

# INMIGRACIÓN E INTERCULTURALIDAD<sup>1</sup>

**IRENE MARÍA BRIONES MARTÍNEZ**

Profesora Titular de Derecho Eclesiástico

Universidad Complutense de Madrid

**SUMARIO:** 1. La confluencia de las religiones en España; 2. Los puntos neurálgicos que impiden la integración: Situaciones de pobreza y desintegración familiar; 3. Gestión de la interculturalidad; 3.1. Del multiculturalismo a la interculturalidad; 3.2. Planes de inmigración e integración de las Comunidades Autónomas en materia de interculturalidad; 3.3. El ejercicio de la libertad religiosa en el contexto de la interculturalidad religiosa; 4. Conclusiones

## 1. La confluencia de las religiones en España

El Centro de Investigación sociológica recoge estadísticas sobre la cuestión religiosa en España<sup>2</sup> y ha informado que el 81 por ciento de los ciudadanos se consideran así mismos como católicos; sin embargo, el 42 por ciento no asisten a Misa. Entre los no católicos, el 11.6 declararon que eran agnósticos, el 4.1 por ciento de los encuestados contestaron que eran ateos, y aproximadamente el 2 por ciento que pertenecían a otras religiones.

Sobre una población total de 44.108.530<sup>3</sup>, la Conferencia Episcopal Española estima que hay alrededor de 37 millones de católicos en el país<sup>4</sup>.

La Federación de Entidades Religiosas Evangélicas considera que puede haber 400.000 protestantes evangélicos españoles y 800.000 protestantes comunitarios y extracomunitarios residentes en España más de seis meses<sup>5</sup>. De esta última cifra, al menos 700.000 o 750.000 son ciudadanos pertenecientes a la Unión Europea, a quienes el derecho de voto en las elecciones municipales y europeas, les ha ayudado a integrarse. Merece la pena destacar también el intento de mejorar la atención religiosa a

---

<sup>1</sup> Trabajo publicado en MARTÍN SÁNCHEZ, I., GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M. (Coords.), *Algunas cuestiones controvertidas del ejercicio del derecho fundamental de libertad religiosa en España*, Fundación Universitaria Española, Madrid, 2009, pp. 361-390. (ISBN: 978-84-7392-737-6)

<sup>2</sup>

<http://www.imsersomayores.csic.es/estadisticas/documentos/informe2002/inf2002pdf/vol1/capitulo6.pdf>

<http://www.cis.es/File/ViewFile.aspx?FileId=2269>

[http://www.mercaba.org/FICHAS/Sociedad/encuesta\\_del\\_cis\\_sobre\\_religion.htm](http://www.mercaba.org/FICHAS/Sociedad/encuesta_del_cis_sobre_religion.htm)

[http://www.webislam.com/numeros/2000/00\\_5/Encuesta\\_religion.htm](http://www.webislam.com/numeros/2000/00_5/Encuesta_religion.htm)

<sup>3</sup> Las Cifras de la población se refieren al 1 de enero de 2005, resultantes de la revisión del Padrón municipal, que han sido declaradas oficiales por el Gobierno mediante R. D. 1358/2005, de 18 de noviembre. Cfr. En <http://www.ine.es/>. Solo hay datos provisionales del padrón municipal a fecha de 1 de enero de 2006.

<sup>4</sup> <http://www.conferenciaepiscopal.es/estadisticas/RELIGION.htm>

<sup>5</sup> <http://www.ferede.org/general.php?pag=estad#1>

este colectivo que protagonizó Manfred Kock, Presidente de la Iglesia Evangélica Alemana (Evangelische Kirche in Deutschland -EKD-) quien visitó España en abril de 1999 para, entre otros asuntos, interesarse y estudiar la situación y las necesidades de asistencia religiosa y la atención pastoral de los trescientos o cuatrocientos mil alemanes de confesión evangélica o protestante que residían habitualmente en nuestro país.

La mayoría de los residentes evangélicos extracomunitarios residentes en España pertenecen a países de América Latina y en segundo término a países europeos no comunitarios, de Asia y África.

La Comisión Islámica de España estima que hay un millón de musulmanes, incluyendo los inmigrantes tanto legales como ilegales, estando asentados en su mayoría en Andalucía.

La Federación de Comunidades Israelitas calcula que puede haber entre cuarenta y cincuenta mil residentes judíos<sup>6</sup>. Existen más de 30 sinagogas en el país, algunas con capacidad de hasta 800 personas.

Los aspectos generales de la libertad religiosa y los aspectos específicos de las religiones en España se ven reflejados en los informes de organismos internacionales<sup>7</sup> y el estudio de la doctrina científica, así como en el debate que se genera a través de la jurisprudencia, y que afectan al matrimonio, a la educación, a la familia y a todos los sectores donde pueden incidir y desarrollarse plenamente las creencias religiosas.

Teniendo en cuenta que los lugares de procedencia de los mayores contingentes en España, son Rumania, Ecuador, Marruecos y Colombia, los principales conflictos vendrán de tradiciones étnicas, del Islam, y de grupos cristianos que mezclan su religión con costumbres y ritos indígenas así como con algunas formas sincretistas de creencias<sup>8</sup>.

## **2. Los puntos neurálgicos que impiden la integración: Situaciones de pobreza y desintegración familiar**

Se deben recordar las situaciones de pobreza, a menudo intolerables, que se dan en no pocos países y que, con frecuencia, son el origen de las migraciones de masa. Asimismo, cabe mencionar que los modelos de desarrollo económicos adoptados por los países como los de Latinoamérica, no han tenido los resultados esperados en cuanto a la generación de crecimiento económico y empleo para los ciudadanos, lo que aunado a las grandes desigualdades entre pobres y ricos (brecha de pobreza) y a la presión demográfica del elevado crecimiento poblacional en el país, han intensificado los factores causantes de los procesos migratorios<sup>9</sup>.

Todo ello plantea una falta de oportunidad para encontrar la salida a las necesidades de empleo y mejora del nivel de ingresos económicos para las familias; se reducen también las expectativas de adquirir vivienda, educación así como mejorar la atención sanitaria, factores que precipitan los procesos de migración, cabe mencionar

---

<sup>6</sup> <http://www.embajada-israel.es/>

<sup>7</sup> Irene María Briones Martínez. Análisis general de la normativa estatal y autonómica sobre inmigración en España. Inmigración, cultura y factor religioso. Madrid, 2007, pp. 41 - 48.

<sup>8</sup> Ibidem, pp. 48 - 84.

<sup>9</sup> Vid., sobre las causas de las migraciones, Salvador Iglesias Machado - Miguel Becerra Domínguez. La inmigración. El reto del siglo XXI. Cuadernos de Seguridad y Policía. Madrid, 2007, pp. 81-94.

que las políticas públicas no están siendo garantes de los derechos básicos de los sectores más empobrecidos.

Otro factor que incentiva los movimientos migratorios a diferentes partes del mundo es la constante demanda de trabajadores migrantes (mano de obra barata, en algunos casos, o en la mayoría de ellos), que existe en el mercado laboral de muchos países desarrollados, junto a ello se hace mención al proceso acelerado de envejecimiento demográfico que experimentan los mismos, atrayendo así a la población extranjera. Cabe mencionar que hay un alto reconocimiento de la necesidad estructural de trabajadores migrantes, pero que no se refleja en el diseño de las políticas migratorias de los mismos, dejando en muchos casos a dicha población en condiciones de vulnerabilidad.

A este respecto, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores emigrantes y los miembros de sus familias -en vigor desde el 1 de julio de 2003, ofrece un compendio de derechos que favorecen al inmigrante aportar dicha contribución; la ratificación de estos instrumentos legales e internacionales que garantizan los derechos de los emigrantes, de los refugiados y de sus familias resulta vital, así como poner a disposición de los mismos, diversas instituciones y asociaciones competentes, como centros de atención, casas abiertas para ellos, oficinas de servicios humanitarios, de documentación y "asesoramiento", etc.

Recientemente, la Conferencia Episcopal Española, ha publicado una reflexión teológico – pastoral, y Orientaciones prácticas para una pastoral de migraciones en España, a la luz de la Instrucción Pontificia *Erga Migrantes caritas Christi*<sup>10</sup>. En este documento denominado: “La Iglesia en España y los Inmigrantes”<sup>11</sup>, se afirma que la actual realidad de las migraciones en Europa y en España supone una seria interpelación a todos: individuos, sociedad y sus organizaciones, administraciones públicas e Iglesia. Nadie puede permanecer ajeno ni indiferente ante un fenómeno de tal envergadura”. Por otra parte, es evidente que la Iglesia, en el trato y la atención a los inmigrantes, debe actuar desde los principios de su Doctrina Social en todo lo que se refiere a la condición del trabajador y a practicar con emigrantes *la justicia en las relaciones laborales*.

En definitiva, el mundo actual, el desequilibrio entre países ricos y países pobres se agrava y el desarrollo de las comunicaciones reduce rápidamente las distancias, crece la emigración de personas en busca de mejores condiciones de vida, procedentes de las zonas menos favorecidas de la tierra.

Uno de los factores más importantes para conseguir la integración social de los inmigrantes es la obtención de la residencia. Como afirma Kreienbrink, la seguridad y la estabilidad del estatus de residencia de los extranjeros son un fundamento esencial para su integración, pues mientras experimenten inseguridad sobre si a medio plazo podrán seguir gozando del derecho a permanecer en el país, no se podrá estimular su predisposición a integrarse<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Documento preparado por el Pontificio Consejo para la Pastoral de los Inmigrantes e Itinerantes. Cfr. En

[http://www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/migrants/documents/rc\\_pc\\_migrants\\_doc\\_20040514\\_erga-migrantes-caritas-christi\\_sp.html](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/migrants/documents/rc_pc_migrants_doc_20040514_erga-migrantes-caritas-christi_sp.html)

<sup>11</sup> El documento tiene fecha de 22 de noviembre de 2007, y puede encontrarse en la siguiente página web: <http://www.conferenciaepiscopal.es/documentos/Conferencia/IglesiaInmigrantes.htm>.

<sup>12</sup> Axel Kreienbrink. España, país de inmigración. Evolución política entre europeización e intereses nacionales. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid, 2008, p. 246.

Otro tema que se debe abordar es el referido a la desintegración familiar producto exclusivamente del fenómeno migratorio<sup>13</sup>, generado a partir de una serie de circunstancias que obligan a las madres y a los padres a emprender el largo proceso de la migración, dejando atrás sus hogares, familias y amigos, en general todo su entorno socio-afectivo.

El programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas y del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, creó el documento denominado: *Migraciones internacionales*, que en el capítulo décimo sobre *ciudadanía y migración en tiempos de globalización*, ocasionó un fuerte enfrentamiento entre los países en desarrollo y los países ricos. Los primeros querían que constara el derecho de los inmigrantes al reagrupamiento familiar. Al final, las naciones desarrolladas lograron que el documento sólo lo declare de vital importancia y recomiende a los gobiernos incluirlo en su legislación. Sin embargo, en el texto definitivo se ha introducido una alusión al artículo décimo de la Convención sobre los Derechos del Niño, donde reafirma que los niños tienen derecho a vivir con sus padres, lo que supone un reconocimiento indirecto del derecho al reagrupamiento familiar que resulta insuficiente ante los intensos flujos migratorios.

El Relator especial de los Derechos Humanos de la ONU sobre los Migrantes, Jorge Bustamante, alertó en marzo de 2008 sobre la desintegración de miles de familias mexicanas que tienen hijos estadounidenses, un fenómeno nuevo y debido a la creciente deportación de inmigrantes indocumentados desde Estados Unidos. Bustamante dijo que no hay datos sobre cuántas familias se han desintegrado por esta política de USA de redadas policiales contra los emigrantes indocumentados, pero citó que el año pasado fueron deportadas 100.000 familias mexicanas, sin poder precisar cuántas de ellas tenían hijos estadounidenses. Pues bien, este es el panorama mundial, ya que se están endureciendo las políticas de inmigración, debido a problemas de seguridad nacional, de empleo, y de la crisis económica global.

Es esencial el apoyo a la familia del emigrante –que se queda en la patria- y, en consecuencia, las familias no deben ser dispersadas y debilitadas, dejando a sus integrantes en un estado de vulnerabilidad, en especial a las mujeres y a los niños.

Además, en algunos países se ha visibilizado actualmente *la feminización de la migración*, las mujeres han visto en la emigración una solución trascendental para la solución de los problemas económicos, asumiendo éstas una actitud que antes solamente estaba reflejada en los hombres, la migración ha representado para la mujer una estrategia en el sostenimiento de los hogares, por la falta en algunos casos del padre en el hogar o la irresponsabilidad de éste de no asumir responsabilidades ante los hijos. Es importante destacar que las mujeres tienden a enfrentar mayores riesgos que los hombres en el proceso de emigrar, ya que muchas veces pueden o son objeto de comercio sexual, sin embargo también debe de hacerse referencia a que las mujeres se colocan con más facilidad en diferentes puestos de trabajos que los hombres, y desarrollando los mismos con efectividad.

En *Erga migrantes caritas Christi* (5), se recuerda que la explotación alcanza a la emigración de los núcleos familiares y a la femenina, siempre más numerosa. Las

---

<sup>13</sup> Vid., Silvia Korenblum. Familias en tránsito: las mudanzas internacionales y su impacto familiar. Buenos Aires. 2003.

mujeres son contratadas con frecuencia como trabajadoras no cualificadas (trabajadoras domésticas) y empleadas en el trabajo irregular, viéndose a menudo despojadas de los derechos humanos y sindicales más elementales<sup>14</sup>, cuando no caen víctimas del triste fenómeno conocido como "tráfico humano", que ya no exime ni siquiera a los niños. *Es un nuevo capítulo de la esclavitud.*

Producto de la migración podemos destacar efectos sociales y humanos como: el desamparo en el que quedan muchas de las familias de los migrantes; el incremento de los niveles de pobreza, en algunos casos a causa de *los costos de todo el proceso migratorio*, ya que muchas veces resulta fallido; las consecuencias que se crean en el desarrollo humano de sus integrantes (familiares); las altas repercusiones que la migración proyecta en la convivencia familiar y social; el asistencialismo que se produce producto de las remesas que generalmente no subsanan las necesidades en los hogares de los emigrantes o quizás no llegan a los destinatarios de las mismas que son los hijos de las personas emigrantes; la ampliación de los círculos de la migración, a través de las redes de familiares o amigos en el país de acogida; los altos riesgos del viaje emprendido de forma irregular por los emigrantes; el abandono indefinido de posibles fuentes de trabajo en los propios países de origen, tanto en la ciudad, como en el campo; y el futuro incierto de la economía en los países emisores de emigrantes por la falta de políticas que den lugar a el arraigo de las miles de personas emigrantes.

Todo lo anterior es motivado por la ausencia de políticas migratorias integrales y autónomas por parte de los gobiernos, que por el contrario encuentran en la migración una válvula de escape que los libera de sus responsabilidades sociales, así como por la carencia de una política internacional migratoria que anteponga los derechos humanos y sociales de los ciudadanos que deciden migrar ante la actuación discriminatoria y poco crítica de los Estados<sup>15</sup>.

Los vínculos y las relaciones familiares son un factor medular, en la vida de los emigrantes<sup>16</sup>, la mayoría de las veces los emigrantes salen de sus países para mejorar las

---

<sup>14</sup> La Iglesia Católica admite que desgraciadamente existe una distancia entre la letra y el espíritu de los derechos del hombre. Según el portavoz de las Naciones Unidas, el documento firmado en París hace casi sesenta años, el 10 de diciembre de 1948, «introdujo en el ADN» de la ONU esos mismos principios éticos de los que habla el Papa, y que «no son negociables por su naturaleza y por su papel de fundamento de la vida social». El Magisterio de la Iglesia no ha dejado de evaluar positivamente la Declaración Universal de los Derechos del Hombre proclamada por las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, y que Juan Pablo II ha definido como «una piedra miliar en el camino del progreso moral de la humanidad» (Juan Pablo II, Discurso a la Asamblea General de las Naciones Unidas (2/10/1979), 7 AAS 71 (1979), 1147-1148). Este enfoque es radicalmente distinto de la lectura dada por Javier Giraldo Moreno S.J., en su libro *Derechos Humanos y Cristianismo*, en el que realiza una voraz y subjetiva crítica del cristianismo en su posicionamiento ante los derechos humanos. Vid., *Derechos Humanos y Cristianismo. Trasfondos de un conflicto*. Madrid, 2008.

<sup>15</sup> Antonio Cañado, Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su estudio denominado "Reflexión sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica Universal", las migraciones se caracterizan particularmente por las disparidades en las condiciones de vida entre el lugar de origen y el de destino de las y los emigrantes, lo que modifica no solamente los entornos familiares, sino que tiene una serie de causas, entre las que se destacan: el colapso económico, el desempleo, los altos costos de vida y de los servicios públicos (educación, salud, entre otros), los desastres naturales, los conflictos armados que han estado generando flujos de refugiados y desplazados, la represión y persecución, las constantes violaciones a los derechos humanos, las rivalidades étnicas y xenofobia, violencia de distintas formas.

<sup>16</sup> Otra aculturación que no es necesaria –al contrario– se refiere a la familia y a los valores familiares. La cultura de la familia, según Sartori, salva a los hijos jóvenes de los inmigrantes de la vida de la calle, de la

condiciones de vida de sus familias y las propias, en alguna medida dichas expectativas se ven logradas y, tras el brillo de las referidas remesas, también hay impactos negativos que afectan directamente al ámbito familiar.

La familia sufre un reacomodamiento, modificación y organización que tiene un fuerte impacto en la formación o deformación de los lazos afectivos. Este efecto destructivo de la familia a mediano y largo plazo tiene efectos psico-sociales negativos en la niñez y la adolescencia como inestabilidad emocional, desprotección, cambios de conducta, entre otros, debido a la ruptura de las bases filiales socializadoras. En la investigación socio-jurídica “Distancia sin Olvido”, promovida por la Procuraduría para la defensa de los derechos humanos (Nicaragua), en el año 2004, se determinó que las responsabilidades socio familiares de los hogares con familiares emigrantes investigados no son asumidas por los padres de familia sino por las madres, abuelas, tías u otro familiar.

Para remediar este proceso de desintegración familiar de los inmigrantes está la llamada reagrupación familiar, pero el problema es su falta de consideración como un derecho fundamental. Es creciente la tendencia al reconocimiento de derechos fundamentales incluso a los extranjeros no residentes, sin embargo, el Tribunal Constitucional en su sentencia 236/2007, de 7 de noviembre, recapitula su jurisprudencia sobre los derechos de los extranjeros y recuerda la posibilidad de que la ley establezca condicionamientos adicionales para los extranjeros. Se afirma también (FJ 11º) que nuestra Constitución no reconoce “un derecho a la vida familiar” (art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos) y menos aún “un derecho fundamental a la reagrupación familiar”, pues ambos derechos no forman parte del contenido de la intimidad familiar (art. 18.1 CE): no hay un derecho fundamental a la reagrupación y puede venir condicionado por la residencia legal<sup>17</sup>.

Reconocer la reagrupación familiar como derecho fundamental supondría un efecto llamado que los países receptores no están en disposición de provocar. Ahora bien, la reagrupación supone un compromiso moral, de ahí que la Comisión Europea en un informe de 1991 sobre política de inmigración, aún no reconociéndolo como derecho fundamental, dejó muy claro que las resoluciones sobre este tema no debían estar influidas por temores de tipo económico o por el interés de controlar la inmigración, por ser la concesión o denegación de la reagrupación familiar un particular “key factor in integration strategy”<sup>18</sup>. El problema se agrava porque como prueba de integración social para la obtención de la nacionalidad española, el Tribunal Supremo exige la demostración de la inserción social y el arraigo familiar<sup>19</sup>.

### **3. La gestión de la interculturalidad**

#### **3.1 Del multiculturalismo a la interculturalidad**

---

vida del hampa juvenil y de la droga, y la que les motiva en el estudio y en la ética del trabajo. Cfr., En Giovanni Sartori, *La sociedad multiétnica. Extranjeros e islámicos. Colombia, 2002*, pp. 37, 40 y 41.

<sup>17</sup> Vid., Javier García Roca. Inmigración, integración social de los extranjeros y concurrencia de de competencias territoriales. En *Derecho, inmigración e integración*. Actas de las XXIX Jornadas de estudio. Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, pp. 51-52.

<sup>18</sup> Commission of the European Communities, Commission communication SEC (91) 1855 final, cifra 57.

<sup>19</sup> Cfr. STC de 15.10.08 (Rec. 4246/2005; S.3ª).

En España sólo reconocíamos diferencias culturales de unas Comunidades a otras, especialmente la catalana y la vasca. Fue a partir de los años ochenta cuando comenzamos a tomar conciencia del proceso de inmigración hacia dentro y, por tanto, de la confluencia de culturas y religiones en nuestro territorio.

Hemos manejado conceptos norteamericanos procedentes de estudios sociológicos, como el melting pot, asimilación, multiculturalismo y similares términos sin haber fijado con claridad su significado, lo que conllevaba el riesgo de tener efectos negativos<sup>20</sup>. Fue necesario un cierto tiempo de rodaje para comprobar que ni la mezcla de culturas ni la asimilación, ni la simple coexistencia eran estrategias adecuadas para un sano proceso de integración social.

Cuando se aprendió que la existencia de culturas paralelas dentro de la misma sociedad, sin un proceso de educación para el mutuo entendimiento, suponía un paso atrás en la integración de los inmigrantes, se dejó de hablar del multiculturalismo y se inició la etapa de la interculturalismo.

Se trataría de ejercer el derecho de diferenciación de culturas étnicas, religiosas y lingüísticas, principalmente, pero sin considerar que las identidades culturales son inalterables, sino que se requiere un proceso de adaptación recíproca<sup>21</sup>, en el que se excluye el trato discriminatorio, especialmente de las minorías.

La integración social de las inmigrantes requería programas especiales en el ámbito educativo, sanitario, laboral, de vivienda, asuntos sociales, etc... en los que se adoptase la perspectiva de la interculturalidad, y así se ha visto desde el año 1990, fecha en la que el Gobierno de España aprobó el primer Plan nacional para la integración social de los inmigrantes, hasta el último Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (2007-2010)<sup>22</sup>, una iniciativa que es el resultado de un amplio proceso de concertación social llevado a cabo durante casi dos años, y constituye una hoja de ruta para administrar los recursos públicos de un modo concertado, y de manera que no sean privilegios para los inmigrantes, sino un medio de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en general. Igualdad, ciudadanía e interculturalidad son tres conceptos a subrayar por el Plan como identitarios de la estrategia de inmigración en España.

### **3.2 Los planes de inmigración e integración de las Comunidades Autónomas en materia de interculturalidad**

Cuando se enfoca la interculturalidad como un encuentro de culturas religiosas, el reto de la integración se enfrenta al comportamiento coherente con unas determinadas creencias y convicciones, que puede originar conflictos de integración social y dificultad para adquirir los hábitos sociales del país de origen.

No es sólo una cuestión de crear un Observatorio permanente para la Integración, programas de sensibilización, apoyo y ayuda, facilitarles el aprendizaje del idioma, y toda una red de servicios sociales, entre los que se cuentan los servicios de mediación intercultural. Hay ciertos espacios en la conciencia y el comportamiento de

---

<sup>20</sup> Vid., Graciela Malgesini/Carlos Jiménez. Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad. Madrid. 1997, pp. 231 ss.

<sup>21</sup> Vid., sobre es tema, Miguel Pajares. La inmigración en España. Retos y propuestas. Barcelona, 1998, 133-139.

<sup>22</sup> Vid., la página web del Ministerio de Trabajo e inmigración. Cfr. En <http://www.tt.mtas.es/periodico/inmigracion/200702/INM20070216.htm>

un ser humano que no pueden ceder a ningún proceso de reeducación o integración social, y es ahí donde se presenta su faceta más controvertida. Ahora bien, todas las medidas estatales y autonómicas establecidas como instrumentos sociales de integración, sí que pueden colaborar en el proceso dinámico e integrador de las diversas culturas, impidiendo la asimilación, o la formación de guetos por parte de las culturas foráneas.

Mientras la sociedad española se arma de instrumentos sociales para procurar la integración, los tribunales tienen que decidir en torno al límite de los derechos del extranjero en las conductas contrarias al orden público. Estos términos no deben hacer pensar que se habla de conflictos por la coexistencia de culturas, y que se intenta ordenar a las culturas entre sí jerárquicamente en posición de superioridad o inferioridad, dando preeminencia a la del país de acogida. El auténtico interés del Estado es el de *preservar unas principios de convivencia comunes* ya preexistentes en el país de acogida, dentro de lo que el marco constitucional le permite, además, desbordar este marco constitucional y cultural propio en nombre del respeto a una cultura, minando los rasgos esenciales de la propia, resulta tanto en la perspectiva jurídica como antropológica, inaceptable.

Debido a la diversidad religiosa de nuestros inmigrantes conviene hacer una referencia al derecho de asociación y reunión en base a unas convicciones religiosas comunes. En todo caso, los ciudadanos que comparten un denominador común de creencias, se asocian.

Y, es que el derecho de libertad religiosa exige la existencia de un ámbito íntimo de creencias y un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, pero al mismo tiempo faculta a una dimensión externa de *agüere licere* para que puedan actuar todos los ciudadanos con arreglo a sus convicciones y mantenerlas frente a terceros<sup>23</sup>. En esta dimensión última es donde aparece comprendido el derecho de asociación promovido por los planes de inmigración (PI) estatales y autonómicos.

Al Estado le compete la nacionalidad, la inmigración, los extranjeros y el derecho de asilo, pero por su transversalidad u horizontalidad, la materia de inmigración se entrecruza con otros títulos competenciales más específicos, generalmente, en manos de las Comunidades Autónomas<sup>24</sup>, por este motivo pasamos seguidamente a estudiar los planes de inmigración más importantes de nuestras Comunidades.

### **3.2.1 La inmigración y la interculturalidad en Cataluña**

---

<sup>23</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional 19/1985, 120/1990; sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3, sección 7, de 14 de junio de 1996, nº de procedimiento 1391. Vid., también la Sentencia del Tribunal Constitucional Pleno, de 18 de junio de 1992, número 154, con motivo de la clausura de locales a la Iglesia de Filadelfia, en la que precisa que el derecho de libertad religiosa debe exteriorizarse y practicarse externamente, lo que incluye la libertad de reunirse públicamente para manifestar las creencias de quienes profesan un mismo credo; el Tribunal aprecia que se aplicó indebidamente el límite del orden público como elemento de justificación en el que fundamentar la denegación de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas, lo que determinó la vulneración del derecho a la libertad religiosa.

<sup>24</sup> Consuelo Rumí Ibáñez. Líneas básicas de la política de inmigración del Gobierno. En *Derecho, inmigración e integración*. Actas de las XXIX Jornadas de estudio. Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, p. 50.

El primer plan de actuación administrativa dedicado a la población extranjera se elabora en el año 1986 y se dirige principalmente al ámbito sanitario y de enseñanza. Durante la vigencia de la ley Orgánica 7/1985, la Generalitat actuaba únicamente para dar soluciones a problemas humanos, porque la inmigración era de competencia exclusivamente estatal.

En el año 1992, se va a crear una Comisión Interdepartamental para el seguimiento y la coordinación de las actuaciones administrativas en materia de inmigración. En orden a una actuación concertada, se constituye un Consejo Asesor de Inmigración en el año 1993, que integra la mayor parte de los sectores de la sociedad civil. De acuerdo con las funciones y tareas desplegadas por la Comisión citada se aprueba el primer Plan interdepartamental de inmigración en 1993 y el último Plan se aplica al periodo 2005-2008.

En el año 2000 se incorporó el *Institut Català de la Mediterrània d'Estudis i Cooperació* para que ayudara en la elaboración de políticas de integración y de formación en los países de área mediterránea. También se creó la Secretaría para la Inmigración<sup>25</sup>.

El resultado de la creciente inmigración son las familias pluriétnicas, de modo que uno de cada 10 niños catalanes tiene al menos un padre o madre extranjera, y son muchos los aspectos fundamentales que deben resolverse para la integración social de estos inmigrantes en la sociedad catalana, destaca el *Observatorio de la integración social* y el programa de *Reagrupación familiar* que ayuda a mantener la unidad familiar y, por tanto, la integración de los inmigrantes.

En el entorno sanitario también se toman medidas de interculturalidad, así el Departamento de Salud elabora material audiovisual y escrito, a través de un CD-ROM/DV y un video, así como de folletos en diferentes idiomas, en el que se explicará el funcionamiento de los servicios de salud, para facilitar la labor a los profesionales de la salud que deben suministrar dicha información a las personas extranjeras, que por sus *peculiaridades culturales* e idiomáticas específicas, tienen dificultades para su interacción en los servicios de salud. Se procura también la mediación intercultural en el sistema sanitario de Cataluña.

Desde el sistema educativo se diseña un Plan para potenciar y consolidar la cohesión social, la educación intercultural y la lengua catalana en un marco plurilingüe. Se trata de facilitar la atención inmediata individualizada del alumnado y ayudar al profesorado ante los nuevos retos educativos con la finalidad de favorecer la integración y garantizar el éxito escolar.

La religión es uno de los factores culturales que debe ser apropiadamente tratado para conseguir la integración. En Cataluña existe la denominada Dirección general de Asuntos Religiosos que ha incluido un *programa de impulso del respeto del derecho de libertad religiosa*, en un marco de laicidad.

Este organismo de carácter autonómico afirma que el gobierno desea que todo hombre encuentre reconocidos, en condiciones de igualdad, su derecho a la libertad de

---

<sup>25</sup> <http://www.gencat.cat/benestar/societat/convivencia/immigracio/index.htm>

culto y de creencias. Entre los objetivos específicos para conseguirlo se encuentra el establecimiento de acuerdos que permitan al gobierno tratar directamente con los interlocutores de los colectivos, confesiones o no, que velen por la libertad religiosa.

Los Proyectos concretos son los siguientes: elaboración de un estudio sobre las normas vigentes y posibilidades de regulación del establecimiento de lugares de culto (Facultad de Derecho de la Universitat de Roviera i Virgili); realización de un estudio sobre las necesidades de las comunidades religiosas en el ámbito sanitario; elaboración de una propuesta de actuación para la asistencia religiosa y para el respeto a la pluralidad religiosa en los centros sanitarios; colaboración entre el Departamento de Justicia para la asistencia religiosa en los centros penitenciarios<sup>26</sup>; y firma de convenios entre las principales federaciones de entidades religiosas.

Todas estas medidas se toman desde el Plan de Ciudadanía e Inmigración aprobado para el periodo 2005 – 2008, que ahora se ve reforzado por el Pacto Nacional para la Inmigración<sup>27</sup>.

Por Acuerdo de Gobierno de 2 de mayo de 2007, se creó el programa para el impulso del Pacto Nacional para la Inmigración con el objetivo de lograr un Pacto que estableciese para los próximos años, las principales líneas estratégicas en materia de inmigración, fomentando la cooperación estratégica entre la administración, los grupos parlamentarios, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil.

El documento final del Pacto Nacional para la Inmigración consta de tres ejes de actuación: Gestión de los Flujos Migratorios y Acceso al Mercado de Trabajo; Adaptación de los Servicios Públicos a una Sociedad Diversa; Integración en una Cultura Pública Comuna.

El tercer eje quiere garantizar la integración entendida como un proceso bidireccional, dinámico y continuo entre las personas; y la cultura pública comuna es entendida como el espacio compartido de comunicación y convivencia entre todas las personas que son diferentes y viven en Cataluña.

### **3.2.2 La inmigración y la interculturalidad en la Comunidad de Madrid**

En el Plan de integración de la Comunidad de Madrid 2006 – 2008, que sigue vigente hasta la aprobación del siguiente programa<sup>28</sup>, hay una creciente atención a las minorías étnicas nómadas.

---

<sup>26</sup> La Secretaría de Servicios Penitenciarios, Rehabilitación y Justicia Juvenil desarrolla un conjunto de actuaciones que inciden en los aspectos estructurales, organizativos y socio – educativos de los centros penitenciarios, para atender a las necesidades de la población extranjera. En este programa se incluye también el derecho de asistencia religiosa mediante una circular, de modo que se acredite al personal religioso para realizar las actividades propias de su religión en los centros.

<sup>27</sup> Acuerdo GOV/231/2008, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Pacto Nacional para la Inmigración (DOGC de 26 de enero de 2009).

Cfr. En <http://www.gencat.cat/benestar/societat/convivencia/immigracio/pni/index.htm>;  
[http://www.gencat.cat/benestar/immigracio/pdf/document\\_final.pdf](http://www.gencat.cat/benestar/immigracio/pdf/document_final.pdf)

<sup>28</sup> Cfr. <http://www.madrid.org/>;  
[http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_Temas\\_FA&cid=1109265606930&idTema=1109265606761](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Temas_FA&cid=1109265606930&idTema=1109265606761)

Se trata de grupos minoritarios que normalmente provienen del Este europeo, con carácter nómada o semi – nómada y que originan problemas de marginación y otros conflictos sociales.

Con el objeto de fomentar su inserción en la sociedad, se contemplan líneas de atención a nivel individual, familiar y grupal: 1. De asentamiento inicial, ofreciendo una atención social primaria; 2. De acogida con módulos prefabricados para una intervención social integral; 3. De incorporación a la comunidad, con la intervención social integral que exige la atención social en el medio, proceso de normalización y seguimiento.

Los Organismos que están implicados directamente o con una simple colaboración son el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, la Consejería de Servicios Sociales, el Ayuntamiento de Madrid, y la iniciativa social.

También se atienden y promocionan los grupos de mujeres inmigrantes. Los choques culturales producen un cierto impacto en algunos grupos de inmigrantes, y especialmente en las mujeres, magrebíes en su mayoría.

Existe el Programa europeo URBAN que se dirige a mujeres magrebíes residentes, y se ha puesto en marcha a través de un centro de día.

Otra de las medidas va dirigida a prevenir la mutilación genital a través de una campaña destinada a los profesionales implicados en la atención y asistencia de los colectivos en riesgo.

Un sistema para colaborar en la integración de los inmigrantes, es el apoyo al movimiento asociativo. Este programa va dirigido a las Asociaciones de inmigrantes y otras entidades sin ánimo de lucro que trabajan a favor de la integración de los extranjeros en la CAM.

Tanto la Consejería de Asuntos Sociales como las Asociaciones sin fin de lucro constituyen los organismos implicados. Resulta imprescindible contar con éstas últimas, si están implicadas en el trabajo intercultural con inmigrantes, para que contribuyan en el proceso de integración social de los inmigrantes y en promover acciones que favorezcan la adaptación de los nacionales al fenómeno migratorio y sus interrelaciones sociales.

El tercer sector resulta fundamental en la labor que se realiza con inmigrantes, de ahí que se aprobase el “Plan Regional de Voluntariado de la Comunidad de Madrid 2006 -2010. Claves para una Nueva Ciudadanía”.

La Escuela de Mediadores Sociales para la Inmigración de la CAM es uno de los mejores logros porque el fenómeno de la inmigración conlleva la necesidad de que los profesionales y voluntarios que trabajan con extranjeros dispongan de una formación en mediación intercultural. La escuela tienen por finalidad formar y capacitar a personas extranjeras y españolas en inmigración, mediante cursos en mediación e interculturalidad, cursos básicos en mediación socio-sanitaria, socio-jurídica, socio-

laboral, socioeducativa, vecinal y cultural, realización de actividades interculturales, servicio de documentación y bolsa de empleo para alumnos.

Estas actividades también están abiertas los distintos profesionales de las Administraciones autonómica y local que desempeñan actividades con inmigrantes. En la financiación y gestión de estas actividades colaboran la Consejería de Asuntos Sociales y Cruz Roja respectivamente.

En el sector educativo en la Comunidad de Madrid preocupa la atención a la diversidad en las aulas madrileñas. Los diferentes lugares de procedencia provocan una gran heterogeneidad no sólo de culturas sino de niveles formativos, lo que dificulta el ritmo de la enseñanza y la convivencia. De ahí que sea necesario un modelo educativo que fomente la convivencia social y la interculturalidad.

Son pocos los inmigrantes que llegan a niveles superiores no obligatorios y, se ven sometidos a actitudes xenófobas de rechazo, así como a dificultades de inserción socio - laboral. Por otra parte, también presentan problemas de integración y prefieren el enquistamiento en sus propias culturas de origen.

### **3.2.3 La inmigración y la interculturalidad en Andalucía**

Andalucía destaca por la promoción de estudios e investigaciones sobre la integración social de los inmigrantes de origen extranjero y por presentar propuestas sobre políticas de integración social del colectivo. Por este motivo es líder en favorecer, con iniciativas propias, la mejora las relaciones interétnicas y la difusión de las distintas culturas presentes en Andalucía.

El objetivo de estas investigaciones es el de tener una guía para saber actuar como órgano activo de lucha contra el racismo, la xenofobia y por la tolerancia, haciendo campaña activa en los medios de comunicación sobre la imagen del inmigrante.

Se ha comprobado que una buena herramienta social para los inmigrantes es la posibilidad de asociarse. El asociacionismo ha encontrado un respaldo normativo con la nueva Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía con el fin de promover la participación social de los inmigrantes, así como su reagrupamiento en federaciones, redes y otras estructuras análogas.

Actualmente, el Gobierno central y el andaluz destinarán tres millones de euros para la puesta en marcha de un Plan Piloto de Actuación Integral en barrios sensibles de la comunidad andaluza con presencia significativa de población inmigrante, que beneficiará a una población de entre 80.000 y 90.000 personas de tres provincias.

En el entorno sanitario se ordenan a mejorar la información de los profesionales socio – sanitarios sobre la atención sanitaria a inmigrantes, de modo que conozcan las características culturales, sociales, sanitarias y religiosas de los diferentes colectivos de población inmigrante, contribuirá a comprender mejor las circunstancias de los mismos, lo que se traducirá en una mejor prestación de la atención sanitaria.

Por otra parte, el Plan Andaluz de Educación de Inmigrantes es una iniciativa derivada de la Ley de Solidaridad en la Educación, con el fin de potenciar el valor de la

interculturalidad, integrando en el hecho educativo la riqueza que supone el conocimiento y el respeto a la diversidad cultural, lo que debe traducirse en la elaboración por parte de los centros educativos de Proyectos de Centro basados en la *atención a esta diversidad* y en el intercambio, interacción y cooperación entre las diferentes culturas representadas por el alumnado escolarizado en el centro docente, para favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los *grupos étnicos y religiosos*.

### **3.2.4 La inmigración y la interculturalidad en Canarias**

A través del Plan Canario de Inmigración 2005 - 2007<sup>29</sup>, el sistema sanitario se centra en el paciente e intenta ser equitativo, proporcionando los cuidados que respeten y respondan a las necesidades del mismo por medio de una atención personalizada, y proporcionando asistencia que no cambie de calidad por características personales tales como sexo, raza, localización geográfica o situación socio-económica.

En el sector educativo, se pretende impulsar la atención a la pluralidad cultural, y la realización de actuaciones específicas para la atención educativa de los menores extranjeros no acompañados.

### **3.2.5 La inmigración y la interculturalidad en Valencia**

Desde la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía se puso en práctica el Plan de Inmigración, que supone el desarrollo de la Ley de integración, y que coloca a la Familia como un referente primordial de estabilidad para la persona y un factor de primer orden para la cohesión social. Al hecho de que el concepto de familia ha ido cambiando, se suma la creciente presencia de personas inmigrantes, cuyos modelos de familia se introducen en la sociedad valenciana. La Generalidad debe mejorar la calidad de vida de estas familias y para ello se exigen interlocutores válidos que ayuden a comprender su contexto cultural.

Uno de los objetivos más interesantes es el de aportar desde los distintos departamentos municipales al personal profesional de la sanidad la información existente en aquellos sobre necesidades y condicionamientos culturales y religiosos de los diferentes colectivos de inmigrantes; así como la promoción del entendimiento y la comprensión, entre los profesionales de la salud, de las diferentes formas culturales de interpretar y comprender los procesos de salud y enfermedad.

Entre los objetivos del Programa de integración educativa y social están los siguientes: favorecer la plena integración del alumnado inmigrante de enseñanzas escolares; facilitar el conocimiento mutuo entre el alumnado recién llegado y sus compañeros; conocimiento entre todos los escolares de las principales pautas culturales existentes en los países de procedencia del alumnado inmigrante como medio para desarrollar el respeto, la aceptación y la confianza hacia las personas procedentes de diversos lugares; y dar a conocer a la población las diferentes expresiones de otras culturas en sus diversas facetas, para propiciar el acercamiento intercultural hacia las personas inmigrantes que residen en la Comunidad.

---

<sup>29</sup> Cfr. <http://www.gobcan.es/empleoyasuntossociales/portal.aspx>

Para cumplir estos objetivos se exige un programa de educación intercultural a través del desarrollo de la dimensión intercultural de la escuela; la promoción de la igualdad de oportunidades, más allá de la compensación; facilitar al alumnado la adquisición de la competencia intercultural; potenciar la cooperación y la convivencia, cultivando actitudes interculturales positivas; y mejorar el auto concepto personal de los alumnos y las alumnas.

Es una de las Comunidades Autónomas que ha creado un programa de integración social e interacción para lo que procura extender el conocimiento de otras culturas a toda la sociedad; conocer la actualidad de las distintas investigaciones en otros países en materia de integración social e inmigración; y promover y apoyar la investigación en materia de políticas públicas de integración.

### **3.2.6 La inmigración y la interculturalidad en Navarra**

A través del Plan para integración Social de Navarra<sup>30</sup>, se acuerda desde la Dirección General de Enseñanzas Escolares y Profesionales la creación de un Servicio de Atención a la diversidad, multiculturalidad e inmigración que coadyuva en la consecución de los objetivos del Plan de Inmigración.

Para promover la presencia de los colectivos de inmigrantes en la Comunidad Navarra, se prevén estrategias orientadas a un mejor desenvolvimiento de los inmigrantes en la sociedad de acogida basada en: 1. Potenciar el asociacionismo. 2. Potenciar las redes de autoayuda. 3. Apoyo y promoción de organizaciones y asociaciones de la población inmigrante. 4. Apoyo a la conservación de la identidad cultural de las distintas comunidades y la atención a la diversidad, a partir de las demandas explícitas de los propios inmigrantes y de su propio protagonismo, al menos en tres aspectos: lengua, religión, cultura y costumbres. 5. Se promoverán espacios de encuentro en la comunidad de acogida y establecimiento de relaciones personales interculturales en los mismos.

### **3.2.7 La inmigración y la interculturalidad en Aragón**

Es muy reciente el Plan para la convivencia intercultural en Aragón aprobado para el periodo 2008 – 2011<sup>31</sup>. Esta Comunidad potencia la interculturalidad e integración social en el mercado laboral, en el sistema educativo y sanitario, así como en el sector familia y mujer, imponiendo medidas de acogida, inclusión y convivencia.

En el sistema educativo promueve la formación continuada al profesorado; las aulas de español para alumnos inmigrantes de enseñanza secundaria obligatoria; los cursos de la lengua de acogida para adultos; los cursos avanzados de español; la interculturalidad en las asociaciones de padres de alumnos; la escuela intercultural; y alfabetización básica para inmigrantes adultos.

---

<sup>30</sup>

Cfr.

En

[http://www.navarra.es/home\\_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Asuntos+Sociales+Familia+Juventud+y+Deporte/Publicaciones/Publicaciones+propias/Asuntos+Sociales/Inmigracion.htm](http://www.navarra.es/home_es/Gobierno+de+Navarra/Organigrama/Los+departamentos/Asuntos+Sociales+Familia+Juventud+y+Deporte/Publicaciones/Publicaciones+propias/Asuntos+Sociales/Inmigracion.htm)

<sup>31</sup>

Cfr.

En

<http://portal.aragon.es/portal/page/portal/INMIGRACION/PLAN/Plan%20Integral%20para%20la%20Convivencia%20Intercultural%20en%20Arag.pdf>

### 3.2.8 La inmigración y la interculturalidad en el País Vasco

El País Vasco<sup>32</sup> potencia la colaboración entre Osakidetza, asociaciones de inmigrantes y otros servicios y agentes, de cara a garantizar la integración y profundizar en la comunicación intercultural.

Se intenta adecuar las condiciones de acceso y atención sanitaria a las peculiaridades de la población inmigrante.

También se procura el desarrollo de las medidas pertinentes en el ámbito del sistema educativo para su adaptación a una realidad intercultural. Se apoya la integración lingüística de los jóvenes extranjeros, con particular atención al aprendizaje de la lengua vasca. Se potencia la interacción entre entidades que trabajan a favor de la cultura vasca y las representativas de otras culturas. Se promueve la participación de los no nacionales en el desarrollo de actividades relacionadas con la cultura vasca, así como en entidades públicas y privadas promotoras de la misma. En general, se puede afirmar que hay un auténtico impulso de acciones que garanticen la calidad educativa promoviendo la construcción de la dimensión intercultural en la convivencia de culturas.

### 3.2.9 La inmigración y la interculturalidad en Murcia

El Plan para la integración social de las personas inmigrantes 2006 - 2009<sup>33</sup>, pone el énfasis en la edición y difusión de documentos que informen y capaciten a profesionales que realizan tareas de mediación intercultural, educativa, sanitaria, y de vivienda.

Se fomenta una campaña permanente por la convivencia intercultural, y se impulsa la creación de un *código deontológico* y prácticas respetuosas con la diversidad, financiándose proyectos en el marco de la UE.

En el ámbito educativo se intenta adecuar la dotación de recursos personales de apoyo a las necesidades de educación intercultural en centros sostenidos con fondos públicos. Se dota de recursos que supongan orientación educativa y psicopedagógica en las distintas etapas. También se impulsa la formación permanente del profesorado para atención a la desventaja social y a la diversidad cultural, así como la participación en Programas Europeos y en actividades de innovación.

Para esta Comunidad Autónoma es prioritario potenciar la integración de minorías étnicas y culturales en el sistema educativo, desde los principios de normalización y respeto a la diferencia. Se pone particular énfasis en las minorías gitanas, y en el programa de lengua y cultura árabe y cultura marroquí, de modo que se desarrollan acciones de apoyo y formación de madres y padres pertenecientes a minorías étnicas o culturales. Se potencian programas de mediación y acompañamiento familiar y planes de acción tutorial.

---

<sup>32</sup> Cfr. *En* <http://www.gizartegaiak.ej-gv.net/o53/visualizador/o53vispagina.jsp?cod=2497&lenguaje=1&por=11>; <http://www.gizartegaiak.ej-gv.net/GizarteGaiakContenidos/pdf/PLANVASCOINMIGRACION.pdf>

<sup>33</sup> Cfr. *En* <http://www.carm.es/ctra/contenido.asp?id=66>

### **3.2.10 La inmigración y la interculturalidad en Islas Baleares**

El II Plan de atención a las personas inmigradas de las Islas Baleares<sup>34</sup>, pretende conseguir la integración social de los inmigrantes creando una comisión interdepartamental con participación de los tres niveles de la Administración; también se configura una *comisión interdepartamental* en el ámbito local, con representación de todas las consejerías implicadas; se constituye un *Observatorio Permanente de la Inmigración*; y se potencia el funcionamiento del Foro de la Inmigración en las Islas Baleares.

El tema del asociacionismo está muy cuidado, así se procura que todas las *asociaciones de inmigrantes* de nuestra comunidad participen en todas las cuestiones que afectan a su propia salud, tanto en aspectos preventivos, curativos, como de rehabilitación, asegurando una buena comunicación entre los profesionales y los usuarios. Se intenta que las asociaciones organicen *espacios de encuentro* sobre las enfermedades, formas de vida, y los aspectos culturales que caracterizan a los inmigrantes, en cuestiones sobre el tratamiento del cuerpo o hábitos; también se promocionan *programas de prevención y educación para la salud*.

Las Islas Baleares están participando en los diferentes programas internacionales que tengan como objetivo la sensibilización en temas de inmigración, el conocimiento y el respeto a otras culturas, y la identificación de problemas.

### **3.2.11 Participación y gestión de la diversidad**

#### **a) Comunidad de Madrid**

Ésta área o ámbito de actuación se establece en el Plan de Integración 2006 – 2008 de la Comunidad de Madrid que sigue vigente hasta la aprobación de un nuevo plan. *La diversidad cultural se contempla como oportunidad*. La correlación existente entre ciudadanía e inmigración constituye, actualmente, uno de los principales motores de la transformación social, política y cultural de nuestra sociedad, afirma este PI, y constatándose una tendencia alcista del *pluralismo cultural* se afronta desde la vía de la *interculturalidad*. La vía intercultural plantea la integración como una *reintegración* ante un nuevo escenario pluricultural, y no como una renuncia unilateral de las minorías.

Los agentes sociales que participan en esta sociedad plural deben ser capaces de: intercambiar experiencias y conocimientos culturales, étnicos religiosos, lingüísticos, etc; modificar posiciones y/o puntos de vista a través del diálogo social; asegurar la unidad básica del grupo; y estar convencidos de que el resultado es bueno para el conjunto del grupo a pesar de las dificultades del proceso.

*En torno a los derechos de participación*, se hace una defensa de los derechos individuales de la persona sea autóctona o inmigrante en el ámbito privado, público y comunitario. Las actuaciones en orden a fomentar la participación consisten en: plantear iniciativas para facilitar el ejercicio del derecho al sufragio activo y pasivo para los residentes extranjeros, nacionales de países no miembros de la Unión Europea, instando

---

<sup>34</sup> Cfr. En [http://dgimmi.caib.es/esdeveniments/pla\\_inmigracio/INMIGRACION.pdf](http://dgimmi.caib.es/esdeveniments/pla_inmigracio/INMIGRACION.pdf)

al Gobierno de la Nación a negociar tratados bilaterales con los países de procedencia; articular prácticas educativas imaginativas que faciliten la experiencia intercultural; potenciar el trabajo realizado con la población adulta que no ha vivido la inmigración como los jóvenes de hoy; diversificar esfuerzos y establecer mecanismos para paliar las diferencias; facilitar el acceso de las minorías a determinadas ocupaciones, existentes en el mercado laboral.

*La religión se califica de dimensión crucial del reto intercultural.* Los sentimientos y las experiencias religiosas están muy arraigados en las comunidades de origen de gran parte de la población inmigrante asentada en la Comunidad de Madrid y, por otro lado, la religión suele adquirir mayor importancia cuando la persona se encuentra en situación de desarraigo social y cultural.

El respeto a la diferencia y a la diversidad religiosa puede ser concebido en el marco de un Estado aconfesional; circunstancia que propicia que personas creyentes y no creyentes puedan encontrarse sin renunciar a los elementos característicos propios de su identidad. Pues bien, en la Comunidad de Madrid existe una red amplia de parroquias, centros sociales y centros universitarios pertenecientes a la Iglesia Católica que trabajan al servicio de los colectivos católicos de población inmigrante que provienen de Iberoamérica y, también, de los colectivos de inmigrantes pertenecientes a otras religiones.

Otras religiones minoritarias también realizan una labor de integración social que hay que destacar. Entre las más representativas están las entidades evangélicas, las entidades musulmanas; las entidades ortodoxas; las entidades que pertenecen a otras religiones cristianas y las entidades que pertenecen a otras religiones.

El PI nos dice que es preciso actuar en la línea de fomentar el diálogo interconfesional e interreligioso; promover entre la población creyente la voluntad de la cohesión social; y encauzar las preocupaciones y las reivindicaciones legítimas de la población inmigrante, y luchar contra actitudes racistas y contra elementos fundamentalistas.

### **3.3 El ejercicio de la libertad religiosa en el contexto de la interculturalidad religiosa**

Innumerables personas sufren discriminación a causa de su cultura, color, raza, casta, situación económica o forma de pensar<sup>35</sup>. Al igual que se hace en todas las grandes declaraciones internacionales de derechos humanos, Juan Pablo II hizo un llamamiento a todas las naciones para que reconozcan el derecho a la libertad de conciencia y de religión, así como los demás derechos humanos fundamentales<sup>36</sup>. La proclamación de Tomás Moro como Patrono de los gobernantes y de los políticos, es

---

<sup>35</sup> Vid., sobre este tema, María Eugenia Pérez Montero. *La defensa de la libertad religiosa: manifestaciones externas de religiosidad como expresión de convivencia, retos para el siglo XXI*. Servicios de Publicaciones de la Universidad Complutense. 2005.

<sup>36</sup> Exhortación Apostólica postsinodal de Juan Pablo II «Ecclesia in Asia» a los obispos, a los presbíteros y a los diáconos, a las personas consagradas y a todos los fieles laicos sobre Jesucristo el Salvador y su misión de amor y de servicio en Asia: "para que tengan vida y la tengan en abundancia" (Jn 10, 10), número 6.

una muestra del interés concreto de la Iglesia Católica en tener un referente de fidelidad a las autoridades y a las instituciones legítimas, sin perder de vista el supremo ideal de justicia, de modo que si el gobierno no actúa en un ejercicio de virtudes y aplicando la equidad, todo ciudadano superando las adversidades debe oponerse con fortaleza, en el caso de Tomás Moro hasta el martirio<sup>37</sup>.

Las leyes injustas colocan a la persona moralmente recta ante dramáticos problemas de conciencia, cuando son llamados a colaborar en acciones moralmente ilícitas, el dilema consiste en saber si el ciudadano está obligado en conciencia a seguir las prescripciones de las autoridades civiles si éstas son contrarias a las exigencias de su orden moral, o a los derechos fundamentales de las personas. Son muchas las voces que reclaman que quien recurre a la objeción de conciencia debe estar a salvo no sólo de sanciones penales, sino también de cualquier daño en el plano legal, disciplinar, económico y profesional<sup>38</sup>.

Recordemos, además, la vertiente colectiva de la libertad religiosa, ya que los poderes públicos tienen la obligación de tener en cuenta las creencias de los individuos y de los grupos en los que se integran.

La conciencia religiosa de los laicos católicos ha tenido mayor eco en la sociedad española, puesto que la religión católica es la mayoritariamente profesada, pero son muchas las religiones presentes en España, aunque de modo oficial son únicamente aquellas que se corresponden con un asiento en el Registro de la Dirección General de Asuntos Religiosos<sup>39</sup> tras superar todos los trámites legales previstos para ser consideradas como “religiosas”. Aunque en razón de sus vínculos históricos y culturales con una Nación, una comunidad religiosa puede recibir un especial reconocimiento por parte del Estado. Este reconocimiento no debe, en modo alguno, generar una discriminación de orden civil o social respecto a otros grupos religiosos.

La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (LOLR) ha sido uno de los mejores instrumentos legislativos para proteger el derecho de libertad religiosa y, por tanto, de las minorías, en conformidad con el contenido axiológico de los principios informadores<sup>40</sup>. Dispone en su artículo 5 que las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia. Ahora bien, se debe recordar el caso de Cataluña con su propia Dirección General de

---

<sup>37</sup> Carta Apostólica de Juan Pablo II, en forma de *Motu Proprio*, para la proclamación de Santo Tomás Moro como patrono de los gobernantes y de los políticos. 31 de octubre de 2000.

<sup>38</sup> Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia Católica, número 399.

<sup>39</sup> Normativa del Registro: Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad religiosa (B.O.E. de 24 de julio); Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, de organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas (B.O.E. 31 de enero); Resolución de 11 de marzo de 1982, de la Dirección General de Asuntos Religiosos sobre la inscripción de entidades de la Iglesia Católica en el Registro (B.O.E. 30 de marzo); Real Decreto 589/1984, de 8 de febrero, sobre fundaciones religiosas de la Iglesia católica (B.O.E. 28 de marzo); Orden de 11 de mayo de 1984, sobre publicidad del Registro de Entidades Religiosas (B.O.E. 25 de mayo); Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas normas de procedimiento en materia de justicia e interior (B.O.E. 7 de octubre).

<sup>40</sup> *Sea cual sea la concepción de Derecho eclesiástico que se sostenga es común admitir que se trata de un ámbito de Derecho que tiene una fuerte connotación axiológica por la materia propia del Derecho eclesiástico, estamos ante una disciplina fuertemente impregnada de valores. Pues bien, siendo así, no se puede prescindir de la existencia de unos principios que sean la expresión de esos valores* (María J. Roca. Propuestas y consideraciones críticas acerca de los principios en el Derecho Eclesiástico. En *ADEE* Vol. XVII, 2007, 31).

Asuntos Religiosos, que quizá vaya a ser seguida en este aspecto por otras Comunidades Autónomas. Con 17 autonomías no se pueden tener 17 políticas religiosas, de modo que se debe gestionar el pluralismo religioso de modo coordinado con el Estado central, pero atendiendo a las demandas regionales. Como señala A. Séglers, no se trata de crear tantos modelos de política religiosa como Autonomías haya en España, sino en ser capaces de construir un modelo coordinado de gestión de las demandas confesionales. Y ello porque la libertad religiosa, en toda su amplitud, es un derecho fundamental inherente a la dignidad del ser humano, tal como expresó la declaración *Dignitatis humanae* (1965) del Concilio Vaticano II. Es, pues, una libertad que está por encima de las Constituciones y de los Estatutos<sup>41</sup>.

Así las cosas, la obtención de este asiento en el Registro no es automática con la mera presentación de una solicitud, ya que además de expresar sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, se debe explicar el régimen de funcionamiento y cuáles son sus órganos representativos. Una vez que se garantiza la transparencia de la organización y los fines de las confesiones, se pasa a gozar de autonomía interna (art. 6 LOLR).

El Estado no realiza un control de la legitimidad de las creencias religiosas, sino una mera constatación de que la entidad solicitante no persigue ninguna de las finalidades descritas en el artículo 3.2 de la LOLR<sup>42</sup>, como son aquellas relacionadas con el estudio y experimentación de los fenómenos psíquicos o psicológicos o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos. También se debe comprobar que no perjudica el ejercicio de los derechos y libertades de los demás, y que no atenta contra el orden público que tiene como elementos constitutivos la seguridad, la salud y la moralidad pública (artículo 3.1).

Si no obtienen esta calificación pueden acceder a su conformación como asociaciones rigiéndose mediante el Derecho común de asociaciones, según se prevé prioritariamente en el artículo 22 de la Constitución, salvo que caigan bajo la calificación de sectas y, por lo tanto, en el mundo de la ilegalidad<sup>43</sup>.

Se debe añadir que aquellas entidades con notorio arraigo social son susceptibles de constituirse en partes de un acuerdo de cooperación con el Estado. Actualmente se han firmado con la Santa Sede, que no tuvo que demostrar su arraigo, cinco acuerdos con rango de Tratado Internacional; y tres acuerdos, aprobadas por ley ordinaria con las confesiones minoritarias<sup>44</sup>, es decir, con la Comisión Islámica de España, la Federación

---

<sup>41</sup> Á. Séglers. Hacia un Islam integrador. En <http://www.forumlibertas.com>

<sup>42</sup> Juan José González Rivas, Introducción y contenido constitucional del artículo 16 de la Constitución Española: Aconfesionalidad y Laicidad, en *Pluralismo religioso y Estado de Derecho*, de AAVV, Cuadernos de Derecho Judicial. Edit., Consejo General del Poder Judicial, 2004, p. 58.

<sup>43</sup> Vid., Begoña Navas Renedo, *Tratamiento jurídico de las sectas: análisis comparativo de la situación en España y Francia*. Granada, Comares, 2001; Agustín Motilla de la Calle, *Las sectas religiosas en el ordenamiento español*, Salamanca, 1999.

<sup>44</sup> Los acuerdos se ratificaron el día 10 de noviembre de 1992, pero se denuncian incumplimientos y privilegios hacia la Iglesia Católica, especialmente por parte de los musulmanes ([www.webislam.com](http://www.webislam.com)). El eurodiputado y presidente de la Lista de la fallecida Emma Bonino, Mauricio Turco, presentó una interpelación a la Unión Europea, sobre la violación de la libertad religiosa en España, Italia y Portugal. De nuestro país expresa que el Informe Internacional de Libertad religiosa, del año 2003, denuncia que el Estado español concede poco apoyo a líderes protestantes y musulmanes para la educación religiosa pública en sus respectivas fases; y que además se han registrado casos en los que ciertos funcionarios no han concedido permiso a líderes musulmanes para ofrecer servicios religiosos en prisiones, lo que se concede habitualmente a los religiosos católicos. Añade en su declaración que “en la UE tenemos una carta de derechos fundamentales que respeta la libertad religiosa así como la diversidad cultural y religiosa; los tres países denunciados tienen Constituciones donde se garantizan asimismo estos derechos

de Entidades Religiosas Evangélicas de España, y la Federación de Comunidades Israelitas de España.

A todas las entidades religiosas no católicas se les asigna el nombre de minoritarias<sup>45</sup>, aunque debido a su extensión algunas ya no se ajustan a esta calificación. Así, los Protestantes evangélicos en la Comunidad de Madrid, se podrían clasificar en el marco de una minoría pero mayoritaria.

Además de ver la dimensión individual y colectiva de la libertad religiosa que favorece la integración social de las personas inmigrantes, porque les permite vivir su cultura religiosa en nuestro país, otro aspecto a tener en consideración es el de la *atención social y religiosa que las entidades religiosas prestan a los inmigrantes, especialmente las cristianas*. Los fieles católicos y los protestantes, son los dos grupos que mayoritariamente atienden a este contingente, siendo la religión un factor crucial en la inserción del inmigrante en la sociedad receptora, ya que forma parte de su cultura y su modo de vida y, a veces, el núcleo mismo.

Estamos acostumbrados a la labor de más de 200.000 religiosos, misioneros, y seglares vinculados a organizaciones no gubernamentales en países del Tercer Mundo o en vías de desarrollo, y no porque falten religiones, de hecho, en algunos países hay más líderes religiosos que personal sanitario<sup>46</sup>.

Sin embargo, la atención de las comunidades religiosas en España sobre nuestros inmigrantes, parece pasar desapercibida para la opinión pública, excepto para aquellos que forman parte del gran potencial humano del tercer sector o voluntariado. Podría parecer que la religión desempeña un papel fundamental e integrador en la vida social y cultural únicamente de los países en vías de desarrollo y, sin embargo, sólo la Iglesia Católica ahorra en España al Estado más de 31 millones de Euros<sup>47</sup> con su labor educativa, sus hospitales y, en general, toda su obra social<sup>48</sup>, con la ayuda que se consigue además a través de Caritas, Manos Unidas y Obras Misionales Pontificias. En cambio, los inmigrantes, minorías étnicas, refugiados y exiliados, ocupan los últimos puestos entre los colectivos atendidos por las entidades sociales no religiosas<sup>49</sup>.

---

y no sólo, sino que además se proclaman Estados aconfesionales. Todos estos instrumentos legales sirven precisamente para que no se produzcan situaciones de discriminación e injusticia. ¿Por qué aún así se viola la Ley? Porque estos tres países están todavía pagando quien sabe qué deuda moral a la Iglesia Católica, arrodillados ante el Vaticano concediendo acuerdos y tratados que los hipoteca material y espiritualmente. Pero esto no puede y no debería producirse en un marco legal donde la libertad religiosa es un derecho fundamental (Cfr. En <http://www.coranet.radicalparty.org/pressreleases>. 21.1.2004).

<sup>45</sup> Según Mariño Menéndez, la minoría constituye un grupo humano inferior en número al resto de la población del país, cuyos integrantes residen de modo permanente en el territorio de un Estado determinado, y que posee unas características propias de naturaleza étnica, religiosa y/o lingüística que les dan una identidad propia y lo diferencian del resto de la población y más en concreto de otros grupos humanos dentro de dicho Estado. Vid., F.M. Mariño Fernández, Protección de las minorías y de sus miembros en el Derecho Internacional y en Europa, en *Derechos Culturales y Derechos Humanos de los Inmigrantes*, Universidad de Comillas, Madrid, 2000, p. 63.

<sup>46</sup> Las organizaciones cristianas, especialmente las católicas, intentan establecer buenas relaciones con otras comunidades religiosas con el fin de ocuparse no sólo de la salud espiritual, sino física de los lugareños, así como de su educación y mejora de su calidad de vida. Vid., el documento de UNICEF, *Religious Leaders as Health Communicators*, New York, NY: UNICEF, 1995.

<sup>47</sup> Cfr. En *LA RAZÓN*, 30-11-2004.

<sup>48</sup> Vid., sobre los movimientos migratorios y la acción de la Iglesia Católica, Rdo. José Magaña Romera, Competencias y Actuaciones de las Conferencias Episcopales a favor de los Emigrantes. En [www.vatican.va/roman\\_curia/pontifical\\_councils/migrants/](http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/migrants/). Publicado en *People on the move*, n° 90, December 2002, pp. 151-160.

<sup>49</sup> Vid. Radiografía social del tercer sector, en [www.entornosocial.es/economia\\_html](http://www.entornosocial.es/economia_html)

#### 4. Conclusiones

Uno de los objetivos esenciales del primer plan de integración social del Gobierno español consistía en la limitación de la religión al ámbito privado. Los expertos en Derecho Eclesiástico del Estado conocemos no sólo de la imposibilidad de este objetivo sino de su carácter discriminatorio frente a la libertad ideológica o la libertad de expresión. Además, el Tribunal Constitucional ha declarado que el ejercicio de las libertades y derechos fundamentales no se refiere sólo al ámbito de la conciencia. Apostamos, por tanto, por el ejercicio de la libertad religiosa como un modo de integrarse en la sociedad en el actual marco de interculturalidad. Otra lectura de la interculturalidad supondría una asfixia del ser humano. La marginación social comienza por la marginación de la conciencia, y de una vida coherente.

La interculturalidad exige una razonable acomodación entre el ordenamiento jurídico español y las prácticas religiosas y culturales de las personas, siempre que no exista un interés público predominante que limitaría nuestros derechos fundamentales que no son absolutos, como podría ser la prohibición de la poligamia que atenta contra el orden público español, ya que la integración en cualquier sociedad exige la aceptación y seguimiento de sus principios sociales básicos, especialmente aquellos recogidos en disposiciones legales que disciplinan los presupuestos esenciales de la convivencia entre ciudadanos<sup>50</sup>.

La consideración de la residencia y la reagrupación familiar como factores estratégicos para conseguir la integración social nos lleva a recordar que para el Tribunal Supremo la integración social exigida en el art. 22 del Código civil como uno de los requisitos para la obtención de la nacionalidad española, no deriva exclusivamente del grado de conocimiento del idioma, sino de la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios, valores sociales, el grado de implicación de las relaciones económicas, sociales y culturales y el arraigo familiar. Por lo tanto, son muchos los pasos personales y legales que tiene que dar un inmigrante, probablemente los que muchos nacionales de origen no tendrán que dar en su vida para ser protegidos por su ordenamiento jurídico.

Los planes de inmigración estatales y autonómicos han crecido en clave de interculturalidad, e intentan convertir tanto el entorno sanitario como el sistema educativo en una auténtica escuela de interculturalidad, donde todos los agentes se ven comprometidos, es una inversión en recursos humanos que supone una apuesta por la convivencia plural, sin embargo, el aspecto religioso se ve seriamente descuidado, y tan sólo los planes de inmigración e integración de las Comunidades de Cataluña y de Madrid, dedican un espacio adecuado a la atención de la cultura religiosa de las personas inmigrantes, convendría que los interlocutores de las diferentes Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas colaboraran estrechamente con las Consejerías de Inmigración en la elaboración de los objetivos y medidas a tomar en los planes de

---

<sup>50</sup> Vid., estos conceptos en la resolución de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección Tercera, con fecha de 11 de marzo de 2008, que estima el recurso presentado por un súbdito senegalés contra la resolución de la DGRN denegando la nacionalidad al optar por la poligamia (Cfr. En <http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/jurisprudencia/SANpoligamia.pdf>); también se pueden encontrar en STS 19-06-2008, Sala 3ª, Secc. 6ª (Cfr. En <http://www.codigocivil.org/archives/393>).

inmigración e integración de las personas inmigrantes que forman parte de nuestra sociedad. También sería interesante que las voces de estos grupos religiosos y de expertos en la materia, fueran escuchadas y tenidas en cuenta por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, para que el fenómeno migratorio no fuese contemplado solamente en claves de economía y mercado laboral, y se ayudase a los inmigrantes a desarrollar un proceso de adaptación a una nueva cultura y entorno, sin perder su propia identidad.