

# La gestión de la convivencia, ¿en crisis?

VIII SEMINARIO INMIGRACIÓN Y EUROPA



© Fundació ACSAR

Edita

**Fundació ACSAR**

Portaferrissa, 13 bis

08002 Barcelona

Tel. 93 304 30 23

[www.fundacioacsar.org](http://www.fundacioacsar.org)

Con la colaboración de

**Diputación de Barcelona. Servicio de Políticas de Diversidad y Ciudadanía  
CIDOB (Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona)**

Coordinación de esta edición

Fabien Pelissier (ACSAR) y Elena Sánchez (CIDOB)

Diseño cubierta

Joan Antoni Balcells

Revisión de textos

Marta Roigé

Corrección de textos

Marta Roigé

Imprime

Color Marfil, S.L.

ISBN: 978-84-615-4016-7

Barcelona, noviembre de 2011

## SUMARIO

---

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<i>Narcís Serra y Pere Navarro</i> .....	7
<i>Imma Moraleda</i> .....	9
<b>APERTURA</b>	<b>11</b>
<i>Anna Terrón</i> .....	13
<i>Imma Moraleda</i> .....	17
<i>Pere Navarro</i> .....	21
<i>Jordi Vaquer</i> .....	23
<b>LA CONVIVENCIA, ¿EN CRISIS?: EXPERIENCIAS LOCALES</b>	<b>27</b>
<i>Iolanda Pineda</i>	
Los hechos acaecidos en el mes de febrero .....	29
<i>Stéphane Lathion</i>	
El impacto del voto suizo en contra de la construcción de minaretes .....	35
<i>José María Contreras</i>	
La gestión de la diversidad religiosa en España .....	43
<b>DEBATE 1. LA GESTIÓN DE LA CONVIVENCIA, ¿EN CRISIS?: MODELOS DE SOCIEDAD</b>	<b>51</b>
<i>Fernando Aguiar</i> .....	53
<i>Odón Elorza</i> .....	57
<i>Josep Ramoneda</i> .....	61
<b>COHESIÓN SOCIAL Y CONVIVENCIA: BUENAS PRÁCTICAS</b>	<b>65</b>
<i>Jessica Hope</i>	
PeaceMaker: objetivos, proyectos y resultados .....	67
<i>Diana Altun</i>	
Proyecto «Mentores para inmigrantes (MEMI)» .....	71
<i>Miquel García</i>	
Proyecto Ulises .....	75
<i>Gemma Miñarro</i>	
Programa de intervención con unidades familiares: Proyecto «Nuevos Senderos» .....	81
<b>DEBATE 2. MODELOS DE BUENA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN</b>	<b>89</b>
<i>Josep Maria Lahosa</i> .....	91
<i>Marco Aparicio</i> .....	97
<i>Barbara Schramkowski</i> .....	103
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>109</b>
<i>Carlos Giménez</i> .....	111
<i>Juli Ponce</i> .....	115

---



---

# PRESENTACIÓN

*Narcís Serra y Pere Navarro*



**Narcís Serra**

*Presidente de CIDOB*

**Pere Navarro**

*Presidente de la Fundació ACSAR*

**E**uropa sigue teniendo pendiente cómo se imagina su propio futuro y su relación con el resto del mundo. Sin lugar a dudas en este devenir, la regulación y la gestión de la convivencia en general, y del reto que la inmigración en particular conlleva para ella, apunta, define y caracteriza lo que habrá de ser ese proyecto de sociedad común.

Importantes interrogantes están dominando el debate sociopolítico actual. Entre ellos: ¿cuál es, por ejemplo, el significado de las discusiones sobre la identidad nacional y la prohibición del burka en Francia? ¿Qué consecuencias tiene la prohibición de los minarettes en Suiza? O ¿cuál es la problemática generada en los municipios catalanes y españoles sobre el empadronamiento o el uso del velo? Sin duda, la existencia de distintas costumbres y signos propios de identidad pueden llegar a tensar la convivencia, por lo que cabe responder a cuáles son los retos que apremian a los gestores públicos y cómo pueden abordarse en la actual situación de crisis económica y financiera mundial.

Todos estos temas aparecen como cruciales en relación con el discurso sociopolítico resultado de las transformaciones que caracterizan la sociedad cada vez más diversa en la que vivimos. Si bien se refiere en un primer estadio al fenómeno migratorio, esta reflexión nos traslada a la problemática más amplia de la gestión de la diversidad y el concepto de nueva ciudadanía. En este marco se desarrolla la publicación *La gestión de la convivencia, ¿en crisis?* La finalidad de esta obra es reflexionar y generar instrumentos útiles en materia de políticas públicas ante el desafío de articular la convivencia en sociedades profundamente plurales.

Esta publicación es el producto del VIII Seminario Inmigración y Europa, organizado por la Fundació ACSAR y CIDOB con la colaboración del Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona y realizado el 16 de diciembre de 2010 en Barcelona. Durante el seminario se reflexionó sobre los retos que la convivencia está generando en la gestión del día a día en nuestras sociedades y, especialmente, en nuestras ciudades. Asimismo, se trató de poner en común experiencias y buenas prácticas que se están desarrollando desde la gestión de la convivencia por parte, sobre todo, de las administraciones locales.

Un año más, hemos buscado aunar dos cuestiones: el ámbito local y la participación de los inmigrantes. Primero, el referente local es imprescindible, dado que es la esfera en la que la realidad del fenómeno adquiere mayor notoriedad y donde la demanda de soluciones es más acuciante e inmediata. Y no podría ser de otra forma. La ciudad es donde se produce la integración cívica y es el lugar en el que comienza el proceso de acceso a la ciudadanía, entendido como un proceso en términos de inclusión y pluralidad. Segundo, ha sido nuestro objetivo conseguir incluir a la población inmigrante en el discurso de la integración, dado que es la única vía posible para no sólo ser objeto de la política sino también participante en su propia definición.

A lo largo de las intervenciones del seminario, recogidas en esta publicación, se constató que no son sólo los nuevos ciudadanos los que deberán realizar un esfuerzo por integrarse en la sociedad de destino, sino que también la población autóctona deberá poner de su parte para conseguir esta convivencia. Esto significa, entre otras cuestiones, superar el miedo a lo desconocido, evitar la mitificación de los inmigrantes y, en definitiva, ser más tolerantes. La única vía posible para alcanzar este objetivo es incorporar la diversidad en la identidad de la ciudad y reconocer las aportaciones, tanto sociales como culturales o económicas, de todos y cada uno de los ciudadanos. En definitiva, la convivencia es más que una mera coexistencia. Es alcanzar la comprensión, la interrelación y el respeto entre los ciudadanos en una construcción social común.

En esta esfera del debate no podemos olvidarnos de la importancia del discurso de los políticos, especialmente a la hora de ayudar o entorpecer en la inclusión de los nuevos ciudadanos. No podemos consentir usar los miedos y los sentimientos de los ciudadanos para propagar ideas negativas sobre la diversidad. En este contexto, una discusión abierta sobre los verdaderos problemas de la sociedad es un ejercicio útil, pero no podemos señalar a la población de origen inmigrante como la causa de los problemas con los que se enfrenta la sociedad, especialmente en esta situación de crisis.

Este Seminario reunió a importantes especialistas y distinguidos responsables públicos y privados de toda Europa con la declarada intención de generar ideas e instrumentos útiles para la gestión pública que los retos de una nueva ciudadanía exigen en los tiempos presentes. Por ello quisiéramos terminar agradeciendo a todos ellos el esfuerzo y el trabajo realizado y, en particular, al Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona el apoyo que, un año más, ha brindado para la realización de este Seminario y para su posterior publicación.



---

## Imma Moraleda

*Presidenta delegada. Área de Igualdad y Ciudadanía,  
Diputación de Barcelona*

Como viene siendo habitual, un año más, se ha celebrado el Seminario Inmigración y Europa, que organiza de manera conjunta la Fundació ACSAR y CIDOB, con la colaboración de la Diputación de Barcelona.

La gestión de la diversidad en estos años ha dado buenos resultados y la sociedad ha sabido adaptarse a los cambios y a las transformaciones que esta diversidad lleva aparejada. El marco actual de crisis económica, no obstante, favorece las dificultades en las relaciones entre la ciudadanía y, por este motivo, el tema central del Seminario ha sido plantear y abrir la reflexión sobre la posible crisis que puede atravesar la gestión de la convivencia.

A pesar de algunos acontecimientos aislados, es posible afirmar que la convivencia no está en crisis. Europa cuenta con una sólida estructura legislativa e institucional que salvaguarda la no discriminación y la promoción de la igualdad de trato, independientemente del origen racial o étnico, además de favorecer la comunicación y las estrategias de diálogo con la sociedad civil para la sensibilización y el fomento de la buena convivencia.

La garantía de igualdad para todos los ciudadanos y ciudadanas es la garantía de una sociedad de futuro cohesionada y conlleva la consolidación de la convivencia, al tiempo que impide el desarrollo del racismo y de la xenofobia.

En nuestra sociedad, de todos modos, no se puede bajar la guardia y se deben afrontar los desajustes que pueden atentar contra el buen entendimiento y las óptimas relaciones sociales.

En la coyuntura actual, hay que dedicar especial atención al mercado de trabajo y facilitar y reforzar la formación, promover las iniciativas empresariales y los sectores de actividades sostenibles, así como ofrecer servicios de información y de orientación laboral.

Otro de los ámbitos de atención es el pluralismo cultural de la sociedad.

Para algunos sectores sociales es percibido como un problema y no como una fuente generadora de riqueza. Es obligación de las administraciones implementar y desarrollar políticas que contribuyan a la interacción, el reconocimiento y la asunción de responsabilidades compartidas entre toda la ciudadanía.

Igualmente importante ha de ser el refuerzo de los servicios públicos y asegurar su buen funcionamiento para desmontar la percepción de la competencia en su uso por una parte de la población. Ello ha de contribuir a evitar argumentos discriminatorios contra algunas personas y comunidades.

Desde esta perspectiva, los retos que se le plantean al mundo local son importantes. Potenciar el reconocimiento a la diferencia, trabajar para desmontar prejuicios y falsas percepciones sobre los comportamientos y actitudes de un sector de la población y fomentar valores y el respeto a derechos universales son los ámbitos preferentes sobre los que se debe actuar.

El Seminario ha permitido abordar todas estas cuestiones. La calidad de las diferentes ponencias ha dado a conocer el marco de trabajo europeo desde una política común dirigida a todos los Estados Miembros.

Una vez más con la realización del Seminario queda constancia del trabajo de la Diputación de Barcelona para facilitar herramientas para una buena gestión de la diversidad y la convivencia a los entes locales.

---

## APERTURA

*Anna Terrón*

*Imma Moraleda*

*Pere Navarro*

*Jordi Vaquer*



---

## Anna Terrón

*Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración.  
Ministerio de Trabajo e Inmigración*

Es un placer para mí inaugurar esta octava edición del Seminario Inmigración y Europa. Dejadme que empiece con una nota sentimental; ahora hace ocho años, cuando era diputada en el Parlamento Europeo, animé a CIDOB para que se comprometiera en un proyecto que vinculara los relatos sobre política migratoria en el mundo local y la Unión Europea: una iniciativa que acercara dos mundos que estaban altamente interrelacionados pero que no siempre coincidían ni en los tiempos ni en los discursos. Quiero, pues, empezar agradeciendo el trabajo que CIDOB, la Diputación de Barcelona y este año ACSAR han hecho y siguen haciendo, y ocho años lo demuestran, en este sentido.

Permitidme que me pare en el título del seminario para hacer una reflexión que surge de lo que está pasando en estos últimos días. En nuestra sociedad, el riesgo no está en el hecho de que los modelos de gestión de la convivencia estén en crisis, ni que lo estén los instrumentos. El verdadero riesgo es que ponemos en riesgo la convivencia. Y en este punto, la acción pública tiene mucho que decir.

Como todo el mundo sabe, hace diez años nosotros no éramos un país de inmigración. De hecho, todavía éramos un país de emigrantes, no tanto porque la gente siguiera marchándose sino porque nuestro imaginario todavía era emigrante: todos éramos conscientes del esfuerzo de aquellos que habían dejado atrás su casa. En Cataluña también, porque era aquí donde muchos de los que emigraban desde otras partes de España acababan llegando y construyendo su futuro.

En estos diez años, hemos dejado de hablar de entradas para, progresivamente, hablar de convivencia en la diversidad. Y digo progresivamente porque sólo en los dos últimos años ha habido una reducción sustancial en los flujos de entrada en España. Hasta el 2008, continuábamos siendo el país de la Unión Europea que más extranjeros —comunitarios y no comunitarios— recibía.

Es ahora, pues, cuando afrontamos la gestión de la convivencia en toda su magnitud. Es ahora cuando los instrumentos que se han pensando en la lógica de la primera acogida tienen que transformarse en instrumentos

normalizados para la gestión de la diversidad: instrumentos que garantizan la pluralidad y la igualdad de derechos, deberes y oportunidades en nuestra sociedad.

Y permítidme ser clara. Para garantizar la igualdad en la diversidad, no valen discursos, proclamas ni soluciones efectivistas que parecen fáciles pero que no resuelven nada.

La crisis económica ha puesto nuestro sistema de bienestar en una situación de tensión nueva, porque nunca han convivido inmigración y crisis. Pero no podemos superar esta situación poniendo en riesgo la convivencia. Los responsables de la gestión de la inmigración y la convivencia —administraciones locales, autonómicas y central— tenemos que trabajar con los instrumentos de política social necesarios. Pero también tenemos que trabajar con las palabras, generando calma ante las tensiones y no levantando la voz. Porque en la convivencia nos jugamos nuestro futuro como una única sociedad.

Desde el gobierno central, trabajamos en esta línea poniendo las políticas e instrumentos necesarios al servicio del nuevo contexto migratorio. La reducción de las cifras de entrada nos ofrece la oportunidad de prestar más atención al perfeccionamiento de los mecanismos de gestión de flujos, y de avanzar en el desarrollo de las acciones de integración.

Es evidente que no desistiremos en la obstinación de gestionar la inmigración, para promover que esta funcione de manera ordenada y vinculada a los derechos. Las políticas que se han ido tejiendo durante estos últimos años y que tenemos que seguir perfeccionando tienen un objetivo claro y meridiano, como es la gobernanza de la inmigración. Este es un objetivo que no se puede hacer pensando en los modelos migratorios del siglo pasado, sino que tenemos que hacerlo pensando en un nuevo contexto global, en el que algunas distancias se acortan y otras, aunque no nos guste, aumentan. Gestionar un cambio social como la incorporación de un volumen de personas extranjeras elevado no es un proceso fácil, y aunque el nivel de madurez que ha demostrado la población para garantizar la convivencia es más que notable, no deja de ser cierto que los riesgos aumentan ante las situaciones de crisis económica. Y gobernar quiere decir estar para gestionar los problemas: para solucionar o minimizar en pro de la convivencia y la cohesión social.

Estamos en la segunda década del siglo de la movilidad, pero tenemos que pensar no sólo a corto plazo, sino a medio y a largo plazo. Y no sólo en políticas de inmigración, sino en cómo estas encajarán en el proceso de transformación económica al cual nos ha empujado la crisis. Desde la Secretaría de Estado que dirijo, queremos gestionar los retos y problemas de hoy. Pero no hay duda de que queremos identificar los retos del mañana, del medio y largo plazo. No hacerlo sería contradecir lo que les señalaba antes: la necesidad de políticas que gobiernen la inmigración.

Para afrontar este nuevo contexto migratorio, hay dos grandes instrumentos a los cuales, a corto plazo, hay que dar continuidad. Uno, el Reglamento de la Ley de Extranjería. El segundo, la formulación del II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. Dejadme que haga una breve pincelada del primero para centrarme en el segundo.

## La reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería

Queremos afrontar el cambio de ciclo migratorio a través de una de las piezas clave en materia de extranjería e inmigración en nuestro ordenamiento jurídico: la reforma del Reglamento de la Ley de Extranjería. Les comentaba antes lo que aportaba de nuevo esta Ley de 2009. Evidentemente, el reglamento no va más allá de la Ley, pero sí permite que ésta responda a los retos que tenemos abiertos. El nuevo reglamento pretende fortalecer el marco legal que vincula los flujos migratorios de entrada a las necesidades del mercado de trabajo, consolidando la cultura de la regularidad; consolidando la integración y la igualdad de derechos y deberes; fortaleciendo la colaboración con las administraciones locales y regionales; promoviendo mecanismos para fomentar y garantizar la movilidad y simplificar los trámites burocráticos con unos procedimientos rigurosos y transparentes.

## II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración

El marco normativo que diseñan la ley y el reglamento son básicos pero no suficientes. Es evidente que supone una novedad que la atención inmediata y mediática de la inmigración en España no se encuentre en las entradas sino en la convivencia. Ello es obvio por la reducción de flujos que les comentaba, pero también porque ya somos, sin duda, una sociedad diversa. El importante trabajo que se ha hecho en estos últimos años en este espacio ha sido clave. Las políticas de integración eran un yermo que ha sido abonado y cuidadosamente trabajado durante estos seis años. Ahora, en época de crisis, tendremos que recoger los frutos de lo que hemos sembrado: la tenacidad de los actores sociales en su lucha diaria contra la discriminación, a favor de la igualdad y de la normalidad es una de las máximas garantías de este proceso.

Para nosotros y para el resto de socios de la UE, nuestro gran reto es garantizar la integración y la convivencia. Hemos de fortalecer todos aquellos discursos, instrumentos y políticas que se refieran a la integración, y poco a poco tenemos que recordar que estamos hablando de la gestión de la diversidad. Nuestra sociedad es ya una realidad plural y diversa, en la cual caben muchas expresiones diferentes.

Una sociedad plural no es una sociedad sin ley o con prescripciones superiores a esta. La gestión de la diversidad requiere confianza en nuestras instituciones y en nuestras leyes, que protegen valores básicos de nuestra sociedad como la dignidad humana, la libertad y la igualdad. La gran mayoría de los problemas reales tienen solución en el marco jurídico actual. Sólo cuando los conflictos tienen realmente una entidad y un carácter nuevo, y se constata que no pueden ser reconducidos a nuestras instituciones jurídicas para resolverlos, hay que poner en marcha los mecanismos de nuestra sociedad democrática para promover leyes, necesariamente de carácter general, que los afronten. Pero esto será después de aplicar la ley en toda su amplitud y con la fuerza necesaria contra aquellos que pretenden subvertirla. Hacer leyes «proclama» puede resultar muy tentador y es, sin duda, más sencillo que ejercer la autoridad para aplicar las normas.

Este es el objetivo del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración. El primer plan 2007-2010 ha sido una pieza clave para impulsar el proceso de integración, orientando la acción de los poderes públicos y dinamizando

la sociedad en esta dirección. Elementos fundamentales del Plan son la idea de que este se dirige al conjunto de la ciudadanía, tanto autóctona como inmigrada, porque la integración hace a todos los miembros de la sociedad, y la idea es que hay que abordar las políticas de integración de manera integral u holística, y con una orientación proactiva.

Ahora estamos en la revisión de este primer Plan e inmersos en el proceso participativo de elaboración del segundo. Este segundo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración tiene que ser el instrumento práctico que sirva para plasmar cómo gestionar la diversidad y pluralidad en nuestra sociedad, y para determinar los instrumentos necesarios para avanzar en la protección de los derechos, de la igualdad y de la participación social de la ciudadanía, autóctona o inmigrante. Tiene que ser el marco en que se traten las acciones que tienen que conducir a la solución de los problemas inmediatos. Compartimos la teoría de la integración que sustenta el primer PEI, e implementaremos respuestas claras para problemas reales en este segundo.

El proceso de elaboración del Plan está siendo bastante plural y receptivo como para recoger las preocupaciones de todos y para poder atenderlas. Es un proceso dinámico en el cual todos y todas tenemos que poder participar, precisamente para construir instrumentos que no pongan en riesgo la convivencia.

## Conclusión

Hemos superado con éxito una primera fase de entrada considerable de personas de otros países; ahora tenemos que superar con el mismo éxito la convivencia en nuestra sociedad plural. Por eso contamos con el trabajo hecho por todos —administraciones, sociedad civil, ciudadanía en general— hasta el día de hoy. Pero también contamos con un contexto de crisis y unas tentaciones claras de utilizar el tema de la inmigración en campañas electorales autonómicas. Tenemos que ser capaces de continuar trabajando para solucionar los problemas reales de la ciudadanía y, sobre todo, aprovechar la madurez que la sociedad española ha demostrado al ser una sociedad de inmigración para repetir el éxito ante un nuevo ciclo migratorio.



---

## Imma Moraleda

*Presidenta delegada. Área de Igualdad y Ciudadanía,  
Diputación de Barcelona*

Como cada año, y ya son ocho, es un placer reencontraros en este Seminario Inmigración y Europa organizado por la Fundació ACSAR y CIDOB con el apoyo del Área de Igualdad y Ciudadanía de la Diputación de Barcelona. Agradezco a los miembros de estas dos instituciones el esfuerzo para que el encuentro de hoy sea posible.

Un encuentro durante el cual queremos plantear una cuestión tan delicada como trascendental: la gestión de la convivencia en nuestros pueblos y ciudades.

El actual contexto de crisis pone a prueba una sociedad diversa que ya ha experimentado un proceso de cambio social en los últimos años. En este proceso de transformación, las estructuras y los valores sociales han evolucionado y se han adaptado a la nueva realidad. Y lo han hecho con buenos resultados.

Aun así, no podemos obviar que todavía hay algunos aspectos en los cuales tenemos que continuar incidiendo con fuerza y convicción. Sabemos que la diversidad social conlleva dudas y puede despertar recelos, y precisamente por eso tenemos que seguir trabajando para que el equilibrio social que nos une a todos y todas no se debilite. Para poder hacerlo, tenemos que empezar a plantearnos la pregunta que abre este seminario: ¿está en crisis la gestión de la convivencia?

Os avanzo que mi respuesta es clara y rotunda: no. La convivencia ciudadana en nuestros municipios no está en crisis. Y tampoco lo está en el resto de la Unión Europea a pesar de algunos hechos que han alterado el equilibrio de varias sociedades, como la prohibición de los minaretes en Suiza o algunas medidas adoptadas por Francia e Italia.

De hecho, la Unión Europea se ha dotado de una estructura institucional y normativa fuerte y consistente en este terreno.

En el ámbito institucional, cuenta con la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales, cuyo principal objetivo es precisamente el diseño de una estrategia de comunicación y el fomento del diálogo con la sociedad civil

para sensibilizar la ciudadanía sobre los derechos fundamentales y la lucha contra la discriminación como bases para la buena convivencia.

En el ámbito normativo, desde el año 2000 la Unión Europea ha materializado su compromiso con la no-discriminación y la promoción de la igualdad a través de tres grandes directivas que regulan la igualdad de trato, independientemente del origen racial o étnico, en el lugar de trabajo y entre hombres y mujeres.

Todas estas iniciativas van dirigidas a un mismo objetivo: la promoción de la igualdad entre los ciudadanos y ciudadanas que viven en nuestras sociedades. Porque sin un marco normativo que garantice la igualdad no podremos construir sociedades cohesionadas y, menos todavía, consolidar las bases de la convivencia ciudadana.

Consciente de esta necesidad, la Unión Europea también ha emitido varios documentos que promueven la lucha contra el racismo y la xenofobia como uno de los retos del siglo XXI. En este sentido, os animo a consultar la Decisión marco de noviembre de 2008 sobre esta cuestión.

Aquí, los principales elementos que nos alertan de los desajustes que pueden alterar la convivencia se resumen en tres puntos clave.

En primer lugar, los desajustes más importantes se perciben en el mercado laboral. Todos sabemos que la crisis económica ha provocado un aumento importante de la tasa de paro y que, a diferencia de otros periodos, la búsqueda de trabajo es costosa y dilatada en el tiempo.

Estas dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo hacen que la ciudadanía perciba una situación de incertidumbre y se sienta más vulnerable que antes. Ante este conjunto de factores, la tolerancia social puede debilitarse y aumenta el riesgo de problemas de convivencia.

Por esta razón, es importante reforzar las herramientas formativas para la ciudadanía (formación escuela-trabajo o formación ocupacional, entre otras), favorecer el espíritu empresarial, promover sectores de actividad sostenibles y cercanos a las demandas reales de los mercados y, sobre todo, ofrecer servicios de información y de orientación de proximidad.

En segundo lugar, la diversidad que ha ido impregnando nuestras sociedades durante los últimos diez años y que ha sido fuente de riqueza para las poblaciones catalanas, hoy se presenta para algunas personas como un problema, como una amenaza.

Está en nuestras manos, en las manos de todas las instituciones públicas competentes, reforzar las políticas de reconocimiento entre toda la ciudadanía y recuperar espacios de interacción para todos. Tenemos que trabajar para convertir las escuelas, los mercados municipales, las plazas y las bibliotecas en un espacio de encuentro y de intercambio, convirtiéndolos en una oportunidad para desmontar mitos y prejuicios contruidos sobre la base del desconocimiento.

En tercer lugar, y vinculado al punto anterior, hay que garantizar un funcionamiento ágil y eficaz de los servicios públicos como son la salud y la educación, entre otros. Y más aún en un contexto de crisis económica en

la cual, por los motivos que os he expuesto, una parte de la ciudadanía puede tener la sensación de competencia por los recursos básicos.

Esta percepción de competencia puede desembocar en argumentos discriminatorios contra algunos colectivos, como pueden ser las personas inmigradas.

En este sentido, los gobiernos locales tenemos todavía mucho trabajo. Sin extenderme más, sólo quiero mencionar dos ámbitos de trabajo en los cuales tenemos que actuar sin más dilaciones y con plena convicción: por un lado, en el ámbito de la sensibilización y la pedagogía; y por el otro, en el ámbito de la cultura del diálogo.

Hay que sensibilizar a la ciudadanía para desmontar, a través de datos y de razonamientos objetivos, los argumentos que amenazan con la fractura social.

Gran parte de las personas que ponen en entredicho el modelo de sociedad actual integrador y diverso basan sus argumentos en percepciones construidas sobre una realidad subjetiva. Una realidad llena de estereotipos y de prejuicios.

A través de la lucha contra estos rumores y de cómo tenemos que desmontarlos se pueden desarticular estas percepciones. Algunas iniciativas que buscan esta finalidad son la construcción participativa de decálogos en defensa de la convivencia o la difusión de buenas prácticas en torno a la buena vecindad y la cohesión social.

Finalmente, la promoción de la cultura del diálogo entre todas las instituciones del municipio facilita un clima de tolerancia propicio para la consolidación de los valores compartidos que queremos para nuestra sociedad: el respeto mutuo, el reconocimiento de la diferencia como un bien común, la implicación de todos los ciudadanos y ciudadanas en la defensa de la cohesión social y, en definitiva, el sentimiento de pertenencia a una comunidad en la cual todo el mundo es partícipe.

Es el reconocimiento a la diferencia lo que nos permitirá continuar avanzando en la consolidación de sociedades cohesionadas donde la convivencia sea un elemento compartido y reconocido por toda la ciudadanía y donde todo el mundo participe.

Así pues, el seminario que acabamos de inaugurar propone una serie de mesas redondas para debatir y reflexionar sobre estas cuestiones. Quiero remarcar la relevancia de las ponencias que se presentarán a lo largo del día.

Volviendo al título de esta jornada, Inmigración y Europa, me gustaría insistir en la importancia de contar con la participación de expertos y de buenas prácticas de Europa.

La inmigración, como otras muchas materias, ha dejado de ser una competencia exclusiva de los gobiernos estatales y se ha convertido en una política común para todos los estados de la Unión Europea, que se ha ido construyendo en el marco de los programas de Tampere, La Haya y, en la actualidad, a través del Programa de Estocolmo.

Fruto de esta cooperación europea, los partenariados y las redes europeas que comparten la finalidad de hacer de Europa un territorio inclusivo y cohesionado son el mejor ejemplo de respeto a la diferencia y de diálogo. A pesar de partir de posturas diversas, son conscientes de que el objetivo que tienen es compartido y trabajan para lograrlo conjuntamente. Al fin y al cabo, aquello que nos une es más importante que aquello que nos separa.

Agradezco de antemano vuestra participación y os deseo una buena jornada de trabajo.

---

## Pere Navarro

*Presidente de la Fundació ACSAR*

**M**uy buenos días amigos y amigas, compañeros y compañeras de la mesa. Os hablaré como presidente de la Fundació ACSAR. Es una Fundación que ha participado, participa y tiene la voluntad de seguir participando en este tipo de jornadas y que intenta reflexionar y colaborar con las administraciones locales sobre algunos aspectos que hacen referencia a la inmigración.

Os quiero hablar también como alcalde de una ciudad, la ciudad de Terrassa, que como en todas las ciudades pasan cosas y seguirán pasando, y tenemos que intentar que estas cosas tengan relación con todo lo que nos explicaba hace un momento Imma Moraleda en su parlamento y que las propuestas que ha hecho guíen nuestra actuación. Es evidente que en los últimos años ha cambiado el panorama, ha cambiado el paisaje de nuestros barrios, de nuestras ciudades. Ha sido un impacto muy fuerte debido al poco tiempo transcurrido, no sólo para las administraciones que tienen que gestionar estos fenómenos, sino también para las personas que viven en los barrios de nuestras ciudades.

Imma Moraleda ha comentado que nos encontramos en una etapa de crisis económica muy profunda; no estamos hablando de aquellos ciclos económicos que pasan cada cierto tiempo y que tienen un ciclo de dos o tres años y que después vuelven a crecer, sino que este ciclo económico es especialmente complicado, es mundial, tiene unas bases más intensas y no sabemos exactamente cuándo ni de qué manera saldremos de esta situación de crisis que vivimos aquí. Países que conviven con la inmigración desde hace más años y que, por lo tanto, tienen más experiencia en la gestión de la diversidad, tampoco disponen de una hoja de ruta, de unas instrucciones, de un reglamento, de un catecismo, donde se diga en cada momento qué es lo que hay que hacer; estos países van avanzando con la experiencia, con las buenas prácticas. Por esta razón estas jornadas son tan importantes, porque veremos algunas buenas prácticas, veremos algunos análisis sobre situaciones concretas y veremos también algunas propuestas de futuro.

Acabamos de pasar un periodo electoral; unos están muy contentos, otros no tanto, y es evidente que los resultados de las elecciones muchas

veces marcan las propuestas y las políticas para seguir hacia adelante. Más allá de los resultados de las elecciones, de la emergencia o no de fuerzas políticas en determinados criterios, en determinadas propuestas, lo que nos tiene que guiar es una visión de lo que tiene que ser la ciudad del futuro, porque nos estamos jugando el futuro de lo que queremos ser, sea cual sea la comunidad —y cuando hablo de comunidades hablo de pueblos y de ciudades, pero hablo también de países y también de Europa y del mundo. Creo que lo que tenemos que hacer es ganar el discurso, y el discurso es, vuelvo a decir lo que comentaba ahora Imma Moraleda, el concepto de personas con los mismos derechos y los mismos deberes, el concepto del respeto a la diversidad, el concepto de querer construir juntos un mundo que será diferente del que hemos tenido hasta ahora.

Permitidme que os explique una anécdota personal. No hace mucho, a mi suegra, que estaba comprando en una tienda, le dijeron: «Qué lástima su hija porque el alcalde le ha abandonado». Mi suegra contestó: «Me parece que no». Pero la gente seguía diciendo: «Sí, sí, sí, el alcalde ha abandonado a su hija y se ha ido a vivir con una mora».

Segunda anécdota: resulta que mi yerno es *moro* —esto es el que dice la gente— y que lo he *enchufado* en el Ayuntamiento. No hace falta que os diga que ambas cosas no son ciertas, pero este es el tipo de discurso que hace la gente y el tipo de rumores que corren, no sólo por mi ciudad sino por otras muchas ciudades.

Ante estos rumores tenemos que poner el sentido común, así como poner nuestro discurso, un discurso para las personas, el discurso de los derechos y los deberes. Por eso tenemos que luchar y, a partir de jornadas como esta, tenemos que intensificar la lucha del discurso, de las propuestas, del sentido común. El mundo que estamos dibujando desde ahora es un mundo en el cual todos los temas que tienen relación con la sostenibilidad, con el medio ambiente, tendrán que tener una importancia capital. No puede ser que hoy este desarrollo económico aumente las diferencias entre los países ricos y los países pobres y los países emergentes estén en medio. No puede ser que el desarrollo económico de nuestros países, de nuestros pueblos, ciudades, sea un desarrollo económico que no tenga en cuenta a las personas con más dificultades. Tenemos que construir una sociedad equilibrada socialmente.

El otro aspecto que me parece importante es la convivencia en los países, en las ciudades, en los barrios, que deberá basarse en este discurso que os comentaba. Es muy difícil transmitir y explicar que en un momento de competencia muy intensa este discurso tenga la repercusión que necesitamos; por lo tanto, tendremos que trabajar desde las entidades, desde las administraciones, desde los movimientos asociativos de base y también desde los medios de comunicación para hacer un esfuerzo que penetre dentro de la sociedad y que nos alimente durante estos próximos años.

Os animo, por lo tanto, a hacer que esta jornada tenga mucha repercusión, sobre todo en el exterior, y os animo a seguir trabajando en la dirección que presenten las intervenciones que tendrán lugar a lo largo del día y a seguir trabajando por el día a día y en el trabajo que tiene que crear este escenario para un futuro incierto pero que esperamos que sea mejor que el de ahora.

---

## Jordi Vaquer

*Director de CIDOB*

Quiero expresar de parte de CIDOB, la satisfacción por continuar embarcados en este Seminario Inmigración y Europa, que ya ha llegado a la 8ª edición. Desde CIDOB, y mediante este seminario, hemos tenido una vocación de poner las cosas que pasan aquí en un contexto más amplio. Siempre nos hemos esforzado por mirar hacia afuera, por observar lo que pasaba sobre todo en nuestro entorno más inmediato —Europa— que es el que tiene más sentido mirar, porque es más comparable. Desde esta perspectiva, querría aportar a los que trabajáis día a día en la realidad del barrio, el pueblo o la ciudad, ideas, propuestas y puntos de vista que quizás el trabajo cotidiano no os deja tiempo para acceder tan fácilmente.

Querría hacer dos pinceladas sobre la cuestión que nos planteamos hoy: ¿Hay una crisis de convivencia?

Para responder a esta cuestión, hay que mirar, primero, en qué contexto la planteamos. En primer lugar, la pregunta que nos estamos planteando ahora es: en el paso de la acogida (que ha sido la preocupación principal en los últimos 10 años) a la convivencia (que será la preocupación principal en los próximos años), ¿se mantendrá la positiva excepcionalidad española?

¿Qué quiere decir esta positiva excepcionalidad española? Hay muy pocos países en el mundo con una llegada de inmigrantes como la que ha habido aquí, de prácticamente medio millón de personas al año durante 10 años seguidos (prácticamente un 1% de la población total). Hay muy pocos lugares donde esto se ha hecho con este ritmo, y algunos de los lugares donde se ha producido con esta celeridad son casos muy negativos como, por ejemplo, el Golfo Pérsico. En otros muchos lugares donde la inmigración ha llegado a un ritmo rápido han habido muchos más problemas de acogida. Las comparaciones son siempre odiosas, pero si miramos el contexto del sur de Europa podemos decir que podemos estar satisfechos de los niveles de convivencia en nuestros barrios, en nuestras ciudades y en nuestros pueblos. Podemos estar satisfechos que los maestros de nuestras escuelas, que los vecinos de nuestros barrios, que las tenderas y los tenderos, etc. hayan hecho prácticamente solos

—y con pocas herramientas la mayoría de las veces— el trabajo que en otros lugares han tardado décadas respecto a entender y asumir responsabilidades.

Por lo tanto, una buena pregunta para iniciar este seminario es: ¿es sostenible esta excepcionalidad? Para ser más concretos, ¿es sostenible con estos niveles, con esta inmigración que ha llegado tan deprisa y que en algunos lugares ha llegado a unos porcentajes tan altos de población? ¿Seguirá habiendo esta excepcionalidad en España? ¿Resistirá la convivencia? ¿Seguirá habiendo un buen clima de vida común en los barrios? ¿Y, además, con una crisis económica que no es igual que en otros lugares, sino que es peor que en la mayoría de otros países europeos?

Hoy estamos aquí para pensar sobre estas preguntas pero pensarlas en este contexto; hasta ahora lo hemos hecho bastante bien. Es mérito de los políticos, de los funcionarios y de los académicos, pero es mérito sobre todo de la gente que en el día a día ha vivido estas realidades migratorias con una naturalidad y una normalidad que creo que es digna de elogio. Debemos procurar que las personas no continúen teniendo en sus manos todo el peso de la convivencia además del de la crisis económica. Debemos poner cada vez más herramientas en manos de maestros, urbanistas, cualquier persona que realice servicios públicos e, incluso, de gente que proporciona servicios privados, como, por ejemplo, los comerciantes.

La segunda pincelada que debemos contextualizar: no hay una crisis de convivencia, en Europa hay una crisis de democracia. Lo que pasa en Suiza cuando se hace un referéndum contra los minaretes, lo que pasa en Suecia o en Holanda cuando hay una subida de partidos xenófobos, no forma parte de un fenómeno específico relacionado con la inmigración. Ni en Holanda ni en Suecia ha habido un aumento importante de la inmigración en los últimos diez años. Estos fenómenos se pueden relacionar más bien con los recortes a la libertad de expresión que surgen con la propuesta de ley de regulación de los medios de comunicación en Hungría o Eslovaquia. O con la erosión de la separación de poderes en Italia: un espectáculo lamentable como la compra de votos en el Parlamento italiano es quizás el ejemplo más flagrante.

El auge del discurso antiinmigración se relaciona más bien con una serie de fenómenos que tienen más relación con la calidad de la democracia en Europa que no con el hecho de que la inmigración sea particularmente problemática. El abuso de la inmigración es un recurso populista. Populista en el sentido original, de políticos que dicen: «yo hablo en nombre del pueblo y el pueblo es sólo uno y tiene un único interés y este interés es el que yo defiendo». Desgraciadamente este discurso ya no es patrimonio exclusivo de los partidos marginales de la extrema derecha, sino que a veces sale del Gobierno, de la Presidencia de la República o de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Por lo tanto, no todas las problemáticas asociadas con la inmigración tienen origen en la innegable dificultad que comporta integrar la inmigración. También tienen origen en la manipulación, el uso (o el abuso) interesado de este tema por otros objetivos políticos. Se ha perdido un cierto espíritu y una cierta ética democrática en muchos ámbitos en Europa y creo que este es un tema preocupante. Esto no lo digo sólo yo.



Lo dice, por ejemplo, Herman Van Rompuy, presidente del Consejo de la Unión Europea. Lo dicen también una serie de filósofos y pensadores políticos.

Esta problemática democrática es importante, y la persona que está día a día llevando estos temas migratorios debe conocerlo. Así, si hace una política durante cinco o diez años y, cuando llegan las elecciones, se pregunta: «¿Cómo puede ser que ahora me esté pasando esto? ¿Cómo puede ser que se estén diciendo estas barbaridades con el trabajo tan bueno que hemos hecho?». Esta persona debe entender que este discurso tan destructivo no tiene que ver sólo con la inmigración y su gestión. Esto que le está pasando tiene que ver con la democracia. Creo que debemos ir asimilando y diseminando esta idea, la idea de que el discurso antiinmigratorio es síntoma de la erosión democrática.

Esto es todo lo que hoy quería hacer: contextualizar el debate sobre la convivencia en estos dos ámbitos, el de la excepcionalidad española y el de la erosión democrática. Con estos elementos de contexto tenemos que afrontar este debate, que es muy local, pero que tiene una gran relevancia, y que no es solamente un debate sobre inmigración.



---

## LA CONVIVENCIA, ¿EN CRISIS?: EXPERIENCIAS LOCALES

- LOS HECHOS ACAECIDOS EN EL MES DE FEBRERO

*Iolanda Pineda*

- EL IMPACTO DEL VOTO SUIZO EN CONTRA  
DE LA CONSTRUCCIÓN DE MINARETES

*Stéphane Lathion*

- LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD RELIGIOSA  
EN ESPAÑA

*José María Contreras*



## LOS HECHOS ACAECIDOS EN EL MES DE FEBRERO

---

**Iolanda Pineda**

*Alcaldesa de Salt*

**D**urante el pasado mes de febrero se vivió un importante episodio de tensión social que fue difundido por todos los medios de comunicación, que también tuvieron un papel determinante en ese conflicto.

Como han podido observar, en mi diagnóstico de la situación, no he citado en ningún momento la inseguridad o la falta de seguridad. Pues bien, todo lo que pasó durante el pasado mes de febrero se inició por la inseguridad o la falta de seguridad. En Salt, aunque a veces haya algunos medios y ciudadanos que se empeñen en hacer ver lo contrario, no es una ciudad donde se produzcan más ni menos delitos que en otras ciudades de similares características. Al menos es lo que a mí me indican los números de denuncias y las aportaciones y los comentarios de los Mossos d'Esquadra en las Juntas Locales de Seguridad. Lo que sí que existe es una creciente sensación de inseguridad, lo que probablemente es mucho peor. Cuando se habla de números, de datos objetivos, se sabe contra lo que se lucha; pero cuando se trabaja con sensaciones, con subjetividad, es mucho más complicado. Las sensaciones sólo mejoran con otras sensaciones contrapuestas y la sensación de inseguridad es ciertamente fácil de crear, muy difícil de cambiar.

A finales de febrero, hubo una manifestación de ciudadanos y ciudadanas ante el pleno del Ayuntamiento que se quejaban por el incremento de robos.

No es que se hubiera producido un incremento significativo de los robos o que hubiera más robos que en otros sitios, como, por ejemplo, en el barrio limítrofe de Santa Eugènia de la vecina ciudad de Girona. Lo que había ocurrido era que se trataba de una tipología distinta de delitos. Durante el año 2008 y 2009, se habían producido numerosos robos en el interior de vehículos —un tipo de robo oportunista, considerado por la ciudadanía de poca entidad, más bien un robo molesto, que no genera mucha alarma. Entre noviembre de 2009 y febrero de 2010, se notó un descenso de los robos en el interior de vehículos; aumentó, en cambio, el robo con fuerza (robo en tiendas y domicilios) y el robo con violencia e intimidación. Como ustedes comprenderán, no es lo mismo romper el

cristal de su coche, que entrar en su casa e invadir su intimidad, o poner en peligro su integridad física al robarle en la calle a punta de navaja o al darle un empujón y caer al suelo para robarle el bolso. Estos delitos generan mucha más alarma social.

Debido al incremento de esta tipología de delitos, que creaban más alarma ciudadana, llegué a un acuerdo con la policía municipal para que incrementaran el número de horas de trabajo, haciendo un intensivo patrullaje a pie por el centro de nuestra ciudad y llevando a cabo muchas más identificaciones. Aunque en una semana habíamos reducido considerablemente los robos, la ciudadanía aún no lo percibía así. Por ello, el pasado 22 de febrero, hubo una manifestación ciudadana ante el Ayuntamiento para quejarse de la inseguridad y los robos. Aquella manifestación, que no había sido convocada por nadie en concreto (aunque había muchos intereses inconfesables), había reunido ante el Ayuntamiento a unas 200 personas, lo que impidió la celebración del pleno.

Los ciudadanos asistentes a la manifestación, 99% autóctonos, en ningún momento relacionaron la inseguridad que sentían con la inmigración, al menos ante los medios, aunque eso era lo que subyacía en esa manifestación. Evidentemente, a los medios de comunicación no se les pasó por alto este hecho, por lo que rápidamente relacionaron las dos cosas.

Convoqué de nuevo el pleno el jueves de esa misma semana. Mientras, la ciudad estaba tomada por los medios de comunicación que, a menudo, en las ociosas horas que pasaron en Salt algunos de ellos se dedicaron a incendiar algunos ánimos que ya estaban encendidos.

El jueves, 25 de febrero, como comprenderán, la expectación estaba servida de nuevo en el salón de plenos. Ciudadanos y medios estaban esperando que ocurriera algo, que finalmente pasó. Dos vecinos exaltados fueron expulsados del pleno y a la salida del Ayuntamiento empezó un enfrentamiento verbal entre autóctonos y magrebíes que estaban en la plaza del Ayuntamiento. Los autóctonos acusaban a los magrebíes de ser los culpables de la delincuencia en nuestra población. Al menos una de las dos personas que fueron desalojadas del pleno no se estaba quejando de un problema de seguridad, sino que, aprovechando la oportunidad, se estaba quejando de los ruidos que provocaba el bar de un español, donde, por cierto, no van muchos extranjeros.

La discusión se resolvió sin problemas, pero el jueves 25 por la noche un grupo numeroso de jóvenes magrebíes se manifestaron de forma espontánea ante el Ayuntamiento porque se sentían criminalizados. La manifestación se disolvió por la intervención de la policía de paisano y mediadores que intentaron hacer entrar en razón a los manifestantes. Diálogo.

Los jóvenes magrebíes y representantes de las entidades de origen marroquí se reunieron conmigo y con representantes de la policía municipal y de los Mossos d'Esquadra. Se sentían criminalizados por los autóctonos porque les atribuían todas las desgracias y delitos que estaban ocurriendo. Tampoco entendían que la policía les pidiera la identificación cuando no se hacía de forma intensiva y extensiva. Por otro lado, curiosamente, también se manifestaban víctimas de los robos y no entendían cómo los

autóctonos habían prescindido de ellos para manifestarse si de lo que se trataba era de mostrar su preocupación y queja por los robos que se estaban produciendo. Ellos eran y se sentían vecinos de Salt y se unían al sentimiento y queja de los demás ciudadanos y ciudadanas autóctonos. De la reunión surgió la idea de la creación de un espacio para el diálogo donde autóctonos e inmigrantes pudieran intercambiar experiencias y, al mismo tiempo, buscar soluciones juntos.

Los jóvenes magrebíes quedaron satisfechos por las explicaciones dadas por la policía y por mí misma e iniciaron el proceso para la creación de una entidad de jóvenes para la defensa de sus intereses y su organización. De momento esta entidad no está formada.

Esa misma semana me reuní con las asociaciones de vecinos y federación de comerciantes. En esta reunión ellos nos pedían, al Ayuntamiento, que suscribiéramos unas cartas dirigidas al Departamento de Interior y de Justicia de la Generalitat para dar más fuerza a su reivindicación, que también era la reivindicación del Ayuntamiento: conseguir más Mossos d'Esquadra para Salt y quejarse de un sistema judicial ineficiente y que generaba impunidad. Los propios vecinos empezaron a entender que el problema de la inseguridad no era un asunto que afectaba únicamente al Ayuntamiento, sino que implicaba a otras administraciones superiores y que, al mismo tiempo, no se solucionaba únicamente con más policías.

Los vecinos se mostraban indignados porque sabían que no eran muchos los delincuentes que echaban a perder la seguridad en su ciudad, pero al mismo tiempo una justicia lenta y poco eficiente provocaba, a menudo, que los detenidos por la policía por una presunta comisión de un delito entraran por una puerta y salieran por la otra como si nada hubiera pasado. Había una sensación de impunidad que genera mucha frustración. El envío de las cartas a los departamentos de la Generalitat correspondientes resultó también una magnífica excusa para que empezáramos a hablar de la necesidad de que ambas comunidades, la autóctona y la inmigrante, se empezaran a conocer. Las asociaciones de vecinos habían intentado que los inmigrantes, como residentes en sus barrios, participaran en las asociaciones; sin embargo, hasta el momento no lo habían conseguido.

Todos, autóctonos e inmigrantes, consideraban que había llegado el momento de dejar de lado todos sus problemas y sentarse alrededor de una mesa para encontrar soluciones a esos problemas. Así fue el inicio de la mesa de ciudadanía para la creación y redacción del plan de ciudadanía, que actualmente estamos realizando.

## Algunas reflexiones más

Durante la gestión de la crisis, todos los medios de comunicación me preguntaron, por activa y por pasiva, si pensaba que existía relación entre delincuencia e inmigración. Creo sinceramente que no. Desde entonces digo y creo que los delincuentes no tienen patria. Las personas, y los criminólogos lo saben, no delinquen porque son de un u otro país.

Definitivamente, me niego a jugar con el binomio delincuencia e inmigración. En los años sesenta, setenta y ochenta, había en las cárceles

muchos presos que provenían de Andalucía, Extremadura, etc.; eran los inmigrantes que en aquel momento venían a Catalunya, a nadie entonces se le ocurrió decir que los inmigrantes andaluces que vienen a Catalunya son todos unos delincuentes. ¿Por qué ahora sí? El discurso es fácil y auténticamente racista y xenófobo y remueve las pasiones más bajas de las personas y les da una respuesta fácil y rápida a su propia frustración culpabilizando al otro, al de fuera, al extraño.

Al menos en Salt, y creo que es un fenómeno más o menos extendido, se tiende a mezclar por parte de la ciudadanía las cuestiones de seguridad con el incivismo. Incluso distinguiría que en el ámbito policial, dentro del término de seguridad, cabe distinguir entre delincuencia común (básicamente delitos contra la propiedad, falsificación de documentación, delitos sexuales...) y orden público, aunque muchas veces están relacionados. Quizás esta es una división difícil de entender para un ciudadano de a pie, pero para los que gobernamos nuestras ciudades no es exactamente lo mismo. Deben enfocarse de distinta manera y aplicar soluciones diferentes para cada caso.

## Políticas aplicadas

¿Qué soluciones se han aplicado para el tema de la seguridad durante este mandato? (la mayoría de ellas antes del mes de febrero de este año).

- Más Mossos d'Esquadra. Gracias a la presión política y vecinal, se consiguieron más efectivos destinados únicamente a Salt.
- Mejor formación de la Policía Municipal. Existía mucha interinidad y muchos policías no habían superado el curso en la academia de policía.
- Cámaras de videovigilancia en la calle.

Los problemas de seguridad e incivismo no se atacan y solucionan únicamente desde la policía, sino que deben abordarse de forma multidisciplinar.

Mesa por la ciudadanía. A raíz de los hechos acaecidos durante el mes de febrero del pasado año, surgió la idea, por parte de los propios vecinos y de la sociedad civil, de reunirnos en torno a una mesa para hablar de ciudadanía. Así surgió la mesa de convivencia y ciudadanía. Hasta entonces, cuando una asociación de vecinos venía al Ayuntamiento sólo venía a quejarse, pedir y fiscalizar el trabajo que se estaba haciendo. Esta mesa por la ciudadanía va más allá y trabaja con modelos de democracia participativa, de manera que el ciudadano crea una reflexión y no sólo muestra su queja sino que se pregunta «qué puedo hacer yo para que esto sea mejor. Qué está en mi mano, qué puedo proponer yo». Aunque la mesa de ciudadanía está formada actualmente por asociaciones de vecinos, federación de comerciantes y mesa de entidades extranjeras, se está consultando con todos los agentes del territorio: técnicos del ayuntamiento, entidades culturales, deportivas, comunidad educativa, partidos políticos para que las voces sean más plurales y las soluciones propuestas más diversas.

La bondad del plan de ciudadanía es que está creado desde la propia sociedad civil, liderado por el Ayuntamiento, pero surge desde la base.



Acerca políticos y ciudadanos a un mismo plano propositivo; luego deberemos ver cuáles son las propuestas que se llevan a cabo, qué se prioriza por razones económicas...

- El próximo año iniciaremos un nuevo proyecto de mejora de la seguridad a través de un plan conjunto entre la policía de proximidad y mediadores interculturales para la resolución de conflictos en el espacio público.
- Mesa de prevención de menores: esta es una iniciativa en la que recibimos el apoyo técnico del Departamento de Justicia. Cómo, a través de mediadores y todos los agentes técnicos implicados —educación, servicios sociales, policía, juventud—, podemos buscar un enfoque pluridisciplinar a los problemas de civismo y delincuencia juvenil. A quién hay que tratar y a qué recurso derivarlo es la tarea de esta mesa de prevención de menores.
- Planes ocupacionales de agentes cívicos para evitar conductas incívicas: esta es la finalidad de estos agentes, que no son policía municipal y, por lo tanto, no pueden sancionar, pero sí que deben velar por el civismo en el espacio público, por lo que deben advertir a los ciudadanos incívicos para que desistan de su actitud. También tienen una finalidad pedagógica.
- Educadores de calle: recuperación de esta figura porque hemos detectado que hay muchos chavales de nuevo en la calle, sin hacer nada, ni estudian ni trabajan, y que caen fácilmente en conductas incívicas y delictivas. El educador también hace de enlace entre el joven y el recurso que necesita.
- Casas de oficios y PQPI, ofertas profesionalizadoras para la salida laboral de los jóvenes.

Creo sinceramente en el diálogo y la mediación para la resolución de conflictos, también los relacionados con la seguridad.



**Stéphane Lathion**

*Coordinador del Grupo de Investigación sobre el islam, Suiza*

Más que un debate sobre los minaretes, lo que quería impulsar la Unión Democrática de Centro (UDC) era un debate sobre la presencia musulmana en Suiza. Los defensores de la iniciativa han jugado con el temor suscitado por el islam, con el desconocimiento de esa religión y las simplificaciones vinculadas a ese desconocimiento. La campaña se ha quedado simplemente en el ámbito emocional, con el resultado que todos conocemos: llamar idiota o islamófobo a alguien que tiene miedo, no le ayudará a dejar atrás su temor. Sobre todo si ese ciudadano tiene una papeleta electoral en las manos. Además, tanto los medios de comunicación como los impulsores de la iniciativa han sustentado la amalgama de lo que pasa en algunos países musulmanes, incluso en algunas ciudades europeas, con la realidad tranquila vivida por los musulmanes de Suiza, para hacer creer a la gente que era necesario decir basta a una invasión creciente de un peligro que amenaza nuestra sociedad, nuestros valores. De este modo, el minarete, como símbolo conquistador de esta visibilidad amenazante, ha sido transformado en marcador de la islamización de Suiza.

Esta breve contribución pretende recordar las múltiples razones de ese voto negativo y, sobre todo, las implicaciones concretas que puede conllevar.

De todos modos, conviene recordar algunos elementos para delimitar mejor el funcionamiento democrático helvético. En Suiza encontramos entre 130 y 160 lugares de culto y centros culturales islámicos, a menudo situados en edificios industriales, en comercios reciclados o en viviendas. Las dos primeras mezquitas del país tienen minarete. El de Zúrich, con una altura de 18 metros, fue construido en 1963 en la mezquita Ahmadiyya. El de Ginebra fue financiado por Arabia Saudí en 1978 y domina, desde su altura de 22 metros, la mezquita y el centro islámico de la Fundación Cultural Islámica. Ambos edificios fueron erigidos en barrios residenciales a pocos kilómetros del centro de la ciudad. Arquitectónicamente, se integran perfectamente al urbanismo de su barrio. En mayo de 2005, un tercer minarete fue construido en el centro islámico albanés de Winterthur. En 2006, con la emergencia simultánea de tres proyectos en la Suiza alemana, Wangen bei Olten (cantón de

Berna), Langenthal (cantón de Berna) y Wil (cantón de St. Gallen), surgió la polémica<sup>1</sup>. El proceso democrático helvético desembocó en la recogida, en julio de 2008, de unas 115.000 firmas en menos de 15 meses y en la organización, el 29 de noviembre de 2009, de un referéndum popular y la inclusión en la constitución federal de un artículo suplementario que supone la prohibición de construir minaretes en Suiza.

La aceptación de esa iniciativa por un resultado del 57% sorprendió a todos, incluso a sus impulsores. Los últimos sondeos preveían un resultado más próximo al 40% que a una mayoría. Desde entonces, muchos analistas han intentado explicar esta oposición popular y han aventurado varias causas:

1. La creación hoy en día de redes de medios ideológicamente contrarios al islam gracias a Internet, con argumentos que circulan más allá de las fronteras. Podemos mencionar, por ejemplo, el Movimiento Suizo contra la Islamización (MOSCI).
2. Personas preocupadas por la inmigración. En efecto, Suiza es un país donde la emigración ha sido históricamente alta, pero que nunca se había percibido como un país de inmigración. Así, desde los años setenta, existe un sentimiento xenófobo omnipresente en la política interior helvética. Y, como en el conjunto de Europa, el gran crecimiento de una población extranjera que practica una religión, cuyas relaciones con Europa occidental se han visto a menudo marcadas por conflictos, conlleva irremediamente reacciones.
3. Musulmanes que defienden la laicidad en detrimento de los signos externos de la religión. Por ejemplo, muchos alevíes han votado por la iniciativa porque, a su juicio, en Suiza realmente no existe ningún problema islamista pero debe evitarse su surgimiento.
4. El argumento de la reciprocidad también ha tenido un papel que no puede obviarse: cuando nosotros vamos a su país, tenemos que adaptarnos. ¿Cuándo podremos nosotros construir iglesias en sus países?
5. La imagen desfavorable y violenta que presentan las noticias actuales de los mundos musulmanes, sobre todo desde los atentados del 11 de septiembre, y después de Madrid y Londres.
6. El caso Gadafi, que, desde la detención de uno de los hijos del líder libio en Ginebra, deteriora las relaciones entre ambos países y enturbia la percepción de una parte de los suizos, que ven en este episodio una humillación impuesta por un país musulmán.
7. Por último, para algunos el islam es simplemente un cuerpo extraño en Suiza y su visibilidad es considerada como una agresión porque inscribe esta presencia de forma permanente. En una imagen ideal de Suiza, el islam no tiene cabida, salvo en caso de que acepte ser discreto.

Evidentemente, la respuesta no es unívoca y simple. Esta multitud de factores han permitido que, en un debate mantenido en el ámbito emocional, la mayoría de votantes manifestara su preocupación.

Concretamente, ¿qué significará ahora la aceptación de esa iniciativa? En Suiza hay cuatro minaretes y todos ellos se conservarán. En cambio, será imposible construir nuevos minaretes. Disipemos un malentendido: el nuevo artículo constitucional prohíbe únicamente la construcción de minaretes. La creación de mezquitas y de lugares de culto musulmanes sigue siendo posible, como en el pasado, igual que el ejercicio del culto islámico.

<sup>1</sup> En la época en que en Langenthal (Berna) el proyecto de mezquita de la comunidad albanesa con minarete (8 metros) suscitaba más de 77 oposiciones, los planes de construcción de un templo sij en una zona industrial no supuso reacción alguna.

Lo que se plantea ahora es si el caso será sometido al Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo y éste considerará que existe discriminación y, por lo tanto, pedirá a Suiza que dé marcha atrás para adecuarse a los tratados internacionales.

Tras los primeros días de conmoción, deben ponerse de manifiesto tres elementos surgidos a partir del 29 de noviembre como consecuencia del resultado del referéndum:

- a) Al fin empieza a verse en los medios de comunicación una diversidad de las comunidades musulmanas que permite ilustrar la realidad musulmana de Suiza, integrada por más de un 80% de individuos originarios de Turquía y de los Balcanes. Hasta entonces, un 95% de las personas que aparecían en los medios de comunicación eran árabes (que no representan ni el 5% de los musulmanes del país). Diversidad también en las prácticas, además de la diversidad étnica, con la emergencia de grupos salafistas y de los representantes de un islam progresista o laico.
- b) La aparición —o mejor dicho la encarnación— durante la campaña, de esa mayoría silenciosa de musulmanes de Suiza que se siente bien integrada y que no se considera afectada por las reivindicaciones religiosas. *Simplemente* desean poder seguir viviendo su fe tranquilamente. Ahora toca saber si se atreverán a proseguir su implicación cívica después de la derrota del 29 de noviembre o si su decepción les animará a volver a su silencio.
- c) Un desfase importante entre las expectativas del Estado en materia de representantes musulmanes y las preocupaciones de las comunidades musulmanas del país. En efecto, tan legítimo es que las autoridades (tanto las federales como las cantonales) intenten encontrar un interlocutor válido y representativo, como que sea un poco lamentable que esto se transforme en una prioridad que hace caso omiso de la realidad del ámbito musulmán helvético, muy fragmentado y muy poco organizado. Se corre el riesgo de fomentar un comunitarismo que, paradójicamente, por otro lado demonizamos.

Hoy en día se plantea un gran interrogante sobre el lugar que deben ocupar las religiones en el espacio público; una pregunta que va más allá del islam, aunque no debe negarse la existencia de un malestar respecto a esa religión en concreto. Un malestar debido, principalmente, a un desconocimiento recíproco, a temores no sólo relacionados con la historia sino también con una realidad de los mundos musulmanes que no es muy tranquilizadora. Sin embargo, no es conveniente que ese debate quede reducido a la expresión de algunas reivindicaciones musulmanas (velo en Francia, mezquitas en Alemania, formación de los imanes en Suiza, bodas forzadas un poco en todas partes, etc.), sino que nos atrevamos a hacer frente a ese nuevo reto de nuestras democracias secularizadas. Además, siempre habrá, en ambos lados, personas que se esfuercen en complicar un auténtico debate responsable: por un lado, islamófobos para quienes cualquier persona barbuda o con velo es un terrorista en potencia y, por otro lado, responsables musulmanes que disfrutan con un discurso victimista para reforzar un repliegue comunitario que legitimaría su poder y su influencia. Sin embargo, no debemos olvidar que en Suiza la mayoría de personas censadas como musulmanas no frecuentan mezquitas ni pertenecen a organizaciones musulmanas. Esa mayoría silenciosa debería dejarse oír para confirmar que la integración

de las primeras generaciones se ha producido con éxito y que el terreno es propicio a una convivencia en la diversidad y el respeto del marco legal en vigor. Es necesario que se dejen oír nuevas voces que ayuden a las diversidades musulmanas a abandonar una visión idealizada de una comunidad unida, como repiten hasta la saciedad algunos líderes auto-proclamados. Sería más útil responsabilizar al conjunto de los ciudadanos de confesión musulmana para que algunos de ellos se atrevan a explicar quiénes son y abandonen la postura de víctima para asumir un papel de actor y de ciudadano responsable.

Asimismo, los no musulmanes tendrán que escuchar esa diversidad de voces que se expresan cada vez más en el marco de las comunidades musulmanas de Suiza, voces de Turquía, de Bosnia, de Kosovo, de musulmanes laicos, progresistas. Considerar a una persona, en primer lugar, como ciudadano, y después, y sólo si lo desea, de confesión musulmana.

También sería sensato que los actores no hablaran de *islam* cuando no se trata de islam, sino, simplemente, de costumbres, machismo, cultura, etc. En esos casos, más que un problema, la religión puede convertirse en una herramienta muy eficaz para remediar conflictos.

### La laicidad como marco legal dinámico

La laicidad, tal y como la entendemos, es ante todo una idea, una voluntad, más que un marco jurídico. Es decir, se trata de un proceso dinámico de cambio social, de modificación del punto de vista sobre la religiosidad. Y, sin volver aquí a los riesgos religiosos de la historia suiza, es importante tener en mente que el pasado mantiene una influencia nada despreciable en la gestión del presente. Los asuntos religiosos son competencia de los cantones; por lo tanto, encontramos una enseñanza religiosa (con influencia católica) en cantones como Valais y Friburgo; una enseñanza más ecuménica en el cantón de Vaud, y una gran reticencia a cualquier enseñanza de este tipo en los cantones laicos de Ginebra y Neuchâtel (de todos modos, este último ha suavizado recientemente su postura).

Un factor que puede obstaculizar esta laicidad dinámica es, a mi juicio, la inseguridad identitaria, el temor ante esas reafirmaciones religiosas en el espacio público. En efecto, el plural es legítimo puesto que no hablamos únicamente del islam; las iglesias tradicionales también reinvierten el espacio público tanto en Francia y España como, especialmente, en Italia. Este resurgimiento disgusta a aquellos que creían haber ajustado las cuentas con la religión confinándola al ámbito privado del individuo. Sin embargo, me parece que la laicidad está suficientemente preparada para responder a los retos que le son propuestos; no tiene que anquilosarse, debe ser flexible para responder a los cambios inevitables de las sociedades. No es necesario que la laicidad y sus *guardianes* se sientan amenazados por el regreso de la religiosidad, sino más bien que tomen nota de esa nueva realidad y, seguros de sus ventajas y de su experiencia de garantes de la paz confesional, se esfuercen en seguir aplicando lo más equitativamente posible los dos principios fundadores de separación y neutralidad.

No es imposible, vistas las evoluciones actuales, que la nueva realidad imponga a las autoridades redefinir los límites de la expresión religiosa en el espacio público (por ejemplo, la polémica acerca del burka).

Manteniéndose en el pacto laico, se tratará de preservar la paz confesional en el respeto de las diferencias y sin discriminar a ningún culto.

La importancia de confiar en sus propios valores y en su marco jurídico al abordar la alteridad. En efecto, ni el temor ni la ingenuidad beata son buenos consejeros, puesto que ambos parasitan la forma de observar la realidad y los análisis constructivos susceptibles de ser imaginados. Prefiero la imagen de una mano de hierro en un guante de terciopelo; privilegiar la confianza permaneciendo atento y firme en ciertos valores y principios no negociables (libertades individuales, igualdad y dignidad de las personas, respeto del pluralismo, justicia igual para todos, etc.). Para ello, será necesario, en primer lugar, reflexionar para definir conjuntamente los valores y los principios esenciales en los que se basa la identidad suiza contemporánea y, únicamente después, será más sencillo ver quién suscribe y vive sus principios y para quién son inaceptables o inaplicables.

Pondré únicamente un ejemplo para ilustrarlo: las solicitudes de dispensas para las clases mixtas de natación. Un decreto del año 1993 autorizaba la concesión de tales dispensas en nombre del respeto a la libertad de creencias y de costumbres. A finales de octubre del 2008, la más alta instancia jurídica suiza, el Tribunal Federal, desestimó la demanda de un padre tunecino que se negaba a que sus hijos asistieran a clases mixtas de natación. El argumento esgrimido para revocarla fue priorizar el interés del niño a aprender a nadar y a integrarse por encima del principio de libertad de conciencia. Decisión perfectamente coherente puesto que hace una justa calibración de intereses sobre un tema en el que la libertad religiosa a menudo ha sido utilizada como un pretexto. Por lo tanto, incluso aunque los educadores siempre tengan que dar pruebas del pragmatismo y a veces negociar caso por caso, al menos tendrán un marco legal claro sobre el que apoyarse.

Esta actitud recuerda el razonamiento argumentado para responder a la demanda de un sij de ser dispensado de la obligación de llevar casco para conducir su moto en nombre del imperativo religioso de llevar turbante (dispensa concedida sin problemas en el Reino Unido en nombre del respeto a un multiculturalismo asumido); las autoridades helvéticas, reconociendo el imperativo religioso y respetándolo tanto como los británicos, han preferido priorizar la seguridad física del motociclista (independientemente de su confesión). En este caso, el principio de protección de la integridad física de la persona prima por encima de su libertad de conciencia.

Estos ejemplos muestran una dirección, proponen una pista de diálogo que no se centra en la reivindicación religiosa; escuchamos la reivindicación, evaluamos su pertinencia y su importancia y, si las autoridades consideran que puede invocarse un principio superior, puede darse una respuesta negativa sin por ello ofender o herir las convicciones de nadie.

## Retos para el futuro

Para finalizar esta breve reflexión general y para intentar mejorar la gestión pública de la presencia musulmana en Suiza, igual que en el resto de Europa, me gustaría destacar tres elementos. En primer lugar, la

importancia de conseguir superar el clima de sospecha, de desconfianza, que parasita las relaciones entre musulmanes y no musulmanes. Ambas partes tienen su parte de responsabilidad y deben intentar superar su desconocimiento recíproco para establecer un verdadero diálogo. El diálogo es el preludio indispensable para colaboraciones concretas en torno a proyectos sociales, a escala local, puesto que en la acción es donde se superan más fácilmente estas diferencias y cuando nos damos cuenta de lo que nos une. También deben concienciarse, ambos *campos*, de que dialogar no significa abdicar de sus propios principios y valores, sino todo lo contrario: seguros de ellos, atreverse al encuentro con el otro.

En segundo lugar, me parece esencial que los representantes no musulmanes tengan cuidado al usar el término *sociedad de acogida* cuando hablan con musulmanes, puesto que muchos de ellos son de aquí, no deben ser acogidos, ¡están en su casa! Paralelamente, los musulmanes tienen la responsabilidad de asumir sus deberes como ciudadanos, como miembros de esta sociedad suiza y hacer todo cuanto puedan para vivir conjuntamente de la mejor forma posible.

En tercer lugar, querría pedir a los musulmanes que se atrevan a abandonar una actitud que se acerca a la esquizofrenia puesto que, por un lado, viven un islam adaptado, pragmático en su vida cotidiana pero, por el otro, en el momento de *hablar* de islam, se transforman en defensores de un islam idealizado, tradicionalista, que no se parece en absoluto a lo que viven. Tienen que asumir que lo que viven también es islam. Me parece una forma sana de dejar expresar la diversidad de las prácticas que pueden observarse en el marco de las comunidades musulmanas en Europa. En este sentido, el trabajo de Abdennour Bidar sobre la idea de un *self islam* y, más recientemente, sus reflexiones sobre un existencialismo musulmán, son muy interesantes (Bidar, 2006; 2008). Pero, para que una actitud como esta pueda generalizarse, las sociedades europeas tienen la responsabilidad de ofrecer oportunidades iguales reales (en materia de trabajo, de alojamiento, etc.) para que estos ciudadanos europeos de confesión musulmana puedan sentirse realmente miembros de pleno derecho.

La laicidad no estará en absoluto amenazada mientras se garantice a todas las personas (independientemente de sus creencias) que serán admitidas por una gran mayoría de la población. Además, todos estamos convencidos de que, incluso aunque no sea el mejor marco para gestionar los fenómenos religiosos, es el que permite una coexistencia respetuosa de las diferencias de cada uno. Por lo tanto, la amenaza sólo existe para aquellos que tienen una percepción muy restrictiva de una laicidad entendida como una sospecha hacia cualquier expresión religiosa en el espacio público.

Si hay algún peligro, este no proviene del islam (término genérico y abstracto), sino de algunos individuos que, en nombre de una comprensión de su fe, están dispuestos, mediante la violencia, a desafiar las reglas de convivencia, los valores y el marco social existente en nuestras sociedades. El peligro existe, pero estos grupúsculos no deben amalgamarse con una gran mayoría que se siente bien integrada en Suiza, que acepta el marco legal existente y que se reconoce en los valores europeos de respeto de los derechos de la persona, de dignidad humana, de igualdad y de justicia.



## Referencias bibliográficas

Bidar, Abdennour. *Self Islam*. París: Seuil, 2006

\_\_\_ *L'islam sans soumission: L'existencialisme musulman*. París: Albin Michel, 2008.



### José María Contreras

*Subdirector General de Relaciones con las Confesiones,  
Ministerio de Justicia*

Afrontar la temática de la gestión de la diversidad religiosa en España nos sitúa ante una realidad muy concreta y específica, próxima temporalmente a la actualidad. Parecería que el pluralismo religioso es algo del momento actual y que está conectado con el fenómeno de la inmigración. Sin embargo, debe precisarse que, en el ámbito del pluralismo religioso, la inmigración nos ha puesto sobre una realidad que ya existía, aunque de manera *invisible* en la sociedad española.

Hablar de pluralismo y con él de diversidad religiosa nos enfrenta con cuestiones como son las relativas al concepto de minoría religiosa, por un lado, y al de religión o/y confesión, por el otro. Y en relación con ambas, introducir la temática de cuál es la función que corresponde a los poderes públicos y cuál al espacio público, y más en concreto la gestión de la diversidad religiosa por parte de los poderes públicos en ese espacio público. Por otro lado, la conexión entre religión e inmigración obliga no sólo a afrontar la cuestión de las posibles relaciones interculturales, sino también a reflexionar sobre el papel de la religión como factor de cohesión social, sobre todo respecto a las personas de religión islámica o musulmana para las cuales la religión no sólo forma parte de su cultura, sino que informa y conforma la propia cultura, y todo ello en el contexto de una sociedad plural y abierta como es, en la actualidad, la española. Así pues, los fenómenos migratorios se constituyen en un *facto* de complejo añadido a la construcción de la identidad y la gestión de la convivencia en España.

La respuesta a estas cuestiones vendrá determinada por la posición del Estado en sus relaciones con las personas y los grupos religiosos donde éstas se integran. Pero incluso esa posición está sufriendo transformaciones importantes, porque no puede obviarse que una cosa es la posición que los poderes públicos otorguen a las confesiones religiosas y otra muy distinta es la posición que las propias confesiones quieren tener en esas sociedades y que en muchos casos no resultan coincidentes.

Analizar las nuevas presencias religiosas está obligando a las sociedades europeas a abordar la función de la religión en las mismas, sobre todo en relación con el proceso de secularización característico de la moderni-

dad. La cuestión, entonces, es determinar si estamos o no en presencia de dos procesos contrapuestos, esto es, el de la secularización y el de la diversificación religiosa coincidiendo temporalmente en un mismo contexto social, lo que está llevando a que ese espacio social común se esté *territorializando* de nuevo ante estas nuevas presencias, ya sea en forma de nuevos rostros, de nuevas prácticas o de nuevos espacios comunitarios. En ese proceso de transformación o de nueva *territorialización* del espacio público hay quien no duda en considerarlo como un territorio de proselitismo, a través de la inclusión dentro del mismo de presencias, prácticas e indicaciones de otros cultos diferentes a los instituidos previamente por este territorio, dando lugar a lo que se ha llamado el «mercado de lo religioso». Ello conlleva y ha conllevado, desde una revisión crítica del clásico paradigma de la secularización, a plantearse una reinterpretación de este proceso, no tanto con la desaparición sino con la transformación y la metamorfosis de la referencia de la religión en las sociedades modernas. En este sentido, Casanova (2007) ha propuesto la tesis de la *desprivatización* de la religión en el mundo moderno, ante el hecho de que «las tradiciones religiosas de todo el mundo se niegan a aceptar el papel marginal y privatizado que les han reservado las teorías de la modernidad y las teorías de la secularización». De esta manera, «las instituciones y organizaciones religiosas —sigue manifestando este autor— se niegan a limitarse al cuidado pastoral de las almas y no dejan de suscitar cuestiones relativas a las conexiones entre la moralidad pública y la privada».

Ante esta nueva perspectiva, lo que debe sin duda plantearse y de lo que se debe hablar es, en primer lugar, de nuevas expresiones de identidad y religiosidad, que acaban generando renovadas pertenencias individuales y colectivas; en segundo lugar, de nuevas estrategias desarrolladas por parte de actores religiosos, tanto presentes como emergentes, de cara a emplazar sus discursos con connotaciones religiosas en un contexto referencial plural y abierto; y, en tercer lugar, de un nuevo panorama religioso en las sociedades modernas, donde formalmente ya no existe una única concepción espiritual —a pesar incluso de la preeminencia social que una o unas puedan seguir atesorando frente a otras— y, por lo tanto, los límites de la plausibilidad y de la legitimidad se amplían y se hacen extensivos a nuevas experiencias de religiosidad y de espiritualidad, adquieran éstos o no mayor o menor grado de institucionalización.

Debe señalarse igualmente que el debate sobre el pluralismo religioso parece acompañar otros debates, como el del establecimiento de la identidad nacional sobre caracteres, más unidos a la lealtad a las instituciones políticas y la observancia de la ley que a factores étnico-religiosos; el desarrollo y extensión del principio de ciudadanía más allá de la condición nacional, y con él la temática del acceso al derecho al voto por parte de los inmigrantes, o los proyectos de creación de un marco ético y moral común y compartido entre los distintos colectivos que formen parte de una sociedad. Así pues, si una sociedad se define como plural, no lo ha de hacer en virtud de una simple descripción externa de la misma, sino a partir del reconocimiento de la pluralidad como norma que garantice no sólo la coexistencia, sino la convivencia de diferentes opciones y puntos de vista en su interior. Todas aquellas sociedades que rechacen la diversidad, al configurarla como contingencia externa y no como patrimonio interior, difícilmente podrán negociar los desencuentros que genere esta pluralidad sin pasar previamente por el conflicto. Por consiguiente, debe-

mos proponer y realizar dinámicas que conduzcan al reconocimiento y encuentro de esta diversidad a fin de que el conflicto se convierta en factor positivo de cohesión social.

La presencia de este pluralismo religioso en el espacio público no es percibida ni categorizada de la misma manera, ya que pueden encontrarse con una mayor o menor recepción o resistencia. En este sentido, la presencia en el espacio público de expresiones religiosas en general, y de las musulmanas en particular, ya sean individuales o colectivas, están siendo percibidas como incompatibles con los valores y principios sobre los que está instituida dicha esfera pública en el ámbito europeo. Pero frente a estas posiciones, debemos señalar que no todo lo religioso debe entenderse o resulta *per se* incompatible con el espacio público, o al menos podría decirse que no todas las expresiones o prácticas religiosas reciben o pueden recibir la misma consideración<sup>1</sup>.

En definitiva, podemos afirmar que el acceso a este espacio público parece estar condicionado por tres principios que actúan como elementos de selección y exclusión. En primer lugar, el desarrollo de los conceptos de ciudadanía y de nacionalidad estrechamente interdependientes y definidores del compendio de derechos y deberes que posee todo miembro de nuestra comunidad política, y que se convierten en categorías que son concedidas por los estados a residentes extranjeros. En segundo lugar, el supuesto modelo monocultural europeo, fundamentado sobre una hipotética base judeocristiana, que dificulta la incorporación de nuevos referentes sociales y culturales apoyados sobre otra tradición religiosa *no occidental*, como puede ser el caso del islam. Y, en tercer lugar, el principio de secularización que rige buena parte de las sociedades europeas, que conmina toda expresión religiosa a la esfera privada y limita su presencia en el terreno público.

Ahora bien, estos factores de selección y exclusión en el acceso al espacio público están siendo profundamente erosionados: los propios conceptos de ciudadanía y nacionalidad están siendo revisados, desvinculándolos de manera que los extranjeros puedan acceder no sólo a los derechos sociales (integración), sino también a los derechos políticos y cívicos, todo ello en igualdad de condiciones que los ciudadanos europeos. Y lo mismo parece suceder con el concepto de secularización, a través de lo que se ha llamado una «desprivatización de la religión», donde tradiciones religiosas antiguas y recientes buscan activamente su lugar de expresión en la esfera pública.

Por todo ello, consideramos que el modelo de gestión de la diversidad más adecuado se encuentra en la interculturalidad. Una interculturalidad fundamentada, en primer lugar, en el respeto al otro; pero, en este caso, debe ser un respeto de doble sentido, recíproco, entre la persona de origen nativo y la persona extranjera que ha venido. Este respeto no se caracteriza por ser una mera tolerancia o consentimiento mutuo, sino que exige una dinámica de profundo conocimiento, un contacto continuado, y la concesión de valor en situación de igualdad de las particularidades de uno y de otro. Ello nos convertirá, a uno y a otro, en personas más flexibles y tolerantes y más eficaces en nuestra comunicación y en nuestra relación, y también nos libraré del miedo a lo diferente o a lo desconocido. La interculturalidad, así entendida, supone que siempre existe algo que aprender del otro: un arte, una literatura, una lengua

1. Véase a este respecto la interesante propuesta que se formula en la obra de VIDAL FERNANDEZ, F. y MARTINEZ MARTINEZ, J. *Religión e integración social de los inmigrantes: la puerta del ángel*. Valencia: Universidad de Comillas/CEIM/Bancaja, 2007.

y sus expresiones, una gastronomía, una técnica, un pensamiento, etc. En segundo lugar, la interculturalidad debe descansar asimismo en el acuerdo compartido entre todas las personas sobre una serie de valores, derechos y obligaciones, los cuales deben resultar perfectamente compatibles con las diversas identidades o expresiones culturales.

Una interculturalidad que ensalce y valore la alteridad, ya que parte del reconocimiento de la diversidad y cree en la necesidad de conocerla, valorarla y preservarla. Porque en esencia, lo que pretende construir es un diálogo entre religiones en plano de igualdad y, por lo tanto, debe ser un proyecto esencialmente relacional. Por consiguiente, cualquier política de integración deberá asentarse sobre dos bases irrenunciables. Por un lado, garantizar la igualdad y la inclusión, sin lo cual se perpetuarán las condiciones de dominación y explotación y acabaremos, efectivamente, en la segregación y en el gueto. Y, por el otro, respeto y aprecio a la diversidad, sin lo cual la relación interreligiosa derivará en intolerancia e imposición. La diversidad religiosa reconocida, respetada y estimada ha sido y debe seguir siendo una fuente de enriquecimiento y de progreso. La interculturalidad así entendida no deriva en un proyecto de convivencia común entre diferentes, que quieren permanecer siendo diferentes, dialogando y enriqueciéndose mutuamente. Tiene razón Sartori (2002) cuando dice que el reconocimiento de la alteridad sólo puede hacerse sobre la base de la *reciprocidad*. Es esto exactamente lo que separa el multiculturalismo de la interculturalidad: al multiculturalismo sólo le interesa la reciprocidad como forma de *defensa* frente al otro<sup>2</sup>, mientras que a la interculturalidad le interesa como forma de construir un proyecto *común* (Taylor, 1993). Por eso, el reconocimiento intercultural de la diferencia no implica tratar al inmigrante como el menor de edad al que deba concedérsele todo a cambio de nada. El reconocimiento de sus derechos tiene el correlato de la exigencia de sus deberes, también de sus deberes cívicos en la sociedad de acogida. La interculturalidad exige un esfuerzo dinámico de adaptación también a los inmigrantes. Una adaptación que implica renunciaciones, así como ganancias. El inmigrante es sujeto, como los nacionales, de derechos, pero también de deberes. No tanto de deberes hacia la sociedad de acogida, sino de deberes en la sociedad de acogida, cuya convivencia sólo puede construirse si son exigibles a todos.

La interculturalidad es diálogo en plano de igualdad. Y sólo puede haber *diálogo* entre diferentes si se dan dos condiciones. La primera, una buena educación intercultural que disuelva los prejuicios y aproxime actitudes (Delors, 1996). En segundo lugar, un marco de referentes ideológicos básicos universalmente aceptados, a partir de los cuales puedan después administrarse las diferencias. Sin ese marco de referentes asumido por todos, el diálogo se convertirá en una sucesión de monólogos, en discursos paralelos sin puntos de encuentro. Partiendo de unos principios universalmente reconocidos y exigibles, las diferencias culturales se comprometen recíproca y activamente a alcanzar consensos que hagan posible la vida práctica compartida. A nadie se le exige que le gusten las costumbres y los valores de los otros; sólo que esté lo suficientemente atento a ellos como para reconocer que pueden hacer aportaciones valiosas de cara a la construcción de esa *buena sociedad*.

Junto al modelo de gestión que se adopte, entendemos igualmente necesario el establecimiento de la laicidad y el reconocimiento y garantía

2. Sobre el multiculturalismo, véase LAMO DE ESPINOSA, E. (ed.) *Culturas, Estados, ciudadanos: una aproximación al multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

de los derechos humanos como principios clave para que una sociedad diversa se convierta efectivamente en plural desde un punto de vista religioso. El reconocimiento de la pluralidad religiosa y la garantía en igualdad del derecho de libertad de conciencia se convierte de este modo en pieza clave a la hora de formular y de regular la convivencia según los principios democráticos, y de proponer a ésta como vía de cohesión y participación social.

Desde una perspectiva de definición de la neutralidad (laicidad) como modelo de regulación de las relaciones entre instituciones públicas y religiosas, a ésta se le otorga una triple dimensión: en primer lugar, la laicidad como filosofía, heredera de la tradición de la Ilustración, de la reivindicación de la racionalidad humana, de la igualdad y del contrato social<sup>3</sup>. En segundo lugar, la laicidad como principio político, definiendo un marco de relaciones entre instituciones, de acuerdo con sus propias estrategias de poder y autoridad<sup>4</sup>. Y, en tercer lugar, la laicidad como efecto de derecho, es decir, como principio común que define las reglas que regulan el lugar de lo religioso en la sociedad, y en este sentido integrador de dos elementos como son la neutralidad por parte de los poderes públicos, por un lado, y la separación entre el Estado y las confesiones, por el otro<sup>5</sup>.

Para la cuestión que nos ocupa, la laicidad supone y define el campo donde hacer real y efectivo el derecho fundamental de libertad de conciencia y religiosa, transformándolo de un derecho meramente formal en un derecho material; o lo que es lo mismo, convirtiéndolo en un derecho en el Estado, y no sólo en un derecho frente al Estado. Desde esta perspectiva, tanto la laicidad como la garantía en igualdad del derecho de libertad de conciencia se convierten en elementos informadores y ordenadores del propio sistema democrático<sup>6</sup>. Por ello, es preciso reconstruir el concepto de laicidad de una manera mucho más elaborada que la idea de la laicidad negativa, que es la que suele utilizarse en el debate político en las sociedades europeas, cuando no es utilizada como sinónimo de beligerancia frente al ámbito comunitario de lo religioso.

Más allá de los símbolos, existe la posibilidad de poder elaborar una reflexión sobre el papel de lo religioso en la sociedad que se base en el principio de libertad en la pluralidad, en el reconocimiento de que, por encima de adscripciones identitarias, existe un vínculo, el de ciudadano, que nos une, no sólo en derechos sino también en deberes y responsabilidades compartidas (Habermas, 1992; Kymlicka, 2002). La laicidad, pues, afecta al Estado y a los poderes públicos, y significa que éstos actuarán con independencia y autonomía de la fe, de la religión o las creencias (independencia y autonomía también para las confesiones religiosas), y que sus actos o normas no deban por qué estar legitimadas por su coherencia o concordancia con un determinado credo religioso. Pero no afecta a la sociedad ni al espacio público, ya que estos dos últimos deben poder ser cauce de expresión de las religiones o de las creencias, sean cuales sean, toda vez que en la conformación del bien común y de la convivencia nadie puede estar o se le puede situar al margen, si no se quiere que esas personas o esos colectivos que situamos o que se sitúan al margen sean fuente continua de conflictos. Deben buscarse los cauces para que todos nos sintamos partícipes de la sociedad donde vivimos, y para ello un elemento que resulta relevante es el establecimiento de cauces de participación y de inclusión, para lo cual se hace necesario e

3. Sobre la idea de la laicidad, véase BAUBEROT, J. *Histoire de la laïcité en France*, PUF, collection Que sais-je?, 2003; PEÑA-RUIZ, H. *Histoire de la laïcité : genèse d'un idéal*. Découvertes Gallimard, 2005.

4. Respecto a la laicidad como principio político, véase BAUBEROT, J. *Les Laïcités dans le monde*. PUF, collection Que sais-je?, 2007.

5. A este respecto, véase PEÑA-RUIZ, H. *La laïcité*, GF Flammarion.

6. En este sentido, véase LEMA TOMÉ, M. *Laicidad e integración de los inmigrantes*. Madrid: Marcial Pons, 2007.

imprescindible —como ha señalado Sami Nair (2005)— «la búsqueda de un núcleo común de valores compartidos» por todos, y en cuyo establecimiento también participen todos, y todos se sientan identificados con esos valores comunes y todos sientan que esos valores comunes les representan.

Se deben, por lo tanto, establecer estrategias conducentes al conocimiento, entendimiento y acercamiento a otras culturas y religiones, pero desde la perspectiva de la resolución de conflictos, la estrategia debe estar basada no en la identidad religiosa y cultural como elemento definidor de la pertenencia de las personas y del régimen jurídico de su estatuto personal, sino en la garantía de los derechos fundamentales en general, y de las libertades de conciencia y religiosa en particular. Y todo ello en el marco de un modelo de laicidad positiva e incluyente o, lo que es lo mismo, que tanto los individuos como las confesiones religiosas tienen el derecho a la libertad religiosa y de culto, y, por lo tanto, a profesar sus creencias o convicciones, pero también a manifestar públicamente esas creencias o convicciones, lo que conlleva la presencia y actividad de las comunidades religiosas en los espacios públicos, sin que ello pueda suponer una confusión entre fines estatales y fines religiosos.

En conclusión, la integración de lo religioso en Europa y en España supone el reconocimiento del pluralismo religioso en nuestro continente. Pero junto a ello debe igualmente suponer una integración social y política. Por poner un ejemplo, aunque podrían ser muchos otros, la inauguración de un lugar de culto, una mezquita, una sinagoga, un templo del reino o una parroquia al servicio de una comunidad religiosa puede ayudar a su reconocimiento y a su dignidad social, pero sin olvidar que también se le debe facilitar, y esto también es integración, el acceso en plano de igualdad a un trabajo digno, a una vivienda digna, a una salud digna o a una educación digna. En definitiva, a unos derechos iguales para todos.

Por todo ello, entendemos que si queremos que las políticas de integración sean realmente efectivas, deben estar dirigidas a la inclusión y participación activa de los grupos religiosos minoritarios en la vida de las sociedades europeas en general y de la española en particular, consiguiendo con ello un proceso de normalización del hecho religioso plural, y no como una causa generadora de las situaciones de tensión social basada en estereotipos que no tienen que ver con la realidad. En definitiva, debe producirse una *integración* de los tres conceptos de igualdad, esto es, en los derechos civiles individuales, en los derechos étnicos colectivos y en la igualdad religiosa. Y todo ello desde la consideración de la persona como sujeto originario de todos y cada uno de los derechos humanos en cuestión.

En ese sentido, cabe precisar asimismo que los estados y las sociedades de acogida no pueden alegar o establecer cláusulas de reciprocidad en el reconocimiento y garantía de los derechos que conforman el contenido esencial de la libertad religiosa, ya que dicho contenido debe ser tutelado y promovido por los estados como integrante del concepto mismo de persona humana. Y, en consecuencia, en cuanto derechos humanos básicos no pueden estar sujetos a cláusulas como la mencionada, ni resultar renunciables por parte de sus titulares. Dichos derechos deben ser garantizados con independencia de lo que suceda en su país de origen, ya que nada justifica la posible violación de un derecho fundamental por parte del país



de acogida sobre la base de que en el país de origen dichos derechos son violados, ya que este derecho resulta violado tanto respecto a los nacionales del país de acogida como respecto a los propios nacionales del país de origen. La aceptación y aplicación de este tipo de cláusulas situará al país de acogida en la misma posición que la del país de origen, y, por lo tanto, en un país que viola los derechos fundamentales, (respecto a éstos no cabe distinguir entre nacionales y no nacionales, o entre ciudadanos y no ciudadanos). Todos resultan titulares de un derecho fundamental, ya que lo es la persona humana en su condición de persona, y no por su condición de ser o no ciudadano o nacional de un Estado.

## Referencias bibliográficas

CASANOVA, J. «La inmigración y el nuevo pluralismo religioso. Una comparación Unión Europea/Estados Unidos». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 77 (2007). P. 13-39.

DELORS, J. *La educación encierra un tesoro*. París: Santillana/ Ediciones Unesco, 1996.

HABERMAS, J. «Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe». *Praxis International*. No. 12/1 (1992). P. 1-19.

KYMLICKA, W. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós, 2002.

NAIR, S. «Alianza de civilizaciones y diálogo para la modernidad». *El País* (12 de marzo de 2005).

SARTORI, G. *La Sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros* [2ª ed.]. Editorial Taurus, 2002.

TAYLOR, Ch. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.



---

## DEBATE 1. LA GESTIÓN DE LA CONVIVENCIA, ¿EN CRISIS?: MODELOS DE SOCIEDAD

*Fernando Aguiar*

*Odón Elorza*

*Josep Ramoneda*



---

## Fernando Aguiar

*Científico titular del CSIC  
Vicedirector académico del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA)*

**E**n primer lugar, quisiera agradecer a los organizadores que me hayan invitado a participar en este encuentro, en especial al director de la Fundació ACSAR, José Antonio Cabanillas. Como tengo poco tiempo abordaré cuanto antes la pregunta que me gustaría tratar de responder aquí. Para organizar el debate, el moderador de esta mesa nos planteó hace unos días una serie de preguntas en torno a las cuales podíamos discutir. A mí me interesó sobre todo la primera de las cinco cuestiones que el moderador nos propuso: ¿cómo entendemos y cómo debemos entender la convivencia con los inmigrantes?

Pues bien, si nos centramos en lo que ha sido el debate conceptual podremos asegurar que existe una gran confusión en torno a este asunto. ¿Cómo entendemos la convivencia? Por un lado, contamos con una serie de conceptos que, en ocasiones, se superponen y que no sabemos muy bien cómo delimitar: asimilación, integración, respeto absoluto de las diferencias, multiculturalismo, culturalismo, interculturalidad, modelo liberal de sociedad, modelo socialdemócrata, modelo republicano, etc. Si los mezclamos todos, si cruzamos estos conceptos, el asunto se vuelve todavía más complejo, pues tendremos diversos modelos de sociedad que proponen a su vez varios modelos posibles de convivencia diferentes entre sí. Parece, pues, que no hay excesiva claridad conceptual en el debate a la hora de responder a la pregunta que he hecho al principio.

Sin embargo, esto cambia totalmente cuando nos centramos en lo que la gente entiende de forma mayoritaria por convivencia con los inmigrantes. En las encuestas no se produce esta aparente confusión, parece que los ciudadanos en general tienen las ideas más claras. En un estudio que realizó el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) en 2007 sobre la opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia, la confusión desaparece, al menos en lo que respecta a estas cuestiones (Pérez Yruela; Desrues, 2007). Según este estudio, el 44% de los españoles se decanta por la asimilación y el 38% por una integración que implique la renuncia a buena parte de los elementos culturales y sociales con los que se identifican los diferentes colectivos de inmigrantes. En total, pues, un 82% de los españoles apuesta por una asimilación total o una integración que se acerque a la asimilación. El debate conceptual, por lo tanto, no se ve reflejado en la sociedad.

Ahora bien, esto no significa que en la sociedad civil no se produzca contradicción alguna. Por ejemplo, la mayoría de los españoles se considera tolerante, o eso afirma en la encuesta de la que estamos hablando, pero titubea cuando se enfrenta a ejemplos concretos, hasta el punto de que un 30% —casi un tercio de los españoles— no aceptaría que se construyera una mezquita en su barrio. Con todo, es cierto que el dato, leído de otra forma, también nos dice que un 70% de los españoles acepta que se construya una mezquita en su barrio. Sin embargo, la conclusión general de este estudio es que la mayoría de los españoles considera la inmigración como una posible amenaza para el bienestar social y económico y como una posible amenaza cultural. Y ello a pesar de que la encuesta se llevó a cabo en pleno *boom* económico. Con la crisis, la tolerancia hacia el inmigrante se está viniendo abajo, sobre todo en barrios empobrecidos. Se está produciendo un rechazo radical a la inmigración porque se considera —erróneamente— que es una amenaza para el bienestar económico de un país en crisis.

Sin embargo, hay otro estudio muy interesante que conviene conocer. Se trata de un trabajo en vías de publicación realizado por Alejandro Portes (Princeton University), Rosa Aparicio (Universidad Pontificia Comillas) y William Haller (Clemson University), en el que se demuestra que los estudiantes de ESO nacidos en España de padres inmigrantes se consideran españoles. Por otro lado, los que han nacido en el país de sus padres pero llevan una media de cinco años o más en España se sienten integrados o incluso asimilados (aunque no sea éste, desde luego, el término que emplean) pese a no considerarse españoles. Por otra parte, en general creen que España es un país igualitario, pero no muy atractivo en lo que se refiere a las oportunidades que ofrece para trabajar.

Así pues, más allá de debates conceptuales, parece que esta es la convivencia que los españoles quieren, la que se tiene con inmigrantes integrados o asimilados como los estudiantes de ESO del estudio de Portes, Aparicio y Haller. Pero nos queda aún por responder la segunda parte de la pregunta que nos planteaba el moderador: qué convivencia deberíamos querer. En la encuesta del IESA-CSIC, la tolerancia se confunde con rasgos patentes de intolerancia, por lo que la pregunta es más que pertinente. Al plantearnos lo que deberíamos entender por convivencia el debate conceptual del que partíamos al principio de la charla cobra más sentido. Pero el exceso de términos no nos ayuda demasiado, es conveniente subsumirlos todos en uno, de forma que el debate teórico y los intereses de los ciudadanos puedan coincidir. Un concepto que nos ayude, en definitiva, a responder qué es lo que deberíamos entender por convivencia en una sociedad que, como la nuestra, se considera tolerante pero se ve sujeta también a notables contradicciones. A mi modo de ver, la idea de «acomodo razonable» puede ayudarnos en esta labor. Este concepto se desarrolla teórica y políticamente en Quebec (Canadá), y allí se aplica a la gestión de la convivencia tanto entre francófonos y anglófonos como entre canadienses e inmigrantes (Bouchard y Taylor). Dicho muy rápidamente, la idea de «acomodo» supone, para empezar, una adaptación mutua: si yo me acomodo a ti, tú te acomodas a mí. Esto implica, por supuesto, reciprocidad, pero no en el sentido negativo que hace un rato criticaba el profesor Contreras: «Los musulmanes en Arabia Saudí no dejan que las mujeres se quiten el velo, pues aquí no dejamos que se lo pongan». No en este sentido, desde luego. El concepto de reciprocidad supone considerar al otro como a un igual. En otras palabras,

el acomodo —la mutua adaptación y la reciprocidad— se apoya en una idea de igualdad de derechos y deberes.

Por otra parte, todos estos componentes del concepto de «acomodo» nos llevan directamente hacia el ideal de tolerancia. ¿Qué es la tolerancia? La tolerancia no es indiferencia, ni resignación, ni desprecio. La tolerancia es un tipo de actitud basada en principios —igualdad, libertad, fraternidad— según la cual una persona no interfiere en la conducta de otra por mucho que esté en contra o le disguste esa conducta. Como afirmaba Voltaire de forma tan clara en su *Tratado sobre la tolerancia*: «Detesto lo que escribes, pero daría mi vida para que pudieras seguir escribiéndolo». El acomodo implica, por lo tanto, tolerancia: yo me adapto a ti, aunque muchas cosas tuyas —usos, costumbres, tradiciones, normas, etc.— no me gustan; tú te acomodas a mí, aunque muchos de mis usos, costumbres, tradiciones, etc. te desagraden. Por eso el acomodo razonable implica también una concepción que va más allá del mero multiculturalismo entendido como superposición de culturas, pues para acomodarse también hay que saber renunciar a una parte de lo que nos es más propio; no se trata de coleccionar o amontonar culturas inmutables, cada una en su gueto, sino de convivir y gestionar la convivencia.

Por último, el acomodo lleva consigo una concepción porosa de lo privado y de lo público. Porosa no quiere decir que no haya distinción entre vida privada y vida pública. La porosidad se refiere al uso colectivo de espacios públicos de forma que la cultura autóctona y la inmigrante se confundan. Algunos ejemplos ya han salido aquí: en la escuela, por ejemplo, el acomodo razonable implica que se tenga en cuenta a los niños musulmanes cuando están en pleno ramadán, sus comidas, sus horarios; que se tengan en cuenta los símbolos musulmanes o los de otras religiones en el aula (si es que hay que tener en cuenta alguno); en el trabajo se debería permitir que los judíos no trabajasen los sábados; en los hospitales también se ha de considerar esa diversidad cultural para acomodarse a ella en la medida de lo posible.

En la medida de lo posible, esto es, de forma razonable. No se nos puede olvidar esta segunda parte del concepto. ¿Y qué quiere decir? Para empezar, que el acomodo no es ilimitado por ninguna de las partes, no es unilateral, pero no cabe duda de que hay una sociedad de acogida y hay personas que son acogidas, y eso no se puede obviar. Esa sociedad de acogida, en este caso la nuestra, tiene unas tradiciones que es preciso respetar, y no me refiero al folclore precisamente. Me refiero a tradiciones democráticas y de respeto de derechos y libertades (de expresión, de conciencia, de asociación) que deben respetar tanto los que están como los que vienen. En este sentido, y en relación con la tolerancia, lo razonable del acomodo se relaciona con aquello que se tolera y lo que no se tolera. Las sociedades democráticas no deben tolerar la violación de derechos y libertades. Históricamente no hay sociedad que no defina claramente que es lo que no tolera y la nuestra no debería ser una excepción en esto. En la *Carta sobre la tolerancia*, por ejemplo, Locke afirma —dicho muy por encima, claro— que se puede tolerar casi todo menos el ateísmo porque destruye los fundamentos de la sociedad. Pues bien, ¿qué es lo que destruye los fundamentos de nuestra sociedad? ¿Qué es lo que no deberíamos tolerar? Ya hemos señalado el respeto de los derechos y libertades como límite de la tolerancia. El problema es que vivimos en una sociedad que no termina de tener esto claro del todo,

pues se trata de una sociedad que se dice tolerante pero que no sabe lo que tolera y lo que no tolera. Puede tolerar la explotación, la sumisión y la pobreza exigiendo, por otro lado, acomodos irracionales de inmigrantes (como ha ocurrido en el caso de las mezquitas de Suiza). Podemos tolerar, pues, toda clase de desmanes —corrupción, paro, pobreza— y, sin embargo, somos muy intolerantes con pequeñeces que nos irritan por la falta de costumbre de vivir con otros. En cualquier caso, no hay sociedad que sepa lo que quiere si no sabe lo que tolera y lo que no tolera. La tolerancia basada en derechos, deberes y libertades debería establecer los márgenes del acomodo y, por lo tanto, de la convivencia en sociedad.

### Referencias bibliográficas

BOUCHARD, G. y TAYLOR, Ch. *Building the future. A Time for Reconciliation*. <<http://www.accommodements.qc.ca/documentation/rapports/rapport-final-integral-en.pdf>>

PÉREZ YRUELA, M. y DESRUJES, T. *Opiniones de los españoles en materia de racismo y xenofobia*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007.



---

## Odón Elorza

*Alcalde de San Sebastián*

Quisiera agradecer a la organización su invitación a esta jornada y a compartir mesa con gente tan valiosa y tan experimentada en esta materia. No es mi especialidad, lo sabe la alcaldesa de Salt con la que he estado hace un par de días en San Sebastián, en unos encuentros internacionales de alcaldes y alcaldesas en los que pudimos hablar de la convivencia en las ciudades.

Precisamente el lema del encuentro fue «ciudades y convivencia». En este encuentro tuvimos la oportunidad de juntarnos 14 ciudades, entre ellas una ciudad colombiana con graves problemas de convivencia, en este caso, por la existencia de los paramilitares, de la guerrilla, de los narcotraficantes, del ejército...; y con una ciudad del Sáhara, de la República Árabe Saharaui, muy de actualidad, y cuya causa comparto. Asistieron también Salt y Barcelona, ciudades de la periferia de París, ciudades de Irlanda del Norte, de Alemania —por la problemática de la difícil convivencia que se produce en algunas ciudades alemanas por la presencia importante de ciudadanos y ciudadanas alemanes que son la tercera generación de origen turco.

De modo que hemos analizado estas cuestiones y también hemos podido hablar del problema de convivencia que tenemos específicamente en las ciudades del País Vasco, o de lo que ha sucedido en Irlanda del Norte como consecuencia de la incidencia de un fenómeno de violencia política, de terrorismo, que es una situación diferente a la que hoy aquí está siendo objeto de reflexión.

Por lo tanto, hay un vicio, una afección a la convivencia derivado de actividades de violencia de terrorismo en muchas ciudades del mundo. Y luego hay esa otra afección, la crisis de convivencia como consecuencia de una falta de cohesión social, de la intolerancia de carácter cultural, religioso, identitario, etc. Podemos hablar, también, de la difícil convivencia en las ciudades de Bélgica, con un problema de comunidades y lingüístico que está a punto de hacer que el país se divida, entre francófonos y valones.

A causa de la coyuntura de la crisis económica, estas ciudades sufren básicamente una serie de problemas: sus escasas competencias, sus pro-

blemas y la necesidad que tienen de disponer de grandes recursos para los reequilibrios sociales y para atender necesidades. Porque es cierto que las ciudades que tienen más población de origen inmigrante son aquellas ciudades que tienen mayor porcentaje de desempleo.

De modo que se dan unas casuísticas realmente complicadas de atender y resolver y sabemos que en ciudades del cinturón de París o en ciudades parecidas de otros países (cuando hay un 30% o un 40% de desempleo con un 40% o 45% de personas inmigrantes) se producen situaciones muy delicadas, explosivas, por desatención, por exclusión, a veces, por autoexclusión, etc.

En fin, temas que habría que analizar detalladamente y que, por cierto, los sectores políticos de la derecha conectan con una extraña sensibilidad que roza el racismo para así obtener réditos electorales. Creo que uno de los problemas que tiene la izquierda en Europa es saber afrontar esas problemáticas y orientarlas debidamente para impulsar políticas de interculturalidad, políticas de inclusión, defendiendo el reconocimiento de la diferencia y de la diversidad. Pero deben incorporar políticas que controlen los movimientos xenófobos y las fuerzas políticas de extrema derecha en toda Europa.

## Ciudades y convivencia

A continuación, me gustaría recordar una parte de las conclusiones obtenidas en las Jornadas de San Sebastián sobre el encuentro entre las ciudades con la temática de la convivencia como cuestión central.

En las ciudades —con los ámbitos privilegiados de esa mixtura que produce la inmigración y el desplazamiento de los seres humanos en busca de sus proyectos de vida y felicidad, lo cual debe favorecer la innovación y la creatividad—, los seres humanos hemos adquirido y valorado la experiencia de la diversidad que ahora disfrutamos porque nos ha enriquecido sin duda alguna, más allá de dificultades aparentes.

Nuestras ciudades son el reflejo de la realidad social de un mundo globalizado e interdependiente y expresan sus problemáticas, sus contradicciones y conflictos de diversa naturaleza. Todo ello se traduce en graves dificultades para lograr la convivencia y la cohesión social y a pesar de que nuestros problemas son diferentes, coincidimos en el objetivo de defender una cultura cívica que favorezca la superación de los obstáculos que dificultan el pleno ejercicio de la condición de ciudadanía. Para todos los hombres y mujeres, el acceso a los derechos humanos básicos, así como el rechazo, desde los poderes locales, de las actitudes de violencia, de intolerancia y de xenofobia condiciona nuestras propias vivencias en la ciudad y nuestros esfuerzos compartidos por hacer de la ciudad un espacio de encuentro de conocimiento, de intercambio, de interculturalidad —que no de asimilación—, es decir, un espacio de desarrollo igualitario y, especialmente, de aplicación de los derechos humanos.

Debemos actuar para la superación de la crisis que padecemos porque la convivencia y su degradación —es decir, los ataques a la convivencia— están directamente relacionados con esta crisis, la cual expulsa de la

sociedad del bienestar a algunos sectores, arroja al paro a una gran cantidad de familias y provoca la desaparición de las prestaciones básicas. Además, la convivencia se encuentra, en cierto modo, presa de la crisis de valores morales, de valores humanos y que provoca que se produzca un rechazo a lo diferente; esos valores, como el de la solidaridad, que se pierde y se transforma en rechazo insolidario de lo diferente, especialmente si los diferentes provienen del mundo musulmán.

En efecto, hay distintas versiones de la inmigración. Hablamos de manera diferente cuando nos referimos a los inmigrados de Latinoamérica o cuando nos referimos a ciudadanos y ciudadanas que han venido del Magreb o de zonas subsaharianas o incluso de antiguos países de Europa del Este o de la antigua Unión Soviética que —nos dicen los medios de comunicación— se dedican a robar. Ahora bien, en estos casos, es evidente que sólo se tratan de sectores minoritarios que hacen que la imagen de todo este colectivo en la prensa sea muy negativa.

Como todo el mundo sabe, la convivencia es, de alguna manera, esclava de la crisis que estamos padeciendo en las ciudades, la crisis económica, la crisis política, el descrédito de la política, el descrédito de las propias instituciones. La política está absolutamente desbordada, desde hace tiempo, por la crisis económica, y ni la Unión Europea, ni los estados, ni los bancos, ni el Fondo Monetario han sabido controlar o encauzar esta crisis.

En las ciudades de Europa, teniendo en cuenta su dimensión local y global, se están generando y haciendo visibles problemas provocados por la globalización. Por esta razón, la ciudad es el lugar donde debemos realizar el trabajo de humanizar los conflictos y de corresponsabilizar a todas las partes para hacer posible el objetivo de la inclusión, frente a la exclusión. Y por eso es necesario incorporar la diversidad en la identidad o identidades de la ciudad, en su vida cotidiana, desarrollando políticas de interculturalidad. Ello supone conocimiento mutuo de los colectivos, interacción, respeto a la diferencia, trabajo por la paz y la inclusión social, etc. Todo ello no constituye una tarea ajena a las responsabilidades de los poderes locales, sino un compromiso político que debe traducirse en todas las áreas de la gobernanza local: desde el urbanismo, pasando por la vivienda, hasta la educación en valores y la cultura de paz.

## El caso vasco

Debemos partir de la base de que la crisis de convivencia en Euskadi viene motivada por la violencia y el terrorismo y que, por muy compleja que sea la solución, pasa también por la intervención de las ciudades en los capítulos de educar en valores como el desarrollo de gestos y programas de sensibilización en materia de derechos humanos, de respeto a la diferencia, del derecho a la vida, del diálogo y también por actitudes políticas de encuentro y concordia que no generen más confrontación.

En segundo lugar, después del papel de las ciudades, diría que la convivencia en el País Vasco se normalizará cuando, como exigencia clara, se produzca el final definitivo y, por tanto, garantizado, del terrorismo de ETA. El terrorismo permanece porque no basta una declaración de tregua, porque no es ninguna garantía, porque hoy estamos en un periodo

de tregua y pasado mañana volvemos a lo mismo de siempre. Exigimos, por lo tanto, un final definitivo de la violencia, un abandono de las armas por parte de ETA.

En tercer lugar, la sociedad vasca debe abrirse a un proceso de la normalización de la convivencia, a una regeneración moral. Ello significa la recuperación de valores que están perdidos, la superación de las ambigüedades, de los miedos, de las actitudes cobardes que se han producido y se han prodigado durante muchos años, tanto en el sector de la política, como en el de la iglesia, del empresariado. Esa normalización pasa por la refundación democrática de las ciudades que deben recuperar los valores democráticos de respeto, de la participación de todas las fuerzas políticas.

Por último, como cuarto punto de este proceso que debe darse, siempre después de la desaparición de la violencia y del terrorismo, debemos abordar procesos de reconciliación o de concordia cívica de la propia sociedad vasca con los valores democráticos. Ello implica el reconocimiento de los errores cometidos, una autocrítica por parte de los que han sido verdugos durante muchos años, de los que han cometido asesinatos y que deben pedir perdón a la sociedad y a las víctimas. Los partidos políticos deben centrarse en lo más importante: la construcción de la democracia y la recuperación de la libertad en Euskadi.

Esta es la única forma de entrar en un proceso real de normalización de la convivencia. Si no lo hacemos de esta forma, aun en el supuesto de que la tregua funcionara y se convirtiese en el final definitivo de las armas, podríamos pasar de ser un país de confrontación a ser un país de división, por razones identitarias, entre quienes están a favor de unas posiciones soberanistas, con el derecho a decidir, y quienes mantienen unas posiciones contrarias, no favorables al desarrollo del ejercicio del derecho a decidir. De modo que entraríamos, superado el estado de la violencia del terrorismo, en un estado de confrontación, motivada por una división frentista.

Lo que necesita el País Vasco es un proceso o un periodo de transición a una democracia auténtica —que es lo que no hemos tenido por culpa del terrorismo— y una convivencia normalizada.

Acabaré diciendo que el terrorismo, evidentemente, es el de ETA. Pero también existen otros: el del GAL, de ciertas organizaciones de extrema derecha o el que proviene de los excesos de la violencia de Estado, por ejemplo. Todos ellos, a su vez, han generado otro tipo de víctimas a las que tenemos que compensar trabajando en los procesos de reconciliación.

---

## Josep Ramoneda

*Director del Centre de Cultura Contemporània de Barcelona*

Quisiera hacer unas consideraciones generales sobre el marco en el que se plantea el tema de la gestión de la convivencia para poder contribuir a desmitificar algunos mitos muy profundos. El tema de la convivencia, en todas sus vertientes, tiene que ver con la inmigración e incluso con la violencia.

El control del lenguaje juega también un papel importante: hay unos lenguajes muy asentados, muy difíciles de debatir, de levantar, de sacar de la conciencia de la gente. Es muy interesante la observación de chavales, hijos de inmigrantes, que llevan aquí cierto tiempo y que, por un lado, se sienten perfectamente españoles y, por el otro, tienen miedo a las dificultades para encontrar trabajo. Este dato interesantísimo, y para mí nada sorprendente, pone de relieve lo que se ha dicho siempre: que hay un problema en la segunda generación. Este problema va directamente vinculado a las posibilidades de ascenso social, pero al mismo tiempo también pone en evidencia algo muy importante: que es totalmente falso el mito de la destrucción de las culturas autóctonas por parte de los inmigrantes. El poder de la cultura de acogida es muy superior y la tendencia es siempre converger con las conductas de los que ya están aquí, y no al revés. Este es un dato básico y fundamental, puesto que la mayoría de mitos sociales sobre estos, y en un país como Cataluña, se basan en que «llegarán y dentro de 30 años habrá más...». Aquí y como en otros lugares el chivo expiatorio es el magrebí, pues «habrá más musulmanes que catalanes, dejaremos de ser Cataluña». En primer lugar, si fuera así será porque la sociedad ha avanzado en esta dirección, pero es que, además, es imposible que sea así porque el poder de atracción de la cultura del lugar de acogida es muy superior a las cosas que te pueden retener de la cultura de origen.

Es fundamental, por lo tanto, el trabajo de desmitificar este tipo de ideas, estas creencias que tienen unas cargas que son absolutamente incambiables. Quizás son imposibles de cambiar para una persona formada en unos marcos muy fanáticos o para una persona ya de cierta edad. Hay que entender que hay un elemento, a veces incluso de gueto, que si se administra bien puede llegar a hacer una cierta función de

entrada de adaptación, pero a la larga el principio es la tendencia a la convergencia. Del mismo modo que el paso del mundo rural al mundo urbano es un principio de convergencia con unos modos de comportamiento completamente distintos; por ejemplo, a los cuatro o cinco años que un colectivo ha pasado del campo a la ciudad, la tasa de natalidad se ha dividido en dos y así sucesivamente. Me ha parecido, por lo tanto, muy interesante esta reflexión así como también el planteamiento del Sr. Odón Elorza, que yo comparto totalmente: la ciudad es el lugar propio de la convivencia, y este es probablemente el gran secreto y la gran fuerza de Europa.

A menudo se plantea y se discute cómo es posible que de pronto, en el principio de la modernidad, Europa hiciese un gran salto para colocarse en el primer lugar del mundo cuando tradicionalmente había otros poderes mucho más fuertes, como China, que había sido hegemónica casi a lo largo de toda la historia. Fue posible porque nos inventamos esta forma peculiar de convivencia que es la ciudad y nos la inventamos con la mezcla de unos señores, algunos de ellos judíos, otros gentes de mal vivir, otros moros y musulmanes, otros moriscos, otros que habían aprendido y sabían y osaban comerciar, otros que se escapaban del control de los señores feudales; todo esto generó un potencial extraordinario que fue capaz de llevarnos a donde llegamos. Por lo tanto, me parece absolutamente decisivo este elemento de la ciudad como marco de convivencia, aun a sabiendas que se ha puesto a las ciudades en una prueba durísima, por la expresión de Mahoma, de que las ciudades se han convertido en el contenedor de todos los problemas del mundo. Pues es así, contenedores de todos los problemas del mundo sin los recursos necesarios para afrontarlos.

Esta es la primera cuestión principal: estos temas de convivencia sólo se pueden resolver desde el poder local porque es el único poder que tiene la empatía suficiente para tratarlos como lo que son, problemas de personas con personas. Para esto es necesario lo contrario de lo que se está haciendo, hay que dotar de recursos, de dinero, pero también de autoridad de todo tipo a los poderes locales, y sin esto no podemos hablar de política de inmigración. Las leyes de extranjería son ofensivos brindis al sol, que generalmente no sirven para nada más que para ofender al otro. El problema es hacer posible la convivencia, porque, si quieren, llegan de una manera u otra y dejan de llegar en el momento en el que ya no hay expectativas para llegar. Es de nivel municipal y esto requiere que de verdad se equilibren y se cambien los recursos del Estado en beneficio de los poderes locales porque las ciudades siempre serán heterogéneas y siempre tendrán problemas. Otro mito: nunca fueron homogéneas, ni siquiera en su origen, ni las ciudades, ni las mitificadas naciones; estas naciones que han surgido sobre la base de la eliminación de lo diferente. España, que no ha conseguido cerrarse nunca del todo, surgió de la expulsión de los judíos y de los moros y moriscos, y en Francia la Revolución Francesa liquidó todos los idiomas y se quedó con una sola lengua, la francesa, que en aquel momento hablaban un 15% de los franceses. Este es el sistema de construcción de este mito de una cultura, una nación, una lengua, un Estado. Hay que hacer la segunda revolución laica; la primera fue la separación religión-Estado, ahora hay que separar cultura, lenguas, naciones y estados para acostumbrarnos a esta especie de versatilidad y de polivalencia que tienen los ciudadanos.

Me gustaría hacer algunas consideraciones sobre el marco en que estamos, porque aquí se explican muchas de las angustias e inseguridades. El proceso de globalización, que es un proceso de cambio de escala, que no es nada nuevo, que ha pasado muchas veces a lo largo de la historia (lo fue el Imperio Romano, la conquista de América, el imperialismo del siglo XIX), siempre ha provocado la sensación de que se movían cosas muy serias para la gente: la relación con el trabajo y sus creencias y sus puntos de referencia fundamentales. Estamos en eso y cuando se está en un cambio de este tipo, las angustias son grandes y hay que ser capaz de leerlas, reconocerlas y atenderlas; no de explotarlas por la vía del sadismo ordinario que es lo que se hace, no explotarlas intentando gratificar al que está en una posición débil, ensañándose con el más débil.

Esta es una pésima estrategia política que se usa excesivamente, pero es que además a este proceso de globalización se nos ha sumado una crisis económica que a medida que va avanzando va conduciendo a algo que puede cambiar mucho las reglas del juego: un intento de colocar los salarios europeos a niveles próximos de los salarios de los países emergentes para evitar los costes de la deslocalización y de trabajar con poblaciones menos cualificadas. Este es un proceso que está en marcha, que avanza aceleradamente en un contexto en que es más evidente que nunca que el poder económico tiene la hegemonía, la capacidad normativa y el control del lenguaje, porque la gran fractura del momento en el que estamos es que el poder económico se ha globalizado y el poder político sigue siendo nacional y local. Mientras esta fractura no se resuelva, mientras no haya capacidad de crear formas de gobernanza supranacionales capaces de plantar cara a los ínclitos mercados, estamos en una situación en que forzosamente la gente tiene la sensación de pérdida de referencia de autoridad porque los referentes políticos no tienen capacidad para afrontarlo. Es vergonzoso ver a un Estado arrodillándose por el designio de los ínclitos mercados. Pero es inevitable. Por ejemplo, si Europa, en vez de recorrer el camino de su descomposición, reforzara su cohesión, todo sería muy distinto. La deuda agregada de Europa es prácticamente cero. Con un poder y una política fiscal única europea los mercados probablemente tendrían que callarse. Estamos en una situación en la que se acumulan los problemas y son grandes las dificultades para resolverlos.

Hechas estas consideraciones generales, quisiera ceñirme a la cuestión de los modelos: modelo multiculturalista, modelo republicano e incluso el modelo de acomodo razonable que me parece interesante cómo se ha planteado.

En el fondo yo creo que todos estos modelos parten de una primera grave confusión: la creencia, más o menos aceptada, de que el origen, y con ello casi siempre la religión, tiene un carácter determinante que marca a hierro a las personas y que, además, es convertible en derechos singulares por encima de los derechos generalmente aceptados. Esto para mí es el error de los tres modelos porque se puede llegar a la conclusión multiculturalista: les concedemos plenitud —usted, por ser de donde es y por creer lo que cree tiene derecho a hacer esto— aunque las reglas del juego democrático lo nieguen. Pésima solución, el multiculturalismo para mí es el más grande de los fracasos porque es negar la posibilidad de lo básico, que es la convivencia entre personas distintas. Lo que pasa es que la sociedad internacional lo ha aceptado de una manera increíble. Me parece, por ejemplo, que el elemental objetivo de

una sociedad democrática como la israelí tendría que ser la convivencia conjunta de palestinos e israelíes, pero todo el mundo ya da por hecho de que la solución es la partición en dos estados. Puede que el realismo político diga que es la única solución posible, que lo otro es inviable, pero tenemos que reconocer que es un fracaso. En Yugoslavia pasa exactamente lo mismo: representa el triunfo de la limpieza étnica con la validación de la comunidad internacional. Reconozcamos que es un enorme fracaso. Y el multiculturalismo, pues, aquí lo tienen: todos, cada uno encerrado en su país, con derecho a odiar al enemigo y proteger a los criminales que mataron al otro.

El modelo republicano, o por lo menos el tópico de modelo republicano (yo tendería a defender una variante del modelo republicano), en la medida en que parte del mismo principio, establece el principio de que nuestro patrón cultural tiene el derecho a comerse a todos los demás. Por lo tanto, es tan irrealista como falso. El del acomodo en el fondo mantiene viva esta idea.

Creo que hay que ir poco a poco recomponiendo la idea de una sola humanidad, ir construyendo cada vez más, hacer evolucionar las políticas de inmigración a políticas sociales. El primer paso es no distinguir entre políticas de inmigración y políticas sociales: son políticas sociales porque son problemas sociales de todos los que están allí, los que ya estaban y los que han venido de nuevo. No hay que dar ninguna señal de diferenciación y de privilegios. La pregunta es: ¿qué es lo que toleramos? Estoy absolutamente de acuerdo que en el fondo lo que define el marco es: ¿qué es lo que nuestra sociedad no puede tolerar?, ¿qué es lo que no toleramos? La primera respuesta simple y fácil es el abuso de poder, que para mí es la definición del mal. Ya sé que es muy abstracta y excesiva pero creo que tendría que ser el límite.

Odón le da cuerpo legal al límite: los derechos humanos. Estoy de acuerdo, pero con un inconveniente. Occidente ha cometido una grave irresponsabilidad: monopolizarlos, pretender que son suyos y convertirlos incluso en instrumentos de guerra. Cuando haces una guerra para imponer los derechos humanos a otros estás invalidando los derechos humanos como patrimonio común. Pero creo que efectivamente tiene que partir de aquí la definición del marco común, es decir, ¿qué es lo que no podemos tolerar? Todo aquello que escape al contorno dibujado por los derechos humanos. Ahora para ello hay otro desafío cultural: implicar mucho más a los ciudadanos, intelectuales y a todos los países periféricos, que lo piden y lo reclaman. No negamos la tradición ilustrada, no negamos los derechos humanos, sólo queremos que se nos permita hacerlos nuestros. Hoy la mayoría de intelectuales y periféricos más interesantes, desde Amartya Sen hasta Arjun Appadurai, están en esta línea: la lectura periférica de los derechos humanos, comprometiéndose con ellos y aportando el punto de vista del otro, no solo nuestro punto de vista.



---

## COHESIÓN SOCIAL Y CONVIVENCIA: BUENAS PRÁCTICAS

- PEACEMAKER: OBJETIVOS, PROYECTOS Y RESULTADOS

*Jessica Hope*

- PROYECTO «MENTORES PARA INMIGRANTES (MEMI)»

*Diana Altun*

- PROYECTO ULISES

*Miquel García*

- PROGRAMA DE INTERVENCIÓN CON UNIDADES FAMILIARES: PROYECTO «NUEVOS SENDEROS»

*Gemma Miñarro*



## PEACEMAKER: OBJETIVOS, PROYECTOS Y RESULTADOS

---

**Jessica Hope**

*Conciliadora, Peer Education project, Oldham*

**P**easeMaker es una organización juvenil contra el racismo con sede en Manchester, Inglaterra. Desde su creación, PeaceMaker ha trabajado en todo tipo de comunidades y se ha concentrado especialmente en niños y jóvenes de comunidades marginadas, con objeto de promover la integración y la solidaridad, forjar relaciones positivas y responder colectivamente a los desafíos que supone la pobreza. PeaceMaker tiene por objetivo respaldar el desarrollo de comunidades integradoras, para que personas de todos los orígenes se sientan parte y crean que tienen algo que aportar. PeaceMaker consigue sus objetivos mediante la creación de oportunidades de aprendizaje compartido que posibiliten que la gente pueda colaborar para combatir y superar los prejuicios.

La organización empezó su andadura en Oldham, uno de los diez municipios de la región de Greater Manchester, enclavado en las colinas del noreste de la ciudad. Tiene una población de cerca de 220.000 habitantes, de los cuales, según los datos del censo de 2001, el 4,52% es de origen bangladesí, el 6,33% es pakistaní, el 86,14% es de raza blanca y el 3,01% corresponde a otras categorías étnicas. En términos generales, se podría decir que Oldham tiene comunidades y colegios segregados. De los 20 barrios que tiene Oldham, en 15 de ellos más del 94% de la población pertenece a la misma comunidad étnica.

En la década de 1850, Oldham se convirtió en un centro textil internacional para la producción de algodón. En las décadas de 1950 y 1960, para suplir la falta de trabajadores nacionales y dotar de personal a las fábricas de Oldham, se animó a los ciudadanos de países de la Commonwealth a que emigrasen al Reino Unido, de modo que durante aquella época muchas personas de Pakistán, Bangladesh, India y las Indias Occidentales llegaron a Oldham para trabajar en sus fábricas. En la década de 1980, Oldham empezó a perder su industria y se comenzaron a cerrar fábricas, por lo que mucha gente perdió su empleo y pasó a vivir en la pobreza.

Desde esa desindustrialización, Oldham ha tenido que hacer frente a graves problemas de pobreza, desempleo, sanidad deficiente y fracaso escolar. De hecho, el 43% de las áreas de Oldham están en el tramo del 20% de las más desfavorecidas, cerca del 25% de Oldham se encuentra

dentro del tramo del 10% de zonas más desfavorecidas y el 13% de la ciudad se incluye en el tramo del 5% más desfavorecido. Incluso uno de los barrios de la ciudad se encuentra dentro del 1% de los barrios más desfavorecidos de todo el Reino Unido.

PeaceMaker fue fundada en 1997 por varios adolescentes británicos de origen asiático, entusiasmados por intentar frenar la caída hacia la segregación que veían a su alrededor. Su objetivo era simple: reunirse y entablar amistad con otros jóvenes de su ciudad de distintos orígenes culturales. Querían conocer a otros jóvenes de distintas comunidades que estuviesen empezando a vivir de forma independiente en el noroeste de Inglaterra.

Cuatro años más tarde, en 2001, Oldham y otras ciudades dedicadas a la industria algodonera sufrieron disturbios civiles, a modo de preludio del estallido de las tensiones raciales. Se vivieron conflictos entre las fuerzas policiales y jóvenes asiáticos, tras la aparición de episodios de tensión racial creciente por toda la región y la proliferación de grupos de extrema derecha. Esos disturbios pusieron en primer plano las tensiones raciales y la segregación en el Reino Unido y suscitaron un debate político nacional sobre la naturaleza de la comunidad dentro del país. PeaceMaker fue objeto de bastante atención positiva por parte de líderes locales y nacionales, como el *Review Team* de Ted Cantle y el Departamento de Comunidades y Gobierno Local, que buscaron el asesoramiento de las personas que habían estado trabajando contra los prejuicios y la segregación.

Desde entonces, PeaceMaker ha crecido como organización pero sigue centrandose su atención en generar entendimiento y solidaridad entre los jóvenes de distintos orígenes culturales. Trabajamos en toda el área de Greater Manchester y centramos nuestros proyectos en jóvenes y en proyectos complementarios y de investigación que exploran y cuestionan la diversidad y la cohesión en el Reino Unido. PeaceMaker aborda cuestiones clave relacionadas con el racismo, la discriminación y la igualdad y trabajamos para superar las barreras existentes entre comunidades segregadas y aisladas. Para alcanzar estos objetivos a través de nuestros proyectos, nos centramos en la educación y el liderazgo de los jóvenes utilizando dos métodos básicos: la formación entre iguales y la tutoría intercomunitaria.

## Formación entre iguales

La formación entre iguales implica formar a jóvenes para que sepan dirigir e impartir talleres a otros jóvenes. Formamos a adolescentes para que puedan dirigir talleres dirigidos a otros alumnos más jóvenes de educación secundaria. Los cursos se imparten durante todo el año escolar y tienen por objeto luchar contra el racismo y la discriminación y promover ideas de igualdad. Versan sobre temas relevantes para las vidas de los jóvenes: por ejemplo, las medidas adoptadas por el Gobierno británico para prevenir los extremismos violentos después del 11 de septiembre.

La formación entre iguales es un aprendizaje basado en las opiniones, en el que los jóvenes ponen a prueba y cuestionan sus opiniones escuchando (y a veces contrastando) las de otros jóvenes y las presentaciones de sus homólogos educadores. Formamos a jóvenes que están en el undécimo curso, es decir, que tienen en torno a los 16 años, y empiezan

a liderar talleres sobre los 17. Generalmente, llevan talleres a los que asisten alumnos más jóvenes, de entre 13 y 15 años. Se hacen en horario extraescolar, a primera hora de la tarde, una vez por semana y contamos con la asistencia de alumnos de distintas escuelas.

#### **Ventajas:**

- Los jóvenes se sienten cómodos mostrando abiertamente sus opiniones y compartiendo sus ideas, puesto que están debatiendo cuestiones delicadas con personas de su misma edad. En algunos casos se trata de ideas muy arraigadas que los jóvenes no compartirían con un profesor o un adulto (por ejemplo, ideas racistas). El objetivo no es reprender a los jóvenes por sus ideas racistas, sino cuestionar dichas ideas en los talleres y a través de actividades y hechos.
- Los jóvenes educadores pueden hacer que este aprendizaje extracurricular resulte divertido, se expresan en los mismos términos que sus alumnos más jóvenes y les dan ejemplos que ellos entienden. Por esa razón, son un recurso valiosísimo.
- Este sistema permite preguntar a los jóvenes constantemente sobre cuestiones que les afectan (porque en las sesiones se abren y comparten sus opiniones).

#### **Aptitudes de los asistentes:**

- Confianza
- Aptitudes de presentación
- Aptitudes de investigación
- Capacidad de pensamiento crítico
- Mayor conocimiento sobre la materia en relación con cuestiones de igualdad

#### **Aptitudes de los jóvenes educadores:**

- Capacidad de liderazgo
- Capacidad para trabajar con jóvenes
- Aptitudes de presentación
- Aptitudes para diseñar talleres
- Mayor conocimiento sobre la materia
- Mayor concienciación social

### **Tutoría intercomunitaria**

En el Reino Unido, por ejemplo, las representaciones públicas que hacen los medios de comunicación o el Gobierno de los refugiados y de los solicitantes de asilo suelen ser muy negativas, de modo que se acaba por englobar a muchas de estas personas en la —a menudo malinterpretada— categoría de *inmigrantes*. Existe una gran confusión pública en torno a las distintas formas de inmigración o las realidades que llevan a las personas a buscar asilo en el Reino Unido, hasta el punto de que mucha gente ni siquiera conoce la diferencia entre la condición de refugiado y solicitante de asilo. Asimismo, muchas personas confunden y no

entienden los distintos tipos de inmigración y, por ejemplo, son incapaces de establecer diferencias entre las personas que buscan asilo y las que migran por motivos económicos. PeaceMaker pone en práctica un proyecto de tutoría intercomunitaria con jóvenes refugiados, para salvar la brecha que les separa de los jóvenes no refugiados, a través de cursos estructurados de apoyo.

La tutoría intercomunitaria tiene el propósito de formar a jóvenes (la mayoría rondan los veinte años) de distintas procedencias para que se conviertan en jóvenes mentores. Se les imparte formación en materia de conocimiento de la condición de los refugiados, directrices profesionales sobre proyectos y trabajo de apoyo, sensibilidad emocional y cultural y adquisición de aptitudes de trabajo grupal para conseguir la participación de jóvenes potencialmente aislados y aumentar su autoconfianza. Cuando se ha terminado este periodo de formación, se capta a jóvenes refugiados y solicitantes de asilo, entre los 15 y los 20 años. A continuación, PeaceMaker inicia un curso de 12 semanas de duración dedicado a cuestiones relevantes para los jóvenes recién llegados, como información sobre Manchester, ampliación de redes sociales, aptitudes para llevar una vida independiente, generación de confianza, aptitudes trasladables y remisión a otros servicios. El proyecto incluye talleres estructurados que tratan un tema por sesión, y que presentan pequeñas actividades centradas en distintas cuestiones que giran en torno a dicho tema.

#### **Beneficios:**

- Los jóvenes conocen a mentores de distintas comunidades, lo que diferencia este proyecto de muchos otros servicios para refugiados ofrecidos en el Reino Unido, que se centran únicamente en estos últimos.
- Los jóvenes consiguen una oportunidad para intercambiar información sobre sus orígenes desde un ángulo muy positivo que no está basado en estereotipos o preguntas comunes sobre guerras y desastres.
- Los jóvenes adquieren habilidades lingüísticas, de presentación y de debate.
- Los jóvenes obtienen información sobre su nuevo entorno y sobre otros servicios/oportunidades para jóvenes.

Con ambos métodos, PeaceMaker da prioridad a la consulta continuada con jóvenes acerca de los retos a los que deben hacer frente. Realizamos nuestro trabajo en consonancia con nuestro enfoque organizativo de liderazgo juvenil y actualmente estamos creando un Comité de Jóvenes para orientar nuestra labor y nuestros proyectos futuros. Queremos seguir capacitando a los jóvenes para que puedan identificar los retos a los que se enfrentan y ayudarles a combatirlos dentro de sus comunidades y sus grupos de iguales. Durante los últimos 14 años, hemos conseguido reunir a jóvenes y respaldarles para que puedan convertirse en ciudadanos y agentes de cambio articulados y con voz propia y con estos métodos esperamos poder seguir haciéndolo en el futuro.

## PROYECTO «MENTORES PARA INMIGRANTES (MEMI)»

---

**Diana Altun**

*Responsable del proyecto «Mentores para Inmigrantes»,  
Bremen, Alemania*

**E**l proyecto «Mentores para Inmigrantes» (proyecto Memi, por su abreviatura en alemán) pretende ayudar a los inmigrantes recién llegados a integrarse en la ciudad de Bremen.

Durante un año, un *mentor* apadrina a un recién llegado (*pupilos*). El objetivo de dicho apadrinamiento reside en que los mentores acompañan y apoyan a sus pupilos en su vida cotidiana y en su relación con las instituciones oficiales. Este tipo de toma de contacto con la sociedad de acogida y de acompañamiento debe proporcionar al inmigrante información sobre el sistema político, el panorama de partidos políticos, el sistema educativo alemán y —de forma general— sobre los valores y normas de la sociedad alemana. El proyecto debe contribuir, además, a que los nuevos ciudadanos sean capaces de valerse por sí mismos en el día a día de la ciudad de Bremen.

### Reclutamiento de mentores

En la búsqueda de mentores es especialmente importante conseguir personas capaces de comprometerse con los objetivos del proyecto.

Un método de reclutamiento clásico consiste en informar de lo que hacemos a través de los medios de comunicación. Pero, por otra parte, las visitas a domicilio nos parecen necesarias para establecer un contacto directo con la gente: visitarla y hablar directamente con ella para sensibilizarla y reactivarla. En este último caso, solemos recurrir a nuestras propias redes sociales: familiares, amigos, vecinos, etc.

Pero, ¿puede ser mentor cualquier ciudadano que quiera colaborar? No. Es muy importante que el mentor cumpla, como mínimo, con dos requisitos:

En primer lugar, un mentor debe tener unos muy buenos conocimientos de la lengua alemana, tanto a nivel oral como escrito. La comunicación entre el mentor y el recién llegado se realiza exclusivamente en alemán. Si el propio mentor no domina bien el idioma, transmitirá a los nuevos ciudadanos conocimientos lingüísticos incorrectos, que después les costará más corregir.

En segundo lugar, un mentor debe tener un nivel de aceptación hacia el *otro* muy alto. Debe considerar la presencia del recién llegado como una oportunidad y no como una lacra para la sociedad.

En todas las clases sociales se pueden encontrar mentores adecuados. Una de nuestras fuentes se encuentra en las iglesias, pues la iglesia acoge a mucha gente comprometida socialmente. Además, a la iglesia van también muchos pensionistas, que tienen más tiempo libre que la población activa. Por un lado, los pensionistas ayudan a la integración de los recién llegados y, por el otro, aumentan su propia autoestima al sentirse útiles socialmente.

Se valora asimismo que una familia con niños asuma el padrinazgo de una familia con niños recién llegada. En este caso, los niños tienen la posibilidad de aprender los unos de los otros y evitar desde el principio los prejuicios del mundo de los adultos.

## Reclutamiento de los pupilos

El principio de reclutamiento de pupilos (los inmigrantes) apenas se diferencia del que se debe aplicar para reclutar mentores. Lógicamente, también en este caso se debe recurrir a la prensa y a todo el abanico de medios de comunicación. Para tomar contacto con los nuevos inmigrantes, se debe hacer publicidad en los lugares en los que dichas personas se reúnen, buscan ayuda, etc. Entre dichos lugares se pueden incluir los siguientes:

- **Oficina de Extranjería.** Al hojear la nueva ley de inmigración, se sabe rápidamente que cuando un extranjero viaja a Alemania debe apuntarse a la Oficina de Extranjería inmediatamente después de su llegada. Tras acordarlo con dicha agencia, se pueden repartir folletos, colgar carteles en las paredes y hablar directamente sobre el proyecto Memi a los asistentes. Los colaboradores del proyecto deben hablar diversos idiomas para poder sensibilizar desde el principio sobre el proyecto a los inmigrantes recién llegados en su propia lengua. El material publicitario (folletos, carteles, octavillas) para atraer pupilos debe estar traducido a diversas lenguas.
- **Oficina de Asistencia Social.** En muchos casos, hasta que encuentre trabajo y en la primera fase tras su llegada, el inmigrante depende de la ayuda del Estado. Para poder recibir la ayuda, es imprescindible acudir a la oficina de asistencia social. Aquí se puede actuar del mismo modo que en la agencia de extranjería.
- **Oficina Federal de Inmigración y Refugiados (BAMF).** La Oficina Federal de Inmigración y Refugiados apoya, coordina y asesora un sinnúmero de medidas de integración, entre las que se cuentan los cursos de integración y orientación. Los recién llegados están obligados a participar en dichos cursos. Mediante una colaboración con la BAMF se puede contactar fácilmente con dichas personas y ganarlas como pupilos.
- **Oficinas de Orientación.** Además, hay oficinas de orientación donde los nuevos inmigrantes reciben los primeros consejos. Colaborando con dichas entidades, se aumentan las posibilidades de tomar contacto con más inmigrantes recién llegados.
- **Escuelas/guarderías.** Las escuelas y guarderías son lugares muy importantes para reclutar pupilos. Los niños que emigran con sus padres



acuden a la guardería y a la escuela y juegan el papel de nexo de unión entre sus padres y la institución. En este sentido, si se quiere conseguir a los padres de estos niños como pupilos, se debe colaborar con las escuelas y las guarderías, con los directores y maestros de escuelas, y organizar reuniones informativas.

Además, cuando los padres tienen niños en edad escolar, están especialmente interesados en la integración, pues consideran que las oportunidades de sus hijos de ascender socialmente depende fundamentalmente de una buena integración. Los padres reclutados como pupilos actúan como agente multiplicador, divulgando el proyecto entre sus redes sociales y conocidos.

- **Instituciones religiosas (escuelas/mezquitas).** En este caso es posible dirigirse selectivamente tanto a las iglesias como a las mezquitas, pues se trata de lugares de encuentro para mucha gente de distintas nacionalidades y modos de vida muy diversos. Las experiencias en materia de inmigración muestran que muchos inmigrantes buscan, durante su primera etapa de residencia, una especie de protección en las instituciones religiosas antes de poder sentirse seguros en la sociedad. Esto convierte al pastor de la iglesia y al imán de la mezquita en figuras respetadas que pueden sensibilizar a los nuevos inmigrantes sobre la oferta del proyecto. Es muy importante realizar un encuentro informativo con los representantes de las instituciones religiosas para explicarles las ventajas del proyecto.
- **Comités de empresa.** En las empresas de producción, sobre todo en las grandes, trabajan muchos inmigrantes. Estos inmigrantes pueden ser pupilos o intermediarios potenciales. La mayoría vive en barrios donde hay muchos más inmigrantes como ellos, con los que se ven al ir de compras y en ocasiones festivas. A este respecto, los representantes de consejos de empresas pueden actuar como agente de difusión del proyecto. Estos representantes pueden informar a sus compañeros sobre el proyecto y difundir folletos y octavillas en lugares accesibles para ellos.

## Relaciones públicas

Para que el proyecto funcione, los medios de comunicación y las relaciones públicas son muy importantes. Transmiten el concepto y los objetivos del proyecto al gran público y pueden facilitar su aceptación.

- **Presentación y comunicación online.** Los ciudadanos y ciudadanas han de tener la posibilidad de acceder a la información relativa al proyecto en Internet. Por ello, la página central del proyecto está colgada y actualizada continuamente. Por otra parte, cualquiera puede apuntarse a través de este medio, lo que simplifica el trabajo de la entidad organizadora.
- **Información in situ.** No es raro que los inmigrantes tengan poco contacto con personas autóctonas. A causa de su desconocimiento del idioma o del miedo a causar una mala impresión, los nuevos inmigrantes suelen estar la mayor parte del tiempo con gente de su país tras su llegada a Alemania. De este modo se origina automáticamente un déficit de acceso a la información necesaria al fomento de la integración. Para hacer accesible dicha información, es necesario dirigirse directamente a los inmigrantes, *in situ*. Y esto sólo puede hacerse en los lugares a los que acuden: escuelas, guarderías, centros comerciales, fiestas de barrios, centros de enseñanza, etc.

- **Publicación.** El desarrollo del proyecto debe publicarse de forma episódica, de modo que los ciudadanos y ciudadanas estén permanentemente informados. Esto permite que se hagan una idea general del trabajo y que éste les inspire confianza. La publicación se puede realizar en forma de comunicado de prensa, folleto, cartel y octavilla.
- **Apoyo a través de los medios de comunicación.** Se debe mantener al día a los medios de comunicación, ya que son los mejores distribuidores de la información. La participación en los actos y el interés por el proyecto pueden fomentarse intensamente mediante un buen asesoramiento a los medios de comunicación. De este modo, se puede invitar a los periodistas de la prensa general y especializada a visitar la institución del TJV e.V. (que alberga el programa Memi), para informarles. Las conferencias de prensa son otro de los componentes de un posible programa de apoyo a través de los medios de comunicación.

## Conclusión

Alemania es un país de destino de inmigrantes. En la República Federal residen actualmente 14 millones de personas con antecedentes de inmigración. El Estado depende de la participación de los miembros de la sociedad; esto incluye tanto a los inmigrantes como a la población autóctona. Si realmente queremos solucionar los problemas de integración, la sociedad debe implicarse en el proceso mismo desde su origen.

En este sentido, el proyecto Memi no pretende que los mentores acompañen cada día a los inmigrantes, sino fomentar un tipo de ayuda adicional a la autoayuda. El padrinazgo debe emplearse y entenderse como una ayuda para dar los primeros pasos en una nueva vida y en un nuevo entorno. Por esta razón, los inmigrantes que participan en el proyecto se comprometen a contar sus experiencias a otros inmigrantes y apoyarlos, a su vez, cuando les es posible.

### Miquel García

*Técnico del Servicio de Promoción Económica,  
Ayuntamiento de Granollers*

**E**ste es uno de los mitos griegos más complejos y al mismo tiempo más cercanos al ser humano. Humano porque Ulises busca, lucha y sufre al amar, complejo porque una multitud de personajes y obstáculos aparecen en su travesía de regreso desde Troya, donde luchó en la guerra, hasta su hogar en Grecia. Este viaje puede calificarse de itinerario humano, debido a las duras pruebas a las que se ve sometido a lo largo de su vida.

Transgrediendo prácticas habituales y esquemas consagrados, propios de su época, Ulises introdujo sistemáticamente nuevas maneras de enfrentarse a los peligros y resolver los problemas. En cada acción representó un ejemplo de prudencia, flexibilidad y capacidad de respuesta, a pesar de que en su afán nunca sometió el núcleo permanente de su existencia, su sentido de la vida, a beneficios pasajeros.

El desarraigo forzado (cuando fue a la guerra de Troya), el dolor por la lejanía de su patria griega y la decisión de volver, son realidades que han afectado a miles de seres humanos a lo largo de los siglos y hoy en día es un tema de mucha actualidad, debido a los fenómenos migratorios que se producen en nuestra sociedad. Todo esto nos ha inspirado a la hora de bautizar este proyecto, dadas las similitudes de este magnífico mito con el colectivo al cual va dirigido el programa.

### Introducción

El Plan Municipal de Acogida «Granollers, ciudad abierta a las personas» recoge los objetivos que se proponen en el ámbito municipal en materia de inmigración. Específicamente, y con el objetivo de favorecer el nivel de interacción y participación en la vida pública del colectivo inmigrante, se creó la Mesa de acogida de personas inmigradas.

La Mesa de acogida de personas inmigradas es un organismo informativo y consultivo de asesoramiento del Ayuntamiento de Granollers en materia de inmigración e interculturalidad, que se crea con el fin de integrar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en la gestión municipal en estos ámbitos.

Nace con la voluntad de representar los diferentes colectivos de inmigrantes, entidades, instituciones y asociaciones diversas que trabajan por la interculturalidad. Este organismo se dibuja como un elemento de referencia para las actuaciones, tanto del Ayuntamiento como de las entidades, en cuanto al análisis, valoración y seguimiento de proyectos incluidos en el Plan Municipal de Acogida, y otras actividades afines.

Lo que se ha denominado «fenómeno migratorio» es una realidad que día a día se materializa en el ámbito local. Constatamos que nuestra ciudad es acogedora de personas recién llegadas; hay que tener en cuenta, sin embargo, que el número de personas inmigradas que viven en Granollers es de unas 12.000, dato que supone un descenso del 6% respecto al año anterior. Si tenemos presente que la población total del municipio, el 1 de enero de 2010, era de 59.698 habitantes, la población inmigrada representa actualmente el 19,80% de la población total de la ciudad.

En cuanto al lugar de procedencia, en 2010, el grupo mayoritario era el de las personas procedentes de América Latina con el 43%; en segundo lugar, las de origen marroquí con el 27%; y en tercer lugar, encontramos el grupo formado por inmigrantes procedentes del resto de África con el 22%. El 8% restante estaría integrado por personas procedentes de países asiáticos y del norte de Europa.

Todos estos datos evidencian, en primer lugar, la heterogeneidad del colectivo al cual hacemos referencia. A menudo hablamos de inmigrantes de manera genérica, pero no podemos olvidar la diversidad social y cultural que se encuentra bajo esta etiqueta.

Los datos del propio Servicio de Promoción Económica de Granollers nos pueden ayudar a visualizar de manera más clara esta realidad: el porcentaje de personas inmigradas que se han dado de alta en el servicio de Promoción Económica durante el último año para buscar trabajo y/o formación supone el 45% sobre el total de personas atendidas. De estas personas, el 69% son hombres.

Son significativos los datos de los usuarios que habitualmente utilizan los servicios del Club de trabajo para buscar empleo. Según datos recogidos, de los 1.547 usuarios del servicio, 795 son personas inmigradas extracomunitarias, hecho que representa un 51,4% del total de usuarios del Club.

En el momento de proponer las acciones de formación profesionalizadora, hemos buscado una coherencia con las necesidades y demandas realizadas por los usuarios de nuestros servicios. Así podemos ver que el 70% de las mujeres inmigradas que solicitan trabajo como auxiliar de cocina son personas inmigradas extracomunitarias. Así mismo, casi el 70% de los hombres de este recurso solicitan como trabajo preferente el de mozo de almacén. Así mismo, hemos tenido en cuenta que se trata de dos ocupaciones con una salida laboral clara y una absorción de personal que pertenece a este colectivo bastante importante.

Todos estos datos ejemplifican el crecimiento de inmigrantes que han vivido en Granollers durante los últimos años y que, como es previsible, ha supuesto la generación de reacciones sociales de diversa índole ante

la presencia de este colectivo, hecho que ha reforzado la necesidad de actuaciones desde el ámbito de la administración municipal para facilitar su integración.

De hecho, en el Plan de Actuación Municipal, dentro del área de Procesos Estratégicos y Participativos y de Promoción Económica, se desarrolla un Plan de Acogida que prioriza el conocimiento de la diversidad cultural, la normalización lingüística, la acogida de jóvenes inmigrantes y, en definitiva, la implantación en Granollers del Plan Municipal de Acogida para personas inmigradas: «Granollers, ciudad abierta a las personas», aprobado en 2001 con el consenso de todos los grupos municipales. Estas actuaciones ligan perfectamente con las propuestas del Acuerdo estratégico por la internacionalización, la calidad de la ocupación y la competitividad de la economía catalana, firmado el 16 de febrero de 2005, así como con las del Plan General de Ocupación de Cataluña.

Finalmente, no podemos olvidar que el pleno del Parlamento de Cataluña, en sesión celebrada el 27 de junio de 2001, votó, por unanimidad, la Resolución 858/VI, en la que se aprobó el Documento de la Comisión de Estudio de la Política de Inmigración en Cataluña. En el apartado dedicado a la política laboral, el citado documento dice:

«La inserción laboral es un elemento clave para la integración: tener un puesto de trabajo retribuido es para muchos el principal elemento para integrarse en una comunidad; la precariedad genera inestabilidad para la persona y la sociedad».

Así pues, en el marco del Plan de Acogida, siguiendo las orientaciones de la Estrategia Catalana para la Ocupación, las conclusiones del documento de la Comisión de Estudio de la Política de inmigración en Cataluña y, en definitiva, los objetivos determinados por los programas operativos del Fondo Social Europeo, se propone el Proyecto Ulises, dispositivo de inserción sociolaboral dirigido al colectivo de personas inmigradas extracomunitarias.

## Desarrollo

El Proyecto Ulises pretende ser un recurso de integración sociolaboral para las personas inmigradas y un elemento mediador entre las necesidades reales de la empresa y las del colectivo.

Creemos firmemente en la necesidad de realizar, desde el sector público, intervenciones positivas hacia los procesos de integración del colectivo inmigrante, con la intención de acoger a las personas de diferentes países de origen, facilitar el conocimiento de la cultura receptora y promover el diálogo entre culturas.

A partir de los datos referentes a la evolución de este colectivo en la ciudad de Granollers y en nuestros propios servicios, perfilamos una serie de acciones que tienen como eje vertebrador itinerarios individualizados de inserción que se articulan en torno a una acción profesionalizadora.

El programa combinará diferentes acciones de atención individualizada y grupal de carácter transversal y/o temporal, con los siguientes objetivos:

Objetivo general:

- Integrar a las personas inmigradas extracomunitarias en el mercado laboral.

Objetivos específicos:

- Motivar y orientar a los/las participantes para adquirir autonomía personal y laboral.
- Proporcionar las herramientas y competencias necesarias para facilitar su integración en el mundo sociolaboral.
- Sensibilizar al tejido empresarial para tener igualdad de oportunidades en el momento de acceder al mercado de trabajo.

La metodología propuesta fomenta estrategias basadas en la flexibilidad, la proactividad y el aprendizaje continuo. El eje central tiene que ser la asunción de la responsabilidad en el proceso personal. La metodología debe basarse en la práctica y tiene que ser altamente participativa, para promover la activación y el cambio del proceso personal de los participantes.

Todas las personas cuentan con unos conocimientos profesionales, académicos, familiares y socioculturales muy valiosos, los cuales, debidamente reconvertidos y potenciados, pueden extrapolarse al mundo laboral. Hablamos de reconocer las competencias personales, potenciar las transversales y, si es necesario, reforzar las competencias técnicas necesarias para incorporarse al mercado de trabajo actual.

De manera transversal y en la realización de cada acción del programa se identificarán estas competencias adquiridas en la vida laboral, personal y social para hacerlas visibles y transferirlas al ámbito laboral.

A partir de las sesiones informativas y de los datos obtenidos durante entrevistas individuales posteriores realizaremos un diagnóstico del perfil de los participantes que integre la situación personal, familiar, social y profesional. Este diagnóstico nos permitirá elaborar, de manera consensuada con el/la participante, un itinerario personalizado para cada caso, teniendo en cuenta sus necesidades y los recursos más adecuados. La definición de este itinerario y sus objetivos se hará a través de una o más sesiones de tutoría. Se diseñan objetivos e itinerarios individualizados para cada uno de los participantes. Dado que el perfil de entrada es diverso, la respuesta también contempla esta diversidad en el itinerario de inserción.

De este modo, el programa está dotado de una plasticidad que nos permite acercarnos a la realidad de cada persona y, por lo tanto, adaptarnos a sus peculiaridades personales, facilitando el proceso de acompañamiento en la inserción sociolaboral y garantizando una ayuda y un apoyo de calidad.

Las acciones de grupo, propias de nuestro proyecto de trabajo, se desarrollarán utilizando una metodología que fomente la participación activa y la implicación de los participantes. Así, se emplearán dinámicas

de grupo, simulaciones, análisis de casos, etc. De hecho, son los propios participantes los que elegirán, entre una serie de propuestas del equipo, cuál es la formación profesionalizadora que quieren realizar.

Nuestro dispositivo integral de formación e inserción combina acciones de carácter temporal y acciones de carácter transversal, así como diferentes medidas de apoyo para la realización de las actividades propuestas.

### **Acciones de carácter temporal**

- Acogida e información
- Módulos específicos de formación laboral
- Operario de almacén. Conductor de carretillas elevadoras (obtención del carné)
- Módulo de alfabetización en el oficio
- Formación instrumental de alfabetización informática
- Módulos de movilidad geográfica
- Módulos de motivación
- Módulos de orientación laboral

### **Acciones de carácter transversal**

- Tutorías
- Asesoramiento legal (1)
- Servicio de guardería gratuito (2)
- Derivación a recursos formativos
- Búsqueda activa de ocupación
- Seguimiento a la inserción
- Acompañamiento a la inserción

### **Plan de inserción**

- Sensibilización a la empresa
- Prospección de empresas
- Acompañamiento en la inserción
- Búsqueda activa de empleo
- Prácticas laborales
- Seguimiento a la inserción

- 1) Se establece un convenio de colaboración con el Colegio de Abogados de Granollers, para ofrecer asesoramiento legal gratuito a los participantes del proyecto, en todos aquellos temas jurídicos que les afectan directamente. Se combinan asesoramientos en materia de extranjería (permisos, reagrupación, etc.) y en materia laboral (contratación, nóminas, etc.).
- 2) Se establece un convenio interdepartamental con el Área de Educación para reservar plazas dentro de las guarderías municipales para aquellos participantes que tengan hijos menores de tres años y que, para poder conciliar su proceso formativo con el familiar, necesitan de este servicio.

## Conclusiones

En general, podemos decir que el hecho de ofrecer la posibilidad de obtener un título formativo y profesional como el de carretero se ha valorado como una buena oportunidad, puesto que es una formación de corta duración, gratuita y con perspectivas laborales.

Otro aspecto que se valora muy positivamente es la posibilidad de acceder a un asesoramiento legal de manera gratuita, así como facilitar la conciliación formativa-laboral, gracias a las plazas guarderías gratuitas mientras dura el proceso de formación.

Otro aspecto que hay que destacar es la posibilidad de incluir acciones específicas de alfabetización en castellano y catalán, puesto que los recursos disponibles en nuestro territorio tienen una limitación en cuanto al número de plazas y tiempos de inscripción. Tanto los propios beneficiarios de la acción como el equipo técnico destacan la importancia de realizar esta formación previa a otras acciones, para aprovechar mejor aprendizajes posteriores, ser más autónomos en la búsqueda de trabajo y más ocupables respecto a los requisitos de conocimiento de idiomas que piden las empresas.

En el aspecto técnico, se valora el hecho de dedicar más horas a la sensibilización y la prospección de las empresas del territorio, para dar más salida a este colectivo que, como se ha podido ver, tienen más dificultades de inserción. Hay que tener en cuenta que se debe generalizar la perspectiva de la responsabilidad social de las empresas respecto a su papel activo en el territorio donde operan. Por lo tanto, se tendría que concienciar sobre la necesidad de ofrecer prácticas para dar la oportunidad de aprender en un contexto de trabajo real, de forma que después puedan crear lugares de trabajos más calificados.

Se considera también imprescindible la creación de una figura que dé apoyo psicológico externo a los participantes del proyecto. Esta figura no existe en la actualidad y creemos que es necesaria para dar respuesta a cuestiones vinculadas al luto y a la pérdida de identidad de las personas recién llegadas.



## PROGRAMA DE INTERVENCIÓN CON UNIDADES FAMILIARES: PROYECTO «NUEVOS SENDEROS»

---

**Gemma Miñarro**

*Responsable del Programa de intervención con unidades familiares.  
Coordinadora del Proyecto «Nuevos Senderos», Fundación CEPAIM*

### **Integración de familias inmigrantes en zonas rurales despobladas**

CEPAIM es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro, de ámbito estatal, con presencia en ocho comunidades autónomas, que emprende su camino en el año 1994.

En el año 2008, elaboramos su Plan Estratégico, con una periodicidad de cuatro años, en el cual queda definida nuestra **misión**: promover un modelo de sociedad intercultural que facilite el acceso pleno a los derechos de ciudadanía de personas migrantes, desarrollando políticas de lucha contra cualquier forma de exclusión social y colaborando en el desarrollo de sus países de procedencia. Así mismo, nuestros principales **valores** son: la interculturalidad, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la solidaridad, la justicia, el compromiso, la igualdad de trato y de no discriminación y la gestión de la diversidad. También queda definida, en el Plan Estratégico, la **visión**, lo que tenemos y lo que deseamos, de la siguiente forma: CEPAIM es una organización independiente, cohesionada y sostenible que busca dar respuestas a dinámicas sociales relacionadas con el hecho migratorio. Referente práctico y teórico en la aplicación coherente de políticas transversales de interculturalidad, gestión de la diversidad, género y codesarrollo, tomando como base el hecho territorial.

Nuestras áreas de intervención quedan definidas en los siguientes programas de intervención:

- Programa de Acogida y Vivienda.
- Programa de Integración Sociolaboral.
- Programa de Servicios a Empresas y Gestión de la Diversidad.
- Programa de Participación.
- Programa de Cooperación al Desarrollo y Codesarrollo.
- Programa de Mediación Intercultural.
- Programa de Intervención con Unidades Familiares.
- Programa de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- Programa de Sensibilización y Comunicación Externa.

Desde julio de 2005 estamos certificados en el Sistema de Calidad, según la Norma UNE-EN ISO 9001:00.

De este modo, el Programa de Intervención con Unidades Familiares de CEPAIM surge en el año 2008, como resultado de la publicación del Plan Estratégico 2008-2012, de CEPAIM, y con él se abre un nuevo nivel de intervención, en donde «el sujeto de la intervención» ya no es el individuo, sino toda la unidad familiar, entendiendo que la inclusión de toda la unidad familiar potencia y consolida la inclusión social de cada uno de sus miembros.

## Antecedentes

CEPAIM en sus 15 años de experiencia viene proponiéndose como un espacio para la experimentación de nuevos campos de trabajo vinculados al fenómeno migratorio. Los diferentes proyectos en los que se ha trabajado desde CEPAIM poseen la misma finalidad: mejorar los niveles de inserción sociolaboral de la población inmigrante, sus condiciones de trabajo, al igual que incidir sobre la eliminación de los factores que favorecen la discriminación de este colectivo en el acceso al mundo del trabajo, al asociativo, a la vivienda, a la sanidad, a la educación, etc. Crea espacios para la comunicación, el encuentro y el conocimiento mutuo entre la población autóctona y los/las inmigrantes, siempre desde lo que nos une y no desde lo que nos separa. Valora la inmigración como un recurso y no como fuente de problemas. Como viene siendo habitual entre las organizaciones que trabajan para favorecer la inserción sociolaboral de colectivos con dificultades especiales, se ha generalizado en CEPAIM, como metodología de trabajo, los denominados «Itinerarios Personalizados de Inserción», cuya finalidad es facilitar el acceso al mercado laboral de las personas con dificultades añadidas para encontrar un empleo o para crear una actividad empresarial. Se trata de un proceso en el que se parte de la situación real de cada persona y se tienen en cuenta, tanto sus capacidades y potencialidades en los ámbitos social, cultural y laboral, como sus carencias formativas, de actitud o las producidas por una determinada situación personal, familiar o social. El itinerario trata de desarrollar las competencias y facilitar los recursos de toda índole para que finalmente cada persona pueda adaptarse al mercado laboral.

La metodología a la que hacemos referencia se utiliza en toda la Red de Centros de Inserción Sociolaboral de CEPAIM. Aunque sus resultados son probados, las nuevas situaciones sociales de especial vulnerabilidad, vinculadas al fenómeno social de las migraciones, la presencia de la mujer inmigrante, los factores de doble discriminación que presentan en su proceso de inserción, el constante aumento de los procesos de reunificación familiar, la presencia y escolarización de menores, las especiales dificultades para la integración de los núcleos familiares, etc. se configuran como nuevos retos frente a los que es necesario la experimentación de nuevas formas de hacer las cosas, de nuevas metodologías y estrategias que incrementen los resultados obtenidos.

Por estos motivos, desde los centros de CEPAIM hemos ido diseñando nuevos tipos de itinerarios integrados de inserción que se suman a los itinerarios individualizados, al uso, definiendo nuevos protocolos y procedimientos que refuerzan, por un lado, los itinerarios por cuenta propia

y definen nuevos itinerarios integrados de inserción, pero no ya de personas individuales, sino de núcleos familiares y/o de mujeres solas con menores a cargo.

De este modo, durante los años 2002-2004, se llevó a cabo el Proyecto NEXOS (Iniciativa Comunitaria EQUAL), promovido e implementado por una Agrupación de Desarrollo compuesta por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y el Instituto de la Mujer, la Universidad Complutense de Madrid, la Universidad de Barcelona, Cruz Roja Española y el propio CEPAIM. Dentro del Proyecto se desarrolla la actuación «Itinerarios integrados de inserción de familias inmigrantes desde la periferia hacia zonas en despoblamiento», una experiencia innovadora y complementaria con itinerarios personalizados, cuya finalidad era cubrir dos tipos de demandas complementarias. Por un lado, ofrecer una alternativa de proyecto de vida a personas inmigrantes que residían en las grandes ciudades y que sufrían problemas de integración sociolaboral y, por el otro, la necesidad de repoblación de algunos territorios del interior de España.

Fruto de este trabajo se desarrolló un dispositivo experimental, que permitió la inserción de 10 unidades familiares con situaciones de especial vulnerabilidad, tanto españolas como inmigrantes, en municipios con baja densidad de población en las provincias de Teruel, Soria y Guadalajara; tres años después, la mayoría de estas continúa residiendo en las provincias de destino. Del mismo modo, el dispositivo también dio respuesta a los desajustes que afectan a determinadas unidades familiares que residen en las grandes ciudades, ofreciéndoles la posibilidad de disponer de una vivienda digna, una oferta laboral para, al menos, uno de los miembros de la unidad familiar, un acompañamiento en el proceso de inserción sociolaboral en su nuevo hábitat y todos los beneficios del estilo de vida en el medio rural. Paralelamente, los municipios participantes también obtuvieron diferentes e importantes beneficios con la llegada de *nuevos pobladores*, tales como la conservación e incluso incremento de su población, evitando en algunos casos la desaparición de algunos municipios a medio o largo plazo; permitieron mejorar sus presupuestos municipales; paliar determinadas carencias de mano de obra, y, por supuesto, mantener determinados servicios abiertos, como las escuelas, los servicios médicos, etc.

Una vez finalizada la ejecución del proyecto, y dado el éxito de sus resultados, se abrió una tercera fase (Acción 3) con el objetivo de aprovechar por parte de distintas entidades y administraciones públicas las *buenas prácticas* y enseñanzas del proyecto, la generalización de actuaciones satisfactorias susceptibles de ser aplicadas en ámbitos más amplios (políticas provinciales, regionales, nacionales y europeas).

El primer paso de transferencia de esas buenas prácticas consistió en la edición de los siguientes materiales:

- Senderos: Guía metodológica, itinerarios de familia.
- Senderos: Investigación-evaluación. Integración de inmigrantes en zonas rurales despobladas: un modelo de intervención.

Por otro lado, se firmó un convenio de colaboración entre CEPAIM y la Consejería de Trabajo y Política Social, Dirección General de Inmigración, Voluntariado y otros colectivos de la región de Murcia para el año 2006,

a través del cual se siguió insertando familias en el medio rural, en estrecha colaboración con la Diputación de Teruel. La Comunidad de Madrid, por su parte, aprobó en 2005 el proyecto «Nuevos Senderos» con el objeto de trasladar la experiencia a la Sierra de Madrid. Estas experiencias de transferencia de buenas prácticas nos han permitido seguir verificando que se trata de un modelo de itinerario innovador y con un fuerte potencial de éxito, ya que existe demanda tanto desde las unidades familiares, como desde los municipios de recepción de las familias.

Desde octubre del año 2007 hasta la actualidad, y a través de un convenio suscrito con la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, del Ministerio de Trabajo e Inmigración, y que está cofinanciado por el Fondo Social Europeo, venimos desarrollando de forma más integrada y estable el proyecto «Nuevos Senderos: Integración de familias inmigrantes en zonas rurales despobladas».

## Objetivos

- Favorecer la inserción laboral y social de familias inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad en el ámbito rural.
- Facilitar a los municipios rurales recursos humanos y organizativos que permitan el mantenimiento y/o desarrollo de actividades sociales y económicas que puedan estar amenazadas por la situación de despoblamiento.
- Contribuir a mejorar la percepción social de la inmigración dando visibilidad a los aspectos positivos que aporta al desarrollo local de municipios que se encuentran en procesos de despoblamiento.
- Favorecer los espacios de interlocución entre diversos agentes a nivel territorial, articulando redes de cooperación entre los municipios rurales receptores de las unidades familiares.
- Implicar a los diversos agentes afectados en el proceso: ayuntamientos, comunidades autónomas, empresas, centros educativos, asociaciones, profesionales, etc.

Nuestra metodología es de carácter integral y contempla diferentes fases:

- Formación del equipo de técnicos.
- Contactos con instituciones públicas, corporaciones autonómicas, provinciales y locales, empresariado y asociaciones de las comunidades de Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla-León.
- Firma de convenios de colaboración con los ayuntamientos de acogida.
- Preselección y contactos previos con las unidades familiares interesadas en participar en los itinerarios desde las ciudades de origen, de las comunidades de Andalucía, Murcia, Valencia y Madrid.
- Inicio de acciones formativas y de orientación con las unidades familiares en el marco de los Itinerarios Integrados de Inserción, que van desde acciones individuales (con cada miembro de la unidad familiar), acciones familiares y acciones grupales.
- Visita a los territorios de destino en las comunidades autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla-León.
- Traslado y acompañamiento a las unidades familiares.
- Seguimiento de la inserción e intervención una vez instaladas las unidades familiares en los municipios de acogida.

En el proceso de información, orientación y selección tanto con las unidades familiares como con los municipios de acogida, se realizan las siguientes etapas:

### **Trabajo con unidades familiares**

Dentro de los dispositivos de inserción sociolaboral que CEPAIM posee en las comunidades de Andalucía, Murcia, Valencia y Madrid, se concretan las siguientes etapas:

- Difusión de Proyecto, tanto a nivel interno, entre los equipos técnicos, como difusión externa, con otras entidades o centros de inserción laboral de personas inmigrantes.
- Captación y selección de unidades familiares, que puedan estar interesadas.
- Formación y orientación adaptada a las características de las unidades familiares; el trabajo con las unidades familiares se desarrolla a nivel individual con todos los miembros de la familia, incluso con los menores a su cargo, (entrevistas personalizadas, trabajo individual...) a nivel familiar (entrevistas familiares, visitas domiciliarias...) y a nivel grupal (formaciones específicas, talleres grupales...).
- Formación específica de conocimiento del medio rural es una formación compuesta de dos módulos, cuyo objetivo es conocer y profundizar en las características geográficas, sociales, culturales y políticas de los municipios rurales.
- Medidas de acompañamiento, apoyo económico durante el proceso de itinerarios de inserción, principalmente ayudas a la subsistencia, a la formación y al transporte.
- Seguimiento continuo durante el proceso, y en particular, seguimiento *in situ* en el municipio de destino.

### **Trabajo con los municipios**

En los centros que CEPAIM posee en las provincias de Ciudad Real, Guadalajara, Teruel, Zaragoza y Soria se contemplan las siguientes acciones:

- Difusión de Proyecto, a través de una Jornada de Presentación, en el territorio de acogida, dirigida a los representantes de las administraciones públicas competentes (diputaciones, municipios, comarcas...), tejido empresarial y social.
- Captación y selección de municipios.
- Identificación de empleos y disponibilidad de vivienda.
- Firma de convenios, entre municipio y CEPAIM.
- Visita previa, acompañamiento a las unidades familiares a los municipios de destino, en la primera visita o en posteriores.
- Acompañamiento a las unidades familiares en el traslado definitivo al municipio.
- Seguimiento continuo durante el proceso y, en particular, seguimiento *in situ* en el municipio de destino.
- Medidas de sensibilización, con el objetivo de dar a conocer una visión objetiva de las culturas de origen, costumbres y modos de vida; formación de agentes sociales: personal docente, agentes municipales, personal sanitario, empresarios..., orientándoles sobre las situaciones

que pueden presentarse en la convivencia intercultural; asesoramiento a las familias que puedan ejercer la labor de padrinazgo de las familias inmigrantes en la fase de recepción.

Los destinatarios del proyecto son, por un lado, las unidades familiares:

- Unidades familiares, preferentemente con hijos menores a su cargo.
- Que su proyecto migratorio opte por la permanencia en España.
- Que se encuentren en posesión del permiso de trabajo por parte de algún miembro adulto de la unidad familiar.
- Que tengan conocimientos suficientes de la lengua española, por algún miembro de la unidad familiar, para que a su llegada al nuevo territorio el desconocimiento de la lengua no suponga un obstáculo en el proceso de integración.
- Que la unidad familiar no se encuentre en una situación de urgencia-emergencia social.
- Que posean una motivación para residir en un medio rural.

Por otro lado, los municipios:

- Municipios rurales, que ofrezcan un empleo y una vivienda, que garanticen la estabilidad de una unidad familiar.

Actualmente el Proyecto se está desarrollando en las comunidades de Andalucía (Almería y Sevilla), Murcia, Valencia y Madrid, como territorios que trabajan con unidades familiares que quieren trasladarse a una zona rural.

Los territorios de destino, donde se trasladan las unidades familiares son actualmente las comunidades de Aragón (provincia de Teruel y Zaragoza), Castilla-La Mancha (provincias de Guadalajara y Ciudad Real), Castilla y León (provincia de Segovia, Soria y Valladolid).

También cabe destacar que actualmente trabajamos con los municipios que sufren un despoblamiento de las comunidades autónomas donde trabajamos con las unidades familiares, es decir, con los municipios de las comunidades de Andalucía, Murcia, Valencia y Madrid, que sufren una tendencia progresiva de pérdida de población.

## Resultados

Los resultados obtenidos desde el inicio del Proyecto hasta diciembre del 2009 son los siguientes:

- Unidades familiares informadas: 955
- Unidades familiares seleccionadas: 500
- Unidades familiares formadas (conocimiento del medio rural): 377
- Personas formadas: 633
- Menores participantes: 470
- Municipios informados: 804
- Convenios firmados: 110
- Visitas previas realizadas: 61

- Unidades familiares trasladadas al medio rural: 32 (9 Teruel, 9 Ciudad Real, 9 Soria, 8 Rincón de Ademuz, 3 Zaragoza, 8 Guadalajara, 2 Burgos, 3 Segovia, 3 Madrid)
- Unidades familiares que han mejorado su nivel de empleo dentro de la misma comunidad autónoma: 131





---

## DEBATE 2. MODELOS DE BUENA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN

*Josep Maria Lahosa*

*Marco Aparicio*

*Barbara Schramkowski*



---

## Josep Maria Lahosa

*Profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad de Barcelona*

Quisiera agradecer, en primer lugar, a la Fundació ACSAR y a CIDOB su invitación para compartir unos minutos con ustedes y quisiera agradecerles a todos ustedes el hecho de estar aquí, hoy, escuchando estoicamente nuestras palabras. El moderador nos hacía partícipes, durante estos últimos días, de algunas cuestiones que se le planteaban en torno al tema de esta sesión: las buenas prácticas en la administración local en la gestión de la convivencia. Nos pedía también poder situar nuestra reflexión, básicamente, en torno a estos tres temas: el primero, sobre las posibilidades de una dialéctica, en el marco actual de crisis y de cambio de paradigma, entre lo público y lo privado; el segundo tema lo situaba en torno a los derechos de los ciudadanos y ciudadanas y la convivencia —Juli Ponce nos preguntaba sobre la regulación de estos derechos, sobre su nivel de garantía—; el tercer tema se basaba en las capacidades de articular políticas transversales en el actual estado de crisis; en este sentido, una de las cuestiones a las cuales tendremos que responder es si pueden desarrollarse y si hay algún espacio que permita su garantía.

Intentaré explicar estos tres temas con cuatro pinceladas. A pesar de que la invitación recibida por parte de los organizadores haya sido en mi calidad de director de Servicios de Prevención del Ayuntamiento de Barcelona, haré uso de mi experiencia como secretario ejecutivo del Fórum Español para la Prevención y la Seguridad Urbana. El Fórum es una organización de ciudades españolas que forman un *lobby* para definir políticas de seguridad. En el ámbito europeo somos una red de más de 300 ciudades y administraciones territoriales articuladas en torno al Fórum Europeo por la Seguridad Urbana que se constituyó en Barcelona en 1987. También haré referencia a alguna experiencia —no me atrevo a decir buenas prácticas, puesto que siempre he considerado que la calificación de «buenas o malas» lo tienen que hacer los otros— durante mi periodo como concejal de Asuntos Sociales y Salud en el Ayuntamiento de Vilanova i la Geltrú a lo largo de ocho años, de 1999 a 2007. En aquella ocasión pude coordinar un grupo de trabajo del Fórum de concejales de Bienestar Social que la Diputación de Barcelona puso en marcha para reflexionar sobre los nuevos retos que se planteaban en las ciudades de la provincia.

No tengo ninguna duda de que si hoy hay alguna administración que está dando algún tipo de respuesta a los tres temas planteados por el moderador, esta es la administración municipal. Y no lo afirmo en términos de defensa corporativa; creo firmemente que desde los ayuntamientos y desde el municipalismo español, europeo e internacional se llevan a cabo políticas de innovación, se hace realmente búsqueda aplicada, posiblemente debido a la tensión, en este caso positiva, que provoca la ubicación de la administración local —la proximidad con los ciudadanos— y, por lo tanto, teniendo al alcance el conocimiento más cercano e inmediato de las expectativas de las ciudades. Así mismo hay un gran conocimiento sobre las capacidades o las limitaciones de los servicios públicos municipales, conocimiento que nos permite ajustar la respuesta según el ámbito de necesidad en que se debe articular.

Les quiero hablar, en primer lugar, desde las políticas públicas de seguridad urbana, puesto que la Dirección de Servicios de Prevención está situada en el Área de Seguridad Pública del Ayuntamiento de Barcelona; no les hablaré desde la perspectiva del Bienestar Social, o de los Servicios Sociales, lo hago desde una Dirección de Servicios que trata la prevención del conflicto, no de otras prevenciones, por otro lado, necesarias. Nuestra aproximación se sitúa, o pretende situarse, en una dimensión de anticipación al conflicto en que las acciones no articulan respuestas en el ámbito de lo que conocemos como prevención inespecífica o, si prefieren, primaria. Nuestra función es definir o concretar aquellas acciones que, teniendo en el conflicto y la convivencia su norte, quieren actuar antes de que el daño se produzca. En este sentido, puedo decir que la intervención del Ayuntamiento de Barcelona da una cierta respuesta a la primera pregunta del moderador en relación con el tema de la dialéctica público-privada. Efectivamente, en todos los proyectos que se desarrollan en la Dirección de Servicios de Prevención se da una especial atención a esta relación público-privada. Lo hacemos convencidos de que las opciones legislativas o gubernamentales tienen sus límites en la apropiación colectiva que se haga de ello; creo, además, que la actual situación de crisis y de cambio de paradigma en las relaciones sociales, económicas y de sistema nos abre una gran oportunidad para reevaluar, reubicar esta relación público-privada. Estoy hablando, evidentemente, en nuestro caso, no del privado lucrativo, sino del privado no lucrativo tanto de las entidades del voluntariado como del tercer sector.

Desde esta perspectiva, me gustaría presentar un proyecto en el cual ya estamos trabajando. «Barcelona, laboratorio social» es un proyecto que surge de la necesidad de poder leer y poder entender y pensar políticas sobre el espacio público, pero políticas que tengan en cuenta la relación que los jóvenes tienen con la ciudad y con el espacio público. Desde esta perspectiva articulamos una propuesta con un grupo de jóvenes nacionales y extranjeros —supongo que los que viven en la provincia de Barcelona los conocen porque tienen un programa en la red de televisiones locales que se llama *Connectats*—, que, a partir de la imagen, de la utilización de la producción audiovisual, elaboran sus proyectos.

A partir de esta necesidad de conocimiento sobre la ciudad y los jóvenes, y utilizando su espontaneidad y crítica en relación con el espacio público, nos interesaba articular un proyecto que después nos permitiera definir política pública en el ámbito del espacio público. De las primeras miradas realizadas por estos jóvenes, —se trata de una especie de vídeo-

cartografía de la ciudad— valorando qué les interesa del espacio público, qué relaciones se establecen en el espacio público, se constata que hoy los jóvenes y los inmigrantes son los nuevos usuarios del espacio y que articulan el uso, más por iniciativas grupales que por una aceptación de regulaciones formales. Podríamos decir que ambos colectivos son ciudadanos en construcción y siguen adaptaciones similares: la necesidad de sentirse partícipes de un grupo, de un colectivo que tiene identidad propia y es singular, quizás como necesidad previa de sentirse seguros, sentirse acompañados. Y si queremos construir ciudades socialmente inclusivas, esta es una perspectiva, es uno de nuestros retos inmediatos.

Me gustaría hablar ahora sobre aquellas pinceladas prometidas sobre las cuestiones planteadas por el moderador.

En primer lugar, y respecto a la relación público-privada, ya les he dado alguna indicación. Sin embargo, querría insistir en aquella capacidad, según mi opinión, de innovación, que planteaba con anterioridad como una de las capacidades de las administraciones locales. Se trata de lo que hemos denominado «mapa de actores en prevención del conflicto y de la convivencia»; en este caso, se trataba de identificar las acciones que se desarrollan en la ciudad de Barcelona en materia de prevención y convivencia.

El proyecto desarrollado partía de la certeza de que en Barcelona, como en otras muchas ciudades, hay múltiples operadores que desarrollan intervenciones en materia de prevención del conflicto y de convivencia, sean públicos o privados; también de la necesidad de conocer y reconocer a esta gente, reconociéndonos mutuamente para desarrollar después un trabajo en red, donde las habilidades, los conocimientos y las sinergias se transformen en valor social y comunitario en proyectos conjuntos. Por esta razón, en 2008 llevamos a cabo una investigación en Barcelona y nos entrevistamos con más de 800 servicios y entidades públicas y privadas. De esta investigación podemos concluir que en Barcelona se desarrollan, de forma cotidiana, más de 350 acciones concretas de prevención del conflicto y de promoción a la convivencia; que prácticamente el 50% de estas acciones, es decir, la mitad, tienen una titularidad privada no lucrativa (estamos hablando de entidades, parroquias, centros recreativos, grupos de voluntarios, asociaciones de padres y madres de alumnos, etc.). Tomar conciencia de esta realidad, medirla, cuantificarla ya nos parece una aportación extraordinaria por todo lo que representa de responsabilidad social del conjunto de la ciudad. Esta mañana, Josep Ramoneda hablaba de esta dimensión del reconocimiento y que reconociéndolos también te reconocen. Valorar la diversidad de aproximaciones y la posibilidad que nos ofrece este reconocimiento para utilizar los múltiples y varios conocimientos y habilidades del sector público y privado, nos da un potencial colectivo que articularemos próximamente en el marco del Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva. De hecho, se podría pensar en qué situación se encontraría la ciudad sin estas 350 acciones en prevención del conflicto y la convivencia y estos 200 operadores públicos y privados: probablemente en una situación social y política insostenible.

En segundo lugar, y en relación con el tema de los derechos y la convivencia, para mí hay un derecho básico y que a menudo no se explicita más allá de algunos momentos puntuales: es el derecho a no tener

miedo. Este es un derecho que no se explicita y que plantean muy pocas líneas de intervención de trabajo. El derecho a no tener miedo, el derecho a no tener miedo de los ciudadanos autóctonos, pero también el derecho a no tener miedo de los ciudadanos inmigrantes, por lo tanto, el derecho a no tener miedo de la ciudad. En este sentido, y últimamente la campaña electoral en Cataluña no ha sido precisamente un buen ejemplo de un uso racional de ello, sino al contrario, existen opciones políticas que trabajan claramente para potenciar este sentimiento de miedo, y lo más preocupante, es que la mayoría de partidos políticos entran en un *in crescendo* de propuestas reactivas que tienen en la reacción social segregadora su clímax. En relación con este tema, el Fórum Europeo de Seguridad, organización a la cual hacía referencia antes, en la conferencia que celebró en Zaragoza en 2006 manifestaba, y cito «la seguridad es un bien común esencial, que está vinculado a otros bienes comunes esenciales como la inclusión social, el derecho al trabajo, la salud, la educación, la cultura. Hay que sustituir cualquier estrategia que favorezca a las políticas en relación con el tema del miedo por estrategias que favorezcan a una ciudadanía activa, una adaptación al territorio urbano y al desarrollo colectivo de la convivencia, porque finalmente —decía el Fórum— el acceso a los derechos favorecen el derecho a la seguridad». Desde esta perspectiva y en relación con los otros derechos (hoy se ha hablado de los derechos humanos, de la defensa de otros derechos culturales, civiles, etc.), afirmo que el derecho a la seguridad tiene que tener la consideración de derecho fundamental, se tiene que explicitar como cuestión básica para lograr ámbitos de convivencia que permitan la creación y consolidación de ciudades socialmente inclusivas.

En tercer lugar, respecto a la posibilidad de creación o construcción de transversalidad, creo que los ayuntamientos son los que tienen la posibilidad de hacerlo. Citaré dos ejemplos. El primero lo viví en primera persona cuando era concejal de Salud y Servicios Sociales en Vilanova i la Geltrú. Como concejal, tuve la oportunidad de liderar, pilotar, o coordinar si prefieren, a un grupo del Fórum de concejal de Bienestar Social que había organizado la Diputación. En el marco de este Fórum de concejales de Bienestar Social, el grupo decidió trabajar no solamente sobre la dependencia, la inmigración, los jóvenes, las mujeres —podríamos decir su espacio natural—, sino que quiso trabajar, investigar y conocer también el espacio público, tanto desde la perspectiva del uso social como de las morfologías del espacio público. Los concejales de Bienestar Social incorporaban al conocimiento elementos asociados con la gestión de la política dirigida a las personas y en el escenario en que se establecían estas relaciones. Desde esta perspectiva, la aproximación que pudieron sacar adelante surgió del estudio del debate sobre el urbanismo, de la planificación urbana, de las diferentes escuelas de pensamiento, en definitiva, de lo que es urbano, porque de alguna forma era en la ciudad —el escenario en donde las personas se desarrollan y llevan a cabo la relación social— Donde se quería tener el conocimiento suficiente y también la formación para poder después desarrollar políticas. Uno de los elementos, según mi opinión, relevante de los trabajos de este grupo fue la reflexión sobre la conocida contradicción entre las políticas de las piedras y las políticas de las personas; el grupo de concejales estableció que no había contradicción *ex-ante* entre las políticas de las personas y las políticas de las piedras, la ciudad es el escenario donde se producen las relaciones sociales entre los ciudadanos.

Otro de los ejemplos que me parecen paradigmáticos de esta aproximación, que rompe con una cierta posición de incomunicación o de casi autismo entre áreas municipales, es la Ley de Barrios de Cataluña. Por primera vez y de forma explícita se incorpora a la política de renovación urbana criterios de impacto social, de riesgo social, de tener en cuenta los niveles de inmigración en un determinado territorio. Estos dos ejemplos, por lo tanto, incorporaron en el marco de la política pública diferentes aproximaciones, diferentes paradigmas, incluso teóricos, de diferentes profesiones; me parece que hace explícita la capacidad de la administración municipal de definir políticas transversales, políticas más horizontales que permitan dar respuesta a la complejidad de las ciudades.

A pesar de que es cierto que hay una cierta aproximación entre las diversas miradas sobre la ciudad y su complejidad, también es cierto, y hay que manifestarlo con cierta vehemencia, que el mundo académico no está entendiendo la complejidad y las necesidades que tienen las ciudades y los ciudadanos. Los licenciados que llegan al mundo del trabajo y la Administración no aportan esta lectura transversal, horizontal de las necesidades sociales y urbanas. En este sentido, es exigible al ámbito académico la incorporación a sus ámbitos curriculares de esta perspectiva; es una responsabilidad que hoy tiene la Universidad y ya no solamente desde la administración, sino también desde la propia ciudadanía tendríamos que reclamar una aproximación, una adaptación a las necesidades que hoy tiene la sociedad en relación con estos temas.





---

## Marco Aparicio

*Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Girona*

Voy a centrar mi intervención tomando los ejes que hemos planteado con la mesa, con el moderador, pero de manera, si me permiten, algo desordenada. Y es así por un motivo: en los ejes que nos planteaba Juli nos decía que analizáramos o que pensáramos en el espacio de la gestión de lo público y esa gestión pública durante el día de hoy se ha centrado mucho, con muchas y buenas razones, en el ámbito de lo local, el ámbito municipal, en las experiencias que se muestran, se desarrollan y se acompañan a menudo de políticas locales o de espacios de dimensión local. Y es cierto y evidente que reforzar esos ámbitos nos lleva a uno de los ejes fundamentales en las cuestiones que hoy debatimos.

Desde mi perspectiva de análisis, el ámbito del derecho constitucional me lleva a situarme más en la lógica del Estado y del Derecho que éste produce como herramienta de regulación, de conformación de la realidad. Es por ello que querría hacer una aportación más cercana a esta dimensión para enmarcar o vincularla a las cuestiones que han surgido relativas a la gestión cotidiana y a la gestión local.

Uno de los temas que nos planteaba Juli y que también hoy ha aparecido es el papel del Derecho y de los derechos en la convivencia. Creo que volver a pensar esa cuestión desde una perspectiva más general resulta necesario. En el caso de la gestión, de la regulación o de la propia comprensión de la convivencia creo que el Derecho está teniendo y ha tenido un papel esencial y determinante. Y casi podríamos decir que es uno de los puntos de partida sobre el cual después se empiezan a enlazar una serie de dinámicas con las que después se tiene que lidiar en los ámbitos locales. Me refiero, principalmente, a los efectos de la Ley de Extranjería.

La Ley de Extranjería crea y genera la categoría de inmigrante y crea más subcategorías, como la distinción entre inmigrante *regular* e inmigrante *irregular*, o los distintos momentos y distintos estatus en los que se encuentra el inmigrante en su recorrido legal: con autorización inicial, con primera renovación, con segunda renovación, con autorización per-

manente. Y estas categorías, que dotan de atributos a la persona frente al Derecho y frente al conjunto de la sociedad, parten de la propia ley, parte de una decisión política, de comprensión de las fronteras de una determinada manera, del régimen de entrada, de salida, de permanencia, etc.

Y considero que reflexionar sobre esta cuestión supone un punto de partida necesario. De hecho, en nuestro contexto, hasta hace bien poco nos hemos centrado fundamentalmente sólo en ese ámbito, esto es, en la discusión en torno a las cuestiones que tienen que ver con el régimen de extranjería, con la regulación legal del estatus migratorio, del conjunto de regulaciones, de restricciones, que afectan a las personas extranjeras en el ejercicio de sus derechos. Y, en cambio, nada o casi nada, en lo que tiene que ver no sólo con extranjería sino también cómo pensamos la convivencia, cómo pensamos un espacio público, el espacio de encuentro, en ocasiones de conflicto, etc.

Se trata de aspectos que hemos pensado muy poco; hemos estado viendo que pasan cosas más allá de las fronteras pero no las hemos reflejado en nuestra reflexión, ni académica ni política, en la mayoría de los casos. Por lo tanto, desde este punto de vista, hay dos campos, sobre los que yo pasaré muy rápido, pues no hay más tiempo: uno es la extranjería, porque sigue siendo necesario ya que no se puede hablar de convivencia, ni de *tolerancia*, ni tan siquiera de derechos, ni de cómo entendemos los espacios públicos, si no planteamos cuáles son, también, las premisas, los puntos de partida en los que se genera ese espacio de convivencia, de diálogo (de no diálogo), cuáles son las posiciones del pretendido diálogo, si son posiciones de igualdad, o, por el contrario, de desigualdad jurídicamente creada y constatada, etc. Por lo tanto, hay que hablar de extranjería o al menos hay que mencionarlo muy rápidamente.

En segundo término, hay que hablar de convivencia, pero en relación con un régimen de extranjería consolidado. Desde mi punto de vista, hablar de convivencia y de la gestión de la convivencia nos conduce a hablar de políticas de derechos encaminadas a la superación de dinámicas de desigualdad y de exclusión. Dinámicas de desigualdad que tienen una naturaleza más bien social (aunque no sólo), y dinámicas de exclusión que tienen una naturaleza más bien natural (aunque no sólo). Hablar de convivencia nos debe llevar a hablar de los mecanismos necesarios para superar tales dinámicas, que articulan las relaciones sociales en nuestro contexto, es decir, debemos hablar necesariamente desde el ámbito de las estructuras y no desde la comprensión de la migración y la convivencia como cuestiones adjetivas o de coyuntura. Debemos hablar, pues, de un modelo económico concreto y de una específica comprensión de la política y de la participación social. No podemos hablar de convivencia si no hablamos de un modelo de desarrollo económico, y socioeconómico, que determina en buena medida las pautas que se generan de esa convivencia y los intereses que subyacen.

Dicho esto y regresando al enfoque que quiero aportar, una de las preguntas más generales desde donde debemos partir es la referida a cuál ha sido y cuál es el papel del Derecho y del Estado en la convivencia, en la superación de esas dinámicas de desigualdad. Desde mi punto de vista, y lo avanzo como conclusión, fundamentalmente en el ámbito de la inmigración, el papel del Derecho ha sido afianzar, incluso crear, las

condiciones de esa desigualdad y de exclusión. No es, evidentemente, el único responsable; no se crea la dinámica de desigualdades y exclusión porque el Derecho las crea de la nada, pero el Derecho, en muchos ámbitos, y en éste de manera muy poderosa, tiene una responsabilidad muy marcada, por cuanto no sólo no las constata, sino que las consolida y las intensifica.

Desde la sociología nos dicen a los juristas, creo que con mucho acierto, que lo nuestro es más bien el «delirio del deber ser»: estamos siempre considerando el *deberser*, pues la regulación jurídica plantea las cuestiones en términos prescriptivos de lo que debe ser y muchas veces desde esos términos se aleja de lo que sucede en la realidad.

Esa necesidad de bajar a la realidad es, por lo tanto, absolutamente clave para los juristas. Pero me atrevería a decir que en extranjería se produce una rara inversión de los términos, porque somos los juristas (más bien el Derecho y su lectura realizada por juristas) quienes creamos, en cierta medida, no el deber ser sino la realidad misma: como he señalado, el Derecho crea la categoría del inmigrante, prefigura el contorno, conceptualiza y genera un discurso que va consolidando una serie de parámetros, de comprensión, de sentido común respecto a la diferencia que hay entre extranjeros y nacionales que está detrás de los debates que, desde mi punto de vista, hoy abordamos. Y además lo hace con efectos muy poderosos porque el Derecho en nuestras sociedades tiene la capacidad preformadora del discurso, un efecto pedagógico muy potente, una capacidad de generar consensos y sentido común.

Una muestra de ello es la legislación de extranjería, y la última reforma de la Ley de Extranjería de diciembre de 2009, un ejemplo evidente. Creo que esta reforma va justamente en esa línea: esta ley (reconociendo que tiene algunos aspectos que suponen una mejora respecto a la situación anterior en las condiciones de ejercicio de algunos derechos), en términos generales supone una nueva vuelta de tuerca en el proceso de restricción de los derechos. Y lo es incorporando un mensaje peligrosamente irresponsable, ya que, de manera consciente o inconsciente, la ley vincula la solución de la crisis con la restricción de derechos a los inmigrantes. En el momento en que se aprueba la reforma de la ley —diciembre de 2009— estamos en pleno debate sobre la profundidad de la crisis y la ley lo que hace, lo que presenta discursivamente, es que la salida de la crisis o una medida a la salida de la crisis pasa por la restricción de los derechos de los inmigrantes. Ese efecto pedagógico, desde mi punto de vista, es claro y preocupante.

El otro efecto pedagógico que ratifica la reforma del 2009 pero que toda la línea de extranjería lo viene haciendo, no sólo en España, sino en el conjunto de la Unión Europea de manera muy clara en los últimos tiempos, es que crea la figura del inmigrante como *otro*, distinto a los nacionales o comunitarios; y lo configura así, de una manera clara, a partir de la configuración de un régimen marcado por la excepcionalidad jurídica. La persona inmigrante es otra, porque es la única persona que puede ser internada, puede ser privada de libertad durante dos meses en relación con un procedimiento sancionador de tipo administrativo; es otro porque hasta la relación con sus padres se puede condicionar o articular con los intereses del mercado laboral. En la reagrupación familiar se establece que sólo se podrán reagrupar los padres mayores de 65 años

y sólo por inmigrantes en situación de residencia permanente. Mayores de 65 (bueno, ahora tendrán que cambiarlo cuando cambien la edad de jubilación), porque sólo los mayores de 65 ya no son una amenaza para el mercado laboral; luego, la relación de padres, la relación familiar varía, se modifica en función del criterio laboral, por un criterio de funcionalidad, de utilitarismo. Y eso sólo les pasa a los inmigrantes. Los inmigrantes, por lo tanto, son otros, distintos a nosotros.

Respecto a temas de padrón, el empadronamiento falso supone, según la ley, una infracción grave, algo que no sucede para nacionales; sólo el inmigrante se tiene que reiterar en su voluntad de recurrir en determinados ámbitos para tener asistencia jurídica. Y habría otros ejemplos.

Otra de las lógicas de la propia ley es la conversión de los derechos en obligaciones. Lo que podríamos dibujar como un derecho, por ejemplo el derecho a la vivienda (aunque muchas veces, de manera intencionada, ya no se habla de derecho de vivienda sino de políticas de vivienda), para un inmigrante se convierte en una obligación: sólo si tienes una vivienda digna puedes ejercer la reagrupación familiar. Y eso ratifica, consolida, prefigura la diferencia del otro y eso se articula mediante una herramienta jurídica.

Necesitaríamos más tiempo para seguir ahondando cómo esta cuestión ha sido ratificada además desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que en este terreno tiene un papel determinante, muy cuestionable y muy preocupante. Lo que hace el Tribunal Constitucional es justificar la restricción de los derechos de las personas extranjeras en función del peligroso criterio de si los derechos están más cerca o más lejos de la dignidad. Este es el parámetro de justificación de la restricción de los derechos que hace el Tribunal Constitucional, cuando, desde mi punto de vista, no hay ningún elemento en la Constitución que vincule, con mayor o menor intensidad, unos derechos u otros al principio de dignidad de la persona. Es más, el principio de dignidad se pone como pórtico de todo el título primero, el referido a los derechos. A mi juicio, el Tribunal Constitucional se inventa esta especie de *dignitómetro* que le permite discernir en función de si el derecho está más cerca de la dignidad para admitir más o menos restricciones en su ejercicio para los extranjeros.

Y no nos debe sorprender que, casualmente, el resultado de ese *test de dignidad* coincida con los intereses no de los inmigrantes, sino de la clase dominante, social y culturalmente. Así, resultan más cercanos a la dignidad los derechos civiles clásicos, y más lejanos los derechos sociales, es decir, son más cercanas a la dignidad aquellas necesidades que fundamentalmente preocupan a la clase dominante, y son más lejanas a la dignidad, necesidades que no están cubiertas y que preocupan a las clases y a los grupos social y culturalmente no dominantes. Eso hace el Tribunal Constitucional: legitima, naturaliza esa diferencia y lo hace con total contundencia e impunidad.

Voy al segundo bloque y voy a hacerlo de manera rápida. Me he referido a lo que hace la Ley de Extranjería, la propia concepción del Derecho en materia de extranjería y cómo ello incide directamente en la comprensión del marco de convivencia. El segundo paso nos lleva a cómo pensamos el marco de convivencia.

Primero hay que pensar que partimos de una especie de *pecado original*. Se trata, como hemos visto, de que el punto de partida sitúa el marco de convivencia en una situación de poder desigual, profundamente desigual, jurídicamente desigual y socialmente consolidado y normalizado como tal. Para resumir esa idea, los inmigrantes son distintos porque tienen derechos distintos, y no es al revés. Normalmente el Derecho, en el marco de un Estado que se pretenda social, responde a situaciones distintas otorgando derechos distintos para reequilibrar diferencias sociales de partida. La construcción de la figura del inmigrante, en nuestro ámbito de lo jurídico, hace justo lo contrario: son distintos porque tienen derechos distintos y esos derechos distintos son los que acaban construyendo esa diferencia.

Respecto a la convivencia, tenemos otros elementos jurídicos para pensarla de otro modo. En el caso del sistema jurídico español, tenemos el art. 9.2 de la Constitución, que es poderoso y que, seguramente por ello, muchas veces no se cita y por ello debemos reivindicarlo. Dice lo siguiente: impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas. Habla de individuos y de grupos, elemento fundamental en todo debate donde los grupos desaparecen o se subordinan a determinadas dinámicas, y habla de la obligación de hacer real y efectiva la igualdad y la libertad en las condiciones de participación social, cultural y económica.

Ese debería ser el punto de partida jurídico, jurídico-constitucional, de la convivencia. Y obliga a orientar todas las actuaciones en materia de políticas públicas, y evidentemente en materia de comprensión y aplicación de los derechos, en la defensa de los grupos y de los individuos para la realización efectiva de la libertad y de la igualdad. Estamos hablando, por lo tanto, de la construcción de una democracia verdaderamente inclusiva. Es tan sencillo como preocuparnos porque quienes están afectados por las decisiones puedan participar en ellas en condiciones medianamente equiparables. Eso que es tan sencillo de decir está muy lejos de lo que política y jurídicamente estamos haciendo en la actualidad.

Esa convivencia nos lleva a un terreno también difícil. Oportunidades como la de estas jornadas, que ofrecen la oportunidad de poder hablar de estas cuestiones, lo que hasta ahora no ha sido muy frecuente, también incorporan una tensión o tienen una contradicción, o al menos a mí me la provocan. A veces, este tipo de espacios de discusión, aunque depende evidentemente de cómo se planteen, pueden estar coadyuvando, favoreciendo, un lenguaje de diferenciación esencialista de lo cultural. Ese esencialismo de la diferencia aparece muchas veces cuando reivindicamos la necesidad de la igualación de lo cultural y cuando reivindicamos que no sólo se trata de la cuestión social, sino que también incide directamente en la diferencia social una serie de pautas y de parámetros que están culturalmente ratificados y consolidados. Existe una tensión, al menos yo así la siento, y considero que es necesario ubicarse en ella y ver cómo uno se posiciona para no caer en una dinámica de fijismo cultural, de esencialismo de la diferencia y de comprensión de las culturas como realidades estancas, separadas y estáticas.

Lo anterior nos lleva a la cuestión de la *tolerancia*, discutida esta mañana. Personalmente, lo que me preocupa más del término tolerancia es que

normalmente implica una idea que parte de esa naturaleza estática, fija y separada de las culturas; es desde una cultura que se tolera a las otras, incluso cuando se quiere hacer el esfuerzo de replantearse lo que quiere decir «tolerar». Durante mucho tiempo, las diferencias se han explicado, justificado, en términos biológicos, racistas, como se ha hecho también desde el patriarcalismo con la diferencia entre hombre y mujer. Pero ahora, no avanzaríamos mucho si siguiéramos manteniendo esa misma lógica de las separaciones, sin pensar los espacios de convivencia desde la existencia real de distintas aproximaciones y espacios culturales, pero no desde su comprensión como realidades separadas en oposición. Es peligroso si lo hacemos a partir de un discurso determinado de derechos, de una idea de dignidad con la que muy a menudo se construye ese juego de tolerar, de permitir la diferencia subrayando siempre que la identidad debe subordinarse a la dignidad. Ese discurso de que lo colectivo no puede poner en duda los derechos individuales, y entre ellos, claro está, los derechos civiles clásicos, y mucho menos los derechos políticos y sociales.

Puede ser necesario seguir empleando el criterio de la dignidad de la persona, pero sin dejar de lado que todo depende de cómo se defina y de quién defina qué es «dignidad».

Volviendo a la tensión que he querido mostrar: esa percepción de que la dimensión cultural es importante se debe tratar y es determinante en el espacio de la convivencia, pero también es imprescindible pensar que el encuentro, el conflicto de las dimensiones culturales se refiere a la tensión entre determinadas prácticas, que podemos llamar si queremos de tipo cultural, pero que no se refiere al choque de las culturas como un todo, como realidades separadas que colisionan de manera integral. La colisión y la negociación, el diálogo y la tensión, son distintas cuando se perciben en términos de prácticas más que en términos de globalidad de espacio cultural.

Porque, si no, lo que generamos es el atrincheramiento cultural, del cual somos tan o más responsables quienes estamos en la posición dominante como quienes se articulan grupal e individualmente en esas *otras* identidades. Decía Bauman, si no recuerdo mal, que los triunfadores no necesitan comunidad, que la comunidad, en buena medida, es una respuesta a dinámicas de desigualdad y de exclusión.

Todo esto sólo es el marco de reflexión que creo que nos debería servir para iniciar el debate sobre la convivencia. Termino con la cita de una nota que leí en el periódico hace aproximadamente un año, que me sirve para ejemplificar lo comentado sobre la trinchera cultural y de cómo pensar los espacios de convivencia. Lo expresaba una mujer que lleva 25 años en Vic, aquí en Catalunya, madre de dos hijas nacidas aquí y que trabaja como enfermera en el Hospital General de Vic. Concretamente decía: «Antes no suponíamos un peligro pero ahora entre el mensaje hipócrita de Anglada y la crisis, las cosas han cambiado. Si Anglada llegara a ser a alcalde, me plantearía incluso ponerme el velo, prenda que nunca utilizo». Creo que expone bastante bien cómo los elementos que son vistos como identitarios, deben entenderse en el contexto de las relaciones, de las relaciones de poder, y en función de ello podemos acercarnos con mejores condiciones al debate sobre la convivencia, sin desgajar la dimensión económica, social y jurídica, pues de lo contrario difícilmente podremos avanzar de manera constructiva.

---

## Barbara Schramkowski

*Profesora asociada, Universidad Católica de Friburgo, Alemania  
Trabajadora de Cáritas*

Como provengo de Alemania, mi tarea es aportar el punto de vista alemán y me gustaría empezar con una breve explicación de la situación y la política migratoria alemana, aportar algunas experiencias acerca de la gestión de la diversidad y comentar algunos retos a los que nos enfrentamos y que son muy similares a los aspectos que ya se han planteado a lo largo de este día.

En Alemania, la inmigración empezó en los años setenta y, por lo tanto, desde hace muchos años es un país multicultural. Una gran parte de las personas *inmigrantes* ya pertenece a la segunda, tercera e incluso cuarta generación y tiene la ciudadanía alemana. Por consiguiente, ya no son ni extranjeros ni inmigrantes sino que fueron sus padres o abuelos los que inmigraron; por esta razón, hablamos de personas de origen inmigrante cuando nos referimos a este grupo tan heterogéneo. También las estadísticas tienen en cuenta esta variable. Actualmente, una quinta parte de la población tiene este origen. Entre los adolescentes casi una tercera parte es de origen inmigrante, y entre los niños menores de seis años esta cifra llega a un 40%.

### Política migratoria

Lo que llama la atención es que Alemania, pese a tener una tasa significativa de inmigración, durante muchos años a nivel político se negaba a ser un país de inmigrantes. Y un país que no se reconoce como país receptor de inmigración no tiene por qué establecer una política migratoria. Por consiguiente, hasta el año 2001 no hubo ninguna política coherente con la situación. Además, muchas veces los discursos políticos acerca de la inmigración tenían (y lamentablemente aún tienen) un impacto bastante negativo: se exige una asimilación cultural y se habla más bien de déficits de integración dejando de lado los logros. Se acenúan los problemas con el alemán o se dice que «los inmigrantes no se integran», etc. Además, se suelen vincular ideas como delincuencia e inmigración o terrorismo e islam, desafíos sobre los cuales ya hemos hablado a lo largo de esta jornada.

Una consecuencia de la falta de una política adecuada y de la falta de reconocimiento de la presencia de los inmigrantes como una normalidad es la baja participación de una gran parte de éstos en diferentes sectores y menos acceso a oportunidades, siempre en comparación con las personas de *origen* alemán. Estos problemas se hacen evidentes, por ejemplo, en la formación escolar: los jóvenes de origen inmigrante tienen peores resultados escolares, también hay una tasa mayor de jóvenes que dejan la escuela sin obtener el título. Entre otras cosas, la tasa de inmigrantes con un trabajo bien remunerado o con un título universitario es mucho más baja, y la tasa de paro es dos veces más alta.

Hace cinco años, el Estado admitió por fin públicamente que Alemania era un país de inmigrantes y que era necesario por parte del gobierno asumir una responsabilidad al respecto y establecer asimismo una política adecuada. Después de mucha polémica en el ámbito político sobre la propuesta de ley y la necesidad de la inmigración, a principios del 2005 entró en vigor una ley migratoria y se creó un Ministerio de Asuntos Migratorios.

Un gran cambio debido a esta nueva ley es que desde enero de 2005 se ofrecen cursos de integración: cada inmigrante, cuando llega a Alemania, tiene tanto el derecho como la obligación de participar en un curso de integración. Estos cursos constan de 600 horas de aprendizaje del idioma alemán y 30 horas de orientación. Esta parte del curso tiene por objetivo transmitir conocimientos sobre la vida cotidiana, la legislación, la cultura y la historia de Alemania. Además, se aprenden aspectos como el funcionamiento del sistema escolar y social, etc.; los participantes reciben muchos consejos en cuanto a sus procesos de integración (búsqueda de trabajo, reconocimiento de sus títulos profesionales, etc.).

Se quiere hacer llegar a los recién llegados el mensaje: «queremos apoyar tu integración desde el primer momento», y a un precio más bien simbólico —1 euro por hora. Para hacer posible la participación de distintos grupos de personas, se ofrecen cursos por la mañana y por la tarde. Existen asimismo cursos para mujeres con hijos, las cuales tienen la posibilidad de dejar a sus hijos en un taller infantil que se ofrece a la misma hora y en el mismo lugar.

### **Apertura intercultural: un reto para todos los sectores**

Hay muchos ámbitos en los cuales se nota que los alemanes aún no aceptan a las personas de origen inmigrante como ciudadanos iguales. Frecuentemente, se habla más bien *sobre* ellas y sus problemas y sus (supuestas) necesidades en vez de hablar *con* ellas acerca de cómo se puede gestionar la convivencia en una sociedad heterogénea respecto a orígenes étnicos.

Esta tendencia se observa, por ejemplo, en el ámbito del Trabajo Social, el sector que más conozco porque soy trabajadora social. Muchas veces los trabajadores *alemanes* planifican los proyectos de integración sin la participación de personas de orígenes diversos. Además, a menudo me doy cuenta de que una parte de los trabajadores sociales suele vincular ideas más bien negativas a las personas de origen inmigrante. Estas son vistas (supuestamente) como personas más problemáticas, o se supone que es difícil trabajar con ellas. Incluso, en muchas instituciones y servicios sociales llama la atención el hecho de que son las personas de



origen inmigrante las que acuden con menos frecuencia a estos servicios y, por parte de las instituciones, tenemos que preguntarnos a qué es debida esta baja participación.

Debido a estas tendencias hablamos mucho (no solamente en el sector del Trabajo Social sino también en otros sectores como la Administración pública) de la necesidad de una apertura intercultural en el ámbito institucional.

Esta apertura requiere, entre otras cosas, una reflexión acerca de las siguientes cuestiones para averiguar por qué las personas de origen inmigrante acuden menos a los servicios con el fin de modificar las líneas de trabajo: ¿Es debido a que no conocen los servicios que ofrecemos? ¿O es porque los servicios ofrecidos no son adecuados, no satisfacen sus necesidades? ¿No se atreven a venir porque se enfrentan, quizás, a un cierto rechazo? Con ciertas medidas como el aumento de compañeros de origen inmigrante en los servicios o jornadas de formación en interculturalidad y diversidad intentamos favorecer los procesos de la apertura intercultural.

En este contexto también hay que reflexionar acerca de los propios prejuicios de las personas que trabajan en las instituciones y servicios. Como si fuera normal, solemos pensar en las categorías *alemán e inmigrante* o *personas de origen inmigrante* pese al hecho de que muchos *inmigrantes* nacieron en Alemania y tienen la ciudadanía alemana. Sin embargo, por el color de la piel o el acento, aún se perciben a menudo como extranjeros, diferentes y, por lo tanto, muchas veces no se sienten *alemanes*.

## Racismo cotidiano

Así pues, vemos que cuando se habla de la integración es imprescindible enfocar también actitudes y comportamientos de la sociedad receptora. Un fenómeno que quiero subrayar al hablar de la cohesión social y de buenas prácticas de integración es el *racismo cotidiano*. Digo *cotidiano* porque con el término racismo se suele asociar violencia o ataques por parte de personas de la extrema derecha contra personas con apariencia extranjera. Pero frecuentemente no se tiene en cuenta el rechazo y la discriminación no tan evidente que una gran parte de los inmigrantes experimenta en el trabajo, los centros escolares, las instituciones públicas, la vecindad, los centros de salud, etc.

Voy a leer una cita de una joven de origen ruso que entrevisté en Alemania hace cinco años. La joven, que llevaba doce años en Alemania y tenía la ciudadanía alemana, dijo: «Me siento integrada en un 60%; en un 40% no realmente. Me siento integrada en la vida cotidiana al 100%: no tengo problemas con el idioma, ni para ir al médico, ni al ayuntamiento, etc., en general me encuentro muy bien. Sin embargo, ser aceptada por la gente es otra cosa y este es el 40% restante que me hace sentir como una persona diferente, forastera y como una persona de segunda clase».

Otra chica de origen turco también explicó muy bien lo que es este racismo cotidiano que se nota en muchos ámbitos: «Nunca he experimentado una vivencia fuerte, es decir que alguien me golpeará por ser extranjera, tampoco puedo decir que los alemanes me traten mal, pero a mí me hacen notar que soy diferente; no quiero generalizar porque tengo muchos amigos alemanes pero en general hay una cierta distan-

cia, ellos tienen su opinión y frecuentemente se nota una cierta antipatía en contra de los extranjeros, se piensa que ya hay suficientes». Quiero enfatizar que la chica nació en Alemania y tiene la ciudadanía de este país. Sin embargo se denomina a sí misma extranjera porque se da cuenta de que los demás la perciben así.

Es evidente, hablando de integración, que debemos remarcar que se trata de una tarea tanto de las personas de origen inmigrante como de los autóctonos. Tenemos que reflexionar sobre cómo podemos superar estas líneas de separación o estas imágenes de un *nosotros* y un *ellos*, estas categorías que se han ido generando, como explicó Marco, a partir de esa ley de extranjería.

## Creciente rechazo hacia el islam

Desde hace algunos años en Alemania, al igual que en otros países, el rechazo hacia la población musulmana se ha hecho muy evidente y es cada vez más fuerte. Antes eran los extranjeros las personas mal vistas, y hoy se focaliza en los musulmanes y se suele vincular delincuencia y falta de integración con este colectivo.

Justo la semana pasada escuché una entrevista a una autora alemana de origen turco. Esta mujer dijo que estaba perfectamente integrada según los criterios por los que solemos clasificar la integración: paga sus impuestos, tiene un buen nivel de formación, trabaja, tiene sus amigos, su vivienda en Alemania. Sin embargo, decía que pensaba a veces en irse de Alemania a otro país porque no quería que sus hijos crecieran en un entorno tan hostil por su orientación religiosa.

Esta entrevista me llamó la atención porque es una mujer perfectamente integrada la que afirma una cosa así, además decía que entre sus amigos había más que pensaban del mismo modo. Esta tendencia me preocupa y, por lo tanto, hay que enfocar este racismo cotidiano que esta mujer experimenta. Para terminar con este tema, quiero poner el ejemplo de un joven de origen turco nacido en Alemania y que está perfectamente integrado si consideramos los criterios generales de integración. Dice que es alemán porque tiene la ciudadanía y que la obtuvo para tener los mismos derechos: «Tengo la nacionalidad alemana y me dijeron: «ahora, tú eres alemán»; pero no me siento ni un poquito alemán».

## Plan Nacional de Integración

Para dar un último ejemplo positivo del contexto alemán quiero mencionar que tenemos un Plan Nacional de Integración que se elaboró con la canciller Angela Merkel, con representantes del gobierno central, de las comunidades autónomas, de los sindicatos, de las asociaciones de inmigrantes, de los medios de comunicación, de las escuelas, de las guarderías, etc. En conjunto, se elaboraron propuestas que se han incluido en este Plan Nacional de Integración. Asimismo, entidades de bienestar como Caritas, donde trabajo, firmaron unos compromisos acerca de las medidas incluidas en el Plan Nacional de Integración y, en el caso de Caritas, se comprometieron a aumentar la tasa de inmigrantes en sus proyectos y servicios.

## Conclusiones

Con todo ello, parece que se van realizando diversas actuaciones aunque aún queda un camino muy largo, considerando las asociaciones que aparecen de manera espontánea sobre la inmigración: muchos *alemanes* piensan, en un primer momento, que los inmigrantes son problemáticos, diferentes por su cultura, y no se percibe lo que tenemos en común. Por lo tanto, nos enfrentamos a muchos retos para ayudar a la convivencia en una sociedad con tanta diversidad.



---

## CONCLUSIONES

Carlos Giménez

Juli Ponce



---

## Carlos Giménez

*Catedrático de Antropología Social. 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.*

**M**e gustaría enfatizar algunos puntos de convergencia, algunos ítems a los que una y otra vez hemos hecho referencia pero también, como se ha dicho, indicar aquellas fronteras donde veo que ahora está la cuestión.

**Primer punto.** Siguiendo la idea de Barbara, estamos, efectivamente, ante un gran reto: la gestión de la diversidad y la gestión de la convivencia; es un reto por el aumento de las desigualdades, por los intentos de desmantelamiento del Estado del bienestar, por las actitudes y crecimiento de las actitudes xenófobas, por la manipulación de los políticos conservadores, etc. Está claro que el mundo y España tienen ese reto. Desde el punto de vista de las migraciones, pero incluso desde un punto de vista más amplio que las migraciones, desde el punto de vista de la gestión de la diversidad cultural, me parece que la crisis económica y la trayectoria política de los últimos años en Europa y en España actúan como un velo que nos impiden ver que estamos en una fase completamente diferente.

Creo que muchas cuestiones están superadas, y como un punto de provocación en este apartado de conclusiones diría que no sé si somos conscientes de que hace falta una mente nueva para pensar de una manera nueva. Esto no quiere decir dejar de mantener muchas cuestiones anteriores, como, por ejemplo, la acogida de inmigrantes, que todavía es muy importante pero ya no es decisiva. Y no hablo sólo de inmigración, hablo en general, ya que estamos actualmente en una situación diferente. A 1 de enero de 2010 el INE da la cifra de 862.000 menores de 16 años con un padre o dos extranjeros en España. Yo quiero para esos cientos de miles de niños y niñas exactamente lo mismo que para mis hijos, pero eso no va a ocurrir. No veo ni al Estado, ni al gobierno, ni a los alcaldes, ni a los teóricos dispuestos a decir que tenemos que evitar esta situación de diferencia. La verdad es que vamos hacia una discriminación colosal.

**Segundo punto.** Para afrontar ese reto necesitamos una noción más exigente de convivencia. Esta mañana se ha planteado que la gente tiene claro qué es la convivencia; convivimos bien, nos llevamos bien en

el barrio, no hay peleas, en el colegio no hay incidentes. Algunos de los presentes en la sala saben que desde hace años reflexiono sobre este punto. Creo que estamos confundiendo la convivencia en general con la coexistencia.

Me parece que hay diversas formas de sociabilidad humana; la hostilidad, —acaba de mencionarla ahora mismo Barbara, con esa mujer alemana que no quiere un ambiente hostil— es el peligro, es lo que hay que evitar. La coexistencia está muy bien, es no agresión, es simultaneidad en el espacio y en el tiempo, pero me parece que eso no es convivir.

Si tomamos el tema religioso, hay convivencia cuando todas las actitudes, incluida la agnóstica y la atea, no sólo están reconocidas y toleradas sino que interactúan entre ellas; es decir, podemos estar con gente diferente cenando un sábado y se produce un diálogo cívico, pero cuando en la mesa alguien dice «yo no soy creyente, tú sí» se produce una forma de hablar explosiva. Qué decir de la integración política, de ser de izquierdas... cuando a veces la derecha tan retrógrada y tan conservadora que tenemos no responde con la misma tolerancia. Así que me parece que estamos coexistiendo y me parece que lo que está pasando es un cambio mundial. Este mismo simposio debería llamarse: «¿Coexiste la gestión de la coexistencia?». En inglés dicen *pacifcoexistence* o *to live together with*; en Canadá hay textos que hablan de *conviviality*, porque es otra cosa. En francés se hablaba de cohabitación, pero ahora es *convivialité*, lo cual es diferente, porque la convivencia es relación, interacción. Creo que ha habido muy buenas reflexiones: lo que falta no es sólo respeto pasivo sino respeto activo, es decir, interacción, interés por el otro, mezcla.

Y si se entiende así la convivencia, mi otra reflexión de diálogo sería —y creo que entonces aparece todo un mundo casi virgen en la intervención social de la administración local— las normativas. Los juristas están aportando muchísimos artículos críticos sobre el hecho de que la convivencia, entre otra de sus muchas dimensiones, tiene una dimensión normativa y ahora mismo se está abordando el tema de las ordenanzas municipales. Sin embargo, me parece que hemos discutido poco, por ejemplo, el tema de la chica del hiyab en Madrid, la primera y la última del Escorial. Cuando el Sr. Pedro Núñez Morgado era el defensor del menor de la Comunidad de Madrid, este me comentó que en un colegio católico concertado del Escorial una niña, creo que marroquí, llevaba cinco meses sin ser escolarizada (no voy a decir su nombre porque hay una convención de derechos del niño que dice que hay que guardar la intimidad). La madre superiora decía que vestía sorprendente, completamente velada con túnica, que no podían tolerar el velo por el ideario del centro. Le pedí ver el ideario y ¡era del siglo XIX!

Vamos a no generar normativa, pero ¿quién va a generar la normativa? Alguien en su despacho, ¿no? Yo creo que vamos a ver cuáles van a ser los procesos de participación y diálogo ciudadano para generar normativas, no por *normar* el mundo sino porque convivencia, entre otras de sus muchas dimensiones, es normativa conocida, aceptada, respetada, cambiada, adaptada, pero aquí nos falta mucha gente interesada en ello.

**Tercer punto.** Reto, exigencia en la convivencia. Creo que hay que elaborar un decálogo, unos puntos, los cuales se han ido enumerando a lo largo de la jornada, que hay que tener en cuenta si se quiere gestionar



bien la diversidad cultural; y bien significa democráticamente, éticamente según los derechos humanos, de una manera participada y con eficacia. ¿Cómo se gestiona?

Quiero hablar de cuatro aspectos. El primero es, y lo voy a decir en catalán, *tota la diversitat*; es decir, para gestionar bien la diversidad, en primer lugar hay que tenerla toda en cuenta, no sólo la de los inmigrantes. Porque entonces ya empieza el truco: «En el colegio hay personas con cultura diferenciada», ¿pero tú no te das cuenta que también la tienes?; «Es gente que viene de un lugar muy exótico», ¿pero tú qué te has creído?, antropológicamente todo el mundo es exótico. Entonces, ¿cómo se puede trabajar la diversidad en un barrio de L'Hospitalet, cuando está lleno de inmigrantes nacionales (de Murcia, Palencia, etc.)? ¿No vamos a tener en cuenta esa diversidad también? ¿Cómo se puede hablar de interculturalidad sin hablar del pueblo gitano?

Segundo, hay que superar la cuestión de que la inmigración daña el diálogo interreligioso o la concepción de las religiones; hay que superarlo ya, porque si no el juego está en extranjerizar las cuestiones.

El tercer aspecto: ligar la gestión de la diversidad a la problemática social. Si no hablamos de infraestructuras, calidad de vida, desarrollo local, vivienda, derecho a la vivienda, empleo, al mismo tiempo que se gestiona la diversidad, estamos en el culturalismo, en el esencialismo, lo que un multiculturalista inglés llamó «maravilloso aditivo étnico»: le das unas gotitas de actos interculturales, un poco de cuscús, tortilla de patata y la cosa nos queda para las clases medias europeas estupendamente. Eso no sirve para nada; hay que trabajar desde la economía política en relación con la cultura.

Respecto a los derechos, si no podemos abordar las cuestiones de cuáles son las necesidades de la población inmigrante y qué pasa con la vivienda, y si hay que hablar de la vivienda, lo primero es el derecho, marcado por la Constitución, después consta la población en su conjunto y en ese contexto podemos hablar de las problemáticas. En las ONG falta un lenguaje de derechos; en los discursos de los documentos de las ONG se habla poco de derechos, se habla mucho de demanda, solidaridad, cooperación; todo eso es fantástico, pero falta el lenguaje de los derechos, el enfoque de los derechos. En varias ponencias se ha hecho referencia a ello, como en el caso de Marco Aparicio; pero falta mucho por hacer en este terreno, porque si los propios elaboradores de leyes, si los propios legisladores, con el derecho están, como él dice, creando la diferencia, creando la categoría tenemos un trabajo enorme desde el punto de vista de los derechos.

Y cuarto y último (y esto es a lo que me dedico): tenemos que lograr que el concepto, que la perspectiva de la interculturalidad sea adecuada. Aquí hay un debate, yo no lo puedo abordar. Mi posición es frente a Giovanni Sartori, frente a José María Aznar y frente a alguna de las declaraciones de Angela Merkel. El interculturalismo es un complemento crítico al multiculturalismo, pero el movimiento multiculturalista es positivo. Aquí está el debate, porque hay gente que lo que quiere es tirar el multiculturalismo para predicar una supuesta interculturalidad. Yo creo que el interculturalismo es un proyecto sociopolítico, ético, es una utopía pero también es un proceso, una meta, un método; entonces, ¿en

qué consiste?, ¿qué es lo que aporta fundamentalmente? Lo ha dicho Ramoneda y lo han dicho distintos ponentes: ya no basta el respeto a la diversidad, además del respeto a la diversidad tiene que haber un respeto dentro del marco común que nos une, ya sean derechos humanos, un Estado-nación, una Constitución; en un marco común hay una diversidad y esa diversidad se debe respetar porque se acepta este marco común. Si no ponemos ese énfasis, el excesivo diferencialismo del respeto pasivo se fragmenta y al final exagera la diferencia.

**Cuarto punto.** La clave está en la perspectiva ciudadanista. Creo que hoy se ha abordado muchas veces y estoy completamente de acuerdo en que sí tiene sentido plantear la integración como cohesión, la convivencia como auténtica convivencia, no como coexistencia, la interculturalidad como un terreno común. Me parece que el horizonte mundial es trabajar por una nueva ciudadanía, una nueva ciudadanía que trabaje el avance de la ciudadanía jurídico-política, al mismo tiempo que la ciudadanía social o cívica o de residencia, aquella que no exige ni siquiera reconocimiento jurídico-político. Y digo al mismo tiempo porque el juego conservador va a ser ciudadanía social para los débiles y ciudadanía jurídico-política para los de siempre.

Finalmente quería plantear algo sobre la importancia de la dimensión local en la que estamos trabajando. Hay una vuelta al comunitarismo, a la perspectiva comunitaria, al trabajo comunitario en barrios, a la participación de toda la comunidad. Me parece fundamental porque ahí es donde se cose esta convivencia, no se puede hacer sólo con estados e individuos. Con esto no quiero tomar posición definitiva entre liberales y comunitaristas, no quiero idealizar el comunitarismo. Quiero decir que hay que afirmar que todos pertenecemos a varios grupos, a varias comunidades y tenemos también que darle importancia a esas pertenencias comunitarias, no sólo como quieren los neoliberales, a una relación de supuesta libertad individual frente a un Estado que les va a proteger. Parece que la jugada viene por «nosotros sólo aceptamos a las personas, ustedes destrozan la sociedad porque enfatizan los grupos, las culturas etc.». Creo que por ahí viene la jugada ideológica frente a ese sumemos pero no restemos, por su puesta en libertad y derechos individuales, pero también por su respeto por las pertenencias lingüísticas, religiosas, comunitarias, etc.

---

## Juli Ponce

Catedrático acreditado de Derecho administrativo,  
Universidad de Barcelona

**T**ras un intenso e interesante seminario, debemos ahora intentar extraer algunas ideas desarrolladas en el mismo. El punto de partida imprescindible ha de ser la constatación de que en España, en general, y en Cataluña, en particular, se están desarrollando plurales y destacables esfuerzos por parte de las distintas administraciones públicas y del tercer sector para intentar gestionar de la forma más adecuada posible la convivencia en nuestra crecientemente compleja sociedad, como ponen de relieve las experiencias y buenas prácticas explicadas. Dicho esto, parece evidente que, sin caer en estériles pesimismo, no vivimos en el mejor de los mundos posibles, como les gustaría creer a algunos doctores Pangloss, y la grave crisis económica bajo la que se escriben estas líneas puede implicar una evolución preocupante en algunos aspectos.

Mi enfoque se dividirá en tres apartados. El primero destinado a efectuar algunas reflexiones sobre la política (en terminología inglesa, *politics*). El segundo dedicado a las políticas públicas (*policies*) y la gestión pública. Y el tercero, al derecho y a los derechos implicados en la convivencia en nuestras ciudades.

### Política, convivencia, crisis

Desde la perspectiva de la política, entendida como el proceso social mediante el que las personas luchan y se distribuyen el poder, el seminario ha puesto de relieve, en mi opinión, que existe una tendencia a la instrumentalización de la convivencia y la inmigración en esta lucha. Esta tendencia, transversal a los distintos partidos políticos (aunque como es evidente, acentuada en alguno de ellos), supone una alimentación simbólica del *miedo al otro*, de la *mixofobia*, utilizando la expresión de Bauman (2007), como, por ejemplo, la polémica referida al padrón municipal en distintos ayuntamientos españoles ha puesto de relieve<sup>1</sup>. No existe ninguna indicación de que tales tendencias vayan a disminuir en el futuro inmediato, por mucho que lo podamos lamentar, aunque conozcan, en función a veces de los calendarios electorales y otros factores, episodios más o menos álgidos<sup>2</sup>.

1. Así, el caso de Vic en Cataluña o el de Torrejón de Ardoz, en Madrid.

2. En el caso de la negativa a empadronar a extranjeros en situación irregular, la Abogacía del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado acabó, de momento, con la polémica al responder a la consulta del Ayuntamiento de Vic en el sentido de reafirmar la obligación municipal de empadronar a los extranjeros aunque no cuenten con un pasaporte con el preceptivo visado, sentando la interpretación que deba darse al art. 15 de la ley 7/1985. Ahora bien, continúa abierta la discusión sobre si sería conveniente o no en el futuro modificar la regulación del padrón municipal, para que éste dejara de ser lo que es hoy en día: un registro de las personas que efectivamente viven en el municipio.

El informe de la Abogacía del Estado es consultable en: [http://www.el9nou.cat/complements/11316\\_1825.pdf](http://www.el9nou.cat/complements/11316_1825.pdf) (última visita 1 de marzo de 2011)

Véase igualmente, el informe elaborado por los servicios jurídicos de la FEMP sobre el mismo tema:

[http://www.femp.es/files/11-467-fichero/InformeFEMP\\_Empadronamiento%20\(2\).pdf](http://www.femp.es/files/11-467-fichero/InformeFEMP_Empadronamiento%20(2).pdf) (última visita: 1 de marzo de 2011).

La crisis económica en curso está trayendo a primer término también la cuestión de qué tipo de recortes sufrirá nuestro Estado social y cómo se repartirán los costes y beneficios de los mismos entre la población, incluyendo, naturalmente, la población inmigrante. En el momento de escribir estas líneas, el debate sobre este punto está encima de la mesa, y el Síndic de Greuges ha subrayado en su informe al Parlamento de Cataluña de 2010 que «la aplicación de los criterios de racionalidad económica en la programación de la enseñanza no puede ir en detrimento de la equidad en la educación. El derecho a la educación en igualdad de oportunidades ha de ser protegido por los poderes públicos», lo que implica, como señala el propio Síndic, —en relación con distintas alternativas que analiza referidas a la supresión o agrupación de ofertas en centros o en barrios, la diferenciación de centros según su oferta de ESO-FP o ESO-Bachillerato, la sustitución o la falta de provisión de ofertas de enseñanza postobligatoria presencial por ofertas de enseñanza a distancia o la ralentización de la provisión de oferta pública en la etapa de 0 a 3 años— que los impactos de los criterios de eficiencia y economía en relación con el derecho a la igualdad educativa (al generar mayor nivel de desigualdad, incluida una mayor segregación escolar sobre el territorio) deban ser ponderados cuidadosamente<sup>3</sup>. Y —añadimos nosotros— también implica que en función de la decisión adoptada, de su justificación y de su afectación del derecho a la educación (art. 27 CE), en conexión con la igualdad (art. 14 CE, relacionado con el art. 9.2 CE), la aplicación de los mismos pueda ocasionar una vulneración de este derecho, defendible judicialmente.

En definitiva, y extrapolando el anterior razonamiento en general, si bien creemos que no es posible sostener que el nivel de prestaciones asociado a los derechos sociales sea siempre y en cualquier caso intocable, también lo es que la política de reducción o eliminación de prestaciones basada en la eficiencia y en la economía deberá contener una *cuidadosa evaluación* de por qué no es posible seguir con el mismo nivel de prestaciones o, siendo posible, la *justificación* de por qué se considera que los principios de eficiencia y economía demandan una reducción o eliminación de prestaciones y el respeto del principio de *confianza legítima*, así como una *fundamentación* de la ausencia de afectación del mínimo vital indispensable protegido por los derechos implicados<sup>4</sup>.

3. Síndic de Greuges. *Informe al Parlament 2010*. P. 92 y s. Consultable en: <http://www.sindic.cat/es/page.asp?id=20>

4. Sobre este mínimo vital o existencial, véase, por ejemplo, Carro Fernández-Valmayor, J. L. «Derechos fundamentales socio-económicos y prestaciones esenciales». *Derechos fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*. Vol. I. El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008. P. 377 y s.

Una exposición más en detalle de lo apuntado puede consultarse en Ponce Solé, J. «Criterios de eficiencia y economía, crisis y Derecho Administrativo». Comunicación presentada al V Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, febrero de 2011, de próxima publicación y consultable en: <http://www.aepda.es/AEPDAPublicaciones-84-Actividades-Congresos-de-la-AEPDA-VI-CONGRESO-DE-LA-AEPDA.aspx> (última visita: 1 de marzo de 2011).

## Políticas públicas, gestión pública, convivencia e integración

Si pasamos de la política a las políticas públicas, es decir, al conjunto de decisiones públicas referidas a un sector concreto de actividad y a la gestión pública, este cambio de registro nos permite *bajar al suelo* y analizar, específicamente, qué se ha hecho, se está haciendo y qué se puede hacer en el futuro para garantizar la cohesión social.

Como se ha puesto de relieve a lo largo del seminario, las políticas públicas y la gestión pública dirigidas a la garantía de la convivencia y de la integración tienen un fuerte componente local (Odón Elorza, Josep Ramoneda) y transversal (José María Contreras, Josep Maria Lahosa). Del conjunto de temas analizados, pueden destacarse como cruciales los siguientes sectores de actuación (pública y público-privada):

## La gestión de la diversidad religiosa

Contreras y Lathion han destacado en sus intervenciones este aspecto, con referencias a la polémica sobre los minaretes en Suiza y a los fenómenos NIMBY por la construcción de lugares de culto en el Estado español.

Es indudable que una adecuada regulación de la cuestión (Ponce, 2010) y una pertinente gestión pública puede ayudar a hacer efectivo el derecho a una buena administración en relación con el derecho a la libertad religiosa y los derechos de terceros (vecinos, etc.). Pero tal regulación y gestión sólo existirán si hay una sensibilidad previa sobre el tema, como la que desprende el informe británico de 2005 del Office of the Deputy Prime Minister titulado *Diversity and Equality in Planning*, al señalar, por ejemplo, que «las políticas de planeamiento que no tienen en cuenta las concentraciones espaciales de personas con características compartidas probablemente reflejan y perpetúan discriminaciones institucionales. Un ejemplo sería la insensibilidad a las necesidades de la población creciente musulmana de lugares para más mezquitas cerca de sus hogares y puestos de trabajo»<sup>5</sup>.

En definitiva, una defectuosa gestión de la diversidad religiosa puede dar lugar, o agravar, fenómenos segregativos que dificulten la interacción entre personas en los espacios de la ciudad y refuercen los estereotipos negativos existentes.

## La seguridad pública y la convivencia

Es conocido el éxito y extensión de las ordenanzas municipales *de convivencia* en España en los últimos tiempos, asociadas algunas, además, a delicados aspectos relacionados con el atuendo que pueda o no portarse en espacios públicos. Lahosa ha puesto de relieve en su intervención la importancia del espacio público en la interacción social y en la convivencia, así como la importancia creciente de la generación de redes para la gobernanza de la seguridad, con implicación de los privados en las tareas de las administraciones públicas (lo que es algo distinto de la privatización). Pero las personas que interaccionen en ese espacio público serán determinadas, en una parte relevante, por el diseño urbano, la ubicación de equipamientos (como los lugares de culto mencionados) y la existencia o no de viviendas asequibles (como retomaremos en un momento).

## La lucha contra la discriminación y la exclusión

Si hay algún elemento corrosivo que pueda destruir la convivencia y la integración en las sociedades, éste es la existencia de discriminaciones toleradas. Marco Aparicio y Barbara Schramkowski han insistido en la importancia de la igualdad formal y real (recordando el artículo 9.2 de la Constitución española<sup>6</sup>), y la lucha continua contra lo que ella ha denominado el «racismo cotidiano».

Aunque se han dado pasos positivos en este ámbito (por ejemplo, con regulaciones como la ley estatal 62/2003, art. 29 y s., o la ley catalana 18/2007, del derecho a la vivienda, art. 45 y s.), lo cierto es que la trans-

5. Consultable en: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/324051.pdf> (la cita literal, traducida, se toma de la página 32).

6. "Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

posición de las directivas comunitarias en este ámbito es susceptible de mejora, sobre todo en lo que se refiere al órgano encargado de velar por su cumplimiento. Mientras en otros países, como Francia, se ha creado un organismo con autonomía y distanciamiento de la Administración activa, tras un profundo proceso de reflexión, —caso de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité, creada por ley del Parlamento francés<sup>7</sup>, fruto de un informe impulsado por el señor Bernard Stasi<sup>8</sup>—, en el caso español el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico ha sido fruto de un debate de perfil mucho más bajo, que ha dado lugar a un órgano puramente burocrático<sup>9</sup>. Parece que la posición de la igualdad en las agendas político-burocráticas de ambos países, a juzgar por los datos expuestos, no es, ciertamente, la misma.

7. [www.halde.fr](http://www.halde.fr)

8. <http://lesrapports.ladocumentation-francaise.fr/BRP/044000074/0000.pdf>

9. Véase la página web del mismo: [http://www.migualdad.es/ss/Satellite?cid=1193049480875&pagename=MinisterioIguualdad%2FPage%2FMIGU\\_contenidoFinal](http://www.migualdad.es/ss/Satellite?cid=1193049480875&pagename=MinisterioIguualdad%2FPage%2FMIGU_contenidoFinal) (última visita: 1 de marzo de 2011).

10. Síndic de Greuges. «La segregación escolar en Cataluña». Informe extraordinario, mayo de 2008. Consultable en: [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2266/segregacio\\_escolar\\_web.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/2266/segregacio_escolar_web.pdf).

11. «Con el fin de asegurar la calidad educativa para todos, la cohesión social y la igualdad de oportunidades, las administraciones garantizarán una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Para ello, establecerán la proporción de alumnos de estas características que deban ser escolarizados en cada uno de los centros públicos y privados concertados y garantizarán los recursos personales y económicos necesarios a los centros para ofrecer dicho apoyo».

12. «Los centros del Servicio de Educación de Cataluña deben participar en la adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos con necesidades educativas específicas y deben comprometerse a fomentar la práctica de la inclusión pedagógica. A tales efectos, la Administración educativa debe establecer territorialmente la proporción máxima de alumnos con necesidades educativas específicas que pueden ser escolarizados en cada centro en el acceso a los niveles iniciales de cada etapa y, si procede, la reserva de plazas escolares mínimas que es preciso destinarles. Esta reserva puede mantenerse hasta el final del período de preinscripción y matrícula, que no puede sobrepasar el inicio de curso».

## La igualdad educativa

Un derivación sectorial, crucial, de las políticas públicas de igualdad y de la gestión pública en contra de la discriminación es la de la igualdad en la educación, dado el papel que debiera tener ésta en asegurar la *meritocracia*, actuando de *ascensor social* para todos y, en lo que ahora nos interesa, singularmente para las segundas y terceras generaciones con origen inmigrante.

En este sentido, ha sido destacada la segregación escolar existente<sup>10</sup>, aunque su valoración en ocasiones sea distinta, predominando, sin embargo, los análisis que ven en ella un grave peligro para la convivencia y la integración, dado que excluye la posibilidad de interacción, especialmente en los primeros años escolares, cuando el cerebro se está formando y los estereotipos y clichés pueden ser contrarrestados con interacciones en las aulas (Ponce, 2007).

En este ámbito, estamos lejos de haber empleado todos los mecanismos posibles de lucha contra la segregación escolar (diseño adecuado de áreas de influencia, posible limitación de la concentración de alumnado de origen inmigrante, prevista legalmente, por cierto, en el art. 87.1 de la Ley Orgánica de Educación<sup>11</sup> y en el art. 48.1 de la Ley 12/2009 de Educación de Cataluña<sup>12</sup>, uso del transporte escolar para evitar la segregación, etc.).

Pero ninguna de estas posibles medidas darán los frutos esperables, o ni siquiera serán empleadas, si no conseguimos acabar con lo que Van Zanten ha denominado «la disonancia cognitiva de la clase media autóctona»; en general, los padres y madres están a favor, en público, de la cohesión social y de la interacción y en contra de la segregación escolar, pero en sus decisiones cotidianas y privadas tienden a evitar escuelas con alta concentración de inmigración (Van Zanten, 2007). Algunos parecen pensar, aunque sin expresarlo directamente, dice Van Zanten, que ayudando a las escuelas de los barrios pobres sería posible instaurar, como en el sistema americano, un régimen que sería *de facto* del tipo *separate but equal*, el cual permitiría preservar el bien común y, a la vez, sus propios intereses individuales, dirigidos a evitar la mezcla.

Es un círculo vicioso difícil de romper, aunque no imposible si existe conciencia social y política de lo que nos jugamos.

## El urbanismo y la vivienda

Por último, diversas de las cuestiones que han sido aludidas antes tienen que ver con nuestro urbanismo y los problemas crónicos de ausencia de vivienda asequible, lo que genera supuestos de discriminación residencial, *pisos patera* (o, más técnicamente, viviendas sobreocupadas), segregación residencial, menor interacción entre grupos sociales, etc., en fin, una espiral bien conocida, a la que la ley de barrios catalana, por ejemplo, intenta poner coto con actuaciones específicas, como es conocido, pero que exige, y exigirá, una mayor y continua implicación pública (y privada) en la rehabilitación y regeneración de nuestros barrios y en la inyección de vivienda asequible.

## Derecho, derechos, convivencia e integración

Diversos ponentes (Elorza, Aparicio) han destacado de un modo u otro la importancia fundamental de la aproximación a estas cuestiones desde el enfoque y la lógica del Derecho y de los derechos, que no siempre está presente.

El Derecho, como marco de convivencia, de represión de conductas que puedan poner en peligro esta convivencia, pero también como garantizador de derechos y prestaciones a ellos asociados, supone un elemento imprescindible, que debe ser tenido en cuenta por el sector público, el privado y el tercer sector, pues todos ellos, si bien en distinto grado y condición, están vinculados por el mismo (art. 9.1 Constitución española, art. 37.1 Estatuto de Autonomía de Cataluña, por ejemplo).

El Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y el resto de tratados internacionales suscritos por España (incluyendo la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), la Constitución, los estatutos de autonomía y el resto del ordenamiento jurídico nos vinculan a todos. También a quienes elaboran normas, y entre ellos, a los plenos municipales cuando aprueban ordenanzas (y planes y actos administrativos con incidencia en la convivencia y la integración). Y ello supone la existencia de unas *líneas rojas* que no pueden ser cruzadas, por mucha legitimidad democrática que se exhiba. No se trata de contraponer legitimidades: vivimos en un Estado social y democrático de Derecho, y toda decisión democrática deberá ajustarse al Derecho que nos hemos dado.

Entre estas *líneas rojas*, todos, incluidos los cargos electos locales, no deberíamos olvidar que el punto de partida en un Estado democrático es la existencia de un principio general de libertad de las personas, que pueden hacer lo que quieran en ejercicio de tal libertad, salvo que esté prohibido por el ordenamiento, en razón del interés general. Y que ese ordenamiento, incluidas las ordenanzas locales, deben respetar en todo caso los derechos constitucionales y promover su efectividad en igualdad. Lo analizado en páginas anteriores nos demuestra cómo en torno a la convivencia y la integración se sitúan derechos cruciales para las personas: igualdad, educación, vivienda, libertad religiosa, etc.

A su vez, las políticas públicas y la gestión pública que se desarrollen en el marco de tal ordenamiento, deben garantizar una buena administración (art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión

### 13. Art. 7 Ley 51/2003:

Ajuste razonable: las medidas de adecuación del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que, de forma eficaz y práctica y sin que suponga una carga desproporcionada, faciliten la accesibilidad o participación de una persona con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos.

Para determinar si una carga es o no proporcionada se tendrán en cuenta los costes de la medida, los efectos discriminatorios que suponga para las personas con discapacidad su no adopción, la estructura y características de la persona, entidad u organización que ha de ponerla en práctica y la posibilidad que tenga de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda.

A este fin, las administraciones públicas competentes podrán establecer un régimen de ayudas públicas para contribuir a sufragar los costes derivados de la obligación de realizar ajustes razonables. Las discrepancias entre el solicitante del ajuste razonable y el sujeto obligado podrán ser resueltas a través del sistema de arbitraje previsto en el artículo 17 de esta Ley, sin perjuicio de la protección administrativa o judicial que proceda en cada caso.

Art. 46 Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda:

«2. Se entiende por ajustes razonables las medidas dirigidas a atender las necesidades singulares de determinadas personas para facilitarles, sin imponer una carga desproporcionada, la inclusión social y el disfrute del derecho a la vivienda en igualdad de condiciones con las demás personas.

3. Para establecer si una carga es proporcionada o no lo es, las administraciones públicas deben tener en cuenta el coste de las medidas, los efectos discriminatorios que suponga no adoptarlas, las características de la persona física o jurídica, entidad u organización que debe ponerlas en práctica y la posibilidad de obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda.

4. Las administraciones públicas competentes pueden establecer un régimen de ayudas públicas para contribuir a financiar los gastos derivados de la obligación de aplicar los ajustes razonables a que se refiere el presente artículo».

Europea, art. 30 EAC y 22 Ley catalana 26/2010 ahora, por ejemplo), de la que está proscrita la arbitrariedad. Y un respeto a los derechos mencionados, articulado mediante la necesaria proporcionalidad (esto es, la adopción de las medidas menos restrictivas posibles para alcanzar la finalidad de interés general perseguida) y mediante un concepto aludido por Fernando Aguiar y que es posible que en el futuro adquiera mayor relevancia en el contexto español: el de *acomodo razonable*. La técnica del *acomodo razonable* o *ajuste razonable*, en la terminología legal española (no reconocida explícitamente en la Constitución pero sí ya en diversa normativa estatal y autonómica vigente<sup>13</sup>) resulta una orientación jurídica útil para abordar la gestión de la diversidad, siendo un corolario del derecho a la igualdad y del principio de proporcionalidad. A su vez, la razonabilidad del ajuste debe tener en cuenta elementos conectados con la eficiencia y economía en el uso de los (escasos) recursos públicos.

14. Un ejemplo de ajustes razonables en relación con la libertad religiosa puede hallarse en la sentencia *Petitioner's (Orthodox Jewish) v. City of Outremont and Mouvement Laïque Québécoise, Province of Quebec, district of Mont-real*. Superior Court. Nº 500-05-060659-008, 21 de junio de 2001.

Esta decisión judicial se ocupa de un conflicto surgido en Canadá, país donde la técnica del *ajuste razonable* ha experimentado un notable desarrollo. En el caso que nos ocupa, judíos hassidim de Outremont construyeron durante el periodo del Sabbath una estructura de hilos —con semejanzas a los hilos de pescar— con la intención de conectar los tejados de sus casas. Tal actividad provocó una protesta del Mouvement Laïque Québécois ante el ayuntamiento, pues se señalaba que el trenzado de tales hilos generaba una modificación de las calles, que perdían su neutralidad al pasar a formar parte de un espacio simbólico-religioso, afectando así a los vecinos no judíos en un ámbito, en definitiva, público, que debe estar abierto al uso de todos.

Pese a tal argumentación, el Tribunal Superior de la Provincia de Québec dio la razón a la comunidad judía, pues se destacaba, entre otros razonamientos, que al ponderar la libertad religiosa con el interés público que pretendían defender los recurrentes, la primera prevalecía sobre el segundo. La sentencia destaca que la política multicultural exige que los operadores jurídicos canadienses procuren, cuando se trata de derechos fundamentales como el de la libertad religiosa, el *acomodo razonable*.

15. De acuerdo con datos del IDESCAT. *La Vanguardia*, 15 de diciembre de 2010.

Para determinar si una carga es o no proporcionada se tendrán en cuenta, entre otras medidas, los costes de la medida, los efectos discriminatorios que suponga su no adopción, la estructura y características de la persona, entidad u organización que ha de ponerla en práctica y la posibilidad que se tenga que obtener financiación oficial o cualquier otra ayuda<sup>14</sup>.

En fin, la crisis económica, que sitúa en Cataluña, por ejemplo, a 1 de cada 5 personas en riesgo de pobreza<sup>15</sup>, está acentuando los problemas y los conflictos (personas sin hogar, desahucios, etc.) que pueden afectar a la convivencia y a la integración.

Por ello, quizás el título adecuado para un próximo seminario en la materia pueda ser ya no el de si la gestión de la convivencia está en crisis, sino el de *si la gestión que se efectúa de la crisis económica pone en riesgo la convivencia*.

## Referencias bibliográficas

BAUMAN, Z. *Tiempos líquidos*. Barcelona: Tusquets, 2007. P. 123 y s.

PONCE SOLÉ, J. (Coord) *Ciudades, derecho urbanístico y libertad religiosa elementos Comparados de Europa y Estados Unidos*. Fundación Pi i Sunyer, 2010.

PONCE SOLÉ, J. *Segregación escolar e inmigración. Contra los guetos escolares: Derecho y Políticas Públicas Urbanas*. CEPC, 2007.

VAN ZANTEN, A. «Reflexividad y elección de la escuela por los padres de la clase media en Francia». *Revista de Antropología Social*. No. 16 (2007). P. 245 y s. Consultable en: <http://0-revistas.ucm.es/diana.uca.es/cps/1131558x/articulos/RASO0707110245A.PDF>