uno de los encuentros y seminarios de los equipos y sirven de armazón para los documentos base, los planes anuales de actuación y la matriz de indicadores del Proyecto.

8.- Sobre las líneas estratégicas de actuación

Los objetivos pueden alcanzarse de varias formas. La puesta en práctica de la política o plan -ya como conjunto amplio y complejo de acciones- puede transcurrir según varias vías o modalidades de intervención o praxis. Y es aquí donde los planes en general, y en nuestro caso los relativos a las migraciones, la convivencia intercultural y la gestión diversidad, “se la juegan” por así decirlo en su diseño y fundamentación previa. Y ello es así porque es crucial la pregunta que todo planificador y hacedor de

política, y todo profesional y líder social, se plantea a la hora de diseñar la intervención: en este contexto, desde esos principios, valores y normas, ¿cómo podemos entonces acercarnos a nuestra visión, ser responsables con nuestra misión y, en definitiva, cómo alcanzar esos objetivos?

Aquí el error que a veces se comete es pasar directamente de los objetivos a las medidas, si bien la mayoría de las iniciativas y dispositivos que conozco sí identifican varias líneas o vías de trabajo.

Lo fundamental aquí, a mi entender, son dos asuntos. Por un lado, tener claro *lo que no son* estas líneas de actuación. No son un conjunto de actividades concretas; son un paso más hacia el repertorio, por fin!, de actividades y medidas, pero todavía no estamos en el terreno de lo absolutamente concreto. En segundo lugar, tener claro *lo que sí son*: vías, caminos o estrategias para poder alcanzar los objetivos.

9.- Sobre la parte operativa del plan: acciones y medidas

Tras la identificación de la naturaleza del Plan, la explicitación de los principios y valores (y su aplicación transversal, según hemos enfatizado), la fundamentación de los elementos conceptuales de referencia (según el enfoque de derechos u otros), la construcción del aparato normativo y su uso a lo largo del Plan, la formulación “contenida” de los objetivos, las líneas de actuación donde predomine el disponer de estrategia, tras y con todo ello llega el momento de contemplar una parte especialmente operativa como son las medidas concretas a adoptar.

En el campo que nos ocupa se trata de medidas de variado elenco, según la naturaleza, competencias, objetivos y líneas del plan: acciones y medidas que pueden ser de adaptación institucional, reciclado y capacitación de funcionarios y profesionales, acogida, inserción laboral, regularización jurídica, reagrupación y vida familiar, acceso a servicios públicos, escuelas y segundas generaciones, salud comunitaria e intercultural, formación cívica y sensibilización, diversidad lingüística, aspectos de religión y espiritualidad, convivencia en los barrios, fortalecimiento asociativo y comunitario, mediación y gestión de la conflictividad, etc.

Seguiré en este punto dos líneas de comentarios: una sobre el papel que las acciones y medidas concretas ocupan en la arquitectura del plan, y otra sobre qué hay que prever de cara a la puesta en práctica posterior de tales acciones.

Con respecto a lo primero, aquí el esfuerzo es de “sentido inverso”. Si los principios deben aplicarse y las normas mencionarse en cada tema, lo crucial en las medidas es que aparezcan claramente vinculadas a los objetivos y líneas de actuación, dotándose así de sentido y no quedando aisladas.

Una forma de hacerlo es la provista por el marco lógico: un conjunto de medidas, “salen” de un objetivo específico que se vincula a cada objetivo general, etc. Siendo ello útil, mi experiencia es que tener un cierto cuidado en no dogmatizar ni hacer mecánico o “frio” ese procedimiento o, dicho de otra manera, no exagerar el sentido organizativo del marco lógico, dándole todo su lugar a la narrativa del *sentido* de cada cosa, en este caso, de cada medida o grupo de medidas.

Otra forma de vincular las medidas con el todo es anotar su contenido, relevancia y conexiones con aspectos del Plan, ya sea de forma muy resumida para cada una de ellas, ya sea por grupos, o bien sólo para algunas: las especialmente claves o significativas.

Con respecto a lo segundo, pensando ya en lo que luego será la puesta en práctica posterior de las acciones o medidas, ayudará mucho a ello el que las medidas vayan acompañadas de responsables, plazos e indicadores. Esto es, dado que lo esencial es llevar el plan a la práctica, es del todo necesario determinar esos u otros aspectos del proceso de realización como son quienes y cuando, así como con qué indicadores cualitativos y cuantitativos puede calibrarse su ejecución y qué verificadores habrá de dichos indicadores. La matriz de indicadores puede además constituir uno de los anexos del Plan.

10.- Sobre la gobernanza del plan: coordinación, seguimiento y evaluación

Suele ser frecuente que, en los planes, algunos apartados estén bastante desarrollados mientras otros lo están mucho menos. Digamos que lo habitual es un fuerte desequilibrio entre las partes, al menos desde el punto de vista del nivel de explicitación, desarrollo y detalle de cada cuestión.

Las partes más desarrolladas suelen ser el marco normativo, los objetivos y las medidas. Los principios suelen quedar, desafortunadamente, en una enumeración con breve explicación. Un apartado que suele estar poco desarrollado, y que a veces es incluso inexistente, es el relativo a cuestiones como la toma de decisiones en la implementación del plan, los procedimientos para disponer de información, cómo se va a hacer el seguimiento, quienes lo van a registrar, etc., dicho de otra manera, todo lo concerniente a la coordinación y gobernanza del plan.

Aquí una cuestión clave es la que suele formularse como “¿de donde cuelga el plan?”: es decir, dónde se ubica en la estructura institucional, de quién va a depender orgánicamente, quién o quiénes son los responsables y ante qué órganos o figuras públicas, qué órganos unipersonales o colectivos hay de representación y coordinación, etc.

Cuando esta gobernanza aparece -pues es frecuente, insistimos, en que no se mencione o detalle- la diversidad es grande y las modalidades son múltiples: desde vincularlo directamente a la secretaria de estado, presidencia o alcaldía -según nos refiramos a administración central, autonómica o local- hasta ubicarlo en una determinadas dirección general, conserjería o concejalía.

Por lo que he podido ver en la práctica, la primera vía (o grupo, porque dentro de esa vía hay variedades importantes: oficina del Plan, delegados, comisionados, etc.) tiene la gran ventaja del respaldo al más alto nivel y asumir plenamente la transversalidad si bien solo funcionará -dejando parte la influencia sin duda de las personas en concreto- si se cuenta realmente con apoyo y recursos, con poder y competencias.

Y la segunda vía, con la adscripción a una u otra dirección general, consejería o concejalía, puede tener a su favor formar parte de la maquinaria con la que ya se viene trabajando y, por lo tanto, contar con unos mínimos medios en recursos humanos, físicos y de presupuesto, pero suele tener el punto débil de verse el plan como propio de “los de servicios sociales” o salud o educación, etc.

Como quiera que sea, es imprescindible que la gobernanza de la política pública o plan de referencia sea explícita y esté bien desarrollada, para lo cual, y entre otros dispositivos, es importante que cuente con; a) comités y/o comisiones de trabajo que garanticen la participación y coordinación, b) procedimientos y/o protocolos de reuniones y toma de decisiones y ajustes, c) sistemas explícitos y coordinados de información y documentación, así como de seguimiento y evaluación y d) presupuesto con partidas propias y compartidas, y en el cual como sugerimos al principio hay una partida para participación, equipo comunitario, etc., uno de los aspectos decisivos de cara a los buenos resultados e impactos, y por lo tanto del nivel de éxito o fracaso del plan.

.....

Acabaría este decálogo, de breves consideraciones desde la experiencia, con una reflexión procedente de los estudios antropológicos de proyectos de desarrollo.

El plan de intervención no debe pecar de *sobre innovación*, tratando de ir mucho más allá de lo que permite el contexto y la realidad de partida, creando expectativas infundadas y, por lo tanto, frustración. Pero tampoco debe caer en el *infradiseño social*, no teniendo en cuenta la organización y estructura social, así como la diversidad y el cambio cultural, del contexto donde se va a llevar a cabo.

Para ello, y así fue como empezamos, un camino tan prometedor como exigente es el de las políticas públicas socializadas, compartidas entre poderes e instituciones públicas y sociedad civil, y en ello la **participación** del conjunto de actores es la dovela central del arco.





SAMI NAÏR
JAVIER DE LUCAS
EDILENY TOMÉ DA MATA
MBUYI KABUNDA BADI
JUAN JOSÉ TÉLLEZ RUBIO
ANA LÓPEZ SALA
MERCEDES ALCONADA DE LOS SANTOS
MAX ADAM ROMERO
ESTRELLA GUALDA
CAROLINA REBOLLO
ESTEBAN IBARRA
JHON A. ARDILA VIVIESCAS
JOSÉ MIGUEL MORALES
ISABEL GALEOTE MARHUENDA
MARÍA LUISA GRANDE GASCÓN
RAQUEL MARTÍNEZ CHICÓN
CARLOS GIMÉNEZ ROMERO



“La crisis migratoria no ha estallado de repente, viene gestándose desde hace años y se radicalizó a partir de 2015, fecha en la cual Turquía abrió sus fronteras ante la imposibilidad de seguir sosteniendo a casi 10 millones de refugiados e inmigrantes”.

Sami Naïr

“El resultado inmediato es que la migración se ha convertido en una vía lógica o una alternativa de las víctimas africanas de las injusticias económicas neoliberales. Para los migrantes, la reducción de la pobreza pasa por la emigración a Europa, adoptada como una estrategia más para aliviar la miseria”.

Mbuyi Kabunda

“Desgraciadamente el número de menores que están siendo “barridos” de sus países de origen por los conflictos, la miseria, la violencia y falta de expectativas está creciendo, y de los defectos de nuestro sistema se están beneficiando las redes de trata de personas para atraerlos y explotarlos”.

Mercedes Alconada