

**ikus
pegi** Immigrazioaren
Euskal Behatokia
Observatorio Vasco
de Inmigración

eremu ta zabal zazu

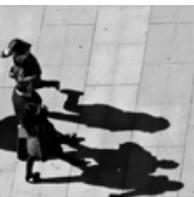
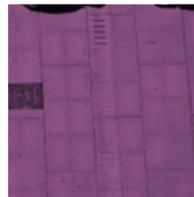
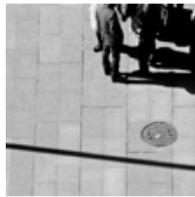
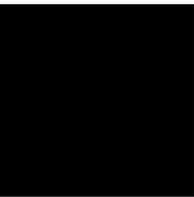
Universidad
del País Vasco Euskal Herriko
Unibertsitatea


EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO
ONGIZATE, GAZTERIA ETA
ERIKONKA DEMOGRAFIAKORAREN SAIA
DEPARTAMENTO DE BIENESTAR
JUVENTUD Y RETO DEMOGRÁFICO


MIGRAZIOARAKO
EUSKAL
ITUN SOZIALA
**PACTO SOCIAL
VASCO PARIA.**
LA MIGRACIÓN

septiembre ■ 2024

Dos décadas de reflexión sobre migración y asilo en Euskadi





Dos décadas de reflexión sobre migración y asilo en Euskadi

Julia Shershneva Zastavnaia
Editora

CIP. Biblioteca Universitaria

Dos décadas de reflexión sobre migración y asilo en Euskadi [Recurso electrónico] / Julia Shershneva Zastavnaia, editora ; Ikuspegi, Immigrazioaren Euskal Behatokia = Observatorio Vasco de Inmigración. – Datos. – Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, 2024. – 1 recurso en línea : PDF (340 p.)

Modo de acceso: World Wide Web.

En la cub.: Ikuspegi, UPV/EHU y Gobierno Vasco, Departamento de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico.

ISBN: 978-84-9082-808-3.

1. País Vasco – Emigración e inmigración – Siglo XXI. 2. País Vasco – Emigración e inmigración – Aspecto social. I. Shershneva, Julia, ed. II. Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración.

(0.034)314.7(460.15)

Edición electrónica

Año y lugar de edición: 2024, Bilbao

Edita: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco

Documentación: Antonio Gómez Parada, *Ikuspegi* – Observatorio Vasco de Inmigración

Diseño y maquetación: Emilia Oleaga

ISBN: 978-84-9082-808-3

Cómo citar esta publicación:

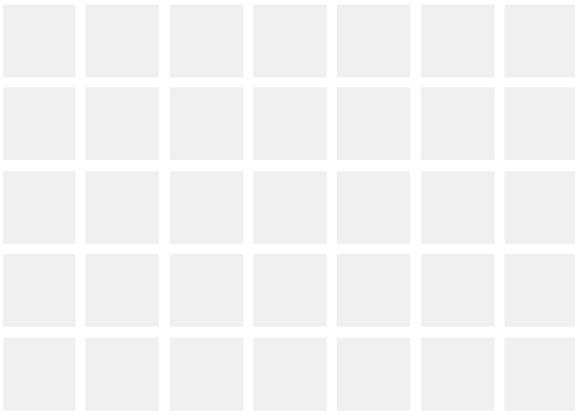
(Según las normas APA 7)

Shershneva Zastavnaia, Julia (Ed.) (2024). *Dos décadas de reflexión sobre migración y asilo en Euskadi*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. https://ikuspegi.eus/files/publicaciones/200_3.pdf



Índice

Presentación	5
Julia Shershneva Zastavnaia	
1. Veinte años de inmigración en la CAE: evolución y fases migratorias	7
Arkaitz Fullaondo Elordui-Zapaterietxe, Ane Estabaranz Delgado, Iraide Fernández Aragón	
2. Ikuspegi, una idea convertida en realidad perdurable	21
Cristina Blanco Fernández de Valderrama	
3. Observando la evolución del Derecho migratorio, de extranjería y asilo (1985-2024)	45
Iker Barbero González	
4. Asilo y refugio en Euskadi: un balance de las últimas dos décadas	85
Arantza Chacón Ormazabal	
5. Barómetro de actitudes hacia la inmigración: una perspectiva a lo largo del tiempo	97
Julia Shershneva Zastavnaia, Larraitz N. Zumeta Sánchez, Taide Arteta Esnal	
6. Los tiempos de la estrategia antirumores: del estereotipo a las fake news	111
Zurrumurrueen Aurkako Sarea / Red Vasca Antirumores	
7. El periodismo de migraciones más allá de las críticas	119
María Ruiz Aranguren	
8. Los incidentes de odio en Euskadi: última evolución	135
Jon-Mirena Landa Gorostiza	
9. Migración, asilo y género: aportes para la reflexión y la intervención	147
Trinidad L. Vicente Torrado, Maryam Fathi	
10. La diversidad entre la población joven de la CAE (0-24 años): juventud de origen y/o ascendencia extranjera en cifras	163
Irune Ruiz Ciarreta, Beatriz Otero Gutiérrez, Oier Ochoa de Aspuru Gulin	
11. Veinte años de alumnado inmigrante en el sistema educativo vasco	183
Francisco Luna Arcos	
12. Euskara e inmigración: reflexiones para una política sensata	205
Xabier Aierdi Urraza, Andrea Ruiz Balzola	
13. Evolución de la ocupación de la población extranjera en Euskadi	221
Maite Fouassier Zamalloa, Ane Estebaranz Delgado, Lía González Estepa	
14. Inmigración de origen extranjero, desigualdad y pobreza en Euskadi	235
Luis Sanzo González	
15. 20 años de sinhogarismo en Euskadi	255
Miguel Angel Navarro-Lashayas	
16. Participar para transformar: un proceso que continúa abierto	269
Soraia Chacón Ramos, Naiara Vink Larruskain, Nerea Layna Allue	
17. Evolución de la mediación intercultural en Euskadi desde la experiencia de Biltzen	281
Diógenes Sabana Bisoko	
18. Las cuentas pendientes del interculturalismo	295
Andrea Ruiz Balzola	
19. 25 años de laberinto: las agendas de la política europea común de inmigración y asilo	309
Gemma Pinyol-Jiménez	
20. Tras veinte años de evidencias	325
Imanol Zubero Beaskoetxea	



Presentación

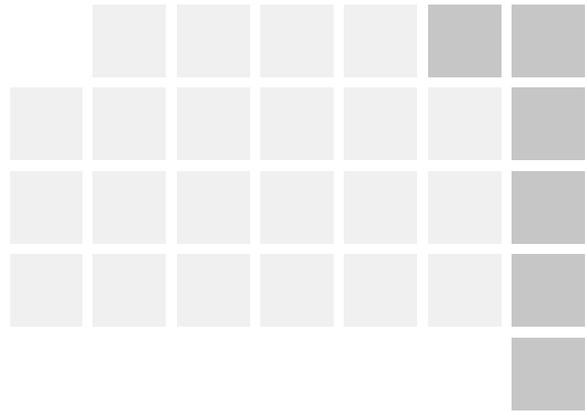
Esta publicación tiene como objetivo aportar una serie de reflexiones acerca del fenómeno migratorio en estas últimas dos décadas, desde diferentes enfoques y dimensiones. Ikuspegi ya ha realizado tres publicaciones monográficas previas que coinciden con los principales periodos clave en la historia de las migraciones extranjeras en Euskadi: el comienzo de la inmigración de origen extranjero en 2004, los tiempos de consolidación en 2010 y la crisis económica en 2013. En 2004, cuando Ikuspegi publicó su primer anuario sobre la inmigración en Euskadi, la sociedad vasca se encontraba ante un fenómeno incipiente que empezaba a tomar fuerza. Seis años después, en 2010, el porcentaje de la población de origen extranjero se había duplicado, los orígenes de procedencia se habían diversificado. El escenario cambia radicalmente en 2013, con la llegada a Euskadi de la crisis económica que, por un lado, socava la integración laboral y social de muchas personas de origen extranjero al destruir muchos empleos y con ello muchos proyectos vitales; al mismo tiempo, esta situación llegó a detener los flujos migratorios a Euskadi, al estar éstos estrechamente relacionados con las oportunidades laborales. De hecho, más tarde, en 2014, primera vez desde que Euskadi hubiera pasado a ser receptora de inmigración extranjera, se registraron saldos migratorios negativos.

En 2024, diez años más tarde, estamos ante un panorama distinto: tras superar varias crisis, -la económica, sanitaria y humanitaria-, y al coincidir con un crecimiento económico intenso, Euskadi vuelve a recuperar el ritmo de la llegada de personas inmigrantes, volviendo a los valores pre-crisis. Han sido dos décadas de muchos cambios sociales, demográficos, económicos, legales y políticos. La sociedad vasca no es la misma que en 2004, ni será la misma dentro de veinte años. Por tanto, estamos ante otro hito en la historia de las migraciones en el País Vasco en el que es de gran importancia mirar hacia atrás y reflexionar sobre los cambios más importantes en estas dos décadas, aunque también analizar el presente y, tal vez, hacer alguna conjetura acerca del futuro.

Es por ello que desde Ikuspegi nos pareció oportuno ofrecer un espacio en el que compartir desde diferentes miradas y ámbitos de trabajo reflexiones y análisis que puedan servir para entender y comprender mejor el fenómeno migratorio. En estos veinte años disponemos de mucha información, muchas evidencias y datos que intentamos sistematizar y resumir en los veinte capítulos que componen esta publicación.

Julia Shershneva Zastavnaia

Directora de Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración



Veinte años de inmigración en la CAE: evolución y fases migratorias

Arkaitz Fullaondo Elordui-Zapaterietxe

Ane Estabaranz Delgado

Iraide Fernández Aragón

Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Introducción

En 2004 Ikuspegi publicó su primera Panorámica. El tema que estrenaba esta serie de informes sobre el fenómeno migratorio en la CAE era la cuantificación del fenómeno de la inmigración. Los datos de aquella primera panorámica describían un fenómeno incipiente y que en los años posteriores vendría a generar una profunda transformación social de la sociedad vasca. En aquel entonces, el número de población empadronada de origen extranjero en la CAE ascendía a 67.529 personas y representaba el 3,2% del conjunto de la población. Veinte años después, en 2023 la población de origen extranjero censada en la CAE asciende a 274.142 personas que representan el 12,4% del total de población (Ikuspegi, 2024).

Los diferentes estudios e investigaciones realizados por Ikuspegi a lo largo de sus veinte años de andadura ponen en evidencia el cambio social generado por este fenómeno. En 2024 la sociedad vasca es mucho más diversa en comparación a aquella sociedad del 2004 que describía la primera Panorámica. Sin embargo, es preciso apuntar que aquella sociedad vasca de hace 20 años también era diversa, debido en gran medida a procesos migratorios de décadas anteriores.

Ikuspegi nace hace 20 años con la misión de analizar y estudiar el fenómeno de la inmigración internacional en la CAE. En aquel entonces, la llegada de flujos migratorios internacionales supuso un cambio cualitativo y cuantitativo en la dinámica migratoria de la CAE. Este cambio se produce por una modificación en el sistema migratorio español, que pasó de ser un país del Sur de Europa emisor de emigración al centro y norte de Europa (principalmente en las décadas de los 60 y 70) a un país receptor de flujos migratorios internacionales a partir del final de la década de los años noventa y principalmente a partir de los primeros años del siglo XXI (King, 2002). Este cambio se produce como consecuencia del crecimiento económico fruto del auge del mercado inmobiliario, que generó una gran demanda de mano de obra que hizo que en pocos años llegasen a España cerca de cinco millones de personas de origen extranjero (Fullaondo, 2007). En este sentido, la llegada de los flujos migratorios a la CAE se debe comprender dentro de este cambio del sistema migratorio español.

A lo largo de este capítulo estudiaremos la evolución del fenómeno de la inmigración en la CAE en los últimos veinte años, concretamente en el periodo 2003-2023. Nos centraremos en el análisis de la evolución del número de personas de origen extranjero que residen en la CAE, fijándonos en las diferentes fases migratorias, el contexto socioeconómico, la importancia del origen de los flujos migratorios, la desigualdad de género en los flujos y la transformación de la estructura de edades.

Evolución, fases migratorias y orígenes

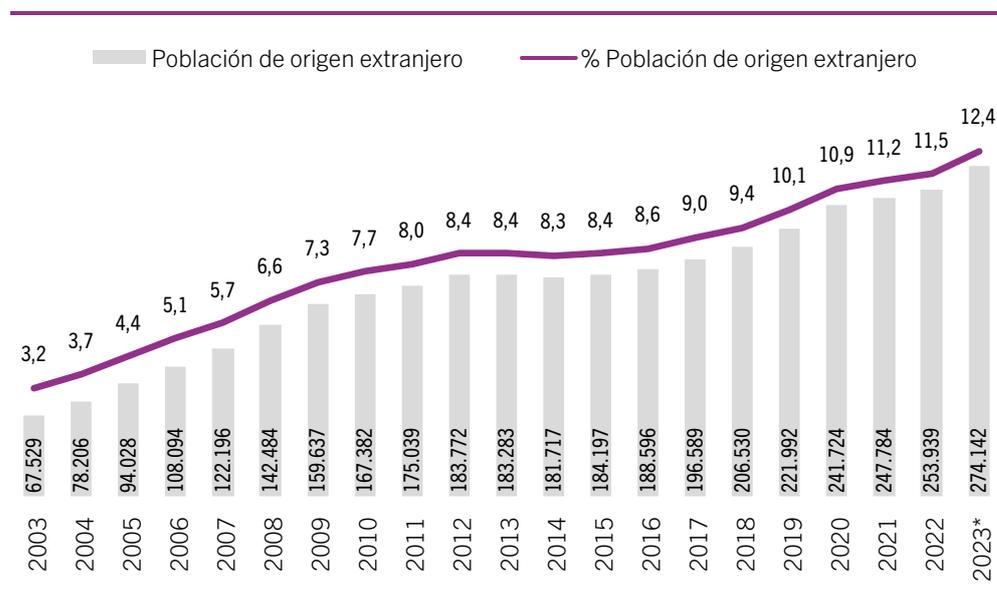
La principal característica de la dinámica migratoria de la CAE es su vinculación con la evolución de la economía y la demanda del mercado laboral. Dicha evolución muestra claramente cómo los cambios en las dinámicas se relacionan con el crecimiento o decrecimiento del PIB.

El gráfico 1 muestra la evolución de la población de origen extranjero residente en la CAE entre 2003-2023, siendo posible identificar las cinco fases migratorias que explican la evolución del fenómeno de la inmigración en la CAE en los últimos veinte años (Ikuspegi, 2024). La primera fase se enmarca en el periodo 2003-2008 y representa el inicio de la etapa migratoria contemporánea de la CAE. En seis años la CAE pasa de 67.529 a 142.484 personas de origen extranjero empadronadas, lo que supone un aumento de 74.955 personas y crecimiento en porcentaje de sobre la población total del 3,2% al 6,6 %.

La segunda fase migratoria se circunscribe a la crisis económica del 2008, concretamente entre 2009 y 2014. En este periodo, a pesar de la crisis, el número de personas de origen extranjero empadronadas sigue creciendo hasta el 2012, situándose en 183.772 personas empadronadas. Sin embargo, este crecimiento se diferencia de la fase anterior por dos cuestiones. La primera, los efectos de la crisis económica en

la CAE fueron más tardíos y se dejaron sentir principalmente a partir de año 2012. La segunda, en este periodo, la población de origen extranjero llega principalmente de otras CC.AA. y no desde el extranjero. De alguna manera, la CAE atrae población de origen extranjero de otros territorios debido a que en esta primera etapa de la crisis su mercado laboral resiste mejor (Fullaondo, Moreno y Martín, 2013).

GRÁFICO 1. NÚMERO DE POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO Y PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE POBLACIÓN EN LA CAE, ABSOLUTOS Y %, 2003-2023



Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo (2003-2022) y Estadística Continua de Población. 2023

Sin embargo, entre 2012 y 2014 se produce un cambio. Este periodo representa la profundización de la crisis económica en la CAE y el número de población de origen extranjero desciende levemente. En 2014 el número de población nacida en el extranjero empadronada era de 181.717 personas, es decir, en cuatro años desciende en 2.055 personas.

La tercera fase comprende los años de la recuperación económica hasta la irrupción de la Covid-19. Entre 2015 y 2020 el número de personas de origen extranjero empadronadas crece en 57.572 personas hasta llegar a las 241.724 en 2020. Una vez más, el crecimiento económico y la creación de empleo son los factores que impulsan el crecimiento migratorio en la CAE. La cuarta fase comprende los años entre 2021 y 2022 y representa el periodo de la crisis de la Covid-19 y las demás crisis que impactan sobre la económica y el bienestar de la sociedad como son la guerra de Ucrania, la crisis energética o la inflación. En esta fase, al igual que en las otras crisis, el crecimiento de la población de origen extranjero vuelve a bajar en intensidad, y es en 2023 con la salida de la crisis y el crecimiento económico que el número vuelve a repuntar llegando hasta las 274.142 personas de origen extranjero.

Si bien el factor económico es el determinante en la dinámica de los flujos migratorios internacionales, no toda la llegada de personas de origen extranjero se explica por dicho factor. Desde el año 2016 las peticiones de protección internacional han crecido de manera intensa, principalmente desde países latinoamericanos como Colombia, Venezuela, Nicaragua u Honduras; y africanos como Nigeria. La guerra de Ucrania también ha generado un claro aumento de las personas de origen ucraniano que han solicitado protección internacional temporal en la CAE (Ikuspegi, 2023).

Por otra parte, más allá de los factores estructurales, las cadenas y redes migratorias van generando comunidades migrantes que también son un importante factor explicativo de los flujos migratorios. El reagrupamiento familiar, el *boca-oreja* entre personas y familiares conocidas o la información que transmiten las personas inmigrantes al país de origen sobre su experiencia vital en el país de destino, van tejiendo unas redes de contacto y relación que condicionan la llegada de los flujos migratorios (García-Azpuru *et al.*, 2023).

Además, para comprender de una manera adecuada la evolución de los flujos migratorios es preciso analizar el origen geográfico de los mismos. El perfil de orígenes de las personas migrantes que residen en un país concreto nos dice mucho sobre el tipo de inmigración que recibe dicho país (González, Fernández y Fouassier, 2022). En efecto, si bien existen diferentes tipos de dinámicas migratorias que varían en función de la razón y del grado de voluntariedad de iniciar la emigración, los principales flujos migratorios se explican por razones de desigualdad social y económica global.

En este sentido, la perspectiva de los últimos veinte años nos permite observar cómo han ido cambiando algunas características de los flujos migratorios internacionales que llegan a la CAE y otras que se mantienen constantes. Comenzando por los flujos que se mantienen constantes, la inmigración africana es una de ellas. La principal explicación la encontramos en el hecho de que España es una de las puertas de entradas de estos flujos al continente europeo. La inmigración magrebí tiene una larga historia y la subsahariana comenzó a tomar relevancia mediática con la llegada de las primeras *pateras* a principios de la década de los noventa. Este flujo migratorio tiende a oscilar, con mayor o menor intensidad, según: los periodos, las crisis en los países de origen, conflictos geopolíticos o políticas de frontera.

En el caso de los flujos que llegan desde el continente americano, a lo largo de estos veinte años éstos han ido variando y cambiando su composición. En efecto, la primera etapa migratoria se caracterizó por la llegada de población inmigrante de América del Sur como Colombia, Perú o Ecuador. El principal perfil que llegaba era el de mujeres latinoamericanas que tenían como destino laboral los nichos de servicios y cuidados (Ikuspegi, 2011). Después de la crisis económica del 2008, en la fase de recuperación, estos flujos varían y orígenes como Paraguay, Nicaragua, Honduras o Venezuela empiezan a ganar protagonismo. La evolución de los flujos migratorios latinoamericanos se encuentra muy condicionada por el contexto económico, social y político de los

países de origen y es posible observar una diversidad de perfiles: desde personas que emigran por razones económicas, hasta las que emigran por cuestiones de conflictos armados o por persecución política. Los datos de solicitud de asilo son indicativo de ello, pero también lo son los cambios en las regulaciones y políticas migratorias — acuerdos bilaterales, necesidad o no de visados, *Golden visa*—.

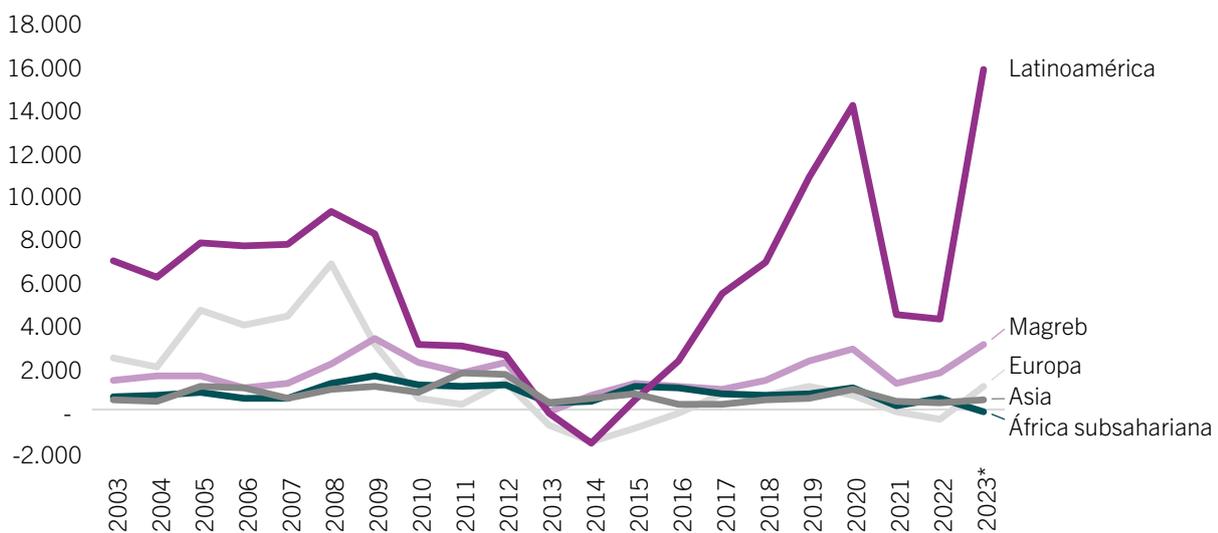
En el caso de los flujos migratorios europeos, podemos distinguir dos perfiles que se diferencian por la clase social o, más concretamente, por el desarrollo económico del área de la que proceden. Por una parte, se encuentran las personas inmigrantes que provienen de la UE-15¹, principalmente de clase social media o alta, y, por otra parte, tenemos a la población inmigrante que proviene de los países de Europa del Este, principalmente de Rumania, con un perfil de clase social más baja. Este segundo perfil es el que ha hecho crecer los flujos migratorios europeos en la CAE. Sin embargo, es preciso señalar que estos flujos han variado. Crecieron de manera intensa en la primera etapa migratoria y, a partir de la crisis del 2008, se ralentizaron. En el caso de Rumanía, la principal razón por la que los flujos migratorios presentaron un aumento significativo fue la adhesión de este país en 2007 a la Unión Europea y el espacio Schengen, es decir, la libre circulación de personas.

Por último, en lo que respecta a la población de origen asiático, a lo largo de estos veinte años no han representado flujos de gran intensidad, pero sí han sido constantes. A lo largo de varios años la población de origen chino era el único colectivo numéricamente relevante, sin embargo, en las etapas posteriores a la crisis del 2008, los flujos migratorios pakistaníes han hecho que este origen tenga una gran relevancia, especialmente en el territorio histórico de Álava (González, Fernández y Fouassier, 2022).

El gráfico 2 permite observar con mayor claridad la evolución de los flujos migratorios según el origen que acabamos de detallar. En la primera fase migratoria hasta la crisis del 2008, la llegada de población de origen extranjero se produjo principalmente de Latinoamérica, seguido de Europa (mayoritariamente de Rumania) y Magreb.

1 Es decir, las personas procedentes de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Irlanda, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia, Suecia y Chipre.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO INTERANUAL DE LAS PRINCIPALES ÁREAS GEOGRÁFICAS EN LA CAE, ABSOLUTOS, 2003-2023



Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo (2003-2022) y Estadística Continua de Población. 2023

En la fase de crisis económica se produce una caída de la llegada de todos los orígenes, pero especialmente del flujo migratorio latinoamericano y el europeo, mientras que el magrebí, el asiático y el del África Subsahariana se mantienen y crecen levemente. La crisis económica del 2008 se produjo en un momento en el que algunos países latinoamericanos experimentaban un importante crecimiento económico, lo que hizo que parte de este colectivo retornase al país de origen. En el caso de la población de origen europeo, también se produjo cierto grado de retorno, debido a la cercanía geográfica y el contexto de movilidad favorable que supone estar dentro de la UE. Sin embargo, en el caso de los colectivos africano y asiático la realidad es diferente y no se producen condiciones para el retorno, por lo que en esta fase migratoria en el contexto de crisis son los orígenes que siguen creciendo.

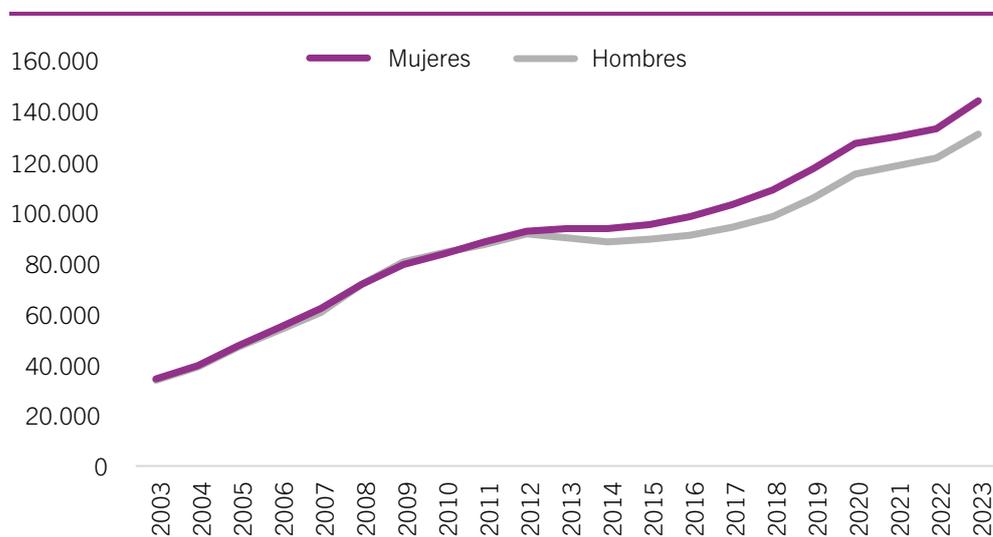
Con la recuperación económica, a partir del año 2015, el flujo latinoamericano cierra su paréntesis de decrecimiento y vuelve a crecer con intensidad, al igual que lo hace la población de origen magrebí. El resto de orígenes se mantienen constantes con pequeñas bajas y subidas. Por último, después de la crisis de la Covid-19, en 2023 el crecimiento migratorio se vuelve a intensificar con un importante crecimiento de la población de origen latinoamericano y un repunte de la población de origen magrebí y europea.

La importancia del género en los flujos migratorios

El género es una variable fundamental en el estudio de las migraciones. Al igual que en otras realidades y procesos sociales, en las migraciones también existen desigualdades de género que provocan una mayor vulnerabilidad social de las mujeres migrantes. En el análisis de los flujos migratorios el género también es un factor diferenciador, existiendo migraciones con mayor o menor presencia de mujeres u hombres dependiendo del origen de las mismas (Vicente, 2018).

El gráfico 3 muestra la evolución de la población de origen extranjero en la CAE por sexo. Se observa claramente cómo hasta la irrupción de la crisis del 2008, aunque por orígenes se producen diferencias (gráfico 5), en el cómputo global el número de mujeres y hombres era similar. A partir del año 2013 el número de mujeres supera al de los hombres, una diferencia que aumenta hasta el año 2019 y a partir de ese año se mantiene estable.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO POR SEXO EN LA CAE, NÚMERO ABSOLUTOS, 2003-2023



Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo (2003-2022) y Estadística Continua de Población. 2023

El gráfico 4 muestra la evolución de la tasa de feminización, un indicador que nos permite medir con mayor exactitud las diferencias de distribución por género en los flujos migratorios. En 2023 la tasa de feminización es del 52,4%, mientras que en 2003 era del 50,3%.

GRAFICO 4. TASA DE FEMINIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO EN LA CAE, %, 2003-2023

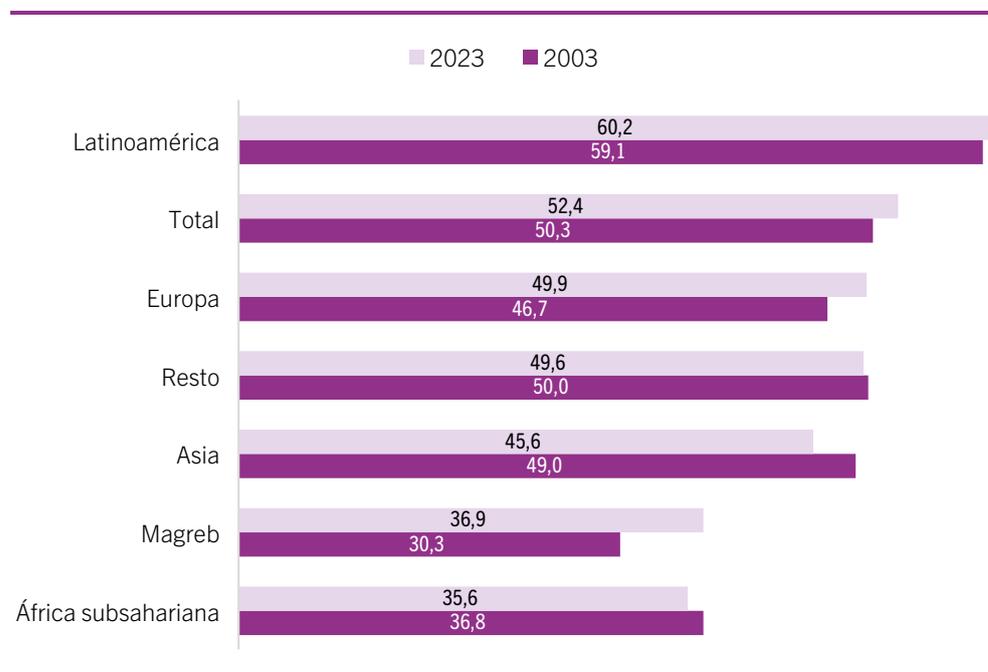


Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo (2003-2022) y Estadística Continua de Población. 2023

La evolución de la tasa feminización de la población de origen extranjero se explica por la composición por orígenes de los flujos migratorios. Tal y como hemos apuntado previamente y se observa en los gráficos 5, en los flujos migratorios existen diferencias de género, algunos se caracterizan por una mayor presencia femenina, otros por una mayoría masculina y otros presentan un equilibrio de la distribución por sexos. En este sentido, atendiendo a los orígenes que más han crecido en cada fase migratoria, podemos comprender la evolución de la tasa de feminización.

El equilibrio en la distribución por sexos de la primera fase migratoria se explica por el contrapeso entre unos flujos migratorios latinoamericanos feminizados y unos flujos migratorios europeos y magrebíes masculinizados. La demanda del mercado laboral de aquella época previa a la crisis (servicios, construcción e industria) funcionó como factor de atracción de dichos flujos masculinizados (Martin, Fullaondo y Moreno, 2012). Sin embargo, a partir del año 2013 la tasa de feminización comienza a crecer de manera sustancial, pasando del 51% en este año al 52,6% en 2019 y bajando levemente hasta el 52,4% en 2023. Este proceso de feminización de la población de origen extranjera en la CAE se produce por una intensificación del flujo migratorio latinoamericano de por sí muy feminizado (60,2% en 2023) y un aumento del peso de las mujeres en otros flujos migratorios masculinizados. También se explica, como en el caso anterior, por la demanda del mercado laboral en determinados nichos —servicio doméstico y cuidados— tradicionalmente feminizados y precarizados (Shershneva y Fernández, 2017). En el caso de la población magrebí, tal y como se observa en el gráfico 5, en 2003 tenía una tasa de feminización del 30,3% y en 2023 del 36,9%, mientras que, en el caso de la migración europea, pasa del 46,7% al 49,9%. Por el contrario, la población asiática adopta una mayor presencia masculina, pasando de una tasa de feminización del 49% al 45,6%, al igual que ocurre con la población de África Subsahariana que pasa del 36,8% al 35,6%.

GRAFICO 5. TASA DE FEMINIZACIÓN DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO DE LAS PRINCIPALES ÁREAS GEOGRÁFICAS EN LA CAE, %, 2003-2023



Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo (2003-2022) y Estadística Continua de Población. 2023

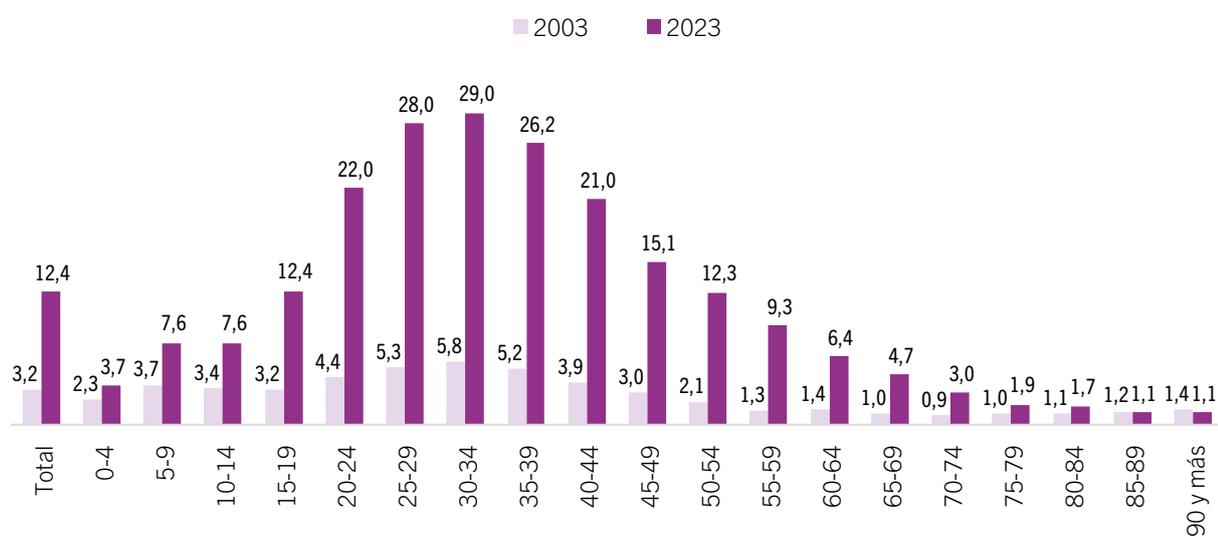
En resumen, vemos cómo en estos veinte años la población de origen extranjero en la CAE ha tendido a feminizarse. Este proceso es resultado de dos dinámicas, por una parte, la intensificación de los flujos migratorios latinoamericanos y, por otra parte, debido a la feminización de otros orígenes masculinizados, principalmente el magrebí. En este sentido, en el caso latinoamericano el mayor peso de las mujeres de los últimos años viene dado principalmente por la llegada de mujeres de nuevos países que comienzan el proceso migratorio (por ejemplo, Nicaragua, Honduras o Paraguay), mientras que, en el caso del aumento de la feminización del colectivo magrebí, estaría más vinculado a procesos de reagrupamiento familiar.

Evolución en la estructura de edades

Al igual que el origen o el género, la estructura de edades del colectivo de origen extranjero es una variable importante a la hora de analizar el impacto de este fenómeno en el país de recepción. La inmigración que llega a la CAE, en tanto que es principalmente una inmigración de tipo económico, las franjas de edad mayoritarias son de población joven y adulta en edad de trabajar. Sin embargo, en estos veinte años esta estructura de edades ha cambiado a medida que esta realidad se ha ido incorporando y asentando en nuestra estructura social.

En efecto, tal y como se observa en el gráfico 6, tanto el 2003 como en 2023 el porcentaje de población de origen extranjero sobre el total de población en la CAE es mayor principalmente entre los 20-49 años, y con especial relevancia en la franja edad de 25-39 años.

GRÁFICO 6. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO POR GRUPOS DE EDAD EN LA CAE, %, 2003-2023



Fuente: INE. Estadística del Padrón Continuo (2003-2022) y Estadística Continua de Población. 2023

Sin embargo, a lo largo de estos veinte años la estructura de edades de la población de origen extranjero ha cambiado de manera sustancial. En primer lugar, el peso demográfico de este colectivo entre los 20 y los 40 años ha crecido de manera muy relevante y especialmente entre los 25 y 39 años. Así, si bien en total de población el porcentaje de la población de origen extranjero es del 12,4%, entre en las franjas de edad de 25-29 es del 28%, en la de 30-34 años del 29% y en la de 35-39 del 26%. Es decir, en estas edades el peso porcentual de la población de origen extranjero es más del doble de lo que representa en el total de población. Cabe destacar que, en 2003 las diferencias no eran tan elevadas.

Otros de los cambios relevantes y que muestra del carácter estructural del fenómeno de la inmigración en la CAE, es el aumento del peso de las personas de origen extranjero en las franjas de edades a partir de los 50 años. En 2003 el peso de este colectivo en estas franjas de edad era insignificante, por el contrario, en 2023 en la franja de edad de entre los 50 y 54 años suponen el 12,3%, entre los 55 y 59 años el 9,3% y entre los 60 y 64 años el 6,4%. Dentro de estas franjas edad edades tenemos a las personas que llegaron en la primera fase migratoria y que llevan entre veinte años y más residiendo en la CAE y personas mayores que han llegado en procesos de reagrupación familiar.

Por último, en las franjas de edad más jóvenes también se han producido cambios relevantes, aunque es preciso señalar que en este caso la variable origen no es la más adecuada para medir el grado de diversidad, ya que no permite conocer el peso de los y las hijas de familias de origen extranjero que han nacido en la CAE o en España. Dicho esto, vemos que el porcentaje crece de manera relevante entre los 5-14 años y se sitúa en el 7,6% mientras que en la franja de edad entre los 15-19 años llega hasta el 12,4%.

La evolución nos muestra una transformación hacia una estructura de edades que deja de concentrarse únicamente en las franjas de personas jóvenes-adultas en edad para trabajar, para distribuirse cada vez más por todas las franjas de edad. Este cambio es muy relevante, más aún en un contexto de envejecimiento de la población, en tanto que la diversidad asociada a la inmigración comienza a ser relevante en espacios sociales en los que aún no lo era, en el de las personas mayores, personas demandantes de cuidados, pensionistas, etc.

Conclusiones

El propósito de este trabajo ha sido realizar un breve análisis de la evolución del fenómeno de la inmigración en CAE en los últimos veinte años. Nos hemos centrado en analizar la evolución del número de población, las fases migratorias, el origen de los flujos migratorios, las diferencias de género en las dinámicas migratorias y la evolución de la estructura de edades de la población de origen extranjero.

Unas de las principales conclusiones a las que llegamos es que, tanto el fenómeno de la inmigración extranjera como la diversidad que ella ha generado, se han convertido características estructurales de la sociedad vasca. Esto significa, que hoy en día no es posible analizar y comprender las realidades y problemáticas de esta sociedad sin tener en consideración su diversidad. El origen, la situación administrativa, el tiempo de estancia, el idioma, la religión, la cultural, la discriminación etc. son aspectos que nos permiten comprender con mayor precisión nuestra realidad social. Hace veinte años esto no era así.

La evolución y las fluctuaciones del número de personas de origen extranjero en la CAE, muestran claramente que los factores estructurales que inciden en la dinámica migratoria son la evolución de la economía y el mercado laboral. Esto no es óbice para que existan otros factores de atracción o expulsión como las situaciones de conflicto, pero la preeminencia del factor económico es evidente. Por otra parte, también podemos concluir que en la CAE predomina el flujo migratorio latinoamericano, seguido del magrebí. Además, desde la fase de la recuperación económica tras la crisis del 2008 esta jerarquía de orígenes tiende a consolidarse.

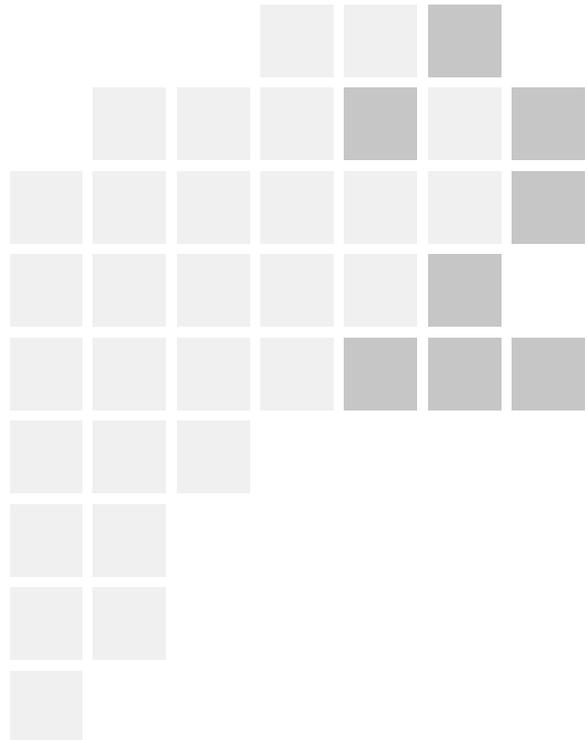
Por otra parte, otro aspecto a destacar es la importancia del género en los flujos migratorios de la CAE. El principal perfil de personas de origen extranjero en la CAE es el de una mujer de origen latinoamericano, un perfil que en los últimos años se ha consolidado. El nicho de empleo en el servicio doméstico, los cuidados y los servicios en general explican la preeminencia de este perfil. Un nicho, que, si bien genera empleabilidad para estas mujeres, lo hace en condiciones de precariedad y vulnerabilidad social. Por otra parte, en estos veinte años también se observa que orígenes muy masculinizados han aumentado su tasa feminización, afianzando así la idea de la mujer como protagonista de la migración.

Por último, uno de los cambios que mejor refleja la estructuración del fenómeno de la inmigración en la sociedad vasca es el cambio en la estructura de edades. Si bien mantiene grandes diferencias con la estructura de edades de una población autóctona en proceso de envejecimiento, en la actualidad en la CAE residen personas extranjeras de diferentes generaciones. Hace veinte años la gran mayoría eran jóvenes-adultos en edad de trabajar, en la actualidad, este grupo de edades es el principal, pero la presencia de personas adultas-mayores de origen extranjero comienza a ser relevante y en población infantil y joven de origen y ascendencia extranjera aún más.

Bibliografía

- Fullaondo, Arkaitz (2007). La inmigración en España: una aproximación metropolitana comparada. *ACE: architecture, city and environment*, 4, 497-518.
- Fullaondo, Arkaitz, Moreno, Gorka y Martín, Maria José (2013). *Variaciones residenciales y población extranjera*. Ikuspegi Observatorio Vasco de Inmigración.
- García, Amaia, Barba, Mikel, Arcos, Asier, Martínez, Tania y Fernández de la Cuadra, Itsaso (2023). La relevancia del boca-oreja en el devenir de los flujos migratorios internacionales: El caso de la CAE. *methaodos.revista de ciencias sociales*, 11(2), m231102a05. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v11i2.634>
- González, Lía. Fernández, Iraide y Fouassier, Maite (2022). Principales características de los grandes colectivos de población de origen extranjero en la CAE. En Julia Shershneva y Maite Fouassier (coords.), *Tendencias y retos en la integración de la población inmigrante en Euskadi: análisis de la Encuesta de Población Inmigrante Extranjera (EPIE) 2018* (pp. 37-80). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Ikuspegi (2004). *Panorámica 1. Visión general de la inmigración en el País Vasco*. Ikuspegi Observatorio Vasco de Inmigración. https://ikuspegi.eus/files/publicaciones/1_3.pdf

- Ikuspegi (2011). *Panorámica 38. La década prodigiosa de los flujos migratorios*. Ikuspegi Observatorio Vasco de Inmigración.
https://ikuspegi.eus/files/publicaciones/38_3.pdf
- Ikuspegi (2023). *Panorámica 87. Solicitantes de protección internacional en la CAE, 2022*. Ikuspegi Observatorio Vasco de Inmigración.
https://ikuspegi.eus/files/publicaciones/89_3.pdf
- Ikuspegi (2024). *Panorámica 91. Población de origen extranjero en la CAE 2023*. Ikuspegi Observatorio Vasco de Inmigración.
https://www.ikuspegi.eus/files/publicaciones/197_3.pdf
- King, Russel (2002). Toward a new map of European migration. *International Journal of Population Geography*, 8, 89-106.
- Martín, María José, Fullaondo, Arkaitz y Moreno, Gorka (2012). *Mujer inmigrante en la CAPV 2010*. Ikuspegi Observatorio Vasco de Inmigración.
- Shershneva, Julia y Fernández-Aragón, Iraide (2018). Factores explicativos de la sobrecualificación de las mujeres inmigrantes: El caso vasco. *Revista Española de Sociología*, 27 (1), 43-66.
- Vicente, Trinidad (2018). La población inmigrante en Euskadi: un análisis desde la perspectiva de género (EPIE, 2014). En Gorka Moreno (Coord.), *El proceso de integración del colectivo inmigrante en Euskadi análisis de la Encuesta de población inmigrante extranjera en la CAE (EPIE 2014)* (pp. 59-122). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.



Ikuspegi, una idea convertida en realidad perdurable

Cristina Blanco Fernández de Valderrama

Departamento de Sociología y Trabajo Social

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

El presente artículo trata de ofrecer una perspectiva histórica del nacimiento del Observatorio Vasco de Inmigración; pero no desde una historiografía objetiva y aséptica, sino desde la mirada y el recuerdo de una de las personas que vivió aquel momento, aquella época y aquel contexto, con sus lagunas e imprecisiones (que trataré de evitar con la documentación pertinente). Se trata, pues, de un relato personal; teñido de datos y hechos que he reflejado durante décadas en mis clases universitarias y en mis escritos, sí, pero personal al fin y al cabo. Y así quiero que sea en tanto que contribución especial a este monográfico conmemorativo. Agradezco de corazón la oportunidad que se me ofrece de rememorar aquellos tiempos desde mi propia perspectiva.

Mi relato se referirá a esos inicios en los que se fundó Ikuspegi. Una vez consolidado el observatorio, corresponde a quienes cogieron el testigo el narrar sus experiencias, sus trabajos y sus contextos, necesariamente cambiantes a lo largo de las décadas. De hecho, la existencia de esta estructura y su permanencia durante más de veinte años ya nos habla del carácter colectivo del proyecto y del buen hacer de quienes nos siguieron en el camino. Porque el éxito de Ikuspegi es, sin duda, el éxito de quienes han trabajado en él y para él; de todos los equipos que han ido pasando por su interior y que le han dotado de la flexibilidad y acomodación necesaria para adaptarse a los tiempos, a las nuevas tendencias migratorias internacionales y a los nuevos desafíos sociales que ellas han ido generando. Pero también a la Administración pública (Gobierno Vasco) que ha posibilitado que esta estructura se mantenga fuerte, apostando de forma decidida por ella a lo largo del tiempo y evitando que se desvanezca por inanición.





El contexto migratorio y primeros pasos hacia un observatorio vasco de migraciones. Finales del siglo XX

La idea de la creación de un observatorio vasco de inmigración no apareció repentinamente en 2003. Ni siquiera en 2001, cuando accedió al Gobierno Vasco el partido Ezker Batua / Izquierda Unida; partido que tuvo el acierto de posibilitar los medios para que una idea académica previa se convirtiese en una realidad institucional e institucionalizada. La idea de crear un observatorio vasco de inmigración se remontaba a varios años atrás, en torno a 1998, cuando un grupo de investigación de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU), concretamente del por entonces Departamento de Sociología 2, creamos una pequeña estructura académica, llamada Beha, que pretendía servir de proyecto piloto para abordar de forma sistemática los flujos migratorios y los retos que ya entendíamos que tendríamos que afrontar como sociedad; y eso a pesar del escaso volumen de población extranjera existente en aquella época. Apenas un 1%.

TABLA 1. POBLACIÓN EXTRANJERA (HASTA 1995) Y NACIDA EN EL EXTRANJERO (A PARTIR DE 2000) EN EUSKADI Y ESPAÑA, Y PROPORCIÓN SOBRE LAS POBLACIONES TOTALES. VARIOS AÑOS

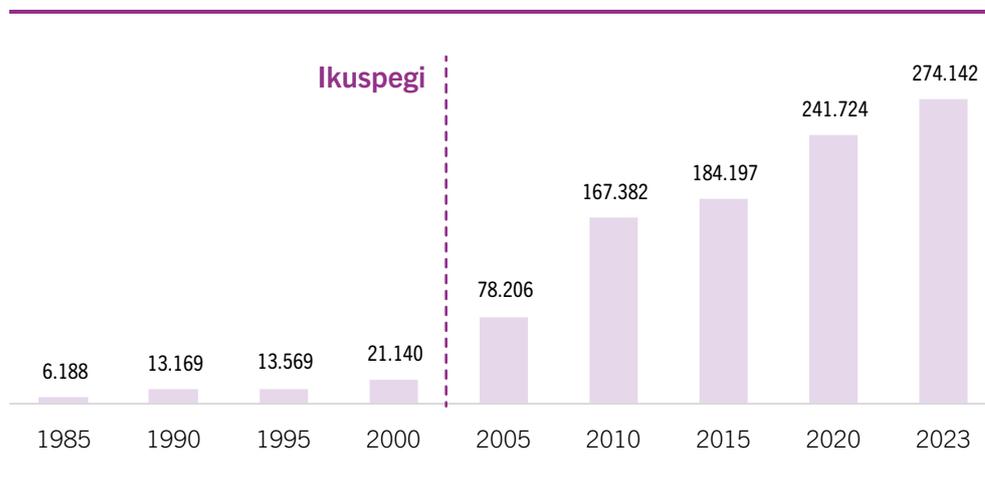
Años	Euskadi		España	
	nº	%	nº	%
1985	6.188	0,3	241.971	0,6
1990	13.169	0,7	407.647	1,1
1995	13.569	0,8	499.773	1,6
2000	21.140	1,0	923.879	2,3
2005	78.206	3,4	4.391.484	8,5
2010	167.382	7,7	6.604.181	14
2015	184.197	8,4	6.162.922	13,2
2020	241.724	10,9	7.231.195	15,2
2023	274.142	12,4	8.204.206	17,1

Fuente: INE, Padrón varios años

Y es que algunas personas llevábamos trabajando en la inmigración hacía años a través de las escasas tesis doctorales y trabajos de investigación que se realizaron en los años 90, primero relativas a la inmigración interna hacia Euskadi (procedente de otras comunidades españolas) y luego con perspectiva internacional. Ciertamente apenas había inmigración extranjera (véanse gráficos 1 y 2), pero ya intuíamos que los flujos migratorios internacionales empezaban a constituir un elemento fundamental de nuestra sociedad futura a juzgar por las tendencias de movilidad de la época.

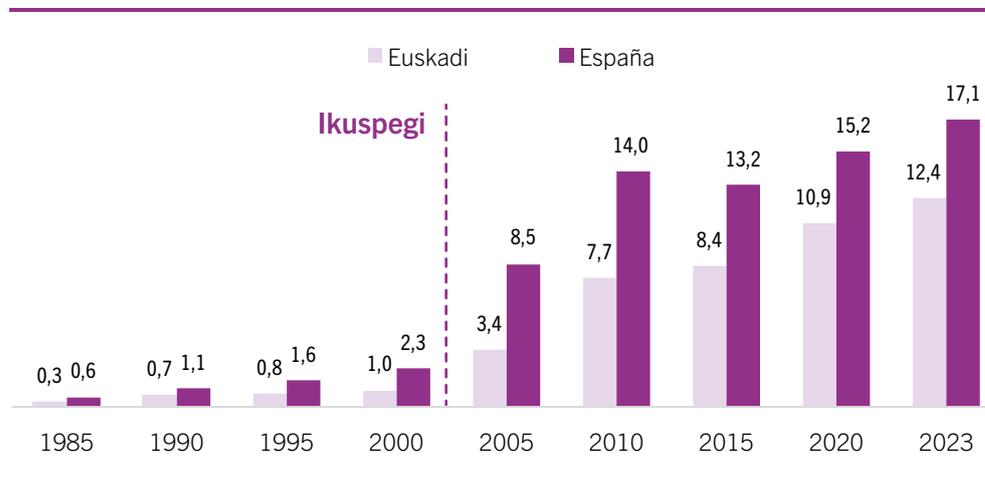


GRÁFICO 1. PERSONAS EXTRANJERAS (HASTA 1995) Y NACIDAS EN EL EXTRANJERO (A PARTIR DE 2000) EN EUSKADI. VARIOS AÑOS



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Padrón varios años

GRÁFICO 2. PROPORCIÓN DE POBLACIÓN EXTRANJERA (HASTA 1995) Y NACIDA EN EL EXTRANJERO (A PARTIR DE 2000) SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL. ESPAÑA Y EUSKADI. VARIOS AÑOS



Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Padrón varios años

Contexto europeo

Europa se empezaba a configurar como tierra de inmigración, basándose en los movimientos de asilo y refugio que llegaron a la Europa Norte de los años 70 y 80; movimientos a los que, sin duda, se unirían otros de características económicas y de oportunidades vitales. La creación de un “espacio de libertad, seguridad y justicia” entre Francia y Alemania en 1984 (Acuerdo Schengen) no sería ajeno a la idea de potenciar



la seguridad de las fronteras exteriores dado que este espacio trataba de difuminar las interiores.

La inmigración de “terceros países” empezaría a ser materia de preocupación en Europa, especialmente cuando el Acuerdo Schengen se generalizó como política comunitaria (España firmaría el Acuerdo en 1991¹). El *espacio Schengen* caminaba hacia la total libertad de movimientos dentro de las fronteras interiores, siempre y cuando se reforzase y extremase el control de las fronteras exteriores. De hecho, el Convenio de Schengen puede considerarse el primer embrión de la toma de decisiones comunes en materias que anteriormente se consideraban de índole nacional, como son los visados, el derecho de asilo, el control de fronteras exteriores y la cooperación entre policías y aduanas. El Tratado de Maastrich de 1992² recoge la idea, aunque tímidamente todavía. Si bien trazó la vía de la Unión Económica y Monetaria, en relación con la creación de un espacio europeo de libre circulación y seguridad sólo se declaró la voluntad para garantizarla. Sería con el Tratado de Ámsterdam (1997)³ con el que se abordarían estas necesidades, consagrándose definitivamente la idea de la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el seno de la UE; siempre y cuando se reforzasen las fronteras exteriores de la Unión. Así, en el art. 2 del Tratado de la Unión de 1997 se indica como objetivo:

“Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención de la lucha contra la delincuencia” (art. 2)

Así, la política de fronteras pasó a constituir materia comunitaria. En esas fechas se inicia ya un auténtico afán por establecer normativas, leyes y herramientas en materia migratoria, pero también para la persecución del racismo y la xenofobia. De hecho, es en 1997 cuando se crea el Observatorio Europeo para el Racismo y la Xenofobia, un instrumento pionero que nos sirvió como referente para pensar en la posibilidad de poner en marcha un observatorio en Euskadi. Su finalidad era la de “facilitar a la Comunidad y sus Estados miembros datos objetivos, fiables y comparables a nivel europeo sobre los fenómenos del racismo, la xenofobia y el antisemitismo, que pudieran serles de utilidad cuando, en los ámbitos de sus competencias respectivas, adoptaran o definieran acciones”.⁴ Este Observatorio en realidad solo duró 10 años, ya que en 2007

1 BOE, núm. 81, de 5 de abril de 1994, páginas 10390 a 10422
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-7586>

2 Diario Oficial nº C 191 de 29/07/1992 p. 0001 – 0110.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT>

3 Diario Oficial nº C 340 de 10/11/1997 p. 0115
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997D/AFI>

4 Reglamento (CE) nº 1035/97 del Consejo de 2 de junio de 1997 por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31997R1035>



fue reemplazado por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Sin ser un observatorio sobre migraciones, sí que fue una estructura potente vinculada a los efectos que la inmigración (aunque no solo) podría generar en las sociedades receptoras. Un sistema de vigilancia y de investigación sobre un fenómeno concreto en esta área de las relaciones sociales.

Si el Tratado de Ámsterdam define de forma programática que las políticas de inmigración y asilo deben formar parte del ámbito comunitario, los acuerdos de Tampere (1999) constituyen el inicio de la puesta en práctica de tal definición (y un cambio radical en la política española de extranjería a partir de 2000). Lo cierto es que, a pesar de que se creó un Observatorio para vigilar los brotes de racismo y xenofobia que se producían en el interior de los países europeos, las líneas de actuación de la política comunitaria de inmigración poco tenían que ver, en aquellos inicios, con la integración, convivencia y cohesión social. Más bien al contrario: la política europea de inmigración se centró casi exclusivamente en el control férreo de fronteras y en la criminalización de la inmigración, identificando a ésta con delincuencia y existencia de mafias.

Los finales de siglo constituyeron un duro período para las personas inmigrantes de terceros países en Europa. El primer objetivo declarado del Consejo de Tampere del 15 y 16 de octubre de 1999⁵ fue la creación de “una política de asilo y migración común de la Unión Europea”. Dentro de ésta, los puntos a desarrollar fueron: 1. La colaboración con países de origen; 2. La creación de un sistema europeo común de asilo; 3. El ofrecimiento de un trato justo a los nacionales de terceros países; 4. La *gestión* de los flujos migratorios. La expresión “trato justo” transmite la idea de asimetría y dominio de la sociedad receptora sobre el resto de grupos, personas y culturas. Sin embargo, en el desarrollo de la idea (que se desarrolla en cuatro puntos del texto, del 18 al 20) sí aparece la consideración de derechos y trato igualitario (siempre y cuando residan legalmente en el país). Pero la terminología utilizada nos vuelve a retrotraer a la idea de asimetría y dominio. Se habla de “conceder”, en vez de “reconocer” derechos, por ejemplo;

18. “La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia”.

19. “(...) el Consejo Europeo insta a que se incremente la lucha contra el racismo y la xenofobia. Los Estados miembros aprovecharán las mejores

5 Texto de “Conclusiones a la Presidencia” del Consejo Europeo de Tampere https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm#a



prácticas y experiencias. Se seguirá fortaleciendo la cooperación con el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia y con el Consejo de Europa (...) Para luchar contra la discriminación de forma más general, se anima a los Estados miembros a elaborar programas nacionales”.⁶

A partir de Tampere, y durante más de 25 años, se han ido elaborando innumerables normativas, construyendo diferentes herramientas, generando numerosos espacios de comunicación y debate, convocando cumbres y pactos migratorios... y, sin embargo, Europa mantiene una relación conflictiva, tensa y sostenida en el tiempo con la incorporación de población extranjera en sus fronteras. Primero con la inmigración en general; después con la inmigración irregular; y, por último, con la población que solicita asilo y refugio. Pero esto excede al período planteado en este texto, y más de un artículo de este monográfico estará dedicado a esta problemática a lo largo del tiempo hasta la actualidad.

Contexto español

El Gobierno español fue consciente, de forma temprana, de la importancia de abordar los movimientos migratorios de una forma específica. Así, en 1985 se promulgó la que se conoce como “primera Ley de Extranjería”⁷. Dicha Ley estuvo encaminada a sistematizar, por primera vez desde 1852, las condiciones generales que debían regir el estatus de extranjero en España. Sin embargo, y pese al título de “derechos y libertades”, el articulado se dedicó prioritariamente a establecer las condiciones de su entrada, permanencia, salida y expulsión del territorio español de las personas extranjeras. El establecimiento de una norma general que regulase los flujos migratorios fue el objetivo prioritario de este primer paso dado por el Gobierno español hacia lo que podría ser una política de inmigración; objetivo que se estimó como urgente habida cuenta del crecimiento de las afluencias migratorias procedentes del extranjero que se estaban produciendo en los últimos años, y, sobre todo, del crecimiento aún mayor que se estaba ya contemplando para las siguientes décadas. De hecho, la realidad pronto superó con creces las previsiones de la época: las afluencias de población extranjera se triplicaron en sólo un año (de 1999 a 2000; ver Gráfico 1). Y el Gobierno no miró hacia otro lado.

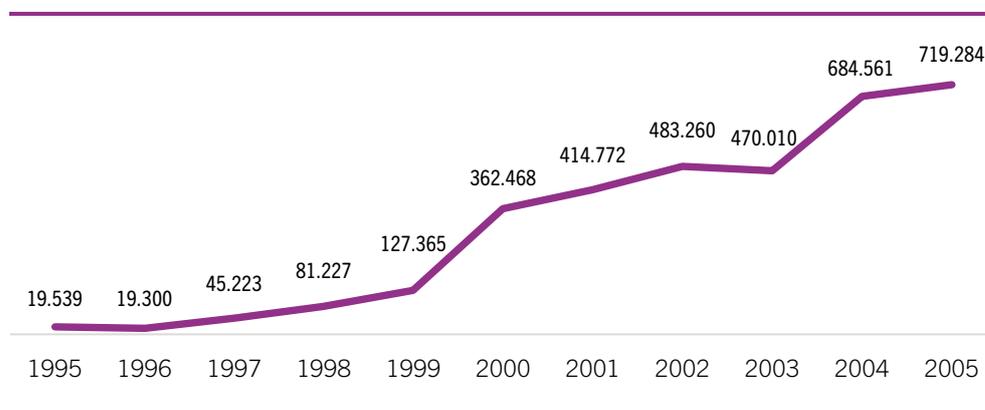
⁶ Este es el motivo, el mandato de la Unión mediante el Consejo de Tampere, por el que España creó el Observatorio Español contra el Racismo y la Xenofobia, OBERAXE, en 2000.

⁷ Ley Orgánica 7/85 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12767>

Decreto que la desarrolló: Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-15311>


GRÁFICO 3. AFLUENCIAS DE PERSONAS EXTRANJERAS HACIA ESPAÑA, 1995-2005


Fuente: INE, *Estadísticas de Variaciones residenciales*, en Blanco. 2007

Cinco años después de promulgarse la Ley, y a instancias del Congreso de los Diputados, el Gobierno español elaboró un informe para establecer los pilares de una futura política global de inmigración en la que abordase el fenómeno migratorio desde una perspectiva más allá de la regulación de entradas, permanencias y salidas del territorio. El informe se tituló “Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de una política española de extranjería” (texto presentado en 1990 y aprobado por el Congreso en 1991). Es decir, primero se aseguró el establecimiento normativo de las formas de entrar, estar y salir del país para personas extranjeras, pero (aunque fuese cinco años más tarde) también surgió una cierta (todavía muy incipiente) preocupación por la convivencia entre personas procedentes de otros países y culturas y la población española. Por eso, y a pesar de que dominaba la idea de control de flujos y la preocupación por un asentamiento masivo de inmigrantes, se empezó ya hablar de la integración de los inmigrantes:

“España no puede recibir un flujo masivo y sin control de inmigrantes sin que se hipoteque gravemente su cohesión social...”, además de que “... un objetivo esencial del Estado consiste (...) en dominar el volumen de los flujos y canalizar, por tanto, la presión demográfica creciente”. “Y ello debe hacerse (...) conjugando una política activa de inmigración y de integración social de los inmigrantes con un reforzamiento de nuestras fronteras exteriores” (el subrayado es nuestro. Proposición No de Ley 9 de abril de 1991)

Eran años de un cierto descontrol y desconocimiento, unido a la preocupación de la posición de España como frontera “natural” de una Unión Europea que deseaba desdibujar las fronteras interiores a cambio de un reforzamiento de las fronteras exteriores. En el documento mencionado de 1990 se reconocía abiertamente la “falta de una gestión eficaz de los flujos de inmigración” y la “carencia de una política global de extranjería”; todo ello a pesar de una Ley y un Reglamento elaborados apenas 5 años antes. Las normas requieren una filosofía, una idea general de modelo de sociedad a



cuya consecución éstas van orientadas. Y eso faltaba. Se requería investigar, analizar y pensar. Se propusieron ocho líneas de actuación, en las que se intentaba combinar la idea de control de fronteras con la de la integración y cohesión social. Estas líneas fueron: 1. Control de entradas, visados y control de fronteras; 2. Lucha contra el trabajo clandestino; 3. Política de promoción e integración social; 4. Reforzamiento de la actuación policial; 5. Mayor coordinación y centralización administrativa; 6. Reforma de los procedimientos de asilo y refugio; 7. Dimensión europea de la política de extranjería y 8. Potenciar la cooperación al desarrollo.

Durante la segunda mitad de la década de los 80 y la primera de los 90, el control de las afluencias de inmigrantes y el reforzamiento de las fronteras fueron los grandes, y casi únicos, objetivos de la incipiente política de inmigración, entendida ésta como conjunto de medidas que respondan a unos criterios de reflexión y globalidad en torno al tratamiento de la inmigración y la extranjería. Los acontecimientos en el seno de la Unión Europea no serían ajenos a esta tendencia a la contención de la inmigración extracomunitaria. A pesar de ello, y tras una década de empeño por el reforzamiento de fronteras, el control y la seguridad, estos objetivos, sin ceder en importancia, rebajan su protagonismo en favor de otro tipo de preocupaciones nuevas: las acciones en favor de la integración de los inmigrantes.

Así, en 1993 se inicia una nueva etapa de afrontamiento de la inmigración extranjera en España. Y lo hace con la reestructuración administrativa, ubicando la materia de las migraciones en el Ministerio de Asuntos Sociales, creado por primera vez en la democracia en 1988⁸. Este nuevo Ministerio asumió las competencias sobre migraciones que previamente estaban incluidas en el Ministerio de Trabajo. Incluir las migraciones en un Ministerio u otro tiene gran relevancia, pues es un reflejo de la lectura que hace el Gobierno sobre lo que suponen las migraciones para el país. Pasar de “trabajo” a “asuntos sociales” constituía un reconocimiento de la necesidad de trabajar sobre derechos, integración, convivencia y cohesión social, más allá de la funcionalidad de la inmigración como mano de obra más o menos necesaria para el país.

Esta etapa más “social” se consagraría con la redacción de lo que fue el primer *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes* en 1994 y, como consecuencia de ello, la creación de algunos instrumentos potentes para favorecer esa integración, como el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, en 1995⁹, y el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI).

8 Real Decreto 727/1988, de 11 de julio, de reestructuración de Departamentos Ministeriales
<https://www.boe.es/eli/es/rd/1988/07/11/727>

9 Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-8878>



Estos instrumentos administrativos para la integración de las personas inmigrantes fueron verdaderamente un hito para la historia de la inmigración en España, pues permitieron contar con estructuras estables orientadas a la investigación y al conocimiento, al reconocimiento del “otro” y al diálogo con él, y a la difusión de valores como la igualdad y la convivencia pacífica libre de racismo y discriminación. Así, el texto del Real Decreto por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (1995) se establece que:

“La integración de los inmigrantes, que constituye uno de los ejes fundamentales de la política española de extranjería, aconseja el establecimiento de un cauce para la consulta y diálogo entre las Administraciones públicas, las organizaciones sociales y las asociaciones de inmigrantes en las materias que les sean propias” (...)

“(...) Se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, legalmente establecidos, con la finalidad de promover la participación e integración social de éstos en la sociedad española”.

El final del siglo XX fue un momento de gran actividad en la creación de estructuras administrativas y políticas sociales orientadas a la inmigración como resultado de un proceso de reflexión sobre la inmigración como fenómeno duradero y constitutivo de la futura sociedad española, ante el cual debía darse respuesta pensando en un modelo de sociedad nuevo y dotando de las políticas y estructuras necesarias para su consecución. Fue el momento en que se habló de integración “bidireccional”, proceso en el cual el protagonismo y el esfuerzo no debía de ser solo para las personas extranjeras, sino también para la sociedad general:

“La integración representa un largo proceso dirigido a conseguir la gradual incorporación y participación de los inmigrantes en la vida económica y social del país de acogida, en un clima de respeto y aceptación recíprocas. De ahí que sea necesario adoptar medidas de largo alcance, que requieren un lento proceso de maduración”. (Documento del Plan; sin publicar. El subrayado es nuestro)

Y en ese contexto de intensidad, de abordajes políticos e intelectuales de un fenómeno entendido como novedoso, es en el que se enmarcan nuestros primeros pasos de trabajos académicos sobre la inmigración extranjera y la integración de los inmigrantes. Cierto es que a finales del año 2000 las cosas cambiaron radicalmente en la consideración y la gestión española de la inmigración extranjera, espoleado el nuevo gobierno del Partido Popular (esta vez con mayoría absoluta, no como en 1996) por los requerimientos de un incremento del control de flujos establecidos por el Consejo de Tampere de 1999.





En enero de 2000 se promulga una nueva Ley de Extranjería¹⁰ tratando de dar respuesta a las necesidades de asentamiento y convivencia de una población inmigrante cada vez más numerosa y con mayor tiempo de arraigo entre nosotros. Su aprobación es el resultado natural del ambiente a favor de una política de integración que reinaba desde hacía ya más de 6 años con el diseño del *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes*. Pero, sorprendentemente, la redacción final de la Ley no convenció al Gobierno del Partido Popular, a pesar de que sus redactores pertenecían al mismo partido del Gobierno. Por eso, a finales de 2000, ya con mayoría absoluta, el Gobierno cambió las cosas considerablemente. En diciembre se promulgó una nueva Ley de Extranjería¹¹, LO 8/2000, reformando casi por completo la anterior LO 4/2000. Pero previamente ya se habían producido cambios sustanciales.

La reforma administrativa se produce a lo largo de todo el año 2000 y consiste, básicamente, en la centralización de los asuntos de extranjería e inmigración bajo la competencia del Ministerio del Interior, así como en la creación de nuevas agencias e instituciones que posibiliten el tratamiento unificado y centralizado de esta materia bajo la tutela de dicho Ministerio. Con estas reformas, el Foro para la Integración de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración sufren también un cambio de ubicación, pasando a depender del Ministerio del Interior. Será el Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración la figura que centralice y coordine todas las medidas y orientaciones que estén bajo competencia de otras instancias administrativas, como es el Ministerio de Asuntos Exteriores (concesión de visados...) o el de Trabajo y Seguridad Social (concesión de Permisos de Trabajo...), a través de la presidencia de la Comisión Interministerial para la Extranjería. El traslado de los asuntos de inmigración y extranjería bajo la tutela centralizadora del Ministerio del Interior no es asunto banal; significa, cuando menos, un talante específico en el tratamiento de estas materias: el tratamiento de la inmigración como un asunto de seguridad nacional en el que debe primar el control.

Así pues, la tarea inicial de la nueva figura del Delegado del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración fue la de elaborar las nuevas directrices de la política de inmigración que debería iniciarse de acuerdo con las obligaciones adquiridas en el foro europeo. No tardaría mucho en ver la luz el *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España*, conocido como Plan GRECO¹². El concepto de “integración” es sensiblemente diferente al establecido en el Plan del 94:

10 LO 4/2000 sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social*.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

11 LO 8/2000 de 22 de diciembre de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-23660>

12 Resolución de 17 de abril de 2001, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 30 de marzo de 2001, por el que se aprueba el *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración*

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-8154>



“Integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España. –Un objetivo fundamental de la política de extranjería e inmigración deber ser la adaptación e integración de los nuevos inmigrantes y extranjeros en España, en la sociedad a la que van a pertenecer, a la que sumarán su esfuerzo personal, al que cotizarán al sistema de la Seguridad Social y en la que pagarán impuestos cuando así lo exija su nivel retributivo. (...)”

El marco de convivencia será la Constitución y las Leyes españolas a las que, con mayor o menor esfuerzo, dependiendo de sus raíces culturales, habrán de adaptarse, respetar y disfrutar, en una sociedad democrática en la que el respeto, la tolerancia y la igualdad son valores en los que creemos firmemente, que enseñamos a nuestros niños y jóvenes y por los que luchamos para que sean respetados por todos”. (El subrayado es nuestro. Texto del *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración*)

A pesar de los nuevos tiempos que inauguran el siglo XXI, en donde se refuerza continuamente la idea de control de fronteras y luchar contra las mafias que trafican con personas (en 2004 se crea FRONTEX, la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea), lo cierto es que las ideas, políticas y herramientas a favor de la integración no quedaron en el olvido de mucha gente. De hecho, con el nuevo cambio de Gobierno en 2004, la materia migratoria se volvió a instalar en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, creándose, además, una nueva Dirección General para la Integración de los Inmigrantes. Los años posteriores volvieron a constituir un entorno favorable a la integración social de los inmigrantes: en 2005 se crea el Observatorio para el Racismo y la Xenofobia (aunque el mandato para su creación se estableció en 2000), y en 2007 se aprueba el Primer Plan Estratégico de Ciudadanía e Inmigración (PECI, 2007-2010)¹³, mientras en Europa se aprueban los Principios Básicos Comunes para la Integración en 2004, y en 2005 el *Programa Común para la Integración -Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea* [COM/2005/0389 final]¹⁴, en donde se desarrollan esos 11 Principios Básicos Comunes.

13 La Moncloa (16 de febrero de 2007). “Aprobado el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010”. Disponible en:

<https://www.lamoncloa.gob.es/paginas/archivo/160207-Integraci%C3%B3n.aspx>

14 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Programa Común para la Integración - Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52005DC0389>

**TABLA 2. RESUMEN DE LAS ETAPAS INICIALES DEL ABORDAJE INSTITUCIONAL DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES EN EUROPA Y ESPAÑA (1985-2003)**

Año	ESPAÑA		EUROPA
PRIMERA ETAPA: CONTROL DE UN FENÓMENO NUEVO (1985-1993)			
1985	Ley Orgánica 7/85 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. Ley de Extranjería	Julio 85/Marzo 86 1ª regularización (43.800)	Acuerdo de Schengen
1986	RD 1119/1986 de 26 de mayo (Reglamento de ejecución de la LO 7/85)		Acta Única Europea (Luxemburgo y La Haya)
1987			
1988			
1989			
1990	Comunicación del Gobierno al Congreso de los Diputados, <i>Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería.</i> Política de Extranjería		
1991	Congreso de los Diputados (9 de abril) Aprobación del texto anterior.	Junio 91/Dic. 92 2ª regularización (110.100)	Incorporación de España a Schengen
1992			Tratado de la Unión Europea (Maastricht)

Año	ESPAÑA		EUROPA
SEGUNDA ETAPA: LA NECESIDAD DE LA INTEGRACIÓN. ETAPA SOCIAL (1993-1999)			
1993	RD 1173/93 de 13 de julio (Reestructuración administrativa. Dirección General de Migraciones dependiente del Ministerio de Asuntos Sociales)	Contingente	
1994	Consejo de Ministros (2 de diciembre) <i>Plan para la Integración Social de los Inmigrantes.</i> Política de Integración	Contingente	
1995	Foro para la Integración Social de los Inmigrantes Observatorio Permanente de la Inmigración	Contingente	
1996	RD 155/1996 de 2 de febrero (Reglamento de ejecución de la LO 7/85)	Abril – Agosto 3ª regularización (21.300)	
1997		Contingente	Tratado de Ámsterdam: inmigración = materia comunitaria Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia
1998		Contingente 28.000 autoriz.	Plan de Acción contra el Racismo



Año	ESPAÑA		EUROPA
TERCERA ETAPA: CONTROL Y LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR. IDEA DE GESTIÓN (1999-2003)			
1999		Contingente 30.000 autoriz.	Consejo Europeo de Tampere
2000	LO 4/2000 de 11 de enero sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social. Ley de Extranjería RD 683/2000 de 12 de mayo (Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración – Ministerio del Interior) Extranjería se centraliza en Interior RD 807/2000 de 19 de mayo (Dirección General de Extranjería e Inmigración – Ministerio del Interior) RD 1449/2000 de 28 de julio (Reestructuración del Ministerio del Interior) Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración: <i>Programa global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España</i> . Política global de inmigración. LO 8/2000 de 22 de diciembre de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000. Reforma de la Ley de Extranjería.	Marzo – Julio 4ª regularización (163.900)	Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración (COM, 2000, 757 final)
2001	RD 864/2001 (20 de julio) Reglamento de ejecución de la LO 4/200 y su reforma RD 367/2001 (4 abril). Regulación del FORO	5ª Regularización Reexamen de la 4ª regularización (234.600)	Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración. (COM, 2001, 387 final)
2002	RD 238/2002 (1 marzo) Estructura del IMSERSO	Contingente 32.100 autoriz.	
2003	LO 14/2003 (20 noviembre) Reforma Ley de Extranjería. Nueva reforma de la ley		Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, sobre inmigración, integración y empleo (COM, 2003, 336 final)

Fuente: Elaboración propia.

Este es, por tanto, el contexto en el que nacerá la idea de un Observatorio Vasco de Inmigración; un contexto de preocupación por el volumen e incidencia de un fenómeno que, aunque incipiente, se intuía como de gran calado social; un contexto de reflexión sobre la idea de integración y convivencia, de modelo de sociedad que incorpore la diversidad cultural, étnica y religiosa a la que no estábamos acostumbrados; y un contexto también de incertidumbre y necesidad de conocimiento y control de la realidad inmigratoria.



Nacimiento de Ikuspegi. Política vasca de inmigración en los inicios del siglo XXI

En suma, ya desde finales de los 80 se tenía la certeza de que la inmigración en España no constituiría un fenómeno coyuntural. Por ello pasó, en los 90, a recibir un interés y atención inéditos como fenómeno social¹⁵.

Nosotros, que iniciábamos el trabajo de estudio de las migraciones en España y en el País Vasco¹⁶, también fuimos conscientes de ello. Por eso entendimos que sería importante, incluso necesario, tener un instrumento que se focalizase en el estudio y análisis de los movimientos migratorios en España de forma longitudinal y estructural, así como de los epifenómenos asociados a las migraciones internacionales. El Observatorio Permanente de la Inmigración (de España) se fundó en 1995, aunque su actividad más significativa (y su visibilidad) se desplegó a partir del 2000. No obstante, ya existían algunos proyectos de observatorios a los que seguimos la pista. El más conocido e importante fue el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, creado por la Unión Europea en 1997 y del cual ya hemos hablado.

Este fue uno de los ejemplos en los que nos fijamos, aunque no fue el único. De los proyectos existentes recuerdo que había tres modelos o tipos de estructuras para el monitoreo de fenómenos sociales (no necesariamente migraciones) que sirviesen para conocer de forma sistemática un fenómeno y su evolución en el tiempo, y supusiese una fuente de conocimiento para fundamentar las políticas sociales; todo ello en función de su titularidad: los observatorios “administrativos”, los “académicos” y los “mixtos”.

Realizamos un análisis de las características de estos tipos de estructuras, sus luces y sombras, y elaboramos un proyecto para su desarrollo. Los observatorios administrativos, como su nombre indica, eran aquellos que ponía en marcha alguna administración pública, institución o Gobierno. La parte positiva de estas estructuras era que podían contar con financiación potente y constante (siempre que el gobierno de turno

15 En realidad, España no había sido ajena a las migraciones internacionales (menos aún a las internas, las cuales constituyeron grandes fuerzas de cambio social en el país en los años 50 y 60 del siglo XX y posibilitadoras de la revolución industrial española de finales del XIX reubicando grandes masas de mano de obra por el interior del país); pero el papel de España en este contexto migratorio previo fue más de país emisor de emigración que de receptor. Aunque ya había recibido población procedente de las dictaduras latinoamericanas en los 70, el gran cambio (en flujos y procedencias) se empezó a producir a finales de los 90 y especialmente a inicios del siglo XXI.

16 Estudio plasmado en mis publicaciones de los años 90 (La integración de los inmigrantes en Bilbao, 1990; “The new hosts, the case of Spain”, en *International Migration Review*, vol. 27, 1993; “Inmigración e identidad colectiva. Reflexión sobre la identidad en el País Vasco”, en *Papers*, 43, 1994; *La inmigración vasca. Análisis de 150 años de inmigración*, U. Deusto, 1994; “Las migraciones humanas. Un reto para la Sociología Vasca”, en *Inguruak*, 20, 1998; entre otras).



lo considerase oportuno); la parte menos positiva era que el conocimiento podía no ser todo lo avanzado o neutral que la investigación académica permite. Por su parte, los observatorios académicos eran proyectos de investigación interesantes, pero que presentaban un peligro en origen: su financiación, escasa y dependiente de convocatorias públicas a las que acudir constantemente quedando muy comprometida su continuidad en el tiempo. Cualquier proyecto universitario, sin una fuerte financiación institucional, tiene el peligro de desaparecer con facilidad. Los observatorios mixtos, por tanto, podían ser una excelente alternativa a los anteriores. Su dificultad estribaba en la complejidad de su puesta en funcionamiento, pues se requiere una relación institucional estable que comprometa de forma firme a dos instituciones: la Administración pública y la Universidad. Buscar mecanismos para ello no siempre es fácil. Pero Ikuspegi consiguió reunir este carácter mixto, lo que le ha posibilitado funcionar durante tanto tiempo y con tanta potencialidad.

Dado que nuestro proyecto era aún muy temprano, en un contexto de escasa inmigración extranjera (apenas un 1% en Euskadi, como ya hemos mencionado, y un 2,3% en España), optamos por probar con un pequeño proyecto de investigación, a modo de proyecto piloto, llamado *Beha: Observatorio Vasco de Migraciones*. Mediante este proyecto, y basándonos en una década de trabajos previos, profundizamos en la identificación de fuentes de información estadística, en la recogida y sistematización de datos, y en el estudio de las migraciones internacionales: corrientes, sistemas migratorios, causas y efectos sobre las sociedades receptoras, las emisoras y sobre las propias personas migrantes. El proyecto duró tres años (1998-2001), cerrándolo con una publicación en 2002 (previa a la fundación de Ikuspegi) que ya avanzaba los retos y desafíos de los incipientes flujos de inmigración hacia Europa, España y Euskadi¹⁷.

En esta obra, que recoge las ponencias presentadas en unas Jornadas realizadas en Bilbao, en diciembre de 2001, organizadas por el Departamento de Sociología 2 de la UPV/EHU y tituladas “La inmigración, nuevas realidades, nuevos desafíos”, contamos con la aportación del nuevo Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales en el Gobierno Vasco y que accedió a ese cargo en 2001: Javier Madrazo Lavín. En el prólogo al libro, Madrazo escribiría:

“Son las instituciones y la propia Administración pública las que incitan a la discriminación de la persona inmigrante con propuestas normativas que no apuestan por la integración de estos hombres y mujeres, cuya presencia en nuestra sociedad habría de ser interpretada como un elemento positivo y en ningún caso como un problema a eliminar. La inmigración es un don de los nuevos tiempos que nos brinda una oportunidad única para enriquecernos como seres humanos y como pueblo. La multiculturalidad y el mestizaje son condiciones *sine qua non* para posibilitar nuestro desarrollo” (pag. 15)

17 Blanco, Cristina (Ed.) (2002) *La inmigración: nuevas realidades, nuevos desafíos. Consideraciones para el análisis de la inmigración extranjera en el País Vasco*. UPV/EHU.





“Es preciso, en este contexto, promover consensos básicos entre organizaciones y agentes sociales, sindicatos, colectivos antirracistas, agrupaciones de juristas, asociaciones de derechos humanos, etc., que se comprometan a trabajar, con seriedad y rigor, en la prioridad de garantizar a todas las personas inmigrantes, más allá de su condición jurídico-legal, el ejercicio de sus derechos civiles y sociales” (pág. 16)

Una auténtica declaración de intenciones, recién llegado al Gobierno. En consonancia con este discurso, el nuevo Consejero se puso manos a la obra.

La política vasca de inmigración propiamente dicha se inicia en 2001, como ya hemos indicado, con la nueva configuración del Gobierno Vasco tras las elecciones autonómicas y la incorporación de IU/EB al Ejecutivo vasco. Se conforma un nuevo Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, asignado al citado partido político vasco¹⁸, en cuyo seno se crea un nuevo organismo: la Dirección de Inmigración¹⁹.

La primera actuación de la Dirección de Inmigración es el diseño de un plan de ayudas a programas y actividades relacionadas con la inmigración, cuya redacción tomaría forma en el Decreto 155/2002 de 25 de junio, por el que se regulan las ayudas para la realización de actividades en el ámbito de inmigración²⁰. Mediante este Decreto se establecen los fundamentos que habrán de guiar las actuaciones de la Dirección de Inmigración en el futuro, estableciendo no sólo los objetivos generales y los principios que animan la intervención pública en este ámbito, sino también los programas de subvenciones y ayudas que se convocarán oportunamente y un esbozo de las herramientas que se pretenden diseñar para apoyar las iniciativas públicas y privadas en favor de la integración de los inmigrantes (Foro, Observatorio y Plan de integración, fundamentalmente).

Ya este primer Decreto establecía no solo las bases ideológicas y políticas de la intervención ante la inmigración extranjera, sino la necesidad de la colaboración interinstitucional y la de la Administración Pública con las asociaciones y entidades del Tercer Sector que ya estaban trabajando en favor de las personas extranjeras:

18 Decreto 19/2001, de 17 de septiembre, del Lehendakari, por el que se modifica el Decreto de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.

<https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2001/09/17/19/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>

19 Decreto 40/2002, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

<https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2002/02/12/40/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>

20 Decreto 155/2002, de 25 de junio de 2002, por el que se regulan las ayudas para la realización de actividades en el ámbito de inmigración. (BOPV 08-07-2002)

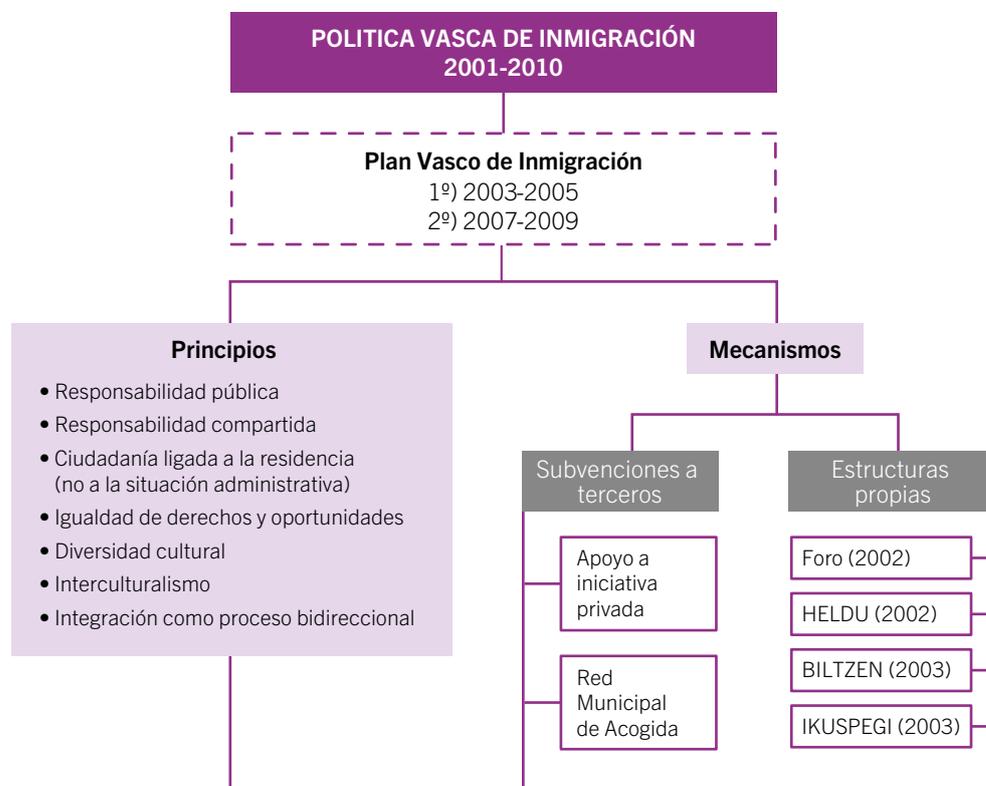
<https://www.behatuz.eus/es/legislacion/ver/decreto-1552002-de-25-de-junio-de-2002-por-el-que-se-regulan-las-ayudas-para-la-realizacion-de-actividades-en-el-ambito-de-inmigracion/3181/>



“El presente Decreto tiene por objeto regular las ayudas que se van a prestar a las diferentes Entidades Públicas y Privadas que trabajan atendiendo a personas inmigrantes extranjeras que no sean de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo o en sensibilización, todo ello con el fin de apoyar la integración social de éstas y de sensibilizar a la sociedad para procurar una convivencia pacífica y evitar cualquier discriminación”.

El reconocimiento de la labor de las entidades sociales, y el apoyo decidido a las mismas, es otra característica a tener en cuenta en los inicios de la política vasca de inmigración y en la construcción de las herramientas institucionales para favorecer este trabajo entre toda la comunidad. Este es uno de los grandes valores y éxitos de aquella política vasca de inmigración: tener en consideración, contar con y apoyar a aquellos sectores públicos y privados que ya estaban trabajando en el terreno migratorio, tanto desde una perspectiva de conocimiento, de formación de agentes activos como desde el trabajo sobre el terreno con personas y colectivos concretos. Hacer red entre todos los agentes implicados. El resultado fue una estructura tupida de mecanismos de apoyo a la integración, la convivencia en diversidad y la cohesión social (Fig. 1).

FIGURA 1. ELEMENTOS DE LA PRIMERA POLÍTICA VASCA DE INMIGRACIÓN (2001-2010)



Fuente: Elaboración propia



La nueva Dirección de Inmigración trabajó con intensidad para crear estructuras que sirvieran de origen, fundamento y/o apoyo a las políticas públicas orientadas a la integración de los inmigrantes en Euskadi, además de un importante entramado de ayudas y subvenciones a instituciones, organismos y asociaciones con fines a fortalecer las iniciativas públicas y privadas encaminadas al mismo fin. Muchas de estas iniciativas se diseñaron sobre la marcha, atendiendo a las necesidades que imponía la realidad del día a día. Algunas constituyeron propuestas e iniciativas absolutamente novedosas en relación a otras autonomías y, en general, se puede admitir que la actuación institucional fue pionera y notable si tenemos en cuenta la importancia numérica y porcentual de la inmigración extranjera en la sociedad vasca de aquel entonces.

En todo este entramado se encuentran las cuatro estructuras institucionales, con vocación de perdurabilidad, que se establecieron por esas fechas: El Foro para la Integración de los Inmigrantes, HELDU, BILTZEN e IKUSPEGI.

El Foro para la integración social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes en el País Vasco, creado en 2002,²¹ tenía como objetivo constituir un espacio de reflexión y coordinación entre los distintos actores sociales, organizaciones sociales y humanitarias, sindicatos, empresariado y administraciones. Se trataba de un órgano consultivo, no vinculante, en el que se pretende dar voz a las personas inmigrantes, conocer sus aspiraciones y las posibilidades de encajarlas de forma conjunta entre los principales actores sociales. El Foro ha pasado por momentos de escasa actividad y visibilidad, pero recientemente, en mayo de 2023, con la nueva figura del Director de Migración y Asilo, ha sido reconvertido en un nuevo foro consultivo: Foro Vasco de Migración y Asilo. Se extingue el anterior y se presenta uno nuevo con algunos cambios importantes: incorporación de la materia del asilo, ampliación de los grupos de trabajo y otros cambios que pretenden adaptarse a los nuevos tiempos migratorios²².

HELDU, Servicio de atención socio-jurídica a personas inmigrantes, se creó en 2002 con el objetivo de colaborar con los servicios sociales de base, los servicios de menores no acompañados de las Diputaciones y el servicio de Justicia Juvenil del Gobierno Vasco, a fin de que las personas inmigrantes que se encontraban sin autorización administrativa para residir en España pudieran ser atendidas con suficientes garantías mitigando su gran vulnerabilidad y riesgo de exclusión social. Esta estructura desapareció con el paso de los años.

21 Decreto 200/2002, de 30 de agosto, por el que se crea el Foro para la Integración y Participación Social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes en el País Vasco.
<https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2002/08/30/200/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>

22 Decreto 67/2023, de 9 de mayo, por el que se crea el Foro Vasco de Migración y Asilo (BOPV de 22 de mayo de 2023)
<https://www.euskadi.eus/web01-bopv/es/bopv2/datos/2023/05/2302391a.shtml>



BILTZEN, Centro de Coordinación de Iniciativas Comunitarias de Mediación y Educación Intercultural, creado en 2003 en Vizcaya. En 2005 amplió su actuación en Álava y Guipúzcoa. Su objetivo es desarrollar iniciativas y establecer cauces de entendimiento entre las diferentes comunidades culturales y entre éstas y la Administración, a fin de hacer efectiva la integración sin pasar por la asimilación²³. Actualmente se denomina Servicio Vasco de Integración y Convivencia Intercultural.

IKUSPEGI, Observatorio Vasco de Inmigración, creado en 2003 mediante convenio con la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) con el objetivo de ofrecer un conocimiento sistemático de los flujos migratorios, así como de sus características, y fomentar la investigación en aquellos campos estratégicos de los que se carezca de información.

Este es el contexto externo (Europa y España) e interno (Euskadi) en el que se creó el Observatorio Vasco de Inmigración, Ikuspegi.

Como he mencionado al principio de este apartado, un pequeño grupo de investigación de la UPV/EHU ya había explorado a finales de los 90 la posibilidad de establecer un observatorio vasco de inmigración, si bien de carácter puramente universitario. Analizamos los antecedentes del Observatorio Permanente de la Inmigración (1995) y del Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia de 1997 (el español se crearía años más tarde, en 2005), pero también estuvimos atentos a otras estructuras que se estaban creando, como el Foro español para la Integración de los Inmigrantes de 1995 y a las nuevas ideas y políticas que se estaban generando en nuestro entorno.

Así, desde la nueva Dirección de Inmigración del Gobierno Vasco se pusieron en contacto con la UPV/EHU para explorar la posibilidad de realizar una acción conjunta, ya que un observatorio requería conocimiento y fundamentos científicos y académicos sólidos. Y así se produjo el encuentro. A partir de ahí, se tardó en encontrar la fórmula adecuada en la que estuviesen conformes todas las partes, terminando con un convenio de renovación anual automática. Convenio que ha venido funcionando durante más de 20 años.

Las actividades que caracterizaron a Ikuspegi fueron, fundamentalmente, aquellas que ofrecían información sistemática a lo largo del tiempo, tales como estadísticas (datos secundarios) o los Barómetros anuales (datos primarios mediante encuestas). Con el paso de los años se han producido cambios, pero los productos que caracterizaron esencialmente al Observatorio se han mantenido a lo largo de estos 20 años de vida. Me refiero a las *Panorámicas* y a los *Barómetros*. Se trata de publicaciones sistemáticas iniciadas en 2004 y que continúan editándose de forma ininterrumpida. Las *Panorámicas* eran boletines que recogían información estadística de forma sencilla y muy visual y se publicaban trimestralmente. Hasta la fecha se han publicado 92. Como

²³ Para más información véase su página web: <https://biltzen.org/quienes-somos/>





se indica en la web de Ikuspegi: “Las panorámicas son una serie de publicaciones de carácter divulgativo y de periodicidad trimestral cuyo objetivo es dar una visión general sobre distintos aspectos del fenómeno migratorio en Euskadi. Se ofrece tanto información general sobre la evolución de los flujos migratorios como monográficos centrados en temas educativos, laborales, etc.”. Por su parte los *Barómetros* son informes de periodicidad anual que recogen información de actitudes y opiniones de la población vasca hacia la población extranjera mediante encuesta sistemática: “Se analizan temas tales como el tratamiento de la diversidad cultural, el acceso a servicios y derechos, el impacto en la economía, la política de inmigración, etc. Además, se construye una tipología de la población vasca según el Índice de Tolerancia hacia la inmigración”. Hasta la fecha se han publicado 18.

Además de estas publicaciones, Ikuspegi cuenta con un importante centro de documentación, que recoge las publicaciones más importantes relativas a la migración nacional e internacional, así como diversos estudios e investigaciones puntuales de carácter propio. Es importante mencionar también, como hito importante por inusual en la época, que en 2006 Ikuspegi diseñó una encuesta a la población extranjera, cuya recogida de datos se realizó durante 2007. Queríamos conocer de mano de las propias personas protagonistas cuáles fueron sus proyectos y trayectorias migratorias, cuáles sus dificultades, cómo eran sus vidas aquí, cómo se sentían y cómo valoraban su experiencia migratoria. Esa investigación dio lugar a la elaboración de varios informes que se publicaron a lo largo de 2008²⁴ En la presentación de los informes se planteó la justificación de esta macroencuesta:

“Pero no bastaba [la realización de una encuesta de actitudes de la población autóctona hacia la extranjera]. No sólo es importante conocer la perspectiva de la población autóctona en relación a la convivencia en diversidad; la otra parte del “binomio”, la población extranjera, en tanto que protagonista de la vida social vasca, también debía ser escuchada”.

“Así pues, y tras haber realizado investigaciones diversas tomando como base la población autóctona vasca, Ikuspegi, el Observatorio Vasco de Inmigración, a mediados de 2006 emprendió una macroencuesta con la población extranjera residente en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), la primera de este género y magnitud. En aquel momento, en el que había más de 85.000 empadronados, se carecía de información directa o indirecta de fuentes secundarias y, dentro de sus objetivos fundacionales, Ikuspegi estaba obligado a cubrir este vacío informativo”. (*Población latinoamericana en la CAPV 2007*; p.7)

24 Población latinoamericana en la CAPV 2007; Población africana en la CAPV 2007; Población asiática en la CAPV 2007 y Población europea en la CAPV 2007.



Esta sería el embrión de la encuesta sistemática que, posteriormente, elaboraría el Gobierno Vasco cada cuatro años: la EPIE (Encuesta a la Población Inmigrante Extranjera), EPOE (Encuesta a la Población de origen Extranjero) en la actualidad.

Creo que la fundamentación científica y académica del Observatorio fue lo suficientemente fuerte como para sostenerse y justificar su necesidad a lo largo del tiempo, pero, sin duda, su larga vida se debe sobre todo al compromiso y la profesionalidad de sus equipos, tanto los iniciales como los posteriores, como mencionaba al principio de este artículo. También es importante reseñar el compromiso institucional mantenido en el tiempo, tanto de la UPV/EHU como del Gobierno Vasco, pues han posibilitado las condiciones materiales para que los equipos puedan desarrollar su trabajo con dignidad a lo largo de tantos años. Merecido reconocimiento y gratitud a todos estos agentes y personas concretas por haber creído en el proyecto y por haberlo mantenido todo este tiempo con tan buena salud. Estoy profundamente orgullosa y agradecida de haber podido formar parte de él.

Bibliografía

- Blanco, Cristina (2007). "Inmigración y política migratoria en España. Líneas maestras y su evolución en el marco de la Unión Europea" (223-258). En: Panfichi, Aldo (Ed.) *Migraciones internacionales*. Pontificia Universidad Católica del Perú Ed.
- Blanco, Cristina (2008). Inmigración extranjera en el País Vasco. Estrategias políticas para la gestión de la diversidad. *Política y Sociedad*, 45(1), 187-203.
- Blanco, Cristina (Ed.) (2002). *La inmigración: nuevas realidades, nuevos desafíos. Consideraciones para el análisis de la inmigración extranjera en el País Vasco*. UPV/EHU.
- Ikuspegi (2008). *Población latinoamericana en la CAPV 2007*. Servicio editorial de la UPV/EHU.
- Ikuspegi (2008). *Población africana en la CAPV 2007*. Servicio editorial de la UPV/EHU.
- Ikuspegi (2008). *Población asiática en la CAPV 2007*. Servicio editorial de la UPV/EHU.
- Ikuspegi (2008). *Población europea en la CAPV 2007*. Servicio editorial de la UPV/EHU.
- BOE, núm. 81, de 5 de abril de 1994, páginas 10390 a 10422.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-7586>



Consejo Europeo de Tampere. Conclusiones a la Presidencia.
https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm#a

Decreto 155/2002, de 25 de junio de 2002, por el que se regulan las ayudas para la realización de actividades en el ámbito de inmigración. (BOPV 08-07-2002)
<https://www.behatuz.eus/es/legislacion/ver/decreto-1552002-de-25-de-junio-de-2002-por-el-que-se-regulan-las-ayudas-para-la-realizacion-de-actividades-en-el-ambito-de-inmigracion/3181/>

Decreto 19/2001, de 17 de septiembre, del Lehendakari, por el que se modifica el Decreto de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos.
<https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2001/09/17/19/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>

Decreto 200/2002, de 30 de agosto, por el que se crea el Foro para la Integración y Participación Social de las ciudadanas y los ciudadanos inmigrantes en el País Vasco.
<https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2002/08/30/200/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>

Decreto 40/2002, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.
<https://www.legegunea.euskadi.eus/eli/es-pv/d/2002/02/12/40/dof/spa/html/webleg00-contfich/es/>

Decreto que la desarrolló: Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-15311>

Diario Oficial nº C 191 de 29/07/1992 p. 0001 – 0110.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:11992M/TXT>

Diario Oficial nº C 340 de 10/11/1997 p. 0115.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997D/AFI>

La Moncloa (16 de febrero de 2007). “Aprobado el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010”.
<https://www.lamoncloa.gob.es/paginas/archivo/160207-Integraci%C3%B3n.aspx>



Ley Orgánica 7/85 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-12767>

LO 4/2000 sobre *Derechos y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social*.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>

LO 8/2000 de 22 de diciembre de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-23660>

Real Decreto 490/1995, de 7 de abril, por el que se crea el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-8878>

Real Decreto 727/1988, de 11 de julio, de reestructuración de Departamentos Ministeriales.

<https://www.boe.es/eli/es/rd/1988/07/11/727>

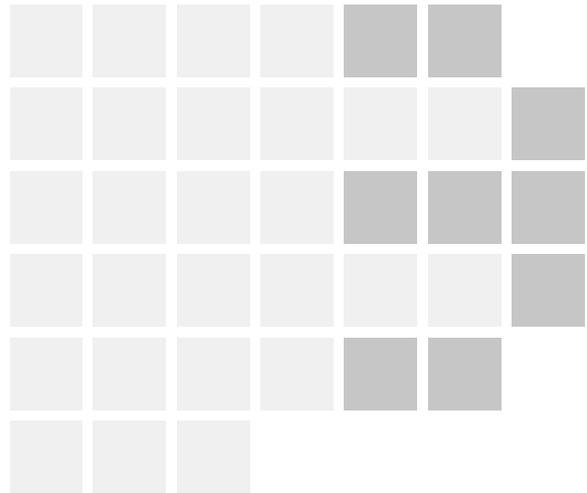
Reglamento (CE) nº 1035/97 del Consejo de 2 de junio de 1997 por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31997R1035>

Resolución de 17 de abril de 2001, de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros del día 30 de marzo de 2001, por el que se aprueba el *Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración*.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-8154>





Observando la evolución del Derecho migratorio, de extranjería y asilo (1985-2024)

Iker Barbero González

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Introducción: la tarea de observar el Derecho migratorio, de extranjería y asilo

Observar el Derecho, y concretamente el “Derecho migratorio, de extranjería y asilo”, ha sido la labor que he desarrollado a lo largo de mi carrera, prácticamente a la par que Ikuspegi. En distintas ocasiones, he tenido la oportunidad de analizar constantes cambios legislativos (al menos cinco reformas de leyes orgánicas de extranjería) o la creación de instituciones y organismos para el conocimiento del fenómeno migratorio. Y también he visto como las personas migrantes desarrollan estrategias, locales, estatales, europeas o transnacionales, para navegar (e intentar llegar a buen puerto sin naufragar) a través de las normativas que atraviesan su cotidianeidad. El Derecho de extranjería, inmigración y asilo, es un Derecho vivo, que decía Eugen Ehrlich (1862-1922). Por eso mismo, cuando recibí la invitación para contribuir a esta obra de celebración de los veinte años de Ikuspegi, la recibí inmensa gratitud, y siendo consciente del reto que supondría tener que tratar la evolución del Derecho migratorio, de extranjería y asilo, en su inmensidad tanto temporal (incluso antes de 1985, fecha de aprobación de la primera ley de extranjería); como poliédrica (todas las disciplinas jurídicas y sociales que



recorre la extranjería). En este sentido, si puedo decir que he aprendido algo en todos estos años, es que se trata de un fenómeno complejo, en constante cambio, con complicadas aristas, y que, por todo ello, nos exige una mirada constante, interdisciplinar, y desde mi punto de vista, sensibilizada para captar aquellas realidades donde se producen situaciones difíciles, exclusiones y vulneraciones de derechos.

Precisamente, este texto lo escribo con la intención de acercar dos mundos entre los que me he movido y considero que, para una comprensión completa del fenómeno migratorio, necesariamente tienen que encontrarse, dialogar, cooperar: “lo jurídico” y “lo social”. Desde el momento en que adoptamos una perspectiva sociológica, antropológica o politológica sobre un tipo concreto de inmigración como la internacional/extranjera, necesitamos comprender que nuestra cartografía (o al menos una entre otras) va a ser el Derecho. Y es que va a ser una Constitución, una directiva europea, una ley orgánica, un reglamento, una sentencia judicial, o incluso una instrucción o circular administrativa, la que crea y modula la noción de persona extranjera y sus circunstancias. Vamos a tener que navegar a través de los distintos estatus jurídicos (irregularidades, regularidades, protecciones internacionales, nacionalidades...) y a transitar a lo largo los diversos itinerarios administrativos (regularizaciones, reagrupaciones, acogidas, nacionalizaciones, deportaciones...). Dicho de manera muy específica, vamos a tener que ver cuánto y cómo sucede el Derecho migratorio de extranjería y asilo (cómo se comporta la Administración y su burocracia, la (s) policía(s), los órganos judiciales, la sociedad civil organizada). Al mismo tiempo, el mundo de los y las juristas debe ser consciente de que las normas que regulan el control fronterizo, el acceso a permisos de residencia o los derechos que corresponden a los extranjeros, no surgen espontáneamente, de forma aséptica, neutra. Es el resultado de una voluntad política/legislativa al servicio de la construcción de un modelo de sociedad concreta. El asimilacionismo, el multiculturalismo, la convivencia, incluso el apartheid, no son sino modelos teóricos-políticos de gestión (o incluso negación) de la diversidad (entre muchísimos otros: Blanco, 1995; Carens, 2004; de Lucas, 1992; Geddes & Scholten, 2016; Giménez, 1996; Kymlicka, 1996; Zapata, 2004; Solanes 2024) aplicados en contextos específicos a través de normas jurídicas concretas. Tendremos que observar cuál es la pretensión y la trascendencia social que la aplicación de esos modelos tiene, especialmente en lo que al impacto sobre los derechos de las personas extranjeras se refiere. Además, debemos ser conscientes de que, al igual que en otros ámbitos, la legislación en extranjería no se circunscribe solamente esas normas que emanan del parlamento o de los consejos de ministros y ministras. Es también el sinfín de modulaciones (incluso profundas reformas) que han introducido los Tribunales Supremo, Constitucional TJUE o TEDH (a veces garantistas y otras veces altamente regresivas). Finalmente, he de decir que, en casi todos esos procesos en los que he percibido una permanente regresión en los derechos de las personas migrantes extranjeras (ha habido excepciones puntuales), se ha respondido a esos recortes con resistencias en las calles, en los despachos, en las oficinas de la administración o en los tribunales. La lucha por el Derecho, que decía Rudolf von Jhering, ha sido (y es) continua.



He distribuido el texto en distintos periodos, principalmente articulados en torno a momentos políticos marcados necesariamente por los gobiernos centrales, principales impulsores de los cambios legislativos en materia de extranjería. Pero también he querido captar la actuación de otros actores implicados como pueden ser los tribunales, los gobiernos autonómicos y los colectivos sociales y profesionales, tan implicados en la ejecución como en la práctica cotidiana del Derecho de extranjería. Aun habiéndome extralimitado en la extensión, solo he tenido opción para apuntar brevemente algunos de los principales hechos jurídicos relevantes (su principal normativa, las cuestiones relevantes y algunas publicaciones de referencia) que he podido observar.

Recorriendo el Derecho Migratorio, de Extranjería y Asilo

Primer período: 1985-1999

La primera ley de extranjería

Si bien ya existían algunas normas sobre extranjería y asilo (el decreto de 1974 de trabajadores extranjeros o la ley 5/1984 de asilo¹) (Rius Sant, 2007), la primera Ley de Extranjería, la LO 7/1985², fue aprobada en pleno proceso de adhesión del Estado español a la Comunidad Económica Europea. De hecho, la razón de ser de esta primera ley fue, en gran medida, por el hecho de convertirse en el primer país europeo antes de África, y no tanto por la (irrelevante) presencia de población extranjera en el país (Actis et al., 1994)³. Precisamente por eso, pese a ser aprobada durante un periodo

1 ACNUR crea en su primera oficina en el año 1979, año de que también se crea la Comisión Española de Ayuda a los Refugiados (CEAR Euskadi, actualmente ZEHAR, se creó en 1989). Si bien anteriormente los casos de asilo se regían subsidiariamente por la normativa internacional (la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951), es con la aprobación de la ley de 1984 que empiezan a crearse los primeros programas de acogida. Si miramos las cifras de solicitudes, vemos que entre 1984 y 1988 había 8.200 solicitudes (Bel Adell, 1990). Aprovecho para recordar que, en los 90, llegaron muchos refugiados a Euskadi, procedente de Liberia o Sierra Leona, y también bosnios, que fueron acogidos en numerosos municipios; y también como polizones a los puertos de Santurtzi y Pasajes, tal y como lo denunciaba el abogado de CEAR, Javier Galparsoro, en numerosas asistencias a pie de buque (“Treinta polizones han llegado a Santurtzi escondidos en barcos en 1999”, El Correo, 5 de diciembre de 1999).

2 Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, **BOE-A-1985-12767**

3 Con todo, esta nueva ley trajo aparejado el primer proceso de regularización (Disposición Transitoria segunda). De las 43.815 solicitudes que se formularon, 38.181 fueron finalmente regularizadas (Cebolla y González, 2007). Sobre los distintos procesos de regularización organizados ver **Historia de las Regularizaciones del mundo**, de la Fundación por Causa.



de gobierno socialista, se le dotó de un marcado tratamiento policial del fenómeno migratorio. En opinión de Eliseo Aja, era una ley donde prevalecían las herramientas de control fronterizo y la excesiva discrecionalidad a la hora de solicitar el internamiento de 40 días o determinar la expulsión como sanción de casi todo tipo de infracción (incluidas las leves), sobre los derechos y libertades de las personas extranjeras, pese a su denominación (Aja, 2006). Fueron tantas las organizaciones sociales que denunciaron las vulneraciones que se derivaban de la aplicación legal que el Defensor del Pueblo elevó un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional que desembocó en la sentencia 115/1987, de 7 de julio. Esta sentencia anuló varios preceptos de la norma, como los que imponían limitaciones a los derechos de reunión y asociación, derechos fundamentales para la participación política; y reforzó el control jurisdiccional ante posibles arbitrariedades en las resoluciones administrativas o en los internamientos. En cierto modo, esta sentencia abría el camino hacia la posibilidad de una visión más progresista de la legislación de extranjería. Mientras tanto, en noviembre de 1988 se tenía conocimiento del primer naufragio (en torno a 20 muertos) de una patera en el Estrecho (playa de Las Lances, Cádiz). Las primeras víctimas conocidas de las políticas de ese control fronterizo.

Las primeras políticas estatales de inmigración (y Lucrecia Pérez)

Al albur de la entrada en 1991 de España en el Acuerdo de Schengen y del Tratado de la Unión Europea o de Maastricht (1992), por el cual se alentaba a los Estados miembros a cooperar en materia de inmigración y asilo para dotar a la nueva ciudadanía europea de un “espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras”, el 2 de diciembre de 1994, el Consejo de ministros aprobó el primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI). Se trató de una acción política novedosa por la concepción de la inmigración como un fenómeno estructural (no coyuntural) que era necesario trabajar desde una óptica social y laboral (y no meramente policial) para la integración de las personas inmigrantes (aún unidireccional). Así, se distribuyeron competencias a ministerios como Asuntos Exteriores, Trabajo y Asuntos Sociales, y en 1995 se creó la Comisión Interministerial de Extranjería. También en el marco del PISI, se crearon el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Observatorio Permanente de la Inmigración, dos herramientas fundamentales en la consecución de la pretendida “integración”, y que fueron replicados paulatinamente en los sucesivos planes autonómicos, sobre los que luego hablaremos de nuevo. Una política de inmigración con enfoque garantista muy necesaria en tiempos en los que el racismo estaba muy presente: el 12 de noviembre de 1992, Lucrecia Pérez, una mujer dominicana era asesinada en Aravaca (Madrid) por varios pistoleros de extrema derecha (Mazkarian, 2012). La “inmigración inesperada” de la que daba cuenta Antonio Izquierdo (Izquierdo, 1996) había llegado para quedarse (y para cubrir sectores laborales que demandaban mano de obra desregulada) y las instituciones públicas y la sociedad en su conjunto, debían afrontar el reto de la nueva multiculturalidad.



Segundo periodo: 2000-2004

Segunda ley de extranjería

La segunda ley de inmigración, la LO 4/2000⁴, se aprobó en un contexto muy particular. Evidentemente, si miramos al panorama europeo, necesariamente debemos mencionar tanto el Tratado de Amsterdam (1997)⁵ o la cumbre del Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999), donde se dio un fuerte impulso al proceso de comunitarización a las políticas de asilo, la inmigración y control de las fronteras, así como a la libre circulación de personas dentro de la UE. En el plano estatal, y pese a elaborarse al final de la primera legislatura del Partido Popular de José María Aznar, éste carecía de la mayoría suficiente, y, por tanto, la ley 4/2000 estuvo muy influenciada por los principales grupos de la oposición (y un sector del PP cercano al entonces ministro de Trabajo, Manuel Pimentel). Con sus limitaciones, fue una de las leyes de extranjería más progresistas y con más consenso social que ha habido hasta la fecha. Se reconocieron derechos como el reagrupamiento familiar y a la asistencia jurídica gratuita; se ampliaron derechos políticos (asociación y reunión) y sociales (sanidad y educación), independientemente de la situación administrativa; y también se buscó atajar la irregularidad (y la arbitrariedad) acotando la discrecionalidad administrativa y flexibilizando los trámites administrativos para la obtención de los permisos de residencia y trabajo, etc.

Es preciso recordar que, en octubre del 2000, nace la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía Española. Fue la primera subcomisión que quedó encuadrada en la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, con la finalidad de coordinar los Servicios de Asistencia Jurídica a extranjeros de más de 30 Colegios de Abogacía con servicios de extranjería ya en funcionamiento o en vías de constitución (Aguelo, 2009; Barbero, 2019). Precisamente, uno de los primeros productos de la recién creada subcomisión fue el estudio del proceso de reforma de la segunda Ley Orgánica de Extranjería 4/2000, y posteriormente la elaboración de un Dictamen acerca de la posible inconstitucionalidad de determinados artículos.

La tercera ley de extranjería (y las protestas en contra)

Sin embargo, una de las promesas del Partido Popular para las elecciones generales de marzo del 2000 fue la inmediata (y drástica) reforma de la Ley 4/2000; y así ocurrió

4 Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, **BOE-A-2000-544**

5 Instrumento de Ratificación por parte de España del Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, **BOE-A-1999-10228**



tras la obtención de la mayoría absoluta. Este anuncio se vio reforzado con las constantes alusiones a la inseguridad provocada por el nuevo tratamiento de la inmigración, mencionando entre otros los ataques racistas de El Ejido (Almería)⁶.

La “contrarreforma” de la LO 8/2000⁷, si bien mantuvo la estructura (y la denominación de reforma de la ley anterior), supuso una modificación sustancial del espíritu y contenido de la 4/2000. En esencia, se trató de una ley que volvía a la lógica policial del control de fronteras exteriores y en la persecución y el recorte de derechos políticos y sociales de las de personas en situación irregular que se encontraran ya dentro del territorio. Además, como medida excepcional se creó el procedimiento preferente de expulsión, en 48 horas, por mera estancia irregular. El evidente mensaje de “caza de brujas” que enviaba esta medida y la ley en general, fue el detonante de una serie de luchas migrantes que comenzaron en Murcia (con la muerte de varios jornaleros ecuatorianos en un accidente de tráfico), y se extendieron por todo el Estado a través de encierros y huelgas, como en Barcelona, Valencia, Murcia, Andalucía o Madrid (Barbero, 2012, 2013). El gobierno acabó cediendo a la demanda de “¡Papeles para todos!”, abriendo sendos procesos de regularización y reconociendo los permisos a casi 335.500 personas en todo el Estado a fecha de enero de 2002.

La cuarta y quinta Ley de Extranjería

Además de la lucha en las calles, la ley 8/2000 y su reglamento de desarrollo, el RD 864/2001⁸, también fueron contestados en los tribunales. El reglamento, entre otras cuestiones, extendía al máximo los márgenes de discrecionalidad para las decisiones denegatorias por parte de las oficinas de extranjería. Fue gracias a un recurso contencioso-administrativo presentado por Andalucía Acoge y otras entidades ante el Tribunal Supremo, que se pronunciaría el 20 de marzo⁹, anulando preceptos reglamentarios por extralimitarse a lo establecido en la Ley para procedimientos como la reagrupación, el internamiento o la devolución. Esta sentencia coincidió temporalmente con la

6 Entre los días 5 y 7 de febrero del año 2000 tuvieron lugar una serie incidentes que sacaron a la luz las condiciones de explotación a las que se sometían a los trabajadores extranjeros en los invernaderos de Almería (Martínez Veiga, 2001; SOS Racismo 2001).

7 Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, **BOE-A-2000-23660**

8 Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, **BOE-A-2001-14165**

9 Sentencia de 20 de marzo de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se anulan diversos preceptos del Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.



elaboración de dos nuevas modificaciones de la ley de extranjería: la 11/2003¹⁰ y la 14/2003¹¹. El motivo de estas modificaciones era múltiple. Por un lado, la propia sentencia del Supremo, que exigía la elevación a rango legal de muchos de los elementos anulados. En segundo lugar, se justificaron por la necesidad de adaptación de una serie de directivas europeas, entre las que destacaban la relativa las obligaciones de los transportistas¹², y la de “sanciones a la entrada, circulación y estancias irregulares”¹³. Pero si había algo determinante, en tercer lugar, era la clara voluntad del PP de ahondar en la vinculación entre inmigración y criminalidad. Una clara evidencia de esto, además de su título, fue la introducción de los artículos 89 y 57.7 del Código Penal que preveían la posibilidad de la expulsión como medida sustitutoria de condenas penales (siempre en relación con el 57.2 LOEx que ya existía desde la 4/2000). Y otra de las medidas para criminalizar la irregularidad fue la “habilitación genérica” a que la Dirección General de Policía tuviera acceso a los padrones municipales, para el ejercicio de sus competencias (Disposición Adicional 7ª LO 14/2003), entre las que se incluye el control sobre las personas extranjeras en situación irregular. No debemos olvidar que el padrón era (y sigue siendo a pesar de ese intento de disuasión) la llave de acceso a numerosos derechos necesarios para cualquier proceso de desarrollo social (Solanes, 2004; González Beilfuss, 2010; Zarauz, 2007).

Los contingentes y la selección por orígenes

Otro de los momentos jurídica y socialmente relevantes de este periodo fue el intento de cambiar la lógica de contratación de mano de obra extranjera. Veníamos de una “contratación sumergida” de migrantes principalmente africanos (marroquíes y senegaleses), y posteriormente también de Ecuador, para trabajar en la agricultura de Andalucía y Levante. Fueron precisamente las protestas tras los incidentes racistas de El Ejido, el accidente de Lorca (Murcia, enero de 2001), y las posteriores luchas del 2001 las que sacaron a la luz la situación de explotación laboral (Montalbán 2003), conocida por las instituciones responsables pero tolerada para favorecer a la economía. El gobierno del PP recurrió a la herramienta del “contingente”, es decir, elaborar cupos para la contratación ya en origen de manera que no fuera necesario ni migrar

10 Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros, **BOE-A-2003-18088**

11 Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, **BOE-A-2003-21187**

12 Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.

13 Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares.



ni trabajar de manera irregular. Para ello, en el marco del plan GRECO, entre 2001 y 2003, se firmaron convenios bilaterales con países como Colombia, Ecuador, República Dominicana, Rumanía, Polonia o Hungría, junto con el de Marruecos que ya se había firmado anteriormente. Con el tiempo se vio que este sistema presentaba numerosas deficiencias como la dificultad de ubicación de ciertos perfiles, simulaciones de contratación en origen de personas ya en España, descapitalización de las sociedades de origen, etc. De ahí que, a día de hoy, se mantengan las figuras de regularización por arraigo social y laboral sobre el que hablaremos más adelante.

Nace la política de inmigración en Euskadi

De forma paralela al contexto estatal, en la Comunidad Autónoma de Euskadi, en esos años se inaugura una nueva era en materia de gestión de la inmigración. Fue concretamente en 2002 (concretamente Decreto 40/2002¹⁴) con la creación de la nueva Dirección de Inmigración, adscrita al Departamento de Vivienda y Asuntos sociales (Gobierno Ibarretxe: PNV-EA-IU). A partir de esta iniciativa institucional que se desarrollaron múltiples iniciativas, como el Plan de ayudas a programas y actividades relacionadas con la inmigración (2002), el Foro Vasco para la inmigración (2002), Heldu: Servicio de asistencia jurídico-social para personas inmigrantes extranjeras (2002), Biltzen: Servicio vasco de integración y convivencia intercultural (2003), o el propio Ikuspegi: Observatorio vasco para la inmigración (2003). Así mismo, el I Plan Vasco de Inmigración (2003-2005)¹⁵ fue todo un hito en tanto que, gracias a la participación del tejido social (la Coordinadora de ONGs de Euskadi de apoyo a Inmigrantes, *Harresiak Apurtuz*, entre otras), y a juristas como José Ángel Esnaola, Eduardo Ruiz Vieytes o Miguel Ángel Muñoz, incorporó conceptos innovadores como integración bidireccional, la interculturalidad, la ciudadanía basada en la residencia. Como dijo Cristina Blanco, co-directora de Ikuspegi junto a Xabier Aierdi, “algunas constituyen propuestas e iniciativas absolutamente novedosas en relación a otras autonomías y, en general, se puede admitir que la actuación institucional es notable si tenemos en cuenta la importancia numérica y porcentual de la inmigración extranjera en la sociedad vasca” (Blanco, 2008).

III. Tercer periodo: 2004-2009

Con la victoria electoral del PSOE de José Luis Rodríguez Zapatero, el 14 de marzo de 2004 (por cierto, unos días después del 11M y todo lo que aquello implicó), se abre un

¹⁴ Decreto 40/2002, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales.

¹⁵ Gobierno Vasco. Plan Vasco de Inmigración 2003-2005. <https://www.ikuspegi.eus/documentos/legislacion/PLANVASCOINMIGRACION.pdf>



nuevo periodo en materia de extranjería. Si bien no hubo una reforma legal inmediata, es preciso destacar varios hitos relevantes.

Procesos de normalización

En primer lugar, en 2005 se produjo el último proceso de regularización extraordinaria, promovido en el marco del recién aprobado Reglamento de la LOEx, RD 2393/2004¹⁶. Fue un proceso promovido por el ministro de trabajo Jesús Caldera (PSOE) y la Secretaria de Estado de Migraciones Consuelo Rumí, y por tanto, muy vinculados al mercado laboral y a la eliminación/reducción de la economía sumergida en la medida que tuvieron entre otros requisitos la presentación de una oferta de contrato laboral (de hecho, a diferencia de anteriores procesos, se denominaron procesos de “normalización”). Mediante este proceso se regularizaron en torno a unas 600.000 personas. Es relevante destacar que en este reglamento, en referencia a la previsión ya recogida en la LOEx 4/2000, se consolidaron las figuras del arraigo social y laboral, quedando así una vía de regularización abierta permanentemente, sin necesidad de futuros procesos extraordinarios.

Crisis de los Cayucos y Canarias

Un segundo hecho relevante fue la denominada “Crisis de los Cayucos”, en referencia a la importante llegada de tradicionales barcos africanos de pesca con migrantes a las Islas Canarias. Aunque la fecha más recordada es 2006, ya desde los primeros 2000 se había producido un desplazamiento del flujo migratorio con el cierre del cruce del Estrecho, en parte debido a la implementación del sistema de detección fronterizo SIVE y a cuestiones geo-políticas España-Marruecos (López-Sala, 2006). Se estima que llegaron unas 32.000 personas (otras miles también murieron o desaparecieron en el Atlántico), principalmente procedentes de Senegal, Gambia, Mali, Ghana, etc. Algunas fueron trasladadas paulatinamente a península en vuelos nocturnos (López-Sala, 2022), otras fueron finalmente devueltas a Marruecos, Senegal o Mauritania, en virtud de los respectivos acuerdos de readmisión. Estos acuerdos de readmisión, así como más control “externalizado” por parte de los países de salida de las embarcaciones, fueron negociados a cambio de la cooperación al desarrollo. El principal ejemplo de ello fue el denominado Plan África (2006-2008)¹⁷, y sus subsiguientes versiones (Romero, 2011), y que tenía como principales objetivos el fomento de la cooperación con los países de origen y de tránsito para regular adecuadamente los flujos migratorios y combatir el tráfico ilegal de personas a través del reforzamiento de las medidas de

16 Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, BOE-A-2005-323

17 Plan África 2006-2008 <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/archivo/190506-Africa.aspx>



control de fronteras, la obtención de información sobre las rutas utilizadas por las redes de la inmigración irregular, la agilización de los procedimientos de repatriación inmediata.

El régimen comunitario

Un tercer hito fue la aprobación del denominado “régimen comunitario”, a través del Real Decreto 240/2007¹⁸. Si bien es cierto que ya existía una regulación anterior¹⁹, esta norma, por un lado, obedecía a la obligación de transposición de la Directiva 2004/38/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados Miembros; y por otro lado, el RD enmendaba la deficiencia de tener que aplicar suplementariamente (y solo en los casos en los que les fuera favorable) la Ley de extranjería a los ciudadanos y ciudadanas europeas (y asimilados) y sus familiares. El ámbito aplicación personal de esta norma se refería a los entonces nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea a los nacionales de los Estados parte en el Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega), así como a los nacionales de Suiza por el Acuerdo de 21 de junio de 1999, entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza, sobre la circulación de personal (sin olvidar que el 1 de enero de ese mismo año, Rumanía y Bulgaria pasaban a ser Estados miembro de la UE, aunque se adoptó un periodo de transición de 5 años que suponía limitación a la libertad de circulación de sus nacionales, y que Croacia no se incorporaría hasta el 2013), pero sobre todo, se refería a aquellas personas extranjeras extracomunitarias que, mediante una nueva relación familiar con una nacional de Estado miembro, adquiriría el nuevo estatus jurídico. Este RD 240/2007, además de regular las condiciones de la libre circulación y residencia de este colectivo, también venía a regular sus limitaciones a estos derechos por razones de orden público, salud y seguridad pública, previendo incluso la expulsión (art. 15) (Brandariz y Fernández-Bessa, 2020).

Sentencias del TC sobre la LOEx 8/2000

En cuarto lugar, debemos referirnos a las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional, ocho concretamente²⁰, por las que resolvían los múltiples recursos de

18 Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero de 2007 sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, **BOE-A-2007-4184**

19 Orden de 7 de febrero de 1997 por la que se regula la tarjeta de extranjero, **BOE-A-1997-3364**

20 STC 236/2007 de 7 de noviembre de 2007, STC 259/2007 de 19 de diciembre de 2007 y SSTC 260 a 265/2007, de 20 de diciembre de 2007.



inconstitucionalidad interpuestos contra la LOEx 8/2000²¹. En estas sentencias, el TC concluyó que los artículos que regulaban los derechos de reunión, asociación y sindicación eran inconstitucionales en tanto que exigían autorización de estancia, residencia o trabajo; por otro lado, los artículos que regulaban la educación no obligatoria (art. 9.3), el derecho a huelga (art. 11.2) y la asistencia jurídica gratuita (art. 22.2), se limitaban a los extranjeros “residentes”, y no tenían el carácter universal que deberían tener. Dicho con otras palabras, a pesar de que otras cuestiones como la remisión al reglamento en el reagrupamiento familiar o el excesivo plazo de internamiento previo a la expulsión no fueron anuladas, estas sentencias vinieron a enmendar la plana al PP en su intención de vaciar de derechos a las personas extranjeras en situación irregular. Además, apremiaba al legislador a la elaboración de una nueva ley orgánica de extranjería que se ajustara a las instrucciones contenidas en sendos pronunciamientos, encomienda que se materializó con la sexta ley de extranjería, la LOEx 2/2009.

La sexta ley de extranjería y el PECEI

La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre²², fue promovida como proyecto de la Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración Consuelo Rumí, y aprobada en sede parlamentaria con los votos favorables del PSOE, CiU, Coalición Canaria y PNV. Además de la necesidad de adaptar el marco regulatorio de los derechos de las personas extranjeras a las ya mencionadas sentencias del TC, podríamos destacar una serie de cambios o aportaciones relevantes de esta reforma. En primer lugar, esta ley sirvió para trasponer fundamentalmente dos directivas europeas: la directiva de la “tarjeta azul”²³, para trabajadores altamente cualificados; y la directiva “de retorno”²⁴ (Moya Malapeira, 2008), que entre otros impactos en la normativa estatal implicó la ampliación del plazo máximo de internamiento en CIE de 40 días a 60, que era el mínimo establecido en la directiva. A la luz de estas trasposiciones, podría decirse que esta ley se alineaba, en cierto modo, con las directrices de migración “escogida” marcadas por el Pacto Europeo de Migración y Asilo (2008), promovido por el presidente francés Nicolás Sarkozy. En segundo lugar, y a pesar de continuar con esa inercia de sus antecesoras en materia de control y expulsión de extranjeros en situación irregular, fue novedosa que la materia de integración (“entre inmigrantes y la sociedad receptora”)

21 Concretamente, el 1 de junio de 2001 el BOE hacía públicos los recursos interpuestos por diversos ejecutivos y parlamentos autonómicos (Principado de Asturias, Junta de Extremadura, Junta de Andalucía, Comunidad Autónoma de Aragón, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Parlamento Vasco, Parlamento de Navarra) además de por 64 diputados del Grupo Parlamentario del PSOE en el Congreso.

22 Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, **BOE-A-2009-19949**

23 Directiva 2009/50/CE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado.

24 Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.



adquiriera por primera vez rango de ley orgánica. Esta incorporación reforzaba la línea de trabajo ya iniciada en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración o PECCI (2007-2010), y que sería continuada por el PECCI 2011-2014²⁵. En tercer lugar, dio un tratamiento más integral a colectivos en situación de vulnerabilidad hasta entonces poco visibilizados en las leyes de extranjería como son mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata, otorgándoles ciertos permisos a modo de protección; o los denominados menores extranjeros no acompañados, para quienes se preveía una cooperación entre administraciones estatal y autonómicas para la distribución de la tutela y una mejora en la acogida (un tema aún sin resolver). En cuarto lugar, y en línea con lo anterior, se abría la vía también a que las Comunidades Autónomas asumieran competencias ejecutivas en la concesión de la autorización inicial de trabajo, así como en materia de informes de integración.

La Ley de asilo de 2009 (y el reglamento que nunca llegó)

No podemos dejar de lado una ley tan relevante como fue, y aún es, la Ley 12/2009, de Asilo y Protección internacional (y apatridia)²⁶. Esta ley (que curiosamente, a diferencia de la de extranjería, no es una ley orgánica) vino a actualizar la legislación anterior (leyes de 1984 y 1994, así como la adaptación a las directrices del Consejo de la Haya de 2004 y el pretendido Sistema Europeo Común de Asilo) en múltiples ámbitos como por ejemplo, la consideración de persecución por motivos de género u orientación sexual como causa de asilo, que se diera un trato diferenciado en la entrevista por razón de sexo, la presencia formal de ACNUR u otras entidades en la procedimiento administrativo, el derecho a solicitar la reagrupación familiar o la posibilidad de extender la protección por unidad familiar, entre otras cuestiones novedosas. Sin embargo, esta ley, proyecto del entonces ministro de interior Pérez Rubalcaba (PSOE), obtuvo el rechazo público de los grupos parlamentarios de la izquierda, así como de numerosas entidades sociales por razones tan relevantes como la exclusión de las personas nacionales de Estados de la UE, o la mera “posibilidad”, y no una opción factible, de pedir asilo en embajadas y consulados. Este último punto es precisamente lo que ha lastrado esta ley desde entonces, en tanto que las condiciones y el procedimiento del derecho a pedir asilo en embajada (art. 38) debían ser establecidos mediante reglamento, hecho que, según la disposición final tercera, debía haberse realizado antes del 30 de abril de 2010, pero que aún no ha sucedido²⁷.

²⁵ <https://www.inclusion.gob.es/w/el-gobierno-aprueba-el-plan-estrategico-de-ciudadania-e-integracion-2011-2014>

²⁶ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, BOE-A-2009-17242

²⁷ Aún así, existen argumentos para considerar que solicitar asilo en embajadas es posible, tal y como manifestó el Tribunal Supremo, en su sentencia 3445/2020 de 15 de octubre de 2020, según la cual el embajador tiene la facultad para autorizar el traslado a España (facilitando un visado y/o billete de avión, previa autorización ministerial), cuando la integridad física de la persona solicitante corra peligro.



IV Periodo: 2011-2018

Podemos hablar de un nuevo ciclo que iría desde 2011 en adelante (crisis económica plena), coincidiendo con los mandatos del presidente popular M. Rajoy (PP), y marcado por la gestión del fenómeno migratorio en clave (más) securitaria, consolidando un “giro gerencial” de la política migratoria (Fernández Bessa y Brandariz García, 2016), más eficiencia en el control, detención y expulsión de extranjeros.

La exclusión sanitaria

Desde un planteamiento claramente populista-neoliberal (vincular inmigración -irregular- con la causa del deterioro del sistema sanitario, y por tanto es legítimo expulsarles, si no del país, al menos sí del Estado social), el Gobierno Rajoy aprobó el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de “medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones”. Una de las principales consecuencias de la aplicación de esta norma fue excluir del sistema público de salud (“dejar sin tarjeta sanitaria”) a unas 870.00 personas, mayoritariamente extranjeros en situación irregular, porque también supuso la modificación del artículo 12 de la Ley de Extranjería, que pasaba de decir “Los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón del municipio en el que residan habitualmente, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles” a “Los extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria”. Únicamente se habilitaba la atención a casos de urgencia por “enfermedad grave o accidente, hasta el alta médica”, asistencia al embarazo, parto y postparto, atención a menores, y posteriormente también se extendió a demandantes de asilo. Fueron numerosas las voces que se alzaron en contra de esta política contraria a toda lógica de derechos humanos universales. Tanto organismos internacionales como la OMS, Comités de la ONU, del Consejo de Europa; y para la defensa de los derechos como el Defensor del Pueblo, mostraron su oposición; así como diferentes colectivos sociales vinculados al sector de la salud y los cuidados, como Médicos del Mundo, Red Acoge, Yo sí Sanidad Universal o REDER (a Red de Denuncia y Resistencia al RDL 16/2012) también expresaron su desobediencia a la norma, manteniendo la atención a personas sin tarjeta sanitaria. La ejecución del RDL 16/2012 por parte de la Comunidades Autónomas fue desigual (desde condicionar la asistencia indirectamente a programas autonómicos a un reconocimiento incondicional) (Arrese, 2016). A este respecto es clave mencionar, entre otras sentencias, la Sentencia 134/2017 del Tribunal Constitucional, por la cual se anularon (con cuatro votos particulares disidentes) varias disposiciones del Decreto 114/2012 del Gobierno Vasco²⁸, el cual garantizaba la atención sanitaria, con cargo a fondos

²⁸ Decreto 114/2012, de 26 de junio, del Gobierno Vasco, sobre régimen de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Orden del consejero de Salud, Jon Darpón), **BOPV-139-2013**



públicos autonómicos, a las personas excluidas por el Real Decreto-Ley. Según el TC, las CCAA, aun siendo titulares de competencias en el desarrollo de la materia y asumiendo los costes, no podían sobrepasar los límites determinados por el RDL 16/2012, como la necesidad de presentar la autorización de residencia. Fue finalmente el Real Decreto-ley 7/2018²⁹, la herramienta que se empleó para derogar el RDL anterior y devolver, al menos formalmente, la asistencia sanitaria a las personas extranjeras en situación irregular.

El reglamento de los CIE

El 14 de marzo de 2014, y bajo el mandato del ministro del interior Fernández Díaz (PP), se publicó el Reglamento de los Centros de Internamiento de Extranjeros³⁰. Este reglamento venía a suplir una carencia histórica (los CIE están presentes desde la LO de 1985, y no fueron mínimamente desarrollados hasta 1999, mediante una orden ministerial³¹, y en la LO 14/2003 en lo relativo a derechos de los internos)³². Fueron numerosas las voces que, si bien estimaron que el desarrollo reglamentario, que contó con cierta participación de entidades sociales, en sí mismo supuso un avance evidente, denunciaron cuestiones de fondo como continuidad del evidente carácter pseudo-carcelario y la desatención de recomendaciones formuladas por entidades sociales, el Defensor del Pueblo, que quedaron fuera como disponer información del proceso (y ejecución) de la expulsión, disponer de teléfonos móviles o protocolos anti-suicidio, entre otros (Fernández-Bessa, 2021; González Beilfuss, 2017; Martínez Escamilla, 2013). Un año más tarde, el Tribunal Supremo estimó que determinados artículos, como los que habilitaban el desnudo integral en registros o el no garantizar la intimidad familiar, eran contrarios a la normativa estatal y comunitaria, y por tanto debían ser eliminados³³. Es indudable que también gracias a los autos de determinados Juzgados de Control de los CIE y de la monitorización llevada a cabo por colectivos sociales (Karibu, Servicio Jesuita al Migrante, la Campaña «CIEs No» por el Cierre de los Centros de Internamiento de Extranjeros, entre otros), que ha habido ciertos avances prácticos *a posteriori*.

29 Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, de universalización de la sanidad, **BOE-A-2018-10752**

30 Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, **BOE-A-2014-2749**

31 Orden de 22 de febrero de 1999 sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros, **BOE-A-1999-4528**

32 No podemos olvidar las muertes de Idrissa Diallo, muerto el 5 de enero de 2012 en un hospital de Barcelona tras ser detenido en el CIE de Zona Franca; o a Samba Martine Samba Martine que murió el 19 de diciembre de 2011, cuando permanecía retenida en el CIE de Aluche, en Madrid.

33 Sentencia de 10 de febrero de 2015, del Tribunal Supremo, sobre el Reglamento de funcionamiento y régimen interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros.



La nueva ley de seguridad ciudadana y las devoluciones en caliente

Enmarcada necesariamente en el contexto de protestas ciudadanas contra políticas de austeridad (11M, *scratches* contra desahucios...), el gobierno del PP promovió la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana (denominada críticamente como la *Ley Mordaza*)³⁴. A efectos de este estudio sobre Derecho de extranjería, resulta interesante referirse a la Disposición final primera (Régimen especial de Ceuta y Melilla), que a su vez motivó la adición de la Disposición adicional décima de la LOEx. Según este nuevo precepto,

- “1. Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.
2. En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.
3. Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional”.

Esta reforma indirecta venía a crear el concepto de “rechazo en frontera” y a legalizar las prácticas de “devoluciones en caliente” que llevaban años produciéndose en las vallas de Ceuta y Melilla por parte de la policía española, sin procedimiento y garantía alguna³⁵. En esa época el ministro del interior Fernández Díaz hablaba del “concepto operativa de frontera” para justificar que no podía considerarse que la persona extranjera se encontrara aún dentro del territorio hasta no haber sobrepasado, no la tercera valla del complejo fronterizo, sino también la última barrera que conformaba el despliegue policial para repeler el salto. A todas luces una peligrosísima y arbitraria interpretación de la noción de frontera (exterior europeo).

A pesar de que se publicaron infinitos estudios e informes en contra de esta práctica (a modo de ejemplo consultar: Martínez Escamilla et al., 2014; Comité de Derechos Humanos, 2015), alegando que vulneraban derechos contenidos en las convenciones internacionales como el derecho a un recurso efectivo (art. 13 CEDH) o la prohibición

³⁴ Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, **BOE-A-2015-3442**

³⁵ Si bien hay devoluciones documentadas desde antes del 2003 (EIDiario.es), este término comenzó a popularizarse mediáticamente hacia el año 2005 cuando cientos de personas de origen subsahariano intentaron saltar las vallas de Ceuta y Melilla. Algunos lo lograron, pero cinco murieron a consecuencia de disparos, y cientos fueron devueltos a Marruecos y acabaron siendo dispersados por ciudades lejanas o incluso en el desierto.

de expulsiones colectivas (art. 4 del protocolo 4 del CEDH) o el principio de no devolución (art. 33 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de refugiados), las resoluciones judiciales no han contribuido a eliminarlas.

N.D y N.T contra España: cuando el TEDH nos dejó perplejos

El 3 de octubre de 2017 se hacía pública, en Estrasburgo, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sección tercera) sobre el caso *N.D y N.T contra España*. Los demandantes eran dos muchachos africanos procedentes de Mali y Costa de Marfil, que, tras haber permanecido horas encaramados a la tercera valla fronteriza que separa Melilla de Marruecos, fueron detenidos y entregados a las autoridades marroquíes, sin identificación policial ni garantías procedimentales (exponer circunstancias personales o de asilo, asistencia letrada y médica, intérprete, etc.). La demanda se fundamentaba en que estos hechos eran constitutivos de la vulneración del artículo 4 del protocolo 4º del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) que prohíbe las expulsiones colectivas; del derecho a un recurso efectivo en su defensa garantizado por el artículo 13 CEDH; así como la violación del principio de *non-refoulement* (artículo 33 de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el Estatuto de refugiados). Como remarca Sánchez Tomás (2018), uno de los hechos más relevantes del proceso judicial consistió en la amplia participación de instituciones (el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa ejerció su derecho a intervenir, así como ACNUR o ACNUDH), entidades sociales como la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) el Centro AIRE (Advice on Individual Rights in Europe), Amnistía Internacional o ECRE (European Council on Refugees and Exiles). España, en su defensa, había empleado argumentos como que los hechos no habían ocurrido (aún) en territorio bajo su jurisdicción (teoría de la frontera operativa) la falta de pruebas individualizadas que acreditaran los hechos o el no haber agotado la vía judicial interna. El TEDH asumió la tesis de N.D y N.T y condenó por unanimidad a España a pagar 5000 euros en concepto de daño moral a cada uno de los demandantes. Esta sentencia, además de una victoria personal para los demandantes particulares, era la declaración internacional de ilegalidad de una práctica policial, a todas luces contraria a los principios garantistas en un Estado de Derecho.

Sin embargo, el 13 de febrero de 2020 se hizo pública la Sentencia de la Gran Sala del TEDH, por la cual se estimaba el recurso presentado por el Gobierno español contra la sentencia de 2017, y según la cual ND y NT, aun siendo víctimas de los hechos descritos, dejaron de ser sujetos titulares de la protección mencionada desde el momento en que, según el TEDH, fueron culpables de una conducta violenta (saltar las vallas, y no acceder por puesto fronterizo habilitado); y no haber agotado las posibilidades de solicitar asilo en embajadas en el tránsito (procedimiento técnicamente inexistente al no existir desarrollo reglamentario) o en las oficinas en frontera (espacios vetados por la policía marroquí a personas subsaharianas). Comparto con De Lucas (2020), que, cuando menos, se trató de una sentencia “sorprendente e



insólita”, al condicionar titularidad de derechos a comportamientos legales. Ante la duda de si esta sentencia es un pronunciamiento aislado o se trata de un cambio de rumbo, Martínez Escamilla (2021) nos recuerda que en el asunto Albert Julio Doumbe Nnabuchi vs España (24 de junio de 2021), el TEDH ni siquiera admitió a trámite la demanda, confirmado así el giro regresivo del tribunal.

La STC contra las devoluciones en caliente

Tras el varapalo europeo, aún quedaba la oportunidad de que el Tribunal Constitucional español declarase la inconstitucionalidad de la disposición adicional décima de la LOEx, a través de sendos recursos interpuestos, uno por grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados (2896-2015), y otro por el Parlament Catalán (3848-2015). Como se expresó en el “Manifiesto por una política migratoria y de asilo propia de una sociedad democráticamente avanzada” (20 de febrero de 2020), impulsado por CEAR y apoyado por cientos de juristas y académicos, el Constitucional no estaba sometido a los dictados del TEDH, pudiendo declarar inconstitucionales las devoluciones en caliente por múltiples varios preceptos de la Constitución española, como el 9.3 (prohibición de la arbitrariedad), el 13.4 (derecho al asilo), el 15 (el derecho a la integridad física y moral y la prohibición de trato degradantes), el 24 (el derecho a un proceso justo y a la defensa letrada) o el 106 (los tribunales controlarán la legalidad de la actuación administrativa). Mediante dos respuestas judiciales sucesivas (SSTC 172/2020, de 19 de noviembre y 13/2021, de 28 de enero) el tribunal otorgó validez constitucional a la mencionada disposición. No obstante, como acertadamente señaló Margarita Martínez Escamilla (2021), en contra de los grandes titulares periodísticos, el TC, en tanto que estableció una serie de requisitos: a) aplicación a las entradas individualizadas, b) pleno control judicial y c) cumplimiento de las obligaciones internacionales (fundamento jurídico 8 C) y en el apartado tercero del fallo STC 172/2020 y fundamento jurídico 2 e) y apartado cuarto de fallo STC 13/2021), realmente estaba desautorizando la práctica de las devoluciones tal y como se ejecutan en realidad: como entregas sumarias, sin garantías ni individualización procedimental. Con todo, una futura reforma legal, tanto de la Ley de seguridad como de la Ley de extranjería, eliminando o prohibiendo tales prácticas otorgaría seguridad jurídica y garantías en un contexto fronterizo donde imperan la opacidad y la arbitrariedad.

El Caso Zaizoune y las sentencias posteriores

Otro hecho judicial que merece ser reseñado por su impacto en la interpretación y aplicación de la medida de expulsión de extranjeros en situación irregular es la sentencia del denominado *Caso Zaizoune*. La tradición administrativa y jurisprudencial en esta materia consistía, en la mayoría de los casos, en la imposición de la multa para

sancionar la mera estancia irregular³⁶ y, la expulsión³⁷ para los casos en los que concurrieran “datos negativos” (encontrarse indocumentado, antecedentes penales o policiales, carecer de arraigo social, no disponer de medios económicos...). El momento crítico fue la cuestión prejudicial C-38/14, planteada por el Tribunal de Justicia del País Vasco ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, máximo intérprete de la normativa comunitaria. Concretamente, el TSJPV preguntó (con una formulación tal vez no muy acertada) si sancionar la situación irregular de un extranjero exclusivamente con una sanción económica que, además, resulta incompatible con la sanción de expulsión, se ajustaba a la normativa europea, concretamente con la Directiva de Retorno. La Sentencia del TJUE de 23 de abril de 2015, asunto Subdelegación del Gobierno en Guipúzcoa c. Samir Zaizoune, C-38/14, determinó que imponer una multa iba en contra de la Directiva que exigía la salida del territorio europeo, es decir, obligaba a imponer la expulsión. Esta resolución, unida a la del Tribunal Supremo (STS 980/2018) acatando esta interpretación, generó una gran indignación entre profesionales de la abogacía y colectivos por los derechos de las personas migrantes, pues desmontaba una de las principales estrategias de defensa para evitar la expulsión y lograr con el tiempo la regularización. Fue una segunda sentencia del TJUE, tras una cuestión prejudicial planteada por el TSJ de Castilla-La Mancha en este caso que moduló la cuestión de la aplicabilidad de la Directiva de Retorno para los casos de mera estancia irregular, valorando otros elementos concurrentes. Esta sentencia abrió una vía interpretativa alternativa para los tribunales españoles (STS 366/2021, de 17 de marzo de 2021), similar a lo que se venía aplicando antes de Zaizoune. Finalmente, ha sido a través de una tercera cuestión prejudicial, esta vez planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Pontevedra, que el TJUE, en su sentencia de 3 de marzo de 2022, asunto UN c. Subdelegación del Gobierno en Pontevedra (C-409/20), que el TJUE aclara que la imposición de la multa es conforme al Derecho Europeo, siempre que ésta no excluya imposición de la obligación de retorno del extranjero. En definitiva, lo que el TJUE buscaba era que el extranjero ni se regularizase *de facto* por el hecho de pagar la multa, ni se eludiera el deber que abandonar el territorio de la UE. Como ha dicho el TS recientemente (STS 4572/2023, 6 de noviembre), la sentencia del TJUE de 3 de marzo de 2022, “permite un mejor ajuste del ordenamiento español con la Directiva de retorno” facilitando su “labor hermenéutica”.

36 La mera estancia irregular es constitutiva de una infracción grave (art. 53.1 a LOEx), sancionada, como regla general, con multa de 501 hasta 10 000 € (art. 55.1 b) LOEx).

37 Según el art. 57.1 LOEx, las situaciones de estancia irregular también podrían sancionarse con la expulsión, siempre “atendiendo al principio de proporcionalidad, previa tramitación del correspondiente expediente administrativo y mediante resolución motivada que valore los hechos que configuran la infracción”. “En ningún caso podrán imponerse conjuntamente las sanciones de expulsión y multa” añade el art. 57.3 LOEx.



La invención de los Centros de Atención Temporal de Extranjeros o CATE

Fue también durante este periodo de eficiencia policial, cuando se “inauguraron” los Centros de Atención Temporal de Extranjeros o CATE (Barbero, 2021a, 2021b; Boza Martínez y Pérez Medina, 2019), en referencia a una serie de edificios (polideportivos, hangares en desuso, incluso barcos amarrados) ubicados en las cercanías de los puertos de desembarque de migrantes interceptados en el Mediterráneo, destinados a la custodia policial para la identificación e incoación del pertinente expediente administrativo sancionatorio, por un máximo de 72 horas, y donde FRONTEX (la agencia europea para las fronteras y guardacostas) suele intervenir. Es decir, *Hot-spots* como los de Grecia e Italia, “a la española”. Decíamos inaugurados entre comillas porque oficialmente no existe una normativa formal que los regule, refiriéndose el ministerio del interior a estos centros como “extensiones de las comisarías a los que están adscritos”. Inicialmente, se crearon en Cádiz, Málaga, Granada o Almería, para “atender” a las 56.480 personas llegaron en 2018, pero este modelo se ha ido extendiendo también a las Islas Canarias (Arguineguín y Barranco Seco en Gran Canaria o Adeje en Tenerife, por ejemplo) y modernizando con nuevas instalaciones. Esta proliferación se debe a que, frente a la tediosa burocracia que podría suponer para la policía un internamiento en CIE de extranjeros recién llegados (porque implica la autorización de un órgano judicial que exige ciertas garantías procesales y viabilidad de la expulsión), el ingreso en un CATE se somete a la total discrecionalidad policial, que dispone del tiempo suficiente para la reseña policial y el inicio del procedimiento sancionatorio. Más allá de preguntas parlamentarias y de Portal de transparencia, no existen cifras oficiales de cuántas personas (incluidos menores) han sido internadas en los CATE. Con todo, no debemos olvidar que, al tratarse de un régimen de detención en materia de extranjería, pese a la informalidad de los centros, las personas extranjeras están detenidas y les ampara el 520 LECrim así como el 22 LOEx (asistencia letrada digna, intérprete, contacto con familiares y consulado...).

2018: El retorno de la frontera interna (que nunca se fue)

Junio de 2018 fue el mes en el que muchas personas se percataron de que sobre el río Bidasoa volvía a haber una frontera. En el imaginario colectivo local se había consolidado la percepción de que, (en virtud del acuerdo de Schengen 1985³⁸) desde los años 90, había habido un proceso paulatino de eliminación de los controles fronterizos internos y que la libertad de circulación promovía una cotidianeidad transfronteriza residencial, laboral y de ocio. No obstante, en los años 2005-2007, juristas como Iñaki Almandoz y otros compañeros de la Subcomisión de Extranjería del Consejo de la Abogacía, ya lidiaron en oficinas de policía y juzgados contra las devoluciones

38 “Las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas” (art.2 Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, ratificado por España el 5 de abril de 1994, BOE-A-1994-7586)

(técnicamente readmisiones en virtud del Acuerdo de Málaga³⁹) en los puestos fronterizos de Irun o la Jonquera de cientos de personas rumanas y búlgaras principalmente (Consejo General de la Abogacía Española, 2006). Ellos y ellas fueron los pioneros en alertarnos de que la frontera interna, lejos de desaparecer, se había reforzado silenciosamente (Barbero 2017).

Con la llegada esos días del 2018 de autobuses a las estaciones de Donostia o Bilbao, y luego ya directamente a la ciudad fronteriza de Irun, de los que se apeaban grupos mayoritariamente de muchachos malienses, costa-marfileños o guineanos, recién salidos de CATE de Andalucía, con una orden de devolución bajo el brazo (Barbero, 2023b; Moya-Malapeira, 2002; Rodríguez-Candela y García-España, 1996), y que preguntaban cómo se llegaba a la frontera con Francia, pero que no lograban cruzarla con fluidez, empezó a atraer la atención mediática, social y política de que algo estaba pasando. El gobierno francés, ya desde 2015⁴⁰ había reestablecido “temporalmente” los controles internos (invocando los art 25-29 del actual Código de Fronteras Schengen⁴¹) alegando inicialmente las amenazas terroristas por los atentados de París, pero que, con el tiempo, fueron incluyendo “la situación en las fronteras exteriores”, en referencia a las llegadas de migrantes a Italia y España. Al igual que Francia, muchos Estados europeos han reestablecido sistemáticamente sus fronteras interiores. Entre 2006 y 2014, dicho mecanismo fue empleado 35 veces, desde 2015 (la Crisis europea de acogida a refugiados) hasta la actualidad han sido ya más de 380. Parafraseando las palabras de la investigadora del CIDOB, Blanca Garcés⁴² (también en la línea de De Lucas, “El naufragio de Europa: El mediterráneo”), “Europa muere en sus fronteras internas”. No es solo una metáfora referida al fin del sueño europeo de libertad de movimiento. Al menos nueve personas migrantes han muerto en el lado occidental de la frontera pirenaica en los últimos años (Aranguren Elozegi, 2023)⁴³. Y es que en la práctica, se ha traducido en el restablecimiento de barreras físicas, controles policiales selectivos, mayoritariamente por perfil étnico y por tanto discriminatorios, la ejecución de miles de rechazos en frontera (*refus d’entrée*, declarado reiteradamente ilegal por el TJUE⁴⁴

39 Acuerdo entre la República Francesa y el Reino de España sobre la readmisión de personas en situación irregular, hecho “ad referendum” en Málaga el 26 de noviembre de 2002, **BOE-A-2003-23647**

40 Notificaciones de restablecimiento de controles internos por parte de Estado Miembros, Comisión Europea, **Lista completa**

41 Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) **DOUE-L-2016-80504**

42 Garcés empleó la frase “Europa muere en sus fronteras” para referirse a las vulneraciones de derechos (contrarias a las propias normas europeas) que suceden en las fronteras externas/externalizadas, en *Políticas de frontera en Europa: ¿hacia dónde vamos?*, XXVI Jornada Ankulegi (2024). Fronteras, Cruces y (Des) encuentros. 15 de marzo de 2024.

43 Tessfit Temzide (murió el 18 abril de 2021), Yaya Karamoko (22 mayo de 2021), Abdoulaye Koulibaly (8 agosto de 2021), Mohamed Kemal, Fayçal Hamadouche y otro muchacho sin identificar oficialmente (aunque posiblemente sea Ahmed Behirdj. 12 octubre de 2021), Sohaibo Billa (20 noviembre de 2022), Ibrahim Diallo (12 marzo de 2022) y Abderraman Bah (18 junio de 2022).

44 Sentencias Arib **C-444/17**, de 19 de marzo de 2019; y ADDE **C-143/22**, de 21 de septiembre de 2023.



y el *Conseil d'Etat*⁴⁵), readmisiones en virtud del acuerdo bilateral de 2002⁴⁶ y devoluciones informales a lo largo y ancho de la frontera pirenaica, desde el Bidasoa hasta el Mediterráneo (Barbero, 2017, 2018, 2022, 2023a, 2023b; Barbero y Donadio, 2019).

Ante esta situación, desde su inicio se generaron dinámicas de solidaridad con las personas migrantes en tránsito, como las plataformas ciudadanas de acogida digna de Irun, Baiona, Donostia, Bilbao, Artea, Arrigorriaga y muchas otras (Aierbe, 2020; Donadio, 2022; Lendaro y Sommer-Houdeville, 2022), que, al tiempo que ofrecían atención primaria como alojamiento o manutención, también reclamaban la eliminación de los controles policiales y la implicación de las instituciones. Esa implicación tuvo su principal reflejo en iniciativas como la creación de la Mesa de coordinación interinstitucional para la atención urgente a personas migrantes en tránsito, la apertura de centros de acogida como los de Irun, Baiona, Bilbao, Berriz u Oñati, gestionados por Cruz Roja, EDE Fundazioa y ZEHAR, y por los que han pasado miles de personas migrantes (Barbero y Blanco, 2022); así como declaraciones institucionales como la del Lehendakari del Gobierno Vasco, Iñigo Urkullu, y el presidente de la mancomunidad de Iparralde, Jean René Etchegaray, de 29 de noviembre de 2021⁴⁷.

V Periodo: 2019 hasta actualidad

La pandemia del COVID-19 y #RegularizaciónYA

La pandemia del COVID-19 y las medidas decretadas para la contención del virus (2020-2021) tuvieron un impacto brutal en la cotidianeidad de la población general, pero especialmente en la población inmigrante donde predominan las situaciones de precariedad laboral, residencial y sanitaria (Arango et al., 2020). Si bien en España se tomaron algunas medidas administrativas y subsidios para paliar las disfunciones en los trámites burocráticos como prorrogar plazos en solicitudes de asilo y autorizaciones caducadas⁴⁸, países vecinos como Portugal o Italia llevaron a cabo interesantes programas de regularización, dando acceso así a determinados servicios públicos como el sanitario. Es en este contexto, en el que “trabajadores esenciales, pero sin

45 Decisión N° 450285, de 2 de febrero de 2024 del Consejo de Estado francés.

46 Acuerdo entre la República Francesa y el Reino de España sobre la readmisión de personas en situación irregular, hecho “ad referendum” en Málaga el 26 de noviembre de 2002, BOE-A-2003-23647

47 Declaración institucional entre Euskal Herri Elkargoa y el Gobierno Vasco ante la crisis de las migraciones en tránsito

48 Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19, BOE-A-2020-4166; o las Medidas relativas a la prórroga de vigencia de determinados documentos expedidos por las Unidades de Extranjería y Fronteras, con ocasión del estado de alarma declarado por la emergencia sanitaria COVID-19, 22 de mayo del 2020, Comisaría General de Extranjería y Fronteras.



derechos” como acertadamente los denomina Ana López-Sala (2021), toman conciencia de su relevante contribución e irrumpen a través de la iniciativa #RegularizaciónYA, que ha suscitado miles de adhesiones. Entre otras acciones de este movimiento, debemos referirnos a la Iniciativa Legislativa Popular dirigida al Congreso de los Diputados para reformar la disposición transitoria primera de la LOEx para promover un proceso extraordinario de regularización (contenido de naturaleza no orgánica, y, por tanto, brillante estrategia jurídica), que ha recogido 700.000 firmas, superando con creces el requisito del medio millón de firmas. A pesar de la dificultosa tramitación en sede parlamentaria, la propia iniciativa, además de visibilizar la realidad actual de la irregularidad administrativa que padecen miles de personas, también ha generado dinámicas de interrelación y lucha colectiva que seguramente tendrá expresiones de reivindicación en el futuro cercano. Pese al cierre de fronteras pandémico, continuaron llegando embarcaciones. Concretamente, en 2020 llegaron 40.326 personas por vía marítima, frente a las 26.168 del año anterior (ACNUR⁴⁹), principalmente a las Islas Canarias (y consolidado esta nueva ruta), y que una vez levantado el confinamiento domiciliario y otras trabas administrativas (pases digitales COVID y certificados de vacunación), los y las migrantes en tránsito reemprendieron la ruta rumbo a la frontera francesa y otros países europeos.

Reformas laborales del reglamento de la LOEx

En 2022 se produjo una de las últimas y más importantes reformas del reglamento de la LOEx⁵⁰, enfocado principalmente a fomentar el acceso legal al mercado laboral. Dicho con otras palabras, han pesado más las propuestas sociales y laborales que las de fronteras y seguridad policial. Así, el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá, abogó por una reforma para superar tres retos: la complejidad y dispersión normativa en extranjería (general, comunitaria y cualificada), la rigidez burocrática y la inadecuada vinculación del sistema español de gestión migratoria con la realidad del mercado laboral⁵¹.

De las múltiples modificaciones destacaría la creación de la figura del “arraigo por formación”, consistente en el acceso al permiso de residencia por un año, a cambio de obtener formación laboral (art. 124 RLOEx). Las anteriores situaciones de regularización por arraigo también fueron objeto de algunas modificaciones, como la admisión de cualquier prueba para acreditar relación laboral previa para el arraigo laboral (prueba que había sido circunscrita a la vida laboral por la STS 452/2021, de 25 de marzo de

49 Spain, Operational Data Portal, ACNUR: <https://data.unhcr.org/es/country/esp>

50 Real Decreto 629/2022, de 26 de julio, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, **BOE-A-2022-12504**

51 José Luis Escrivá, Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Diario de Sesiones Congreso de los Diputados, **núm. 52**, 27 febrero 2020.



2021). Una segunda novedad, ha sido la relacionada con la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales de colaboración con autoridades, razones de seguridad nacional o interés público (art. 127 RLOEx), concretamente en lo relativo a la exigencia de permanencia previa de dos años, como se requería para el arraigo laboral. La activación de este mecanismo (permiso residencia y trabajo para un año) ahora es necesario acreditar haber trabajado irregularmente un mínimo de seis meses y cierta cooperación con la administración laboral. Una tercera reforma relevante es la posibilidad de que extranjeros titulares de un visado de estudios puedan también trabajar un máximo de 30 horas por semana, mientras cursan sus estudios superiores (art. 42 RLOEx). En cuarto lugar, el nuevo reglamento prevé la posibilidad de que trabajadores extranjeros de temporada (contratación colectiva en origen para la migración circular art. 167 RLOEx) puedan acceder a una autorización por cuatro años que les permita trabajar hasta nueve meses por año, y con el compromiso de regresar a su país de origen los meses restantes. Quienes respetaran las pautas establecidas para esta categoría podrían solicitar una autorización de residencia y trabajo de dos años, prorrogables por otros dos. Finalmente, esta reforma reglamentaria también ha previsto que aquellos familiares llegados en el marco de un proceso de reagrupamiento familiar, recibirán una autorización de trabajo por cuenta propia y ajena (art. 42.2 RLOEx). Con todo, también ha habido voces críticas señalando el carácter utilitarista de la reforma o la escasa posibilidad de generar un debate y de aportar propuestas por parte de la sociedad civil.

Últimos avances (parciales) en asilo: Ucrania, el Reglamento sobre el sistema de acogida y la Ley LGTBI+

En los últimos años, se han producido una serie de avances muy relevantes en materia de asilo que merecen ser mencionados.

El 4 de marzo de 2022, el Consejo Europeo aprobaba la Decisión 382/2022⁵², por la que se adopta la protección temporal para las personas que huyen de la guerra en Ucrania. Esta medida deriva directamente de la anterior Directiva 2001/55/CE⁵³, la cual permite, en situaciones reconocidas de acceso masivo, facilitar la entrada y el establecimiento de las personas de países no pertenecientes a la Unión Europea, y, además, sin seguir los procedimientos establecidos para las solicitudes de asilo ordinarias

⁵² Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal, [DOUE-L-2022-80366](#)

⁵³ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, [DOUE-L-2001-81926](#); traspuesta mediante el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.



y sin las limitaciones territoriales del Reglamento de Dublín (pedir asilo en primer Estado de entrada). En la práctica, esta decisión era la habilitación para que los Estados Miembros pudiesen adoptar medidas internas para llevar a cabo una gestión y acogida diferenciada (de otras personas procedentes de otros conflictos y persecuciones). En el Estado español, concretamente se materializó a través de las Órdenes PCM/ 169 y 170/2022⁵⁴, así como con la habilitación de cuatro Centros de Recepción, Atención y Derivación (CREADE), gestionados por Cruz Roja (Barcelona y Alicante), Accem (Madrid), y CEAR (Málaga). La protección temporal consiste en obtener, en menos de 24 horas, el documento (renovado hasta ahora en dos ocasiones⁵⁵), que habilita a trabajar y residir tanto a las personas nacionales de Ucrania que huyeron a partir del 24 de febrero de 2022, como las que ya se encontraban en España, independientemente de su situación documental; así como sus familiares. Según el ministerio del interior, más de 200.000 personas se han beneficiado de este permiso. En nuestro plano autonómico, entre otros, el Gobierno Vasco, en coordinación con las Diputaciones, Eudel, Biltzen y otras entidades, ha llevado a cabo dos planes de contingencia, así como un Sistema de atención a las personas ucranianas basado en sus competencias que abarcaba cuestiones como las sanitarias, educativas, empleo, género y LGTBI, vivienda o de empadronamiento⁵⁶.

Con todo, a pesar de haberse tratado de una respuesta excepcional por parte de la UE y sus Estados miembros (e instituciones regionales), es preciso señalar que, por un lado, fueron muchas las personas extranjeras (no ucranianas) que no obtuvieron la misma protección, tanto porque la propia Decisión europea les excluía (por cuestiones como estar en situación irregular en Ucrania y no categorizarse formalmente como víctimas del ataque), y también porque fueron víctimas de comportamientos violentos y racistas por parte de las policías ucranianas y polacas⁵⁷. Así mismo, por otro lado, es también necesario recordar que éste no ha sido el primer conflicto bélico (“acceso masivo”) ante el que se ha enfrentado la UE, puesto que no se aplicó ni para acoger a las personas refugiadas que huían de la guerra de Siria, ni la vuelta al poder de los talibanes en Afganistán en agosto del 2021⁵⁸. Con todo, haber explorado y aplicado la Directiva de 2001 siempre es un buen precedente para futuras emergencias.

54 Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania, **BOE-A-2022-3715**

55 Orden INT/169/2024, de 26 de febrero, por la que se prorroga la validez de las tarjetas de identidad de extranjero expedidas a las personas afectadas por el conflicto en Ucrania beneficiarias de protección temporal, **BOE-A-2024-3767**

56 Biltzen (2022). Guía de acogida a personas desplazadas por la invasión de Ucrania https://biltzen.org/wp-content/uploads/2022/05/Ucrania_-_Guia_EdicionResumida_Euskadi_CAS_v1-3.pdf

57 “Los africanos que huyen de Ucrania denuncian en redes sociales problemas para abandonar el país”, EIPais.es.

58 Como contrapunto, me permito mencionar aquí la Sentencia de Tribunal Supremo 199/2024 de 6 de febrero, por la cual se ordena al Embajador de España en Pakistán el traslado urgente de ocho personas afganas, familiares de un colaborador de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo en Afganistán, para que puedan formular su solicitud de protección internacional.



A falta de un reglamento que desarrolle de manera global la Ley de asilo (incluido el procedimiento que habilite la solicitud en oficinas consulares), en 2022 se ha aprobado el Reglamento sobre el sistema de acogida en materia de protección internacional⁵⁹. Concretamente se centra en desarrollar trata la gestión humanitaria (alojamiento, manutención, atención sanitaria y legal en las distintas fases: la valoración inicial y derivación, la de acogida y la de autonomía) que compete al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (no las resoluciones de la solicitud que compete al Ministerio de Interior). Tal vez, la principal aportación de este reglamento ha sido la plasmación de las múltiples situaciones del deber de acogida en un texto normativo, que venían exigidas desde Europa en las Directiva 2011/95/UE⁶⁰ y 2013/33/UE⁶¹, y que hasta la fecha solamente se recogían en los distintos manuales de procedimientos internos de las entidades sociales adjudicatarias en este ámbito. Este reglamento coincide temporalmente con uno de los peores momentos del sistema de acogida, especialmente en Madrid, hablando algunos medios de “colapso”⁶²

En tercer lugar, debemos referirnos tanto la LO 10/2022 de la libertad sexual⁶³ (o Ley del “solo sí es sí”), especialmente a su artículo 36, que permite la regularización de víctimas de violencias sexuales; como a la aprobación en febrero de 2023 de la nueva Ley por los derechos de las personas LGTBI⁶⁴, mediante la cual se introduce una disposición final undécima, para añadir la persecución por motivos de identidad sexual entre los motivos para el reconocimiento de la condición de refugiado que recoge el artículo 3 de la Ley de asilo. Se trata de avances fundamentales para las miles de personas perseguidas por afirmarse lesbianas, homosexuales, bisexuales, transgénero o intersexual, y que solicitan protección internacional en España.

59 Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, **BOE-A-2022-4978**

60 Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2011-82659>

61 Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2013-81290>

62 EIDirario.es: “El colapso del sistema deja en la calle a familias solicitantes de asilo con niños a pesar del frío”; El Salto: “El colapso para pedir asilo político y la saturación de los recursos de acogida en Madrid deja a niños en la calle”.

63 Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, **BOE-A-2022-14630**

64 Ley 4/2023, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, de 23 de febrero de 2023, **BOE-A-2023-5366**

Nacionalidad, memoria y apatridia

La concesión de la nacionalidad española a personas extranjeras ha sido (Álvarez-Rodríguez, 1987; 2013), y es a día de hoy (Hernández, 2023), un hecho jurídico muy relevante en varios sentidos. En primer lugar, significa el avance en el tránsito a través del itinerario de estatus legales a los que se ve abocada una persona extranjera. Con la adquisición de la nacionalidad adquiere el pleno estatuto jurídico (incluso la ciudadanía europea), el reconocimiento máximo de derechos y libertades (en clave de igualdad formal con los nacionales originarios). Además, significaría que se desaparece de aquellos censos donde únicamente se miden por nacionalidades (y no por país de origen o nacimiento). Esto último debería ser tenido en cuenta especialmente por las instituciones a la hora de diagnosticar la diversidad étnica o cultural presente en una sociedad determinada. Con todo, recordemos como estigmas sociales y discriminaciones por motivo de apariencia extranjera no desaparecen con la nacionalización. Ligado a esta idea anterior, también debemos hacer una lectura crítica de la nacionalización como “dispositivo de gobierno de la alteridad”, en tanto que las distintas normas sobre requisitos temporales y procedimientos burocráticos (como los exámenes de idiomas o de integración) han tenido un impacto diferenciado en la población extranjera (Barbero, 2014; Szpiga, 2022). Sin entrar a situaciones generales previstas en los artículos 17 a 21 del Código Civil -CC-, a continuación, me referiré a cuatro situaciones principales por las que históricamente las personas extranjeras han adquirido la nacionalidad española.

En primer lugar, por su importante número de concesiones (desde 2013 hasta 2022 se han concedido 1.405.053 nacionalizaciones⁶⁵), nos referimos a la nacionalización por residencia, prevista en el artículo 22 CC⁶⁶, según el cual la norma general son diez años de residencia continuada, pero se reduce a cinco para quienes hayan obtenido la condición de refugiado, y dos años para nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes (judíos expulsados de España en 1492, ¿y para los musulmanes expulsados en 1600?). Además, bastará un año para situaciones como haber nacido en territorio español, haber dependido durante dos años de ciudadanos o instituciones españolas por dos años, o llevar casado un año con un español o española al tiempo de la solicitud, entre otros casos. Las

65 Instituto Nacional de Estadística. Estadística de Adquisiciones de Nacionalidad Española de Residentes Año 2022, https://www.ine.es/prensa/aner_2022.pdf

66 1. Para la concesión de la nacionalidad por residencia se requiere que ésta haya durado diez años. Serán suficientes cinco años para los que hayan obtenido la condición de refugiado y dos años cuando se trate de: 2. Bastará el tiempo de residencia de un año para: a) El que haya nacido en territorio español. b) El que no haya ejercitado oportunamente la facultad de optar. c) El que haya estado sujeto legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud. d) El que al tiempo de la solicitud llevare un año casado con español o española y no estuviere separado legalmente o de hecho. e) El viudo o viuda de española o español, si a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho. f) El nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles.



personas originarias de Iberoamérica lograron su nacionalización en los años 1995-2011 (y siguen siendo los principales solicitantes), mientras que los plazos y ciertos impedimentos propios del régimen de extranjería, incluso elementos de racismo institucional, han retrasado la nacionalización de personas procedentes de Marruecos y otros países africanos (Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones, 2012). Con todo, debemos decir que, en 2022, el principal país de nacimiento de los solicitantes es España, con 55.079 solicitudes, es decir, extranjeros que no han migrado

En segundo lugar, y si bien ya nos hemos referido a la concesión de las nacionalidades por residencia continuada a descendientes de Sefardíes, debemos hacer referencia las concesiones a través del procedimiento establecido en la Ley 12/2015⁶⁷, elaborada durante el gobierno Rajoy, y por la cual se otorga nacionalidad española por carta de naturaleza a los sefardíes de origen español que acrediten especial vinculación con España. Según los datos de la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil (Ministerio de Justicia), a 31 de diciembre de 2023, 71.882 solicitudes fueron concedidas (6.942 denegadas), siendo México (23.571 concesiones), Colombia (18.343), Venezuela (9.129), Argentina (5.137) e Israel (3.935) los principales orígenes de las nacionalizaciones⁶⁸. Cuando hay voluntad, se hace.

En tercer lugar, y ligado con lo anterior, debemos referirnos a la adquisición de nacionalidad por carta de naturaleza (art 21 CC), que consiste en la atribución discrecional por parte del Gobierno, a través de Real Decreto, después de valorar la existencia de circunstancias excepcionales de la persona extranjera solicitante. Está relacionada con el apartado anterior, ya que, si bien está previsto para circunstancias excepcionales del mundo de la cultura, la política o las ciencias (incluidas deportistas que representen a España en competiciones internacionales), también se hace referencia de nuevo a sefardís originarios de España. Su alto grado de discrecionalidad hace que sea muy alto el número de denegaciones: de un total de 9.682 solicitudes formuladas entre 2007 y 2023, solamente 1.074 fueron concedidas⁶⁹.

En cuarto lugar, debemos referirnos al acceso a la nacionalidad a través de las Leyes de memoria histórica y democrática. Concretamente, y, en primer lugar, la Ley de memoria histórica 52/2007⁷⁰, aprobada durante el gobierno de Rodríguez Zapatero (PSOE). En la Disposición Adicional séptima de esta norma se reconocía la opción de los hijos e hijas de personas originariamente españolas emigradas, así como de nietos y nietas de

67 Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España, **BOE-A-2015-7045**

68 Datos estadísticos básicos de nacionalidad a 31/12/2023 https://www.mjusticia.gob.es/es/Ciudadano/Nacionalidad/Documents/Estad%c3%adsticas%20nacionalidad%2031_12_2023.pdf

69 Datos estadísticos básicos de nacionalidad a 31/12/2023 https://www.mjusticia.gob.es/es/Ciudadano/Nacionalidad/Documents/Estad%c3%adsticas%20nacionalidad%2031_12_2023.pdf

70 Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, **BOE-A-2007-22296**



quienes hubieran perdido o tenido que renunciar a la nacionalidad como consecuencia del exilio (18 de julio de 1936 y el 31 de diciembre de 1955). La ambigua redacción de esta disposición dio lugar a la emisión de una instrucción⁷¹ para aportar criterios interpretativos. También, esta ley (en continuidad con el Real Decreto 39/1996⁷²) se reconoció el derecho a la nacionalidad española a las y los voluntarios integrantes de las Brigadas Internacionales que participaron en la Guerra Civil (1936-1939) (art. 18). A fecha de 31 de diciembre de 2022, esta ley permitió nacionalizarse a 373.616 personas (de un total de 491.177 solicitudes)⁷³. En segundo lugar, la Ley 20/2022 de Memoria Democrática⁷⁴ o “Ley de Nietos”, siguiendo la lógica de la ley anterior de reparación histórica, abre la posibilidad de adquirir la nacionalidad española a dos colectivos. Por un lado, al igual que en la ley anterior, pero en este caso en virtud del artículo 21.1 del Código Civil (adquisición por carta de naturaleza), a las y los voluntarios de la Brigadas Internacionales que participaron en la Guerra civil, así como a sus descendientes si acreditan una “una labor continuada de difusión de la memoria de sus ascendientes y la defensa de la democracia en España” (art. 33). El otro colectivo destinatario de esta ley son aquellas personas nacidas fuera de España de padres o madres, abuelas o abuelos, exiliados del franquismo; a los hijos e hijas nacidos en el exterior de mujeres españolas que perdieron su nacionalidad por casarse con extranjeros; así como los descendientes de personas a las que ya se reconoció la nacionalidad española en virtud de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. El plazo para formular las solicitudes sigue abierto hasta el 21 de octubre de 2025

No quisiera acabar este apartado sobre la adquisición de la nacionalidad sin referirme a una situación estrechamente vinculada como es la carencia de nacionalidad o apatridia (Hernández, 2022). En el 2022, hubo 1.689 solicitudes de apatridia, de las cuales 654 fueron resueltas favorablemente (mayoritariamente saharauis), es decir, se les otorgó el Estatuto de Apátrida⁷⁵, lo que les permitiría residir, trabajar o acceder a servicios públicos y ayudas sociales, así como un título de viaje equivalente al pasaporte. Así mismo, la movilidad internacional, en ocasiones, genera situaciones en las que menores se ven privados de nacionalidad de sus progenitores, porque sus sistemas jurídicos de origen impiden la transmisión cuando el nacimiento se produce en el exterior (Argentina, Chile, Cuba, Colombia, Guinea Bissau, etc.; o antes Bolivia o Ecuador), quedando en una situación de inexistencia jurídica, sin identidad, y, en consecuencia, sin protección. Como nos recuerda Aurelia Álvarez (2022), aunque parezca que el

71 Instrucción de 4 de noviembre de 2008, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre el derecho de opción a la nacionalidad española establecido en la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, **BOE-A-2008-19036**

72 Real Decreto 39/1996, de 19 de enero, sobre concesión de la nacionalidad española a los combatientes de las Brigadas Internacionales en la guerra civil española, **BOE-A-1996-5091**

73 Pregunta escrita Congreso Diputados, 184/100477, de 19 de enero de 2023 https://www.congreso.es/entradap/l14p/e25/e_0259123_n_000.pdf

74 **BOE-A-2022-17099**

75 Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida, **BOE-A-2001-14166**



ordenamiento jurídico español ha resuelto el problema a través del artículo 17.1c) CC, recogiendo el mandato internacional (art. 15 Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o los arts. 3 y 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño, o la propia Convención para reducir los casos de apatridia de 1961), aún se dan situaciones a las que la Administración, el Registro Civil, tarda en responder de manera garantista. Aunque en ocasiones también se dan casos excepcionales. El caso de la niña Anna es un ejemplo de esta situación de infancia invisibilizada, así como un ejemplo de activismo jurídico. El 11 de mayo de 2022, la Audiencia Provincial de Gipuzkoa (Sentencia 341/2022) confirmó la sentencia anterior del Juzgado de Primera Instancia 5 de Donostia (Sentencia 310/2021), y frente a las pretensiones del Ministerio de Justicia, ordenando el reconocimiento de la nacionalidad española para Anna, una niña que llevaba años excluida del padrón municipal y de los servicios de salud y escolar por carecer de identidad jurídica alguna. Anna había nacido en Marruecos, durante el tránsito migratorio de su madre (originaria de Camerún), y sin que constara su inscripción. Sin embargo, ni Camerún ni Marruecos otorgaban la nacionalidad a la niña. Los intentos de inscripción en el Registro Civil de Donostia y la declaración de nacionalidad española no fueron atendidos. Gracias a una acción letrada pro-bono del abogado José Alberto Navarro Manich (Fundación Profesor Uria); y de una cadena de solidaridades anónimas se logró judicializar el caso. El pronunciamiento de la Audiencia de Gipuzkoa se fundamentó en el derecho a una nacionalidad (art. 15.1 DUDH) y el interés superior del menor (art. 7 Convención del Niño), sentando un precedente importantísimo para muchos otros casos similares.

Discriminación, racismo y odio

Decíamos que el Derecho de Extranjería, y concretamente su manifestación directa, la Ley de extranjería, (aunque legal) es discriminatorio en sus propios términos, en tanto que establece una diferenciación de status jurídicos por motivo de la nacionalidad, que además luego deriva directamente en situaciones de dificultad en el acceso a derechos y vulnerabilidad. Es interesante analizar cómo está legitimada esa diferenciación histórica e incuestionable que permite a los Estados, no solo a España (arts. 13 y 14 CE), diferenciar entre nacionales y extranjeros (Álvarez Rodríguez, 2001; De Lucas, 1992). Valga como ejemplo la insuficiente, y poco deliberativa (Cachón, 2004, 2023), trasposición de la Directiva 2000/43/CE sobre igualdad de trato⁷⁶, a través de la Ley

⁷⁶ Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, **DOUE-L-2000-81307**



62/2003 (Disposición Adicional 7ª)⁷⁷ que, como dicta la directiva (art 3.2), la diferencia de trato por motivos de nacionalidad excluye expresamente en lo que refiere a las regulaciones estatales de entrada y residencia de extranjeros. Dicho con otras palabras, el control migratorio es el ámbito donde la discriminación por nacionalidad es posible. Es cierto que el capítulo IV LOEx (arts. 23 y 24), sobre medidas antidiscriminatorias, protege con el procedimiento de tutela judicial preferente y sumario, a los extranjeros ante la conculcación de sus derechos y libertades a consecuencia de actos discriminatorios basados en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones y prácticas religiosas. Es más, se enumeran una serie de situaciones constitutivas de actos discriminatorio, como que un funcionario o autoridad pública cometa actos discriminatorio “prohibidos por la ley”, que se “impongan condiciones más gravosas que a los españoles”, o se dificulte el acceso a bienes o servicios públicos, acceso al trabajo, a la vivienda, a la educación o a los servicios sociales. Como vemos, la norma va por un lado, y la realidad práctica por otro. Muy acertadamente dice Solanes, “la excepción vinculada a la extranjería, difícil de compatibilizar con la prohibición de discriminación, ha sido tradicionalmente, y sigue siendo en múltiples formas, un escenario de continuas discriminaciones que tensionan el objetivo de la igualdad racial sustancial” (2019). Para esta autora, la legalización de las devoluciones en caliente en las vallas de Ceuta y Melilla, las dificultades burocráticas en el acceso a la nacionalidad, los chequeos policiales de identidad, así como el mercado de trabajo, entre otras situaciones, son ejemplos concretos de esa discriminación. Deberíamos preguntarnos entonces si nos encontramos ante situaciones discriminación individuales o por el contrario, se trata de un fenómeno estructural-sistémico que encuentra su fundamento en la discriminación por nacionalidad y rasgos étnicos permitida por la ley (de extranjería), es decir, ante un “racismo institucional” (Buraschi y Aguilar Idáñez, 2019). Es más, en los últimos años, asistimos a un auge de los discursos xenófobos, tanto como en redes sociales como en el plano político, especialmente a raíz de la consolidación institucional, incluso en gobiernos autonómicos, de partidos de extrema-derecha (Gascón Cuenca, 2023). Ya en el plano penal (Landa Gorostiza, 2020), también se está experimentando un incremento de los delitos de odio, siendo la xenofobia (seguido de la orientación sexual y la ideología) la principal motivación (ONDOD, 2021). Considero interesante mencionar de cara a su profundización en el enfoque restaurativo aportado por SOS Racismo (Mazkiaran et al., 2020).

⁷⁷ Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, **BOE-A-2003-23936**. Sí merece reseñar la creación en virtud de esta ley del organismo de igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico actualmente denominado Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica (CEDRE). Tras numerosos intentos en sucesivas legislativas, el 13 de julio de 2022 se aprobó la Ley 15/2022, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (acompañada de la Ley Orgánica 6/2022, de 12 de julio, complementaria de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación), **BOE-A-2022-11589**



Reflexiones finales ante nuevos retos: ¿Cambio de ciclo o involución?

Comentaba recientemente con unos compañeros y compañeras del mundo del estudio de las migraciones, que últimamente tengo la sensación de que estamos reviviendo situaciones ya sucedidas, como si estuviéramos en el inicio de un nuevo ciclo en espiral. ¿O tal vez una involución? Si los últimos veinte años la normativa y las políticas públicas se han centrado en la puesta en marcha de acciones e intervenciones destinadas a la gestión de la diversidad (ya sea mediante fórmulas más asimilacionistas o más interculturales), percibo que ahora todo eso ha quedado aparcado a un lado para centrarnos de nuevo en una primera acogida a recién llegados, y por supuesto, el agresivo control de las fronteras (Nuevo Pacto Europeo de Inmigración y Asilo), igual que en los años noventa. Se trata de intervenciones de emergencia, improvisadas ante situaciones inesperadas, y desesperadas. Para que no se trate de una involución, tal vez haya que retomar ideas como ciudadanías (status jurídicos plenos, derecho a participación política/voto...) desvinculadas de visiones etno-nacionales, y mucho menos, neoliberales.

Mientras tanto, me gustaría apuntar algunos retos a los que desde lo jurídico y lo social habrá que aportar respuestas, desde el realismo constructivo (no desde el pesimismo) y siempre en clave de reconocimiento de derechos y garantías.

El primer reto, el más inmediato, en torno al que habrá que articular alternativas es el auge (aún más) de la extrema derecha, de los discursos (y delitos) xenófobos y racistas (y desafortunadamente también machistas y homófobos) que tendrán su manifestación a través de normativas y programas institucionales contra las personas extranjeras y sus derechos. Ya sea a nivel estatal, pero sobre todo a nivel europeo, no es difícil augurar que una mayor representación de la ideología xenófoba en los centros de decisión política y legislativa van a acarrear una regresión en las garantías y derechos de las personas migrantes y extranjeras y demandantes de protección internacional. La alternativa puede pasar desde medidas contra la difusión de discursos (y bulos) racistas (en la línea que hacen las redes de pre-bunking o anti-rumores, como ZAS!); hasta “cordones sanitarios”, es decir, acuerdos de para prevenir pactos de gobierno o institucionales con opciones que no garanticen el respeto de la diversidad cultural, étnica o sexual. Y por supuesto, si llegara el caso, el empleo de las acciones judiciales contra delitos de odio previstas en los distintos ordenamientos jurídicos

Otro de los retos a los que nos enfrentamos, especialmente en el contexto europeo es al “retorno de las fronteras” (que nunca se fueron). Desafortunadamente, nos hemos habituado a un cada vez mayor y más mortífero régimen de fronteras exteriores, y a la vista de las nuevas propuestas europeas, alentadas por ese crecimiento en la



extrema derecha, seguiremos en ese rumbo. El sobre-dimensionamiento exponencial de FRONTEX o la reedición y proliferación de acuerdos de externalización de fronteras son ejemplos paradigmáticos. ¿Sabrá la Unión Europea y sus Estados hacer frente a la instrumentalización de los migrantes a la que están ya recurriendo esos países vecinos (Marruecos, Turquía o Bielorrusia) a los que se les ha encomendado las tareas de contención? Han aprendido que la baza de la migración tiene un valor económico y político muy alto. Parece que, en cualquier caso, los que salen perdiendo son los y las migrantes, víctimas de ese perverso juego geopolítico. Y al mismo tiempo, lejos queda aquel sueño de la Europa sin fronteras, que eliminaba las garitas y las barreras. La reforma del Código de Fronteras Schengen va a abrir la veda a que el restablecimiento temporal (pero reiterado) de fronteras internas sea mucho más flexible y accesible para los Estados miembros. Es cierto que con nuestros estudios hemos visto que esas fronteras formalmente habían sido removidas pero que en la práctica a través de controles policiales y procesos procedimientos de readmisión siempre han estado presentes (es lo que se denominó “medidas compensatorias”). Pero la realidad de los últimos años (con el terrorismo y la pandemia como excusa), la nueva reforma de Schengen, constatan que Europa ha abandonado definitivamente el sueño de la libertad de circulación, especialmente para las personas racializadas. Propongo explorar, por un lado, alternativas provisionales como los “pasajes seguros”, para evitar que moverse hacia y por Europa implique riesgos incluso tan dramáticos como la muerte en ríos o montañas; o documentos para la movilidad o estancia mientras se accede a permisos definitivos. Y por otro lado, alternativas más definitivas inspiradas en la migración circular o en regularizaciones más accesibles (siempre desprovistas ambas propuestas de intereses economicistas o neoliberales)

El último reto sobre el que considero que hay que reflexionar es sobre la constante racialización de personas no migrantes. En este texto hemos hablado de la gestión de personas migrantes extranjeras cuyo proyecto migratorio ha tenido como destino esta sociedad. Sin embargo, a día de hoy, hemos de ser conscientes de que existen (y por tanto tienen derechos) personas que o bien realizaron en el proyecto migratorio hace ya muchos años y ya son nacionales, o que nunca migraron, sino que nacieron de padres migrantes (las mal llamadas segundas generaciones de migrantes), sobre los que se perpetúa esa alteridad que genera el Derecho de extranjería. Me refiero al permanente proceso de racionalización social, pero también jurídico, especialmente a través de prácticas administrativas y policiales. Solamente tenemos que mirar en otros contextos internacionales con una mayor trayectoria de diversidad, como Reino Unido, Francia o Estados Unidos, donde la cuestión racial (y para fraseando a Didier y Éric Fassin, también social) sigue siendo un reto, y no parece que vayan en una buena dirección, si de un reconocimiento de derechos estamos hablando.

Solamente una defensa a ultranza de los derechos humanos universales, reconocidos estatal e internacionalmente (aún con margen de mejora en lo social y en la multicultural) podrá frenar la deriva nacional-populista que recorre Europa últimamente. Mientras se alcanza la idílica (que no necesariamente utópica) sociedad que no se



vertebre en torno a una ley de extranjería excluyente, el respeto a la vida, a la dignidad humana, a la diversidad, la igualdad y a la libertad son mínimos irrenunciables, sobre los que construir nuevos paradigmas jurídicos y sociales.

Bibliografía

Actis, Walter, Pereda, Carlos y de Prada, Miguel Angel (1994). Inmigración extranjera en España: Características diferenciales en el contexto europeo. *Educación y biblioteca*, 50, 30-35.

Aguelo, Pascual (2009). La actuación colectiva de la Abogacía Española en materia de extranjería. La asistencia de oficio. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería.*, 20, 99-118.

Aierbe, Peio (2020). Euskadi ¿tierra de acogida? Políticas institucionales y Redes de Acogida. *SOS Racismo-Arrazakeria. Cuaderno de Trabajo nº70*.
<http://www.mugak.eu/news/euskadi-tierra-de-acogida-politicas-institucionales-y-redes-de-acogida>

Aja, Eliseo (2006). La evolución de la normativa sobre inmigración. En Joaquín Arango y Eliseo Aja (Éds.), *Veinte años de inmigración en España: perspectivas jurídicas y sociológica (1985-2004)*.

Álvarez Rodríguez, Aurelia (2001). La ley española de extranjería: problemas que plantea en materia de discriminación por razón de nacionalidad. *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián: Donostiako Giza Eskubi-deei Buruzko Ikastaroen Urtekaria*, 1, 247-304.

Álvarez Rodríguez, Aurelia (2022). Apátrida y desplazamiento humano. *Revista Diecisiete: Investigación Interdisciplinar para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.*, 06(MARZO 2022), 199-204.
https://doi.org/10.36852/2695-4427_2022_06.15

Álvarez-Rodríguez, Aurelia (1987). *La Nacionalidad del trabajador emigrante: (consecuencias en el derecho de la nacionalidad de los movimientos migratorios internacionales)* (Universida).

Álvarez-Rodríguez, Aurelia (2013). El acceso a la nacionalidad: la perspectiva jurídica. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 127-158.
<https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/291266>.





- Arango, Joaquín, Garcés, Blanca, Mahía, Ramón y Moya, David (2020). Inmigración en tiempos de Covid-19. En *Anuario CIDOB de la Inmigración* (Vol. 4, Número 17).
- Aranguren Elozegi, Eva (2023). *Vidas cruzadas en la frontera de Irun: Los frutos de la escucha. Necesidad de apoyo psicosocial para las personas migrantes en tránsito*. SOS Racismo Gipuzkoa.
- Arrese, Nieves (2016). Competencia de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad y asistencia sanitaria a las personas migrantes en situación irregular. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 47-48, 210-243.
- Barbero, Iker (2012). *Globalización, Estado y ciudadanía. Un análisis socio-jurídico del movimiento sinpapeles* (Vol. 53, Número 9). Tirant lo Blanch.
- Barbero, Iker (2013). El movimiento de los sin-papeles como sujeto de jurisdicción. *Revista Internacional de Sociología*, 71(1), 37-64.
<https://doi.org/10.3989/ris.2011.12.12>
- Barbero, Iker (2014). Historia contemporánea de la alteridad en el derecho de extranjería. *Revista de Estudios Políticos*, 2014(164), 115-150.
- Barbero, Iker (2017). La readmisión de extranjeros en situación irregular entre Estados miembros: consecuencias empírico-jurídicas de la gestión policial de las fronteras internas. *CEFD Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 36(36), 1-26.
- Barbero, Iker (2018). The European union never got rid of its internal controls : A case study of detention and readmission in the French-Spanish Border. *European Journal of Migration and Law*, 20(1), 1-27.
<https://doi.org/10.1163/15718166-12340018>
- Barbero, Iker (2019). Los turnos de abogados de extranjería en el debate de la industria de las migraciones. *Política y Sociedad*, 56(2), 451-471.
<https://doi.org/10.5209/poso.57942>
- Barbero, Iker (2021a). Los Centros de Atención Temporal de Extranjeros como nuevo modelo de gestión migratorio: Situación actual, (des) regulación jurídica y mecanismos de control de derechos y garantías. *Derechos y Libertades*, 45.
- Barbero, Iker (2021b). Refugiados en contención: lógicas de (in)movilidad en materia de derecho de asilo en la Frontera Sur. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 129, 179-202.
<https://doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.179>



- Barbero, Iker (2022). Racismo(s), prácticas policiales discriminatorias y los contròles au faciès en Francia. En Ángeles Solanes-Corella (Éd.), *Dinámicas racistas y prácticas discriminatorias: La realidad en España, Francia, Italia, Dinamarca y Finlandia* (p. 1171-1196). Aranzadi.
- Barbero, Iker (2023a). Arquitectura jurídica, procedimientos de retorno y derechos fundamentales en la frontera pirenaica oriental. *Revista Catalana de Dret Públic*, 66, 135-154.
<https://doi.org/10.58992/rcdp.i66.2023.3884>
- Barbero, Iker (2023b). When Return Orders Are More than Just a Deportation Receipt: Transit Migration and Socio-legal Meanings of Administrative Documents. *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 21(1).
<https://doi.org/10.1080/15562948.2021.2017098>
- Barbero, Iker y Blanco, Cristina (2022). Migration in transit: a challenging concept for public and social policy. *Revista Calitatea Vieții*, 33(2), 1-16.
<https://doi.org/10.46841/RCV.2022.02.03>
- Barbero, Iker y Donadio, Giacomo (2019). La externalización interna de las fronteras en el control migratorio en la UE. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 122, 137-162.
<https://doi.org/10.24241/rcai.2019.122.2.137>
- Bel Adell, Carmen (1990). Extranjeros en España (II): Refugiados: una aproximación al tema. *Papeles de geografía*, 16, 101-112.
- Blanco, Cristina (1995). *La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras: método de análisis y aplicación al País Vasco*. Universidad de Deusto.
- Blanco, Cristina (2008). Inmigración extranjera en el País Vasco. Estrategias políticas para la gestión de la diversidad. *Política y Sociedad*, 45(1), 187-203.
<http://europa.sim.ucm.es/compludoc/AA?articuloId=628169>
- Boza Martínez, Diego y Pérez Medina, Dévika (2019). New Migrant Detention Strategies in Spain: Short-Term Assistance Centres and Internment Centres for Foreign Nationals. *Paix et Securite Internationales*, 7, 261-277.
https://doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2019.i7.08
- Brandariz, José Angel y Fernández-Bessa, Cristina (2020). A changing and multi-scalar EU borderscape: The expansion of asylum and the normalisation of the deportation of EU and EFTA citizens. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 9(3).
<https://doi.org/10.5204/ijcjsd.v9i3.1587>



- Buraschi, Daniel y Aguilar Idáñez, María José (2019). Racismo y antirracismo: comprender para transformar. En *Racismo y antirracismo: comprender para transformar*. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
<https://doi.org/10.18239/atena.16.2019>
- Cachón, Lorenzo (2004). España y la Directiva 2000/43: de la «ocasión perdida» a una legislación general sobre igualdad de trato. *Tiempo de paz*, 73, 13-22.
- Cachón, Lorenzo (2023). Discriminación de las personas inmigrantes y el policy making de las normas e instituciones para la igualdad de trato. Introducción al monográfico. *Deusto Journal of Human Rights*, 11(12), 11-34.
<https://doi.org/10.18543/djhr.2902>
- Carens, Joseph (2004). *La Integración de los Inmigrantes* (Gemma Aubarell y Richard Zapata, Éds.; Inmigració, p. 393-420). Icaria-Institut Europeu de la Mediterrània.
- Cebolla, Hector y González, Amparo. (2007). *La inmigración en España (2000-2007): Del control de flujos a la integración de los inmigrantes*. Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Comité de Derechos Humanos (2015). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España CCPR/C/ESP/CO/6*.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Consejo General de la Abogacía Española (2006). *Informe sobre la problemática de la asistencia letrada en las fronteras interiores Schengen*.
- De Lucas, Javier (1992). *Europa, ¿Convivir con la diferencia?: racismo, nacionalismo y derechos de las minorías*. Tecnos.
- De Lucas, Javier (1994). ¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del Derecho frente al proyecto intercultural. *Anales de la cátedra Francisco Suárez*, 31(31), 15-40.
- De Lucas, Javier (2020). El derecho contra los derechos. Un comentario a la sentencia N.D. y N.T. contra España del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Teoría y Derecho*, 27, 84-96.
- Donadio, Giacomo (2022). Experiencias de solidaridad y acogida hacia las personas en tránsito en espacios de control fronterizo: El caso de Hegoalde (País Vasco Sur). En Iker Barbero (Éd.), *El tránsito de personas migrantes desde la perspectiva de los derechos y la acogida digna*. Tirant lo Blanch.



- Fernández Bessa, Cristina y Brandariz García, José (2016). Transformaciones de la penalidad migratoria en el contexto de la crisis económica: El giro gerencial del dispositivo de deportación. *InDret*, 0(4).
- Fernández-Bessa, Cristina (2021). *Los centros de internamiento de extranjeros (CIE): Una introducción desde las Ciencias Penales*. Iustel.
- Gascón Cuenca, Andrés (2023). Política y discurso de odio: el autoritarismo está de vuelta. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 49, 576-586.
<https://doi.org/10.7203/CEFD.49.26747>
- Geddes, Andrew y Scholten, Peter (2016). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. SAGE Publications Ltd.
- Giménez, Carlos (1996). *La integración de los inmigrantes y la interculturalidad. Bases teóricas de una propuesta práctica*. 607, 119-150.
- González Beilfuss, Markus (2010). Inmigración y padrón municipal de habitantes. *Anuario del Gobierno Local 2010*, 1, 367-388.
http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/742/GONZÁLEZ_p367_388_Anuario2010.pdf?sequence=1
- González Beilfuss, Markus (2017). Los CIE: una realidad controvertida y compleja. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2017*, 2017, 298-316.
<https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2017.298>
- Hernández, Nacho (2022). *Apátrida en España. Estatuto jurídico y mecanismos para su prevención*. Tirant lo Blanch.
- Hernández, Nacho (2023). La nacionalidad como llave para el ejercicio de los derechos humanos. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 2022(38), 37-58.
<https://doi.org/10.53054/afd.vi38.9737>
- Izquierdo, Antonio (1996). *La inmigración inesperada*. Trotta.
- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós.
- Landa Gorostiza, Jon-Mirena (2020). Delitos de odio y estándares internacionales: una visión crítica a contra corriente. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 22, 1-34.





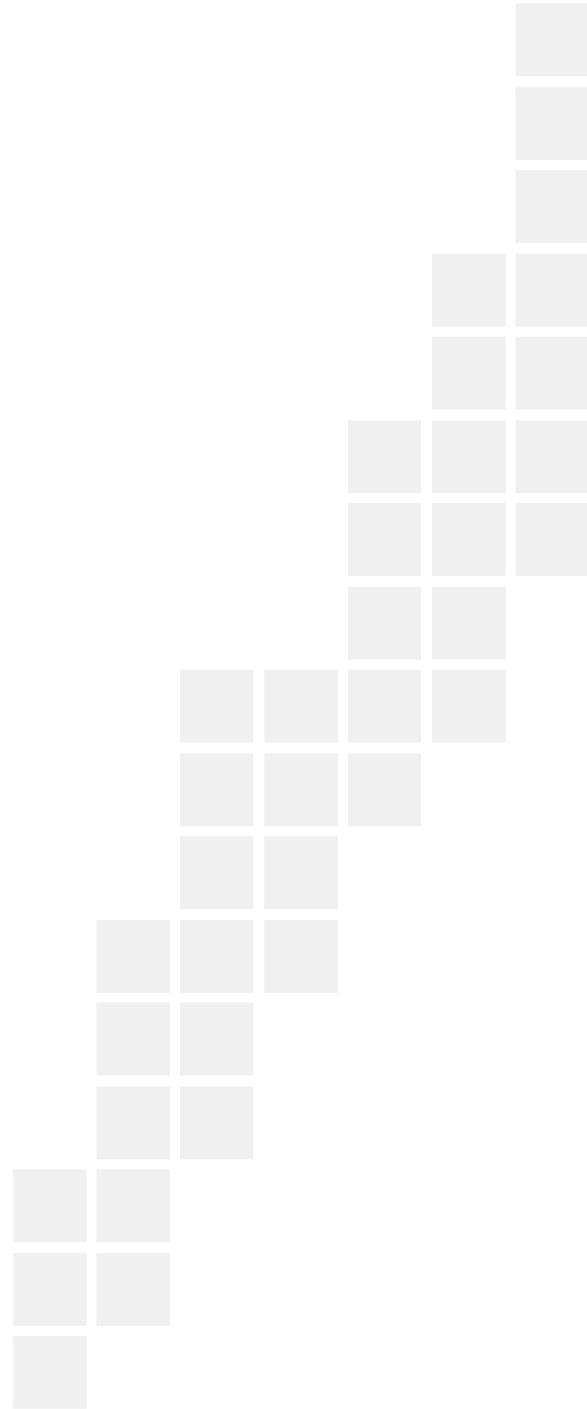
- Lendaro, Annalisa y Sommer-Houdeville, Thomas (2022). Baiona ¿una ciudad santuario? La acogida de migrantes en el País Vasco Norte. En Iker Barbero (Ed.), *El tránsito de personas migrantes desde la perspectiva de los derechos y la acogida digna* (p. 305-328). Tirant lo Blanch.
- López-Sala, Ana (2006). Política migratoria e inmigración irregular a través de embarcaciones: el caso del archipiélago canario. *Anuario CIDOB de la Inmigración*.
- López-Sala, Ana (2021). Luchando por sus derechos en tiempos de Covid-19. Resistencias y reclamaciones de regularización de los migrantes Sinpapeles en España. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 29(61), 83-96.
<https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006106>
- López-Sala, Ana (2022). Entre la transferencia y el bloqueo. fronteras multisituadas y movilidades de tránsito en la periferia europea. En Iker Barbero (Ed.), *El tránsito de personas migrantes desde la perspectiva de los derechos y la acogida digna* (pp. 125–144). Tirant lo Blanch.
- Martínez Escamilla, Margarita (2013). Mujeres en el CIE: género, inmigración e internamiento. *Proyecto I+D+ Iusmigrante*, 1-190.
- Martínez Escamilla, Margarita (2021). Las “devoluciones en caliente” en el asunto N.D. y N.T. contra España (sentencia de la gran sala TEDH de 13 de febrero de 2020). *Revista Española de Derecho Europeo*, 78-79, 309-338.
https://doi.org/10.37417/rede/num78-79_2021_641
- Martínez Escamilla, Margarita, Sánchez Tomás, José Miguel, Segovia Bernabé, José Luis, Díez Ripollés, José Luis, García España, Elisa, Gimbernat Ordeig, Enrique, González García, Julio V., Pérez Alonso, Esteban, Pérez Manzano, Mercedes, Pérez Tremps, Pablo, Pérez Vera, Elisa, Revenga Sánchez, Miguel, Rey Martínez, Fernando, Ríos Martín, Julián, Sáiz Arraiz, Alejandro y Villaverde Menéndez, Ignacio. (2014). *Expulsiones en caliente: cuando el estado actúa al margen de la ley*.
http://cdn27.hiberus.com/uploads/documentos/2014/06/26/documentos_informeexpulsionesencaliente2762014_d7c54748.pdf
- Martínez Veiga, Ubaldo (2001). El Ejido, un experimento del capitalismo moderno. *Archipiélago: Cuadernos de Crítica de La Cultura*, 48, 81–85.
- Mazkarian, Mikel (2012). Al principio fue Lucrecia. *Mugak*, 60, 30-31.
- Mazkarian, Mikel, Urionaguena Villa, Jone, De Assas Aguirre, Maria y Rubio Olascoaga, Irene (2020). *Reparar para curar. Guía de actuación para la resolución de incidentes y delitos de odio y discriminación con enfoque restaurativo*.

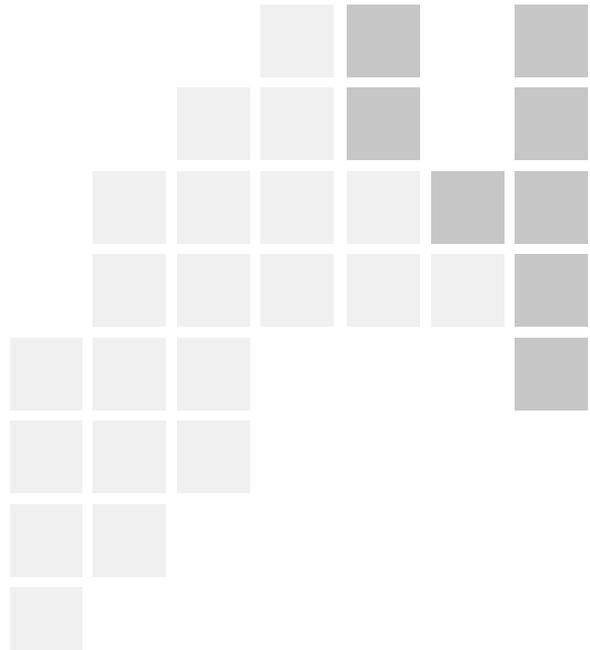


- Montalbán López, Federico (2003). *Inmigrantes en lucha*. Región de Murcia 2001. Murcia: Contrastes. Foro Ignacio Ellacuría.
- Moya Malapeira, David (2008). La nueva directiva de retorno y la armonización comunitaria de las medidas de alejamiento de extranjeros. *Revista de derecho constitucional europeo*, 10, 101-164.
- Moya-Malapeira, David (2002). La devolución de extranjeros en el ordenamiento jurídico español. *Revista Vasca de Administración Pública*, 62, 189-262.
- Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones. (2012). *Evolución y características principales de los inmigrantes nacionalizados en España*. Tema 6 OPAM.
- ONDOD (2021). *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España*.
- Rius Sant, Xabier (2007). *El libro de la inmigración en España*. Almuzara.
- Rodríguez-Candela, José Luis y García-España, Elisa (1996). La devolución del extranjero. *EspañaLa Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, 5, 1338-1350.
- Romero, Eduardo (2011). *Quién invade a quién: Del colonialismo al II Plan África*. Asociación Cambalache.
- Solanes Corella, Ángeles (2004). La realidad local de la inmigración: El padrón municipal como forma de integración I- Introducción. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 10.
- Solanes Corella, Ángeles (2019). La discriminación racial o étnica: marco jurídico, formas y protección. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 17, 35-67.
- Solanes Corella, Ángeles (2024). Estrategias de integración intercultural: ¿cómo avanzar en la gestión de la diversidad? *Cuadernos Electrónicos de Filosofía Del Derecho*, 51 (51), 100.
<https://doi.org/10.7203/CEFD.51.28340>
- SOS Racismo (2001). *El Ejido. Racismo y explotación laboral*. Icaria.
- Szpiga, Amadeo (2022). Nacionalizar e imperar: La concesión de nacionalidad española como tecnología de asimilación en el dispositivo jurídico-colonial de la Hispanidad. *Antropología Experimental*, 22, 143-160.
- Zapata, Ricard (2004). *Multiculturalidad e inmigración*. Editorial Síntesis.



Zarauz, José (2007). *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. Gasteiz: Ararteko.





Asilo y refugio en Euskadi: un balance de las últimas dos décadas

Arantza Chacón Ormazabal
Zehar-Errefuxiatuekin

“... esas personas que sobreviven en contextos tan hostiles que se escapa a nuestra imaginación. Se levantan y emprenden cada día una lucha cotidiana por la dignidad. La dignidad de proteger su territorio y sus recursos naturales; la de expresar libremente sus convicciones; la de vivir con libertad sus opciones sexuales y que otras puedan hacerlo; la de ser mujeres y defenderse como mujeres. La dignidad de denunciar en medio de un conflicto armado; la dignidad de defender el derecho a tener derechos.”

*2013. Javier Galparsoro, Presidente de Zehar-Errefuxiatuekin.
Discurso entrega Premio Renè Cassin*

Introducción

Hablar de refugio es hablar de personas. Tendemos a las estadísticas y las cifras, que en este caso siempre hacen que nos recorra un escalofrío. Y las cifras son relevantes porque ayudan en la construcción de la fotografía general del mundo. Un mundo que en esta cuestión, indudablemente, no se puede trocear y necesita de mirada y



respuestas colectivas y conjuntas de organizaciones supranacionales, países y pueblos, y por qué no, también del compromiso individual. Pero las cifras esconden personas e historias de vida. Eso es lo que nos ha movido siempre desde la organización a la que pertenezco, Zehar-Errefuxiatuekin (antes, CEAR-Euskadi), y lo que hace que parar sea un imposible mientras el derecho a solicitar protección, a una vida segura libre de violencias, no esté al alcance de cualquiera que lo necesite.

Sin perder esta mirada, vayamos con las cifras y con la realidad del asilo en los últimos veinte años. Y de nuevo, una cuestión previa. Para centrarnos en la realidad más cercana, en la realidad de Euskadi, hay que ampliar siempre la mirada, como ya decíamos, porque si vivimos en un mundo cada vez más pequeño, cuando hablamos de asilo, de refugio, de procesos migratorios, el mundo lo es todavía más y está más interconectado en un contexto mundial cada vez más globalizado. Nada pasa de forma aislada para unos sin consecuencias para otras.

Cifras de desplazamiento en Europa y Euskadi

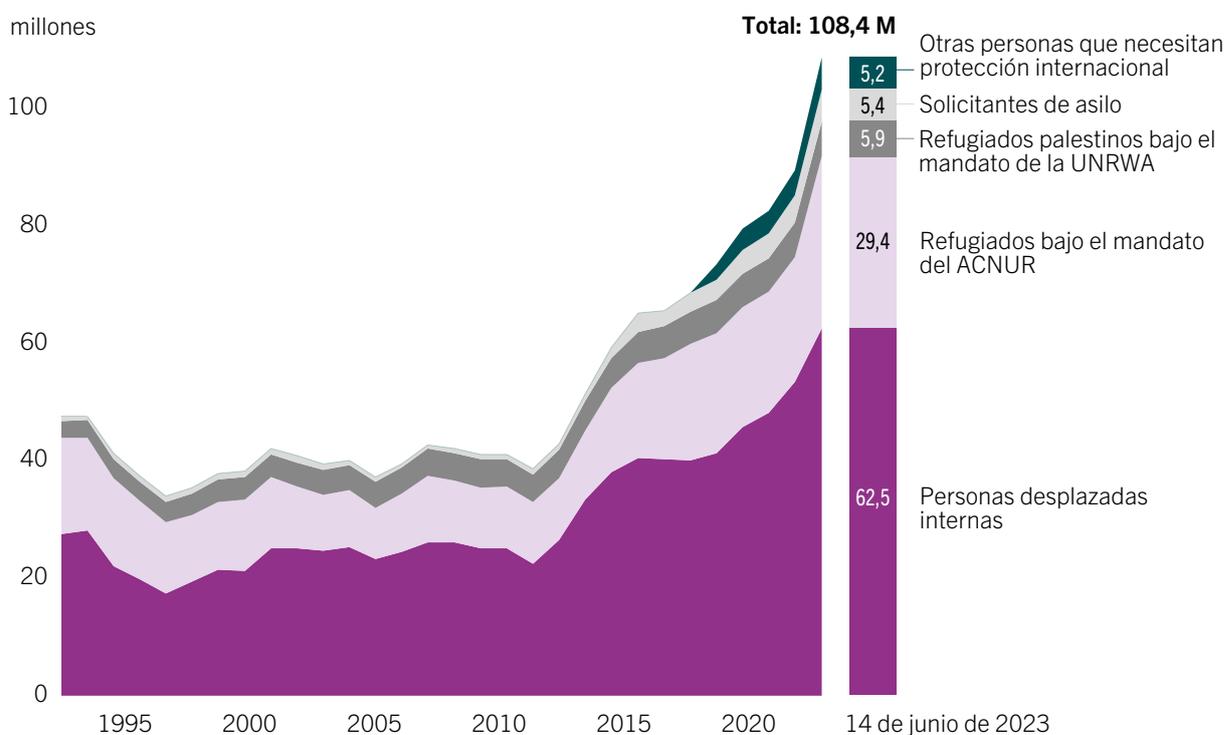
En 2016, el ACNUR alertaba sobre el número de personas que se habían visto obligadas a huir de sus hogares a causa de violaciones de derechos humanos. “El mayor éxodo que ha conocido la historia de la humanidad”, trasladaba el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados¹. En 2022 se superó la barrera de los 100 millones de personas desplazadas en el mundo² y 2023 deja cifras alarmantes, tras un aumento constante en el número de personas desplazadas y refugiadas. En junio de 2023, 1 de cada 74 personas en el mundo se había visto obligada a huir de su país, 108,4 millones de personas. De ellas, 35,3 millones son personas refugiadas (el 41%, menores de 18 años). Cifras que se incrementan si analizamos la realidad de las personas apátridas en todo el mundo.

1 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2016.

2 ACNUR: Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2022.
<https://reliefweb.int/report/world/unhcr-mid-year-trends-2022>



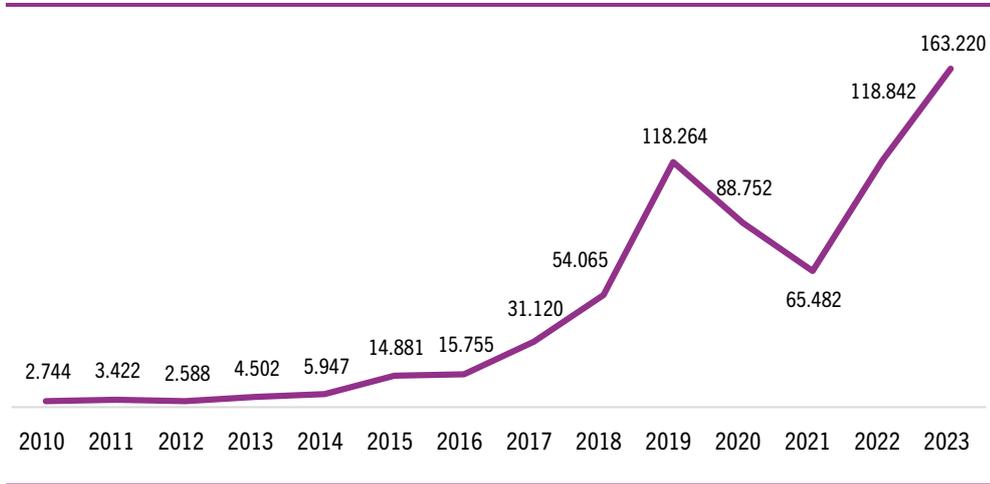
GRÁFICO 1. PERSONAS FORZADAS A HUIR, 1993-2022

Fuente: ACNUR. 2023³

Quienes pueden salir de las fronteras de sus países para escapar de las violencias son las menos, y en términos generales se asientan en países con rentas bajas, en no pocas ocasiones en condiciones que vulneran los derechos fundamentales y que en absoluto permiten a las personas desarrollarse. Retornan a nuestras retinas las imágenes de campamentos de población refugiada en Pakistán como el campamento de Jalozai, a inicios de los 2000, que luego se han ido repitiendo casi idénticas en otros contextos como El Salvador, México, Turquía, Grecia, Argelia... por no citar los campamentos en países como Uganda o Bangladesh. Quienes llegan a Europa - que padece una pavorosa amnesia histórica -, sorteando fronteras bien protegidas para evitar su paso y otro innumerables obstáculos y violencias, lo hacen a pesar o quizás como consecuencia de lo que Achille Mbembe describió como la necropolítica, que se sustenta en el poder de decidir quién vive y quién no como forma de control y conservación de la soberanía, que en el caso de las fronteras busca criminalizar el desplazamiento de personas, sea para huir de la pobreza, sea para escapar de otras violencias. España es el tercer país de recepción de personas solicitantes de protección internacional de la UE, que en 2023 alcanzaron la cifra de 163.220 personas.

³ ACNUR (junio 2023). "Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2022", disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics> [Consultado el 24/04/2024].

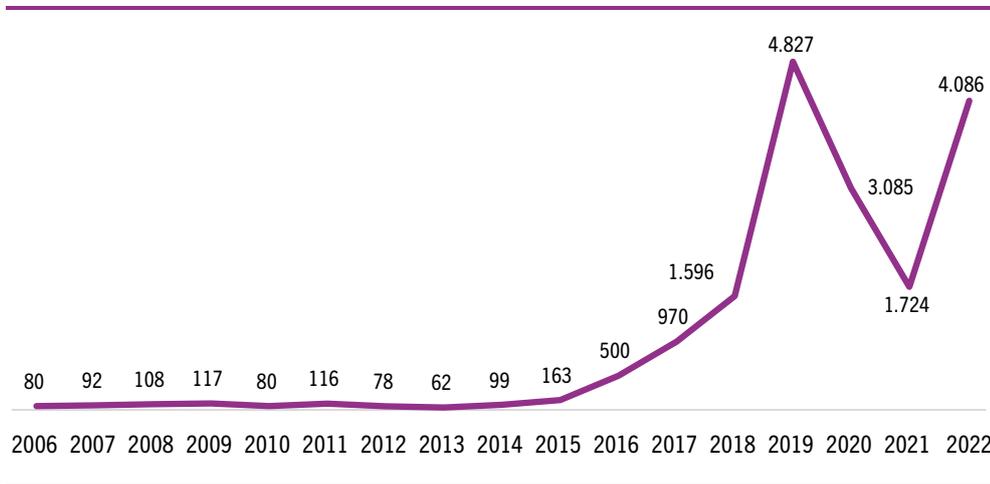
GRÁFICO 2. DATOS DE SOLICITUDES EN ESPAÑA, 2010-2023



Fuente: Ministerio del Interior

También en Euskadi se refleja esa curva ascendente en las gráficas.

GRÁFICO 3. DATOS DE SOLICITUDES EN EUSKADI, 2006-2022



Fuente: Ikuspegi⁴

En 2023 se presentaron un total de 6.153 solicitudes de protección internacional, un incremento del 50% respecto a 2022.

4 Ikuspegi (2023). Solicitantes de protección internacional en la CAE. Ikuspegi, Observatorio Vasco de Inmigración. Panorámica de la Inmigración). Ver también Panorámica 79 (Febrero 2021) y Panorámica 83 (Febrero 2022).

**TABLA 1. NUEVAS SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EUSKADI, ABSOLUTOS**

	2022	2023
Álava	1.044	1.226
Bizkaia	2.023	3.840
Gipuzkoa	1.019	1.087
TOTALES	4.086	6.153

Fuente: Ministerio del Interior

Si las cifras nos ayudan, en nuestro caso como organización, pero también como sociedad, es porque dejan claro que el incremento de las migraciones es una tendencia que viene para quedarse, que afecta a un número significativo de personas y que nos afecta al conjunto de la sociedad. Los datos nos ofrecen, además, una fotografía más o menos clara del “mundo” – en este caso, nuestro mundo chiquito de Euskadi- para tomar decisiones o buscar caminos que respondan a la realidad que se va presentando. En ese caminar, el trabajo de Ikuspegi ha sido fundamental, arrojando datos cuantitativos y cualitativos que facilitan conocimiento y orientan nuestro trabajo. Sus informes, que han sabido incorporar a la migración en estos 20 años, primero el refugio, luego la diversidad, han facilitado la reflexión desde la objetividad de las cifras.

Ahora bien, como en todo, en la lectura de los datos hay luces y sombras. No siempre las cifras reflejan toda la realidad, o no siempre nos la muestran en toda su dramática dimensión, ni transmiten la angustia de lo que viven las personas; ni tampoco siempre dan cuenta de los logros que como sociedad vamos alcanzando y que quedan más en lo cotidiano o, simplemente, ocultos.

Cabe intentar hacer la lectura de los avances y cuestiones clave relacionadas con el asilo en los últimos 20 años en Euskadi, que como Zehar-Errefuxiatuekin no podemos analizar sin esa mirada en las personas y sin tantos aliados que comparten el día a día del trabajo por el acceso y disfrute del derecho a la protección internacional, por el derecho a una vida digna libre de violencias. Seguro que no somos exhaustivas en el análisis de todos los momentos clave, no es fácil una retrospectiva a 20 años. En todo caso, es importante valorar los avances, tomar consciencia de los cambios paulatinos e identificar los retos que tenemos como sociedad aquí y ahora.

Cuando llegó aquel primer polizón al puerto de Bilbao, quien es todavía en la actualidad presidente de Zehar-Errefuxiatuekin buscó respuestas en el Derecho. El Derecho Internacional y el Derecho Internacional Humanitario eran un marco de referencia desde donde empezar a buscar caminos para incorporar a esta persona a la sociedad vasca, darle algún nombre, algún título, algún documento que no lo dejara indocumentado, con la vulnerabilidad que eso supone. La Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, sabíamos, era el marco normativo por excelencia. Quedaba ir aterrizando desde el derecho interno la respuesta a esta historia de vida, y aunque la Ley 5/1984 de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y la Protección

Subsidiaria, configuraba el asilo, reconocido en el artículo 13.4 de la Constitución Española, había que articularla y generar derechos reales para las personas. Estábamos aprendiendo; había un desconocimiento grande a nivel organizativo, institucional y social. La realidad del asilo nos era lejana. En aquel momento empezaron a ponerse sobre la mesa otras cuestiones como dónde iba a dormir esta persona, quién acompañaba durante el proceso de estudio de su solicitud de asilo, cómo había que hacer para contactar con su familia en origen... y un sinfín de cuestiones más que tenía, ya entonces, mucho que ver con la acogida.

Las crisis internacionales empezaban a ser menos lejanas, quizás porque algunas eran territorialmente hablando, muy cercanas. El conflicto en los Balcanes, por ejemplo, generó en Euskadi un movimiento de solidaridad desde los municipios que fue posible también gracias a las redes ciudadanas que humanizaban esa acogida⁵. Desde nuestra entidad empezábamos a ver cómo se avanzaba en el conocimiento del derecho de asilo y se empezaron a activar programas que facilitaban la acogida.

Así abrimos “La Naja” en el año 1996 (coincidiendo con la constitución formal de CEAR-Euskadi), cuando aún hablar de asilo, de refugio, seguía siendo ajeno a la mayoría. Contamos con el compromiso de las administraciones públicas, que se sumaban a la necesidad de dar respuesta a la realidad de las nuevas personas que se incorporaban a la sociedad vasca. A su vez, se iba articulando el embrión del Sistema de acogida estatal, que también sirvió para ir identificando las carencias de la Ley de Asilo o la necesidad de diseñar respuestas propias desde Euskadi, más allá del debate competencial, que actúa en ocasiones como herramienta de descoordinación o como limitante (y excusa, a veces) en la acción de las administraciones.

Como organización, el objetivo último es y ha sido siempre el reconocimiento de los derechos de las personas refugiadas. Acoger, sí, pero hacerlo desde el reconocimiento de la persona y su dignidad, lo que conlleva garantizarle el disfrute de los derechos fundamentales, inalienables se dice en la Carta Fundamental de Derechos Humanos⁶. Sin embargo, en estos 20 años hemos visto cómo se supedita dicho disfrute de derechos a la posesión de documentos (empadronamiento, justificante de solicitud de asilo, pasaporte del país de origen, etc.), cuya obtención en muchos casos no es posible para las personas afectadas, porque ni siquiera depende de ellas.

5 En Euskadi se acogió a 133 personas bosnias en siete municipios vascos: Eskoriatza, Legazpia y Ordizia, (Gipuzkoa); Amurrio y Vitoria-Gasteiz (Araba/Álava; Markina y Mundaka (Bizkaia). Bárcena García, Patricia (2022), “Lecciones aprendidas y lecciones por aprender en 3 décadas de historia: de las guerras de los Balcanes a la guerra de Ucrania”, en Izaola Argüero, Amaia (coord.) *Euskadi es un refugio: los derechos humanos y su universalidad ante el reto de los desplazamientos forzados*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

6 La inalienabilidad de los derechos se recoge en los diferentes instrumentos jurídicos internacionales y nacionales que tienen como objetivo principal la protección y promoción de los derechos humano y que componen la Carta Fundamental de Derechos Humanos. Entre otros, se recoge, aunque no con literalidad, en el art.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, “Nadie podrá ser privado arbitrariamente de sus derechos.”



El trabajo de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, que en Madrid llevaba tiempo haciendo esa labor de atención jurídica y acompañamiento nos servía de guía para no errar en cada paso, pero era importante hacer nuestro camino: involucrar a las administraciones públicas, dar a conocer a la sociedad vasca lo que estaba pasando en el mundo, aportar en la práctica del derecho para que las diferentes historias de vida que traían las personas, violencias que entonces no encajaban en la literalidad de la Convención de Ginebra, empezaran a tenerse en cuenta como causa de asilo.

Las puertas de las instituciones estaban abiertas para escuchar y para recibir propuestas, empezando a poner la mirada en la acogida en Euskadi. En el caso de las personas solicitantes de asilo, se contaba con algunos programas de la Administración General del Estado, puntuales y muy enfocados en cuanto a tiempos y requisitos y no tanto a dar respuesta a una acogida integral que además implicaba también a la sociedad vasca. Si hablamos de hitos, pasos que marcan la diferencia, cabe citar algunos.

Por iniciar con las administraciones, citar la creación de una Dirección de Inmigración en el Gobierno Vasco, dependiente de la Consejería de Vivienda y Asuntos Sociales. Se produjo en el marco de un gobierno de coalición PNV-EA-IU durante los años 2000 a 2004. En esta legislatura se aprobó el I Plan Vasco de Inmigración 2003-2005⁷, que hablaba de “personas iguales en derechos y deberes” y planteaba la “transversalidad del fenómeno migratorio” en toda la política pública. En aquel momento, año 2002, las personas extranjeras con permiso de residencia en la CAE eran 24.201 personas (representaban el 1,86% de la población) y de ellas, prácticamente la mitad eran nacionales de países miembros de la UE⁸.

Creó un precedente que fue evolucionando hasta la actual Dirección de Migración y Asilo, creada en la XII Legislatura, dependiente del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.

Esta estructura de gobierno - insisto, construida paso a paso a lo largo de los años y con el motor de cambio del contexto y de las organizaciones y movimientos ciudadanos que iban muchas veces un paso por delante planteando la acogida - dio pie a generar mesas de trabajo de diferente índole en las que analizar el contexto cambiante en Euskadi y plantear espacios de trabajo transversales, donde hablar de población migrada y personas refugiadas (poco a poco se iba diferenciando entre el asilo y la migración como concepto, para luego ir generando recursos que daban respuesta diferenciada a la realidad de cada colectivo). Nos hemos ido dotando de planes de convivencia o de programas que intentan combatir los discursos de odio y en momentos críticos se ha

7 Gobierno Vasco (2003). Plan Vasco de Inmigración 2003-2005.
<https://www.ikuspegi.eus/documentos/legislacion/PLANVASCOINMIGRACION.pdf>

8 Ministerio de Interior (2002). Anuario Estadístico de Extranjería.
<https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-antiores/anuario-estadistico-de-2002/>

buscado una respuesta conjunta de organizaciones (también a veces de movimientos sociales) y administración. La respuesta ante la crisis de Ucrania o de Canarias, que necesitan una mirada colectiva, están a día de hoy muy presentes. Nos hemos ido dotando de una estrategia joven, de programas de apoyo en la atención, se ha institucionalizado incluso la participación ciudadana en los procesos de acogida con programas de patrocinio comunitario, de mentoría, de grupos locales de acompañamiento en la integración (¿quizás hasta diluyendo ese acompañamiento ciudadano y poniendo en riesgo la espontaneidad necesaria de experiencias y acogidas desde lo cotidiano y no necesariamente tan dotado de pautas marcadas?). Tenemos, como sociedad vasca, un amplio abanico de herramientas que pueden hacer posible una integración o incorporación de las personas refugiadas a nuestra sociedad, aunque aún tenemos el reto de compartir un modelo que ayude a que no se quiebre ese sentimiento de acogida de la sociedad vasca y que no penetre (más) el recelo que se respira en Europa respecto a la llegada de personas refugiadas.

Como organización, también hemos sabido ir leyendo la cambiante realidad siempre con una mirada holística, intentando generar debate, conectar lo jurídico con la realidad cotidiana y, por qué no decirlo, generando cambios o, al menos, empujando para que los hubiera. Desde el inicio, el objetivo último fue que las personas refugiadas (al principio, pocas en términos numéricos) pudieran acceder a derechos, no de manera puntual y excepcional, sino como sujetos de pleno derecho. Ese objetivo – los derechos de las personas en el centro- se ha ido reforzando y hoy en día está más presente que nunca, porque no debemos olvidar que los derechos fundamentales son inalienables e irrenunciables y no dependen de conceptos de “ciudadanía” articulados a través de documentos como el padrón, o de ideologías políticas.

En la medida en que la acogida se complejizaba, la realidad de las mujeres iba dejando al descubierto las carencias de una definición de “persona refugiada” que no atendía a la realidad de todos los colectivos. Y si en la acogida fuimos incorporando formas de hacer que atendían a las demandas de las mujeres de manera específica, trabajamos por el reconocimiento del asilo cuando se huía de violencias machistas como la ablación, el matrimonio forzado.

Así, tras muchos meses de trabajo conjunto con otras organizaciones y no pocas reuniones con los grupos políticos, se logró, a través de una enmienda, la incorporación de la disposición adicional vigésimo novena de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la cual supuso un importantísimo cambio al añadir una nueva disposición adicional tercera a la entonces vigente Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado. Aprobada dicha Ley, que recogía expresamente la protección a las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido a un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género.



Asimismo, hemos trabajado mucho por trasladar la realidad de los desplazamientos forzados, con la implicación de agentes de la sociedad (empresas, políticas internacionales desarrolladas desde nuestro territorio, etc.), preámbulo de movimientos de población que, como cuando se producen crisis y conflictos internacionales, pueden llegar a necesitar de protección internacional. La realidad ha cambiado mucho desde que la Convención de Ginebra definió el término de “refugiados” hace casi tres cuartos de siglo, y por ello buscamos nuevas herramientas jurídicas, nuevas lecturas e interpretaciones de los instrumentos vigentes y nuevas políticas para defender a personas que quizá no encajen exactamente en esa definición, pero que son las que en este momento necesitan protección. La protección temporal, la protección subsidiaria, la autorización de residencia por motivos humanitarios permiten dar respuesta, aún de manera claramente insuficiente, a la realidad de familias y personas que buscan huir de tantas manifestaciones distintas de violencia⁹.

Retos en la acogida de personas solicitantes de protección internacional

Ahora bien, como en todo, en esta acogida también ha habido y hay luces y sombras, porque la acogida en Euskadi se enmarca en una realidad más amplia que se ve afectada, primero (porque hay que mirar hacia lo interno) por la falta de coherencia de políticas efectivas, a pesar de que somos concededores como sociedad (entendida ésta en sentido amplio) de la necesidad de generar políticas mucho más entrelazadas, coherentes y transversales.

Segundo, porque en la protección internacional las leyes de aplicación y su articulación aún hoy son una traba en el reconocimiento de derechos. En las políticas europeas prima la excepcionalidad en la respuesta humanitaria, y la norma general que se articula a través del Pacto Europeo de Migración y Asilo¹⁰, por ejemplo, genera cada vez más fronteras, cada vez más escollos en la libertad de movimiento de las personas criminalizando el desplazamiento, criminalizando también el auxilio y desincentivando la acogida ciudadana ¿Quizás según el color de la piel y la cercanía de aquellas personas

9 La protección subsidiaria se concede a personas que solicitan protección internacional, cuando se considera que no reúnen los requisitos de la figura del asilo, pero sí se demuestra suficientemente que existe un riesgo grave en su país de origen para su vida e integridad física, en caso de regresar al mismo. El artículo 37 permite autorizar la residencia por motivos humanitarios a las personas que han visto denegada su solicitud de protección internacional.

10 El 8 de febrero de 2024, representantes de los Estados miembros de la UE refrendaron el acuerdo alcanzado en diciembre de 2023 y los tres actos legislativos acordados en 2022 entre el Consejo y el Parlamento. Se aprobó también un Reglamento sobre el Procedimiento Fronterizo de Retorno actualizado. La adopción definitiva del paquete completo está prevista para mayo de 2024.

que necesitan de acogida? A pesar de las demandas, el nuevo sistema común de asilo aprobado sigue sin considerar la necesidad de facilitar vías legales y seguras que impidan las muertes en los tránsitos migratorios o las muertes en vida de quienes se ven atrapados, atrapadas, en campamentos con estancias que se cronifican.

La Ley de Asilo sigue pendiente de desarrollo por un Reglamento que nunca llega y, mientras tanto, su aplicación se articula a través de otras disposiciones que impiden, por ejemplo, el acceso al procedimiento, que requiere de una cita inicial que depende de las comisarías provinciales de la policía que a día de hoy se puede demorar hasta 5 meses en Euskadi, y dejan en la indefensión a quienes llegan a nuestros territorios¹¹. Y dejan en la indefensión generada, porque se hace depender de nuevo de la documentación cualquier acceso a un sistema de acogida estatal que se ha demostrado insuficiente¹² y ajeno a los intentos de acogida autonómicos.

Todo ello refleja el reparto competencial del Estado de las autonomías español y merma cualquier esfuerzo por generar un sistema propio de acogida bien articulado (que reúna todos los instrumentos y herramientas que se han ido desarrollando en estos años) en Euskadi donde nos podamos encontrar administraciones, organizaciones, movilización ciudadana. Y esto, que hace que quienes se encuentran con sus derechos vulnerados pasen a situaciones de exclusión, es un caldo de cultivo social que favorece la permeabilidad en la sociedad de discursos en contra de la acogida de personas extranjeras que ya han calado en otros países europeos con más virulencia aún que en nuestro país.

Perdimos la oportunidad de cambiar el imaginario colectivo tras la movilización social que se produjo durante la crisis de Ucrania. La comunidad internacional activó una directiva dormida durante décadas que permite dar una respuesta solidaria a las crisis mundiales. A nivel interno, la capacidad de coordinación y de respuesta colectiva volvió a quedar en la excepcionalidad, en lugar de generar un modelo de acogida de aplicación para todas las personas y capaz de mantener la respuesta ciudadana en términos positivos de incorporación de quienes llegan a nuestras ciudades y pueblos. Caímos en el manifiesto error de crear categorías de personas refugiadas, y aún hoy, dos años después del inicio de la guerra de Ucrania, lo mantenemos. Con posterioridad, se han articulado políticas aún más restrictivas (a nivel europeo, sí, pero la política de asilo se construye en cascada, a partir de normativa internacional y con un peso fuerte de dinámicas sociales internacionales y europeas).

11 Esto vulnera, ya desde el inicio, los derechos vinculados a la solicitud de protección internacional y recogidos en el artículo 18 de la Ley de Asilo, a) *ser documentadas como solicitantes de protección internacional*. Tampoco facilita las “condiciones de acogida” de las que habla el artículo 30 de la Ley de Asilo y que en Euskadi se cubren y se trabajan en el marco de las medidas autonómicas adoptadas, con el conflicto competencial ya mencionado.

12 Ver Defensor del Pueblo (2016). El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida. Madrid, disponible en https://www.defensordelpueblo.es/wpcontent/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf [Consultado el 20/04/2024]



Veinte años después los retos siguen siendo enormes, muchos de ellos todavía se mantienen tras estas dos décadas. Las personas refugiadas y migrantes necesitan de vías legales y seguras que les permitan ponerse a salvo. Sigue siendo una asignatura pendiente el acceso al procedimiento, dado que sin procedimiento no hay derechos. Atendiendo a los contextos actuales, es necesario revisar los motivos y los agentes de persecución, e interpretar de manera más flexible y solidaria la normativa existente. No se cuenta con una política efectiva de reasentamiento y hay que seguir trabajando en el fortalecimiento de las políticas de acogida, en toda su complejidad.

Llevamos muchos años sin atender las necesidades de las personas refugiadas de manera real e integral. Las políticas internacionales siguen construyéndose en términos de defensa y seguridad. Los datos priman frente a la realidad que viven los pueblos, las familias, las personas. La política del castigo ante quien huye de la violencia se refuerza.

En Euskadi necesitamos seguir trabajando para dotarnos de un modelo de acogida basado en los derechos humanos de las personas, desde lo concreto pero conscientes de que la asunción de competencias es lenta y limita también la capacidad de toma de decisiones. Y se hace necesario seguir trabajando no con las personas refugiadas como una categoría única, homogénea, sino desde la singularidad. Tenemos un reto incorporando nuevas interseccionalidades que no hemos sabido ver y si bien tratamos de ofrecer respuestas al colectivo joven, las niñas, niños y adolescentes siguen siendo tratados como parte de la familia y no desde su individualidad y con los derechos que protegen a la infancia en términos de derechos de calidad.

Iniciaba este artículo señalando que hablar de refugio es hablar de personas. Como cierre, añadiría que hablar de refugio es hablar de dignidad, de las personas a quienes hemos tenido la inmensa fortuna de acompañar, con las que hemos compartido tiempo, sinsabores y victorias y de las que hemos aprendido tanto. Hablar de refugio es hablar de los cientos, probablemente miles de personas que han llegado hasta nuestras oficinas, que han sido acogidas en nuestros recursos. Hablar de refugio es hablar de H.A., activista saharauí condenado a cadena perpetua por el Reino de Marruecos quien vio denegada su solicitud de protección hasta que, finalmente, tras años de procedimiento y recurso ante la Audiencia Nacional, pudo ser protegido. Hablar de refugio es hablar de J.C. V., también activista, colombiano, quien pudo participar en las ya lejanas en el tiempo negociaciones entre el gobierno de Colombia y la insurgencia en el Caguán. Es hablar de A.S., argelina, una de las primeras mujeres protegidas por violencia de género en España; de G.H, nacional de Pakistán, cristiano, refugiado, que esperaba en Euskadi angustiado la llegada de su esposa y de sus tres hijas mientras sabía que la urgencia apretaba puesto que la vida de éstas corría peligro en su país. Hablar de refugio es hablar de F.L., refugiado ruandés en Kenia, donde la vida se le hacía insoportable, que solicitó protección en España y tras décadas separados pudo reunirse con su familia, refugiada en Australia. Es pensar en H.A., primer polizón aéreo en el estado, egipcio, homosexual, que fue devuelto a su país de origen a pesar del



riesgo que allí corría. Es hablar de Mohamed, de Alicia, de Yassine, de Jose Andrés... de todas ellas y de muchas más personas que buscan en nuestro país poder tener una opinión política libre, o no tenerla, de profesar una religión o ninguna, de no ser odiados por el color de la piel, de poderse mostrar afectivamente en libertad. Hablar de refugio es hablar de eso y de mucho más.

Bibliografía

ACNUR (junio 2023). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2022*. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics>

Arateko (2020). *La situación de las personas refugiadas en la CAP*. Colección Derechos Humanos "Juan San Martín".

Defensor del Pueblo (2016). *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. Madrid. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf

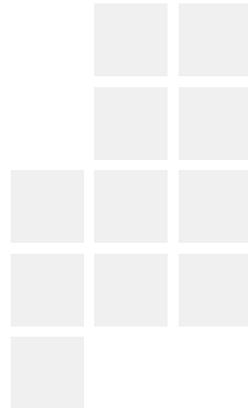
Instrumento de 22 de julio de 1978, de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967 (BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978. Corrección de errores en BOE núm. 272, de 14 de noviembre).

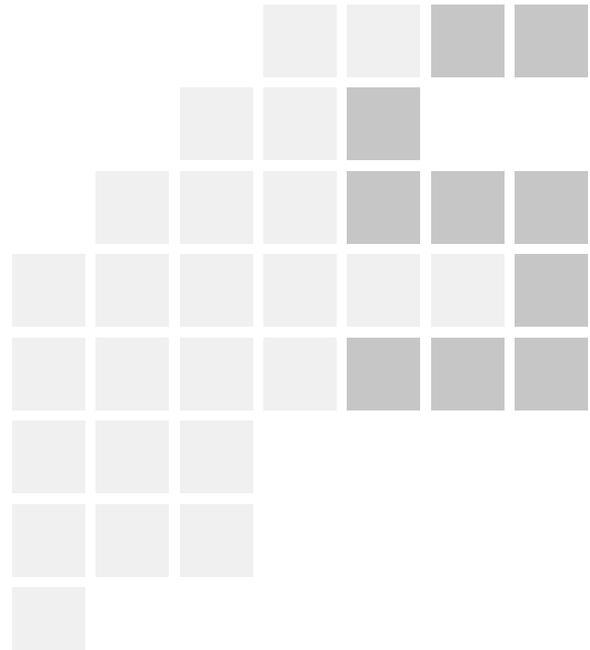
Izaola Argüero, Amaia (Coord.) (2022). *Euskadi es un refugio: los derechos humanos y su universalidad ante el reto de los desplazamientos forzados*. Madrid, Los Libros de la Catarata.

Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica (2024). *Asilo en cifras 2023*. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/gl/archivos-ydocumentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones/publicaciones-descargables/publicaciones-periodicas-anuarios-y-revistas/asilo-en-cifras/>

Pacto Mundial sobre Refugiados, adoptado por la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/media/pacto-mundial-sobre-los-refugiados-cuadernillo-nota-introductoria-de-la-oficina-del-alto>

Recomendaciones del Defensor del Pueblo. Disponibles en: <https://www.defensordelpueblo.es/recomendaciones-y-sugerencias-y-otras-actuaciones-ilustrativas/>





Barómetro de actitudes hacia la inmigración: una perspectiva a lo largo del tiempo

Julia Shershneva Zastavnaia
Larraitz N. Zumeta Sánchez
Taide Arteta Esnal

Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Introducción

La medición de las actitudes hacia la inmigración es fundamental, ya que nos aporta el conocimiento sobre las posturas de la población que, a su vez, permite explicar su predisposición al comportamiento y apertura, medir el clima de la convivencia, así como planificar mejor las acciones y estrategias con el objetivo de consolidar la cohesión social y combatir la xenofobia y racismo.

Para ello, Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración cuenta con una herramienta que permite dar respuesta a este objetivo: el Barómetro sobre actitudes, creencias y percepciones hacia la inmigración. El Barómetro es un sondeo anual que realiza Ikuspegi desde 2004 con el fin de conocer mejor la opinión de la población vasca sobre el fenómeno de la inmigración en Euskadi, realizar una comparativa temporal. Se trata de una encuesta presencial domiciliaria a 1.200 personas, con base en un muestreo estratificado por cuotas según el tamaño del hábitat, la edad y el sexo.

El primer estudio se realizó en 2004 y sirvió de punto de partida para consolidar la encuesta que desde 2007 se ha realizado de manera anual. Ese primer sondeo pretendía dar respuesta a la creciente necesidad de conocer mejor el fenómeno migratorio, que en aquella época era un fenómeno en auge, aunque su peso relativo era muy reducido. La necesidad de obtener esta información tenía que ver con la inexistencia de estudios en la CAE que indagasen sobre las actitudes de los vascos y las vascas. Las investigaciones más generales a nivel estatal presentaban limitaciones para trabajar y ofrecer resultados específicos sobre la realidad autonómica. Es en ese contexto en el que se decide abordar esta necesidad de información fiable desde una perspectiva combinada: que incluya desde la perspectiva de la sociedad mayoritaria hasta la población de origen extranjero, pero también, sondeos, entrevistas y grupos de discusión con diferentes agentes claves.

En este sentido, el Eurobarómetro del EUMC (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia), la Encuesta Social Europea y los Barómetros del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) sirvieron como base para el Barómetro de actitudes y percepciones hacia la inmigración en Euskadi. Y al mismo tiempo, el diseño del cuestionario del primer Barómetro vasco fue contrastado con los movimientos sociales, ONGs (Organización No Gubernamental), sindicatos, así como representantes políticos con el fin de recoger e incorporar otras propuestas y sugerencias. Así llegamos hasta el Barómetro actual, este se basa, fundamentalmente, en encuestas previas realizadas a nivel estatal y europeo que preguntan por las actitudes hacia la inmigración y, en el conocimiento propio generado a lo largo de muchos años de trayectoria que permitieron incorporar y mejorar otros aspectos.

En estas dos décadas, 17 rondas del sondeo en Euskadi dan cuenta de la evolución de la percepción de la sociedad vasca hacia la inmigración en diferentes aspectos y dimensiones. En este capítulo se pretende analizar los cambios más relevantes que se han producido en las actitudes hacia la inmigración en diferentes contextos y momentos socioeconómicos. Para ello, analizaremos los datos del Índice de Tolerancia como indicador sintético de las actitudes hacia la inmigración, ya que, por un lado, resume las percepciones de la sociedad vasca ante el fenómeno y permite una comparativa temporal, pero, por otro lado, ayuda a detectar tipologías y grupos de personas en función de sus posturas.

Cronología del Índice de Tolerancia (2007-2023)

La medición de las actitudes hacia la inmigración supone un reto en las ciencias sociales, ya que es un fenómeno muy complejo al tratarse de un tema sensible en la sociedad. Esta complejidad requiere de uso de unas herramientas más sofisticadas como los indicadores indirectos de xenofobia y rechazo, que ayudan a aproximarse a las verdaderas posturas de las personas minimizando el sesgo de la deseabilidad social

(Cea D'Áncona, 2009). Con este objetivo, el Barómetro cuenta con un cuestionario muy amplio que permite recoger información de diferente naturaleza. Sin embargo, para tener una visión global, es útil contar con un indicador sintético que resuma toda la información, y, en este sentido, el Índice de Tolerancia responde a este objetivo.

El Índice de Tolerancia es una herramienta diseñada sobre la base de diez indicadores clave que capturan las dimensiones más relevantes de las actitudes hacia la inmigración. Su análisis en el tiempo ofrece una perspectiva valiosa sobre cómo el núcleo de las actitudes de la sociedad vasca hacia las personas y la población de origen extranjero han cambiado en estos años, y si estas son sensibles o han recibido el impacto de los eventos socioeconómicos, las crisis humanitarias y los acontecimientos históricos más significativos ocurridos en estos años.

Para construir por primera vez el Índice de Tolerancia¹ se seleccionaron 40 variables del primer barómetro, agrupadas en 10 áreas temáticas, con una puntuación de 0 a 10 puntos cada una. Es decir, al agregarlas en una sola cifra, esta posicionaría la puntuación en una escala de 0 y 100 puntos, donde 100 puntos representaría la postura más abierta y tolerante, mientras que 0 puntos manifestarían el más fuerte rechazo e intolerancia ante las personas migrantes o de origen migrante. En el año 2008, se incorporaron 22 variables más, así que desde ese año el Índice de Tolerancia cuenta con unas 62 variables. Aún con más variables se ha mantenido la estructura con 10 áreas, pero con mayor robustez, consistencia y fiabilidad. Este índice se ha mantenido hasta hoy día, con pequeñas variaciones de los algunos ítems.

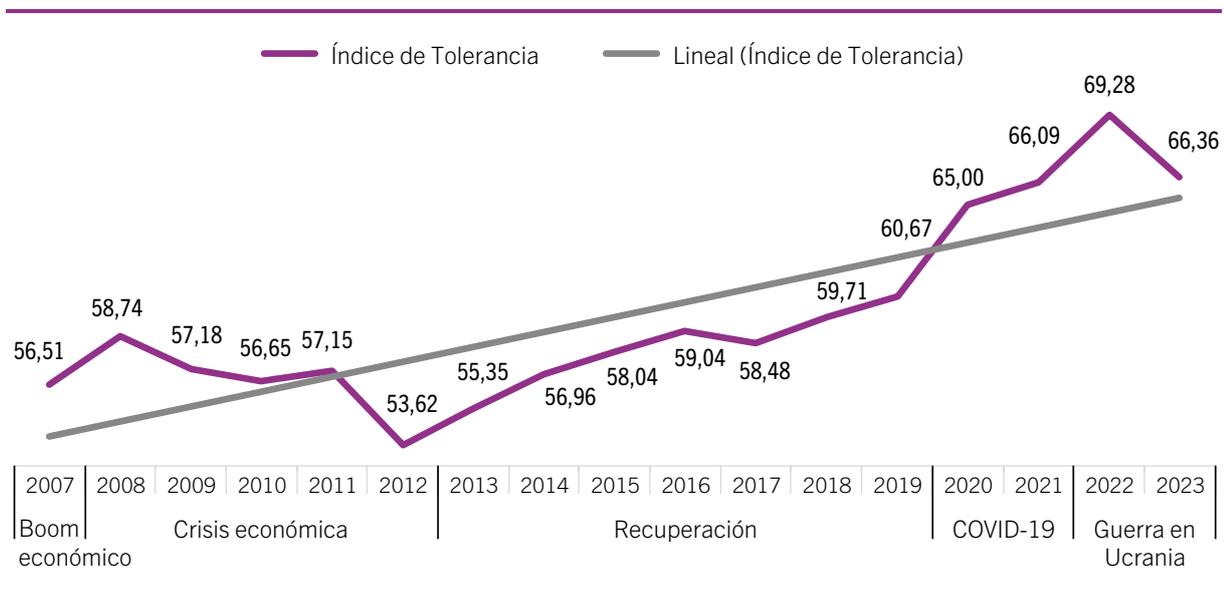
Los aspectos que abarca el Barómetro, y con los cuales se estima el Índice de Tolerancia incluyen la percepción subjetiva de su volumen, la inmigración como problema social (opinión pública) y personal (afectación privada), los efectos de la inmigración extranjera sobre la economía vasca, la cultura y la sociedad, la convivencia cotidiana y los modelos de convivencia deseables, la presencia de estereotipos negativos asociados a la población inmigrante de diferentes orígenes, la opinión sobre el acceso a derechos y servicios de la población extranjera (participación en el estado del bienestar), la relación entre personas y colectivos de distintos orígenes y la intensificación de los intercambios. También abordan la posición que debe adoptar nuestra sociedad en cuanto a políticas de inmigración. Estas valoraciones, a su vez, se agrupan en las siguientes áreas: percepción de volumen, percepción de problema, efectos sobre la economía, efectos sobre la sociedad vasca, política de inmigración, efectos totales, modelos de convivencia, estereotipos, acceso a derechos y espacios de relación.

El Gráfico 1 resume la evolución del índice a lo largo de estos casi veinte años. Como se observa, el índice ha oscilado desde 53,62 hasta 69,28 puntos, situando a la sociedad

¹ En el Anuario de la Inmigración en el País Vasco 2010, elaborado por Ikuspegi y coordinado por Gorka Moreno y Xabier Aierdi, se explican con más detalle las características de los distintos Barómetros, así como la elaboración de un Índice de Tolerancia que resume la amplia información obtenida en ellos.

vasca en una postura intermedia, aunque con algunas variaciones. El punto de partida del barómetro en el año 2007 coincide con un ciclo de crecimiento económico, la necesidad de mano de obra y un aumento en la llegada de personas de origen extranjero. La población migrante residente en la CAE apenas rondaba el 5% y la sociedad vasca empezaba a vislumbrar aspectos derivados de la transición hacia una “sociedad receptora” con mayor diversidad cultural.

GRÁFICO 1. CRONOLOGÍA DEL ÍNDICE DE TOLERANCIA, PUNTUACIÓN MEDIA



Fuente: Ikuspegi. 2023

Así, en 2007, el Índice de Tolerancia se situó en 56,51 puntos sobre 100; es decir, “un aprobado justito” con amplio margen de mejora. En 2008, la puntuación aumentó ligeramente a 58,74, reflejando una mejora en las actitudes de la población vasca hacia la inmigración, justo antes del estallido de la crisis financiera mundial en el último trimestre de ese año. Sin embargo, a partir de 2009 y hasta 2012 se observa una fase en la que el Índice de Tolerancia desciende, llegando a su mínimo histórico (53,62 puntos) en 2012.

Este periodo coincide con la crisis económica global que impactó fuertemente en la economía vasca y cuyos efectos empezaron a sentirse con mayor intensidad precisamente en los años 2011-2012, con el aumento del desempleo y la incertidumbre económica, recortes en diferentes sectores y percepción de inestabilidad. Esta situación tuvo un impacto importante en las actitudes y percepciones hacia la población inmigrante, que se tradujo en la expansión de estereotipos negativos y reforzamiento de posiciones intolerantes. El ambiente de desconfianza, inseguridad ante el futuro y la sensación de escasez de recursos y empleo sitúa a las personas migrantes extranjeras en el centro del debate sobre la competencia por los recursos y son proyectadas como una

amenaza al bienestar social, en lugar de reconocerlas como parte integral, necesaria y valiosa de la sociedad. Esta percepción de amenaza puede ser aún mayor en las personas de los sectores menos favorecidos. Teorías de las relaciones intergrupales aportan explicación a este fenómeno. La Teoría del Conflicto Grupal Realista (Campbell, 1965; Sherif, 1966) que indica que la competencia grupal percibida produce esfuerzos para reducir el acceso de otros grupos a los recursos y el Modelo de la Amenaza Intergupal (Stephan y Stephan, 2000) sugiere que la percepción de amenaza sobre los recursos del grupo de pertenencia o endogrupo, ya sea real o simbólica, puede aumentar las actitudes negativas hacia las personas que son identificadas como integrantes de otros grupos (exogrupos).

A partir de 2013 las posiciones de la sociedad vasca hacia la inmigración se vuelven más favorables, lo que se refleja en el paulatino crecimiento del índice, que subió a 55,35 puntos en 2013, que coincide con la recuperación económica gradual, mejora de las tasas de empleo y una mayor estabilización de la economía. Esta tendencia ascendiente, con algún altibajo en 2017, continuó hasta 2019 (60,67 puntos).

La llegada de la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020 tuvo un impacto significativo a todos los niveles, repercutiendo de manera significativa en las relaciones entre personas y socavando la seguridad sociosanitaria. Sin embargo, a diferencia de las crisis anteriores, la solidaridad y empatía generadas durante la crisis sanitaria impulsaron el índice hasta 65,00 puntos, -el incremento más alto en toda la serie-, y que continuó creciendo en 2021 aumentando a 66,09 puntos.

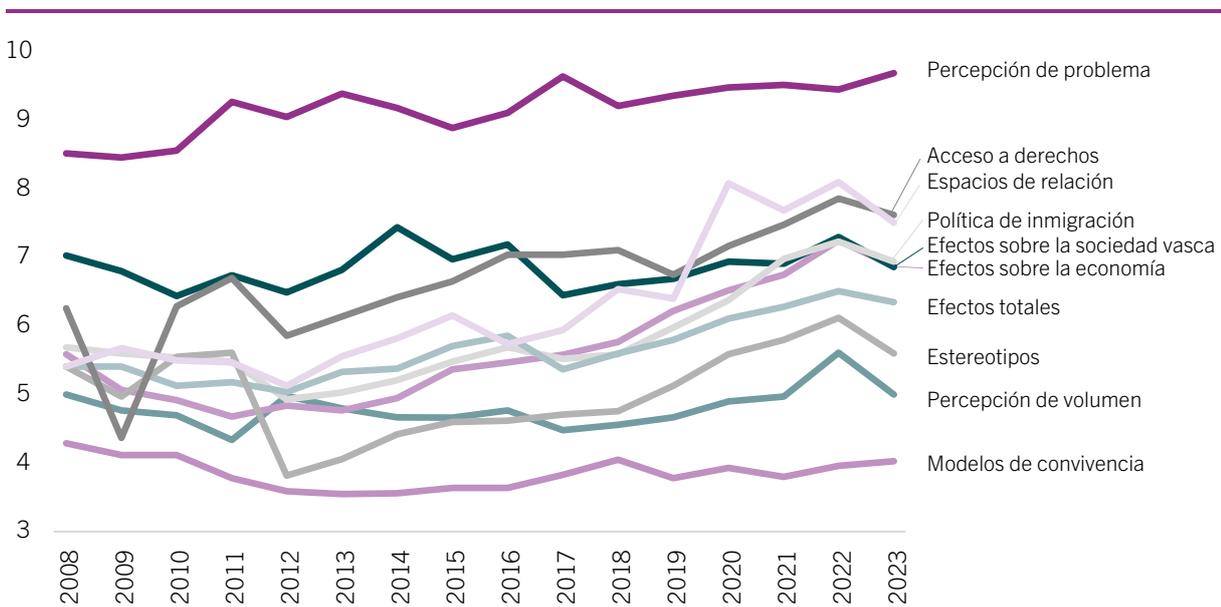
El siguiente año, 2022, fue marcado por otra situación excepcional: la guerra de Ucrania y la importante crisis humanitaria provocada. La solidaridad con la que la sociedad vasca respondió ante esta situación explica la subida del índice a 69,28 puntos. Su máximo histórico. Es un fenómeno paradigmático, ya que, si bien estamos encadenando crisis los últimos tres años, esta circunstancia no viene acompañada de una caída en la tolerancia, sino todo lo contrario. En este año, las encuestas y la recogida de la información se han realizado en medio de la crisis humanitaria de refugiados ucranianos, con lo que este dato refleja más la respuesta de la sociedad vasca a una situación concreta que ante los migrantes residentes en Euskadi. La prueba de ello es la bajada de la puntuación del índice en el año 2023, cuando una vez superada la pandemia y tras el impacto inicial del conflicto bélico, el índice se situó en 66,36 puntos, posicionándose en la tendencia previa a la crisis de 2022.

Evolución de las áreas del Índice de Tolerancia

La observación temporal de las áreas que componen el Índice de Tolerancia nos permite identificar los aspectos y variables más sensibles a los eventos históricos, pero también detectar qué indicadores se mantienen estables o con pequeñas variaciones,

mostrando una tendencia constante a pesar de los cambios contextuales. El análisis entre 2008 y 2023 revela tendencias interesantes en las percepciones y actitudes hacia las personas migrantes de origen extranjero coincidentes con los efectos de los eventos socioeconómicos significativos. El Gráfico 2 refleja la evolución de las puntuaciones medias cada área del índice por año entre 2008 y 2023.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LAS ÁREAS DEL ÍNDICE DE TOLERANCIA, PUNTUACIONES MEDIAS



Fuente: Ikuspegi. 2023

La primera área para analizar es la Percepción de Volumen de población de origen extranjero. Se trata de un indicador que mide el sobredimensionamiento del fenómeno migratorio, que es una medida indirecta del rechazo y xenofobia. Las investigaciones previas demuestran que las actitudes hacia las minorías no tienen tanta relación con su volumen real, sino con la percepción de este (Citrin y Sides, 2008). Así, la percepción de la inmigración como un problema varía en función del grado de tolerancia de la sociedad, más allá de los datos estadísticos objetivos sobre el volumen de personas de origen extranjero (Gorodzeisky & Semyonov, 2019).

En clave evolutiva, la percepción del volumen se encuentra entre las dimensiones relativamente estables en el tiempo y, a pesar de los cambios macroeconómicos y sociodemográficos, se ha mantenido entre 4,6 (2014) y por debajo de 5,0 puntos sobre 10 todos estos años, salvo en dos momentos: el primero en 2012, que coincide con la bajada general de la apertura provocada por los efectos de la crisis económica, y el segundo en 2022 afectado por la guerra de Ucrania que resultó en una mayor apertura de la sociedad en prácticamente todas las dimensiones.

Esto indica que la *Percepción del Volumen de Población Extranjera* que expresa la población de la CAE no se ajusta a la realidad según los datos del empadronamiento y es habitualmente sobreestimada. En todos los barómetros la estimación del volumen de las personas migrantes en la CAE oscila entre el 40%-68% más de lo que realmente es, independientemente de los cambios reales.

También la *Percepción de la Inmigración como un Problema* ha mostrado una estabilidad relativa a lo largo de los años, con valores altos oscilando entre 8,45 y 9,51 puntos sobre 10. Se trata de otra medida indirecta que está asociada a una mayor o menor apertura de la sociedad vasca. Este índice muestra que, si bien la llegada e incorporación de personas migrantes o de origen extranjero aparece como una preocupación relativamente estable para la población vasca, son más salientes e importantes los problemas de índole económica o política. Es un área bastante estable, con una tendencia constante de decrecimiento de la percepción de la inmigración como problema, tanto a nivel personal como de la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, el área que resume la percepción acerca de los *Modelos de Convivencia* ha permanecido con valores de apertura consistentemente bajos y con el menor grado de variación (entre 3,5 y 4,0 puntos sobre 10). Esta área supone el núcleo duro del discurso en torno a inmigración que no varía en función del contexto. En este sentido, aunque la sociedad vasca es favorable a la diversidad, se da una clara asimetría en cuanto a las atribuciones en el proceso de integración social. Hay un posicionamiento claro sobre que el esfuerzo de integración, aunque compartido, debe ser en mayor parte de la población migrante y de origen extranjero residente en Euskadi. Por último, el área relativa a los *Efectos Totales de la Inmigración en la Sociedad* también ha mostrado una relativa estabilidad, fluctuando generalmente entre 5,0 y 5,79 puntos, y con una clara tendencia hacia el crecimiento a partir de 2017.

El resto de los indicadores muestran grados de variación superiores al 20%, llegando hasta el 35% cuando se aborda el acceso de las personas migrantes a los derechos. Así, el grado de apertura en aspectos relacionados con la *Política de Inmigración*, fluctuó de 5,68 en 2008 a un mínimo de 4,92 en 2012 afectada por la crisis, para luego mantenerse en torno a 5,5 hasta la aparición de la COVID-19. La pandemia y los eventos posteriores han podido influir de forma positiva en la aceptación de políticas de inmigración más abiertas e inclusivas en los últimos años tres años, incrementándose hasta 7,22 en 2022.

El *Acceso a Derechos por parte la Población Migrante* es el indicador con mayor grado de variabilidad (35%) y, por lo tanto, el más sensible a los cambios socio económicos. La sociedad vasca valoraba positivamente en el 2008 con un 6,26 el acceso a derechos esenciales, pero la crisis y sus repercusiones impactaron cambiando esta percepción. En plena crisis económica la sociedad vasca redujo a 4,36 (2009) su apertura hacia un acceso universal a derechos de las personas migradas. Fue una bajada temporal, dado que el 2010 esta valoración ya había vuelto a estar por encima del 6 y con

una progresión ascendente, hasta superar el 7 en el 2016 y, salvo un ligero descenso en la primera fase de la pandemia (6,74 en 2019), ha seguido ascendiendo impulsado, también por la crisis humanitaria derivada de la guerra.

Por otro lado, la percepción de los *Efectos Positivos sobre la Economía* es otro índice de considerable fluctuación. Partiendo de 5,58 en 2008, descendió durante la crisis económica hasta un mínimo de 4,67 en 2011, para luego aumentar notablemente durante la recuperación económica y alcanzar un 7,24 en 2022. En tiempos de bonanza económica se observa una valoración alta y positiva del impacto de las personas migrantes residentes en Euskadi en la economía vasca; valoración que tiende a descender en las crisis económicas y su consecuente aumento de la percepción de amenaza o la competencia por los recursos (García-Muñoz y Milgram-Baleix, 2021).

Siguiendo con los *Efectos sobre la Sociedad Vasca*, los valores de apertura son altos (7,02 en 2008), pero fluctúan con el mismo patrón, de descenso durante la crisis económica y recuperación desde la pandemia hasta alcanzar 7,29 en 2022. Esto refleja una valoración cambiante sobre el impacto social de la inmigración y sus efectos en la sociedad vasca.

Con respecto a los *Estereotipos*, el grado de *Desacuerdo con los principales Estereotipos y Prejuicios* que se manejan en la sociedad, en 2008 éste era de 5,4 puntos sobre 10, bajó a 3,81 en 2012 durante la crisis económica, para luego ir mejorando gradualmente. Tras la recuperación económica, en 2019 volvió por primera vez a mostrar una puntuación superior a 5, hasta 6,11 en 2022, señalando una disminución significativa de los estereotipos negativos hacia las personas inmigrantes.

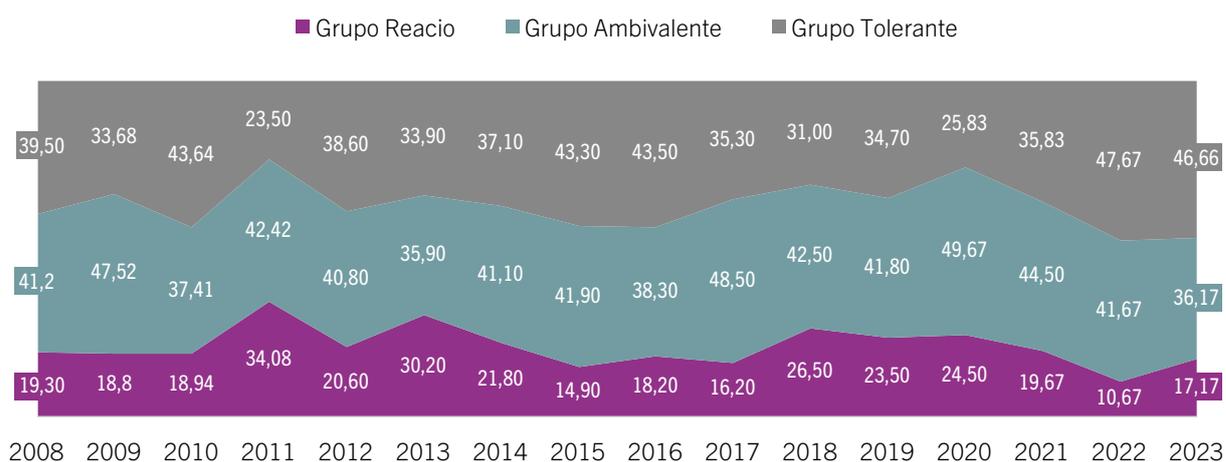
La percepción de los *Espacios de Relación* también es un indicador sensible a cambios, ya que ha variado considerablemente (30%) en función del contexto socio económico. Con una partida de 5,4 en 2008, pasó por fluctuaciones hasta 5,1 en 2012, alcanzando un máximo de 8,09 en 2022. Esto sugiere una mejora en la percepción de la integración social, el clima de convivencia y las relaciones interculturales importante en los últimos años.

Los tres grandes grupos en base a su perfil de tolerancia

Durante los años de análisis de los datos del Barómetro, la mayoría de las variables sociodemográficas, políticas, económicas y psicosociales muestran diferencias en los comportamientos respecto a la llegada de migrantes, excepto la variable de sexo y las relaciones privadas con personas migrantes de origen extranjero. Los factores que

influyen en la apertura hacia las personas migrantes extranjeras que residen en la CAE se relacionan más con características y diferencias individuales que con la categorización social. Esto nos lleva al análisis de perfiles en función de la postura personal ante la inmigración. Así, como resultado de un análisis multivariante exhaustivo², podemos diferenciar tres grandes grupos: el grupo de personas tolerantes, que siempre tiene las puntuaciones más altas en las diez áreas; el grupo de personas ambivalentes, que se sitúan en posiciones intermedias, es decir, se caracterizan por tener puntuaciones altas en algunos aspectos y menos tolerantes en otros; y el grupo de personas reacias, que presenta las puntuaciones más bajas y posiciones menos tolerantes en las diez áreas contempladas. El Gráfico 3 muestra la distribución porcentual de cada perfil de tolerancia en cada año, en el marco temporal 2008-2023.

GRÁFICO 3. ANÁLISIS TEMPORAL DE LOS PERFILES DE TOLERANCIA, DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL (%)



Fuente: Ikuspegi. 2023

Si observamos la evolución de estos grupos en base a su perfil de tolerancia (Gráfico 3), notamos que el grupo más tolerante se ha consolidado, representando entre el 35% y el 45% de la población vasca, y con una puntuación media en 2023 de 76 puntos en el Índice de Tolerancia. Por otro lado, el grupo ambivalente, el más numeroso, oscila entre el 40% y el 50% de la población, con la puntuación media de en torno a 63-65 puntos. Finalmente, el grupo reacio ha tendido a la baja en los últimos años, situándose por debajo del 20%. Este grupo parece consolidar sus posiciones en torno a los 40-45 puntos en el Índice de Tolerancia.

En el análisis de las tendencias generales de la distribución de los grupos en base a su perfil de tolerancia se observan ciertas fluctuaciones. Durante el período de mayor

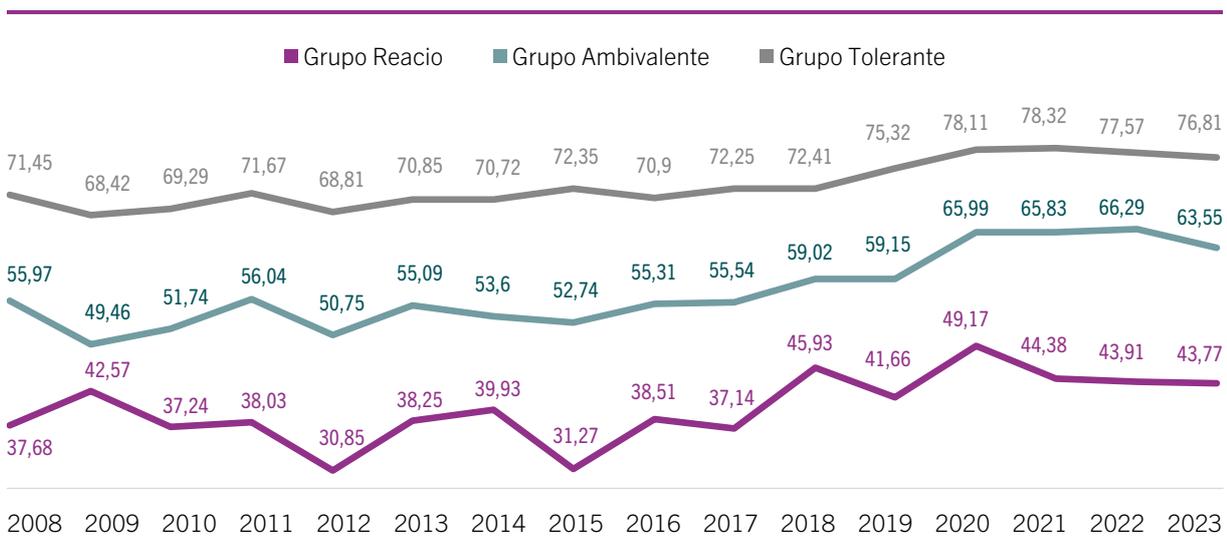
² Para más detalles, ver Ikuspegi (2023). *Barómetro de percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero*. UPV/EHU.

impacto de la crisis económica (2011-2013), la movilidad entre los perfiles de tolerancia fue evidente. El grupo de personas reacias a la llegada e incorporación de personas migrantes extranjeras a la sociedad vasca creció, alcanzando su punto álgido en 2011, donde 3 de cada 10 personas se mostraban reacias (34%). También aumentó el perfil de personas ambivalentes siendo 4 de cada 10 personas (42,4%), a la vez que se redujo el perfil de las personas más tolerantes, siendo sólo 2 de cada 10 personas (23,5%), -su mínimo histórico-. Así, el impacto de la crisis en la sociedad vasca provocó un efecto de cascada en la distribución de los grupos. En los años siguientes, hasta 2018-2019, considerado el año de recuperación económica, los grupos de perfil tolerante aumentaron, ambivalente se consolidaron, mientras que el grupo de personas más reacias descendió progresivamente.

Evolución de las puntuaciones de los grandes grupos en base al perfil de Tolerancia

En el Gráfico 4 se representa la distribución temporal de las puntuaciones medias para cada uno de los perfiles de tolerancia en cada año, en el marco temporal de estudio (2008-2023). Pese a los cambios en la distribución de porcentajes en los grupos de población según su postura ante las personas migrantes extranjeras, las puntuaciones medias en tolerancia de los tres perfiles (tolerantes, ambivalentes y reacias) han aumentado, sobre todo desde 2016.

GRÁFICO 4. TENDENCIAS DE LOS PERFILES DE TOLERANCIA, PUNTUACIONES MEDIAS



Fuente: Ikuspegi. 2023

El grupo que representa el perfil de personas más tolerantes partió de una puntuación de 71,45 sobre 100 (2008). Entre 2009 y 2012, no superó la barrera de 70 (salvo en mostrando una ligera mejora en 2011, con 71,67 puntos, a pesar del impacto inicial de la crisis). En 2013, superó dicha barrera, alcanzando un 70,85 y durante los siguientes cinco años ha ido ascendiendo progresivamente, mostrando una consolidación en las actitudes tolerantes (72,41 puntos en 2018). La llegada de la pandemia de la COVID-2019 coincide con el incremento de la apertura y tolerancia (75,32 puntos; + 2,91). En 2021, la puntuación alcanzó su mayor pico histórico (78,32). En los años 2022 (77,57) y 2023 (76,81), los valores han sufrido un ligero reajuste, posiblemente a la sensación de haber superado la situación de emergencia. La actitud de las personas de este grupo hacia las personas migrantes extranjeras residentes en Euskadi ha sido durante estos años altamente tolerante y, además, esta se ha intensificado antes las situaciones de crisis humanitaria y sanitaria colectiva.

El grupo de personas con perfil ambivalente muestra un recorrido muy similar, casi paralelo, pero en rango de puntuaciones medias de tolerancia que oscilan desde 49,5 y 66. Parte en 2008 con una puntuación de 55,97, decae hasta 49,46 en el 2009, e inicia la recuperación hasta el 2011 (56,04). Durante los años del impacto de la crisis económica fluctúa levemente y se mantiene por debajo de 56, mostrando cierta estabilidad hasta el 2017. En 2018, aumenta significativamente hasta 59,02 y se mantiene en el 2019, remarcando cierta estabilidad en las actitudes ambivalentes. Sin embargo, con la llegada de la pandemia, todo cambia y en 2021, aumenta hasta 65,83 (+6,68), y en 2022 con la declaración de conflicto bélico en Europa, la puntuación sube ligeramente a 66,29, manteniendo una tendencia positiva.

Por otro lado, las dinámicas del grupo compuesto por las personas de perfil reactivo son diferentes y muestra mayores fluctuaciones en un rango de puntuaciones de tolerancia de 30,85 a 49,17, hacia las personas migrantes de origen extranjero que residen en Euskadi. En 2008, el grupo reactivo comienza con una puntuación de 37,68, reflejando una actitud intolerante. Ésta mejora en 2009 hasta 49,46 acompañado por la bonanza, pero en 2010 desciende (38,03) y cae en picado hasta tocar fondo en 2012 (30,85). Fluctúa en este intervalo, con otra caída en 2015. En 2018, aumenta significativamente (45,93; +8,79), y supera una puntuación de 40 por primera vez desde el 2009. Sin embargo, en 2019, año de arranque de la pandemia el indicador de apertura de este grupo vuelve a descender más de 4 puntos (41,66; -4,27). En 2021, aumenta a 44,38 (+2,72), posiblemente tras los primeros visos de superación de la pandemia. Este grupo, aumenta sus puntuaciones medias coincidiendo con los tiempos de bonanza y recuperación, pero no supera el aprobado en tolerancia (< 50).

Conclusiones

Los datos acumulados en estos casi veinte años de medición de las actitudes hacia la inmigración en Euskadi arrojan una serie de evidencias. Por un lado, podemos afirmar que la sociedad vasca en general se caracteriza por una postura abierta y tolerante, aunque con un margen de mejora importante. En general, la inmigración no es percibida como problema central entre la sociedad vasca. Al mismo tiempo, no se observa que haya una polarización entre la sociedad vasca en esta cuestión, es decir, no observamos grupos o colectivos con posiciones, opiniones y actitudes extremas ante las personas migrantes de origen extranjero.

La evolución del Índice de Tolerancia en Euskadi de 2007 a 2023 está influenciada por las apreciaciones derivadas de los contextos sociodemográficos y las dinámicas económicas. En períodos de prosperidad económica, las actitudes hacia la inmigración tienden a ser más positivas o altas, mientras que en fases de crisis se asocian con pérdida de confianza y menor tolerancia hacia las personas migrantes extranjeras (García-Muñoz y Milgram-Baleix, 2021). Principalmente, en aquellas personas vascas que consideran que la llegada de personas migrantes extranjeras es una posible amenaza para su seguridad laboral y económica (Kovacic y Orso, 2023); es decir, la intolerancia hacia las personas migrantes se incrementa, entre otros aspectos, por la percepción de competencia o amenaza, realista o simbólica, del acceso y distribución de los recursos.

Por otro lado, en períodos de crisis sanitarias y/o humanitarias en Euskadi, como son la pandemia de la COVID-19 y la respuesta social solidaria que activó aumentó sustancialmente la apertura hacia la inmigración en los últimos años, aupado aún más por la empatía y la solidaridad activada por el conflicto bélico en Ucrania. Estos años, más allá del impacto de estos eventos, se puede observar que la sociedad vasca se caracteriza por avanzar, paso a paso, hacia una mayor aceptación y tolerancia hacia las personas de origen migrante. En definitiva, la sociedad vasca se enriquece con la diversidad y las experiencias que aportan las personas inmigrantes. Así, su presencia es clave para construir una sociedad más dinámica y fortalecer el bienestar social.

En este sentido, el análisis de los indicadores que componen el Índice de Tolerancia en Euskadi entre 2008 y 2023 revela tendencias interesantes en las percepciones y actitudes hacia la inmigración, vinculadas a eventos socioeconómicos significativos. Algunos aspectos de este índice son la percepción sobre el volumen y el problema de las personas de origen migrantes en la CAE, los modelos de convivencia y los efectos totales son poco sensibles y apenas se ven afectados por estos acontecimientos. En este caso han mantenido más constantes en el tiempo. Por otro lado, los índices que han mostrado mayor sensibilidad son aquellos relacionados con los efectos económicos, el acceso a derechos, estereotipos, efectos sobre la sociedad vasca y espacios de relación. En estos índices coincide el momento histórico y las condiciones socioeconómicas con la variabilidad en sus puntuaciones, mostrando una sensibilidad

significativa a los cambios contextuales. Es fundamental recordar que las crisis económicas y la percepción de competencia o amenaza han sido sistemática e históricamente utilizadas para promover actitudes de dominación y exclusión social. Estas dinámicas han afectado y afectan de manera desproporcionada a las comunidades más vulnerables; las personas racializadas, las que se encuentran en situación de pobreza y las mujeres (Harvey, 2005).

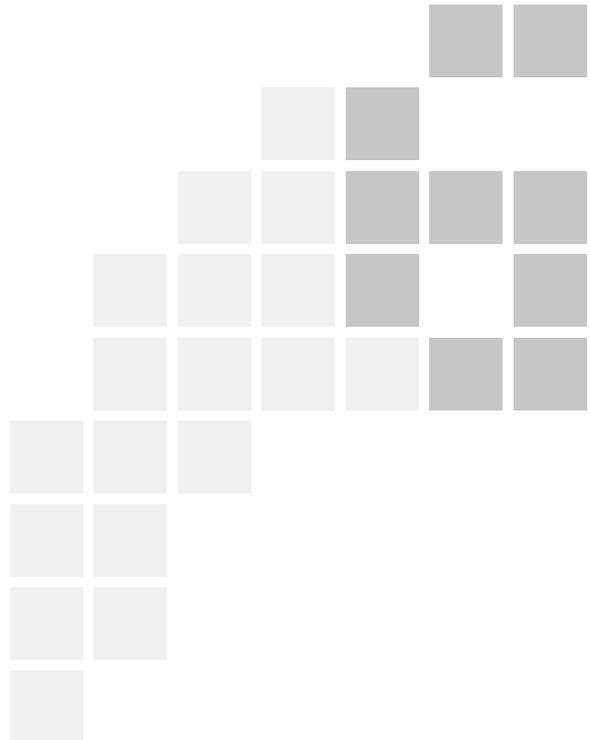
La tendencia general sugiere una mejora en la aceptación y valoración positiva hacia las personas migrantes o de origen migrante en la sociedad vasca, especialmente en los últimos años. Esto podría atribuirse a un proceso de maduración de la sociedad vasca como sociedad receptora joven, que muestra una progresiva adaptación a su nueva condición y una mayor apertura a la diversidad cultural. Además, cabe destacar la labor comunitaria de la estrategia de lucha contra los rumores y estereotipos desplegada en Euskadi en los últimos diez años, así como la apuesta institucional por una política inclusiva.

La evolución de las puntuaciones en tolerancia para cada uno de los grupos (tolerante, ambivalente y reacio) muestra fluctuaciones significativas en el tiempo coincidiendo con los eventos socioeconómicos más relevantes. El grupo de personas más tolerantes ha ido aumentando constantemente en su puntuación, es decir, siendo cada vez un poco más tolerante, especialmente durante los años de recuperación económica y la pandemia. El grupo ambivalente ha mostrado una tendencia similar y ha ido aumentando su nivel de tolerancia, especialmente en los años recientes. Es cierto que este grupo ha destacado como el grupo más numeroso, pero también en la mejora de su grado de tolerancia; es decir, el grupo de personas ambivalentes son más tolerantes hoy que en los primeros años de medidas (2008-2010), aunque se siga moviendo entre “luces y sombras”. El grupo de personas menos tolerantes, aquellas con actitudes reacias hacia las personas migrantes o de origen migrante, ha mostrado más variabilidad en su nivel de tolerancia o en su caso “intolerancia”, fortaleciendo una posición reacia aún más durante el impacto de la crisis económica. Sin embargo, en los últimos cinco años coincidiendo con la recuperación económica y las diversas crisis sanitarias y humanitarias han mejorado algo su escaso grado de tolerancia hacia nuestras convecinas y convecinos de origen migrante.

Finalmente, cabe destacar que la sociedad vasca es cada vez más consciente de que la cuestión migratoria es un fenómeno estructural y global. En este sentido, reconoce que las personas de origen extranjero seguirán llegando y que su aportación seguirá siendo una parte integral y valiosa de la sociedad vasca. Al mismo tiempo, aunque a un ritmo diferente, los principales rumores y estereotipos pierden su fuerza y la simpatía hacia la inmigración va en aumento. No obstante, es importante subrayar que estos logros son extremadamente frágiles, y siempre existe el riesgo de retroceso que debemos evaluar y vigilar de cerca. El endurecimiento de los discursos racistas y crecimiento de la extrema derecha son una clara prueba de ello.

Bibliografía

- Campbell, Donald (1965). Ethnocentric and other altruistic motives. In D. Levine (Ed.), *Nebraska symposium on motivation* (pp. 283-311). University of Nebraska Press. ISBN: 9780803206002.
- Cea D'Ancona, María Ángeles (2009). La compleja detección del racismo y la xenofobia a través de encuesta. Un paso adelante en su medición. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)*, 125, 13-45.
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2872574.pdf>
- Citrin, Jack y Sides, John (2008). Immigration and the imagined community in Europe and the United States. *Political Studies*, 56(1), 33-56.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2007.00716.x>
- García-Muñoz, Teresa María y Milgram-Baleix, Juliette (2021). Explaining attitudes towards immigration: The role of economic factors. *Politics and Governance*, 9(4), 159-173. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i4.4487>
- Gorodzeisky, Anastasia y Semyonov, Moshe (2019). Perceptions and misperceptions: actual size, perceived size and opposition to immigration in European societies. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(3), 612–630.
<https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1550158>
- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press eBooks.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780199283262.001.0001>
- Ikuspegi (2023). *Barómetro 2023. Actitudes hacia la inmigración extranjera*. UPV/EHU.
https://www.ikuspegi.eus/files/publicaciones/129_3.pdf
- Kovacic, Matija y Orso, Cristina Elisa (2023). Who's afraid of immigration? The effect of economic preferences on tolerance. *Journal of Population Economics*, 36(4), 1901–1940. <https://doi.org/10.1007/s00148-023-00947-z>
- Stephan, Walter G. y Stephan, Cookie White (2000). An integrated threat theory of prejudice. In S. Oskamp (Ed.), *Reducing prejudice and discrimination* (pp. 23-46). Lawrence Erlbaum Associates.
- Sherif, Muzafer (1966). *Group conflict and cooperation: Their social psychology*. London: Routledge and Kegan Paul.



Los tiempos de la estrategia antirumores: del estereotipo a las *fake news*

Zurrumurruen Aurkako Sarea / Red Vasca Antirumores

Sirimiri: llovizna muy menuda. Sinónimos: lluvia, llovizna, chirimiri, calabobos, mollina, mollizna, garúa, chipichipi, brisa, chischís, cilampa, páramo, silampa, cerecere, seresere, tapayagua, orvallo.

RAE

Zurrumurruen Aurkako Sarea/Red Vasca Antirumores: antecedentes

La red vasca antirumores -en adelante ZAS!- se presentó en 2015 en el ayuntamiento de San Sebastián y adquirió personalidad jurídica en 2019. Ahora bien, los precedentes de ZAS! los podemos rastrear en los años 2010-2011 como consecuencia de la adaptación que comenzó a realizarse de la estrategia anti rumor, una estrategia que llegó desde Barcelona¹. Las primeras reuniones que se celebraron fueron de carácter

¹ La estrategia antirumores nace en el Ayuntamiento de Barcelona en el 2010 a partir de la constatación de la importancia que la existencia de estereotipos negativos, prejuicios y falsos rumores tienen en dificultar y obstaculizar las relaciones entre vecinas y vecinos de orígenes diversos.

muy informal y las primeras acciones e iniciativas municipales se desarrollaron paralelamente a aquellas. En todo este proceso inicial, fue decisiva la iniciativa que promovió el personal técnico de inmigración de diferentes municipios, en especial el personal de Getxo y de Bilbao. Inmediatamente se fueron sumando a la estrategia el resto de municipios que contaban con un área de inmigración o diversidad relativamente consolidada junto con entidades sociales que también venían desarrollando sensibilización en este ámbito. Hay que destacar en este sentido la labor que SOS Racismo Gipuzkoa llevó a cabo en múltiples municipios y espacios en los que comenzaban a tejerse tímidamente las redes anti rumor. En un primer momento se sumó a esta corriente la entonces Dirección de Inmigración y Gestión de la Diversidad y la posterior Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario, que de la mano de BILTZEN (Servicio Vasco de Integración y Convivencia Intercultural), editó el manual de “Frena el rumor” (2012)². Con altibajos en la participación institucional, la apuesta definitiva por la estrategia anti rumor culminó, como hemos señalado, en 2015, donde se realiza la presentación pública de la red ZAS! con participación de los diferentes niveles institucionales de Euskadi y un buen número de entidades sociales.

En el interín que transcurre de 2011 a 2015 se desarrollaron iniciativas muy innovadoras junto con el formato que imperaría en los siguientes años, constituido por varias sesiones: una de carácter teórico que abordaba las dimensiones sociales tanto de las migraciones como de la construcción y producción de estereotipos vinculados a ellas. Otra sesión abordaba la dificultad del trío compuesto por estereotipos, actitudes y comportamientos y, por último, en una tercera se planteaban las destrezas y habilidades que se requerían en los procesos de interacción en los que estereotipos y rumores se generan. Todas estas sesiones se realizaban en barrios o municipios específicos sobre los que previamente se realizaba un necesario mapeo de posibles entidades y agentes sociales clave en los barrios, con los que se contactaba y a los que se invitaba personalmente a acudir y formar parte de la estrategia.

Finalmente, en otoño de 2018 ZAS! se constituyó como una asociación que agrupa -y esta es una característica que le distingue a nivel autonómico y estatal- tanto a entidades del mundo asociativo como a instituciones de ámbito local, foral y autonómico³. La constitución de esta asociación por actores tan diversos surgió con la firme convicción de consolidar y fortalecer espacios colaborativos que generasen sinergias en la prevención de la xenofobia y el racismo. Desde esta convicción ZAS! se propuso:

2 Se puede consultar en:

<https://www.educatolerancia.com/wp-content/uploads/2016/12/guia-freaelrumor-1.pdf>

3 Forman parte de ZAS!: Accem, Amekadi, Caritas, Zehar, Entretanto Entretente-Bitaratean Jolasean, Farapi, Begirune, Ellacuría, Harresiak Apurtuz, Ikuspegi, Matiz, Médicos del Mundo Moviltik, Mujeres con Voz, Sodepaz, SOS Racismo Gipuzkoa, Kolore Guztiak, Pausu Media, UNRWA Euskadi, Global Equitas, Pertosnalde y Agharas. Desde el ámbito institucional tenemos a los ayuntamientos de Barakaldo, Basauri, Bilbao, Eibar, Errenteria, Getxo, Ordizia Pasaia, Donostia/San Sebastián, Urretxu, Vitoria-Gasteiz y Zarautz. Así mismo son parte de ZAS! las tres diputaciones vascas y el Gobierno.

- a. Ser un espacio para el conocimiento y análisis de buenas prácticas en relación con la estrategia antirumores, y por extensión con la prevención y lucha contra la discriminación y la xenofobia.
- b. Generar experiencias de trabajo conjuntas y/o coordinadas (con especial atención al diseño de procesos formativos, elaboración de documentación y materiales para el conocimiento, y el desarrollo de un catálogo de acciones antirumores que pueda ser compartido en el ámbito de la red y ofrecido a cuantas entidades o instituciones pudieran estar interesadas).
- c. Propiciar un canal para la difusión y multiplicación del impacto social de las experiencias antirumores generadas en Euskadi.
- d. Incorporar a nuevos agentes sociales e institucionales con los que compartir experiencias y objetivos.

Desde aquí ZAS! ha trabajado en todo este tiempo a través de múltiples actividades que se han desplegado en tres dimensiones: discursiva, formativa y divulgativa. Así, se han elaborado múltiples materiales que se han puesto a disposición del público a través de la web (www.zas.eus), conversatorios y diálogos en pueblos y ciudades de los tres territorios, jornadas, colaboraciones con diferentes agentes e instituciones, celebración de los ZASeguna, elaboración de boletines trimestrales, podcast, videos, infografías, etc. Todo este conjunto de actividades se enmarca dentro de una serie de objetivos que dan razón de ser a la red:

- a. Desarrollar una estrategia de sensibilización social para prevenir la xenofobia y la discriminación, mejorar la convivencia y aprovechar el potencial de la diversidad sociocultural al provocar un cambio en las percepciones, actitudes y comportamientos entre la población en general y los grupos destinatarios específicos.
- b. Promover y difundir los valores y principios propios del interculturalismo y el antirracismo.
- c. Involucrar y promover el empoderamiento de un amplio espectro de entidades, instituciones y personas a título individual mediante el desarrollo de una política pública conectada al territorio y la construcción de una plataforma social cooperativa a varios niveles.
- d. Promover el pensamiento crítico y sensibilizar sobre los efectos negativos de los estereotipos, prejuicios y falsos rumores mediante la implementación de acciones innovadoras y participativas para reducirlos y desafiar las narrativas negativas en torno a la diversidad (“étnica”, cultural y/o religiosa), la inmigración, y el refugio.
- e. Influir en la agenda política y social para que se reconozca que reducir los prejuicios y prevenir la discriminación es un objetivo colectivo crucial para el conjunto de la sociedad.
- f. Ser un espacio para el conocimiento, análisis e intercambio de buenas prácticas en relación con las estrategias antirumores, y por extensión con la prevención y lucha contra la discriminación y la xenofobia.

- g. Generar experiencias de trabajo conjuntas y/o coordinadas (con especial atención al diseño de procesos formativos, elaboración de documentación y materiales para el conocimiento, y el desarrollo de un catálogo de acciones antirumores que pueda ser compartido en el ámbito de la red y ofrecido a cuantas entidades o instituciones pudieran estar interesadas).
- h. Propiciar un canal para la difusión y multiplicación del impacto social de las experiencias antirumores generales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- i. Incorporar a nuevos agentes sociales e institucionales con los que compartir experiencias y objetivos.
- j. Realizar acciones relativas a la educación para la transformación social en el ámbito de los discursos que propicien la lucha contra la discriminación y la xenofobia.

Estos objetivos siguen vigentes a día de hoy, pero no podemos sino reconocer que el contexto social y político en el que ZAS! se conformó ha cambiado sustancialmente dibujando, quizás, un escenario aún más difícil para una tarea que desde sus comienzos tildábamos de titánica. Veamos en lo que sigue estos cambios y sus efectos para la labor de ZAS!.

Cambios de contexto

Desde el comienzo en ZAS! éramos conscientes de que estrictamente no estábamos hablando de rumores, pero la denominación estrategia anti rumor prendió social e institucionalmente de tal modo que se optó por mantenerla, sabiendo que cualquier otra marca no habría logrado similar éxito. El rumor atendía a algo que toda la sociedad cree entender, mientras que el estereotipo o los procesos de alterización del “otro” requieren de explicaciones suplementarias y, a menudo, más complejas.

La credulidad crece cuando los mensajes que recibimos están cerca o concuerdan con el marco de creencias que mantenemos. Esa es la tarea gigantesca a la que se enfrenta toda la labor de desmontar visiones estereotipadas que debilitan la cohesión social. Por un lado, estas visiones suponen un ataque frontal contra los derechos humanos, pero, por otro, no hay que olvidar que es una batalla enormemente desproporcionada entre un David Social contra un Goliath Económico/Político que pretende polarizar y dividir la sociedad en dos partes muy nítidas. Una pequeña, incluida en el pleno bienestar, y una parte grande y creciente anclada en la precariedad. Es un proyecto ideológico y político, pero es sobre todo un proyecto de ingeniería social y económico.

En los primeros tiempos de ZAS! la mera mención de desactivar los rumores parecía una actividad loable porque se difundían estereotipos con los que interiormente gran parte de la ciudadanía no terminaba de estar de acuerdo tanto por experiencia como

por contacto cotidiano con el hecho migratorio. Hoy en día, independientemente de que la inmigración está siendo parte clave del cemento para la agrupación ideológica de sectores relevantes de la sociedad europea -con diferentes grados según países-, gran parte de la sociedad conoce que las lecturas simples del hecho migratorio son falsas, construidas *ex profeso* e instrumentalizadas con la intención de buscar un chivo expiatorio y poner en marcha procesos de dominación sociopolítica basados en la dualización y polarización.

En estos años hemos pasado de tratar de combatir o desactivar los prejuicios y estereotipos a sentirnos incapaces de afrontar toda la corriente de posverdad y *fake-news* que inauguran una nueva época en la que la dominación ideológica no sólo no se oculta, sino que se ejerce con absoluta desvergüenza. Obscenenamente y con cierto regodeo se hace explícita la violencia simbólica. En efecto, desde los momentos extraordinarios que vivimos con motivo de la pandemia del coronavirus, momentos en el que se conjugaron el temor, la incertidumbre, los bulos y los nuevos canales de información digital, el espacio para las mentiras y el odio, se ha ensanchado cada vez más. Esta nueva situación muestra el nivel de credulidad que mantenemos como especie humana y por tanto el riesgo al que nos vemos sometidos.

En este panorama, los objetivos de la estrategia anti rumor son tan ambiciosos y complejos que no es realista esperar que se puedan obtener de una vez por todas a través del desarrollo de una serie de acciones de sensibilización a nivel local. Con el transcurrir de estos años ya sabemos que los prejuicios y las actitudes sobre la diversidad sociocultural tienen múltiples causas y están influidas por diferentes factores, de carácter omnipresente y que se han extendido por todo el mundo.

Hay que señalar que la extensión del discurso xenófobo no es consecuencia de su sofisticación ni de su profundidad, sino más bien fruto de la banalidad y de la sustitución de la racionalidad por una lógica que exagera las emociones y se sustenta en la irreflexividad. Vivimos un tiempo en que es muy difícil que la verdad objetiva posible, la científica, pueda abrirse paso ante tanta creencia y emocionalidad. Asistimos hoy en día a una verdad científica que queda obturada o neutralizada. En este contexto, la labor de ZAS! se ha vuelto cada vez más difícil pero también más necesaria que nunca.

A pesar de que los tiempos actuales parecen demandar una actitud rápida, decidida y combativa, ZAS! no quiere renunciar a imaginarse como un sirimiri. Un sirimiri que se abre paso lentamente en un territorio poco fértil para la aceptación de las evidencias científicas. Lamentablemente, son otras certezas sociales las que tienen más éxito y contraatacan en forma de aguacero. Estas certezas no precisan en muchas ocasiones de una actitud bélica o agresiva, sino que se imponen como un “sentido común” lleno de lugares comunes, creencias no contrastadas y seguridades autoevidentes. Es la misma naturalización de las opiniones encarnada en la sociedad la que las hace resistentes, inabordables y difíciles de erosionar por este sirimiri leve, pero que necesariamente debe ser constante.

¿Hacia dónde?

Siempre hemos mantenido que la estrategia antirumores constituye el primer peldaño de una estrategia política más amplia que combate la xenofobia y el racismo. Un peldaño al que muchas veces no prestamos la suficiente atención; un peldaño que se refiere a los marcos conceptuales que como sociedad hemos naturalizado y que se nos imponen de manera pre-reflexiva e inconsciente. Es frecuente que cada vez que se da una formación anti rumor la gente solicite recetas, pero la receta por excelencia es la insistencia. Insistencia que se alimenta con autoformación y actitudes. Formación para ser conscientes de que estamos ante una tarea titánica. Y actitudes, porque, como dijo Antonio Gramsci (2023), al pesimismo de la inteligencia solo se le puede contrarrestar con el optimismo de la voluntad, de la voluntad (in) formada.

Ayer mismo recibíamos la noticia de la victoria de la extrema derecha en la primera vuelta de las elecciones francesas. En las pasadas elecciones europeas la extrema derecha y la derecha española no han dudado en utilizar la inmigración como instrumento en la contienda electoral mostrando una falta total de responsabilidad hacia su sociedad, y lo han hecho performativamente generando una realidad que anunciaban como si fuera existente y real. Decir hasta la saciedad que la inmigración está en la agenda política europea hace que la inmigración esté en la agenda política europea.

Los partidos de izquierda por su parte son, a día de hoy, incapaces de elaborar un discurso alternativo acerca del hecho migratorio y contestan impotentes a la extrema derecha tachándola de racista y apelando a unos derechos humanos que hace tiempo dejaron de provocar una reacción en la sociedad, derechos que materialmente van debilitándose para una gran parte de la población más excluida en Europa y en el mundo. Además, parte de esa izquierda es la que suscribe un nuevo pacto migratorio, el Pacto Europeo de Migración y Asilo, que reduce las garantías del derecho de asilo y refuerza las políticas de externalización de fronteras y de retorno. Y lo hace tratando de calmar a una ultraderecha europea que, lejos de sosegarse, gana terreno disparando con la inmigración como arma. Como hace muchos años adelantaba José María Ridaó (2004) el triunfo de las derechas radicales con respecto a la inclusión de la inmigración en el debate político no se gana por la acción directa de estos partidos, que también, sino por el acercamiento impotente, vergonzante y/o poco debatido de las izquierdas hacia el espacio de las derechas.

En el escenario actual explicar y trasladar la complejidad del hecho migratorio frente a las simplistas recetas de los populismos de extrema derecha compradas por los partidos de derechas y algunos medios de comunicación, es todo un reto. A esta dificultad hay que sumar la de las redes digitales que, tal y como señala Jose Ramón Ubieta (2024), con su anonimato e impunidad, aceleración e inmediatez y borrado del pasado sustentan una cultura digital del odio que conecta con la angustia de muchas ciudadanas y ciudadanos cuyos referentes culturales están en una profunda crisis.

En un contexto social y económico global en transformación en el que las actitudes hacia las personas de origen extranjero son menos receptivas, hemos de combinar la estrategia de señalar y denunciar la xenofobia o el racismo, con la elaboración de estrategias activas basadas en contra-narrativas sólidas y fundadas. En el plano de los mecanismos de elaboración de estas contra-narrativas, de la misma forma que la recuperación del progresismo será lenta y trabajosa en los próximos años, hay que seguir reivindicando el sirimiri como forma de actuación. Al igual que muy lentamente ha ido calando el discurso de las derechas en un mundo que crecientemente construye el desamparo hará falta un contra discurso que también requerirá de una actividad lenta, pero sin pausa. Hemos visto en los últimos años una creciente subida de intensidad en los discursos antirracistas pensando que su mera promulgación sería instrumento suficiente para elaborar un dique protector. Sin embargo, y sin dejarlos de lado, habrá que combinarlos con discursos cocinados a fuego lento que vayan en consonancia con la experiencia sentida por los sectores más vulnerados. En esta labor no sobra nadie y ZAS! aporta su grano de arena.

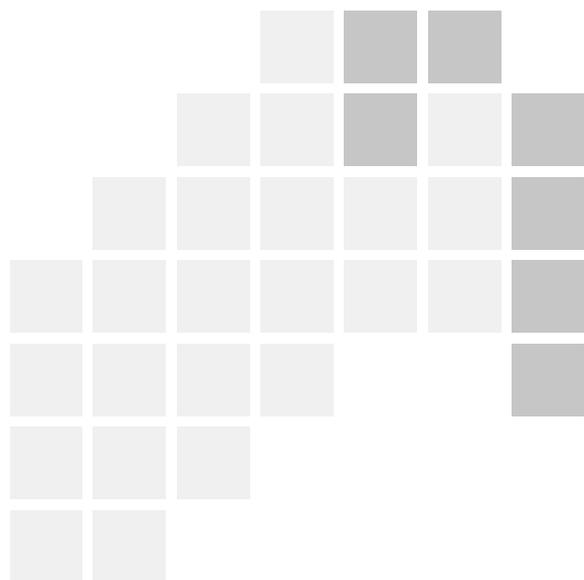
Cuando los contextos cambian y las nuevas tecnologías de comunicación imponen su propia gramática más unilateral que nunca, es preciso responder con una serena y lenta reflexión.

Bibliografía

Gramsci, Antonio (2023). *Cuadernos de la cárcel*. Madrid: Akal.

Ridau, José María (2004). *Weimar entre nosotros*. Barcelona: Galaxia Gutenberg/ Círculo de Lectores.

Ubieto, Jose Ramón (2024). "Los reyes de las redes". *Catalunya Plural*. Disponible en: <https://catalunyaplural.cat/es/los-reyes-de-las-redes/>



El periodismo de migraciones más allá de las críticas

María Ruiz Aranguren

Profesora de Periodismo en la Universidad del País Vasco /
Euskal Herriko Unibertsitatea
Miembro del grupo de investigación Bitartez

Los periodistas que trabajan en los medios de comunicación ya hace mucho que escucharon que no hacen del todo bien su trabajo cuando informan sobre migraciones.

El periodismo es un trabajo muy precarizado para quienes lo ejercen. Los jóvenes periodistas aprenden el oficio a partir de rutinas establecidas en la industria mediática, que cada vez están más desconectadas de cualquier contacto con la realidad: los profesionales entran a la oficina, revisan los teletipos que envían las agencias y lo que sacan otros medios, están atentos a las informaciones que llegan de las instituciones y otros grupos de interés. A veces los periodistas toman la iniciativa y proponen algún tema. En la mayor parte de las ocasiones, los responsables editoriales hacen encargos de temas que hay que cubrir. Es difícil para la mayoría de los periodistas, a veces imposible, llegar a fin de mes. Los profesionales encadenan contratos temporales de todo tipo, muchos se tienen que hacer autónomos y cobrar por pieza realizada y casi todos albergan el deseo de encontrar otro empleo mejor.

En la prensa local y regional, las ruedas de prensa y los comunicados oficiales son el germen de una gran parte de las piezas periodísticas. Además, suele ser misión del periodismo cercano hacer una representación puntual y planificada de todos los eventos anuales que tejen lazos sociales: fiestas, ferias, festivales y encuentros que se celebran en nuestras calles y plazas. Los medios locales y regionales transmiten también periódicamente los datos que diferentes organismos elaboran y trasladan como informes, estadísticas y notas. La noticia es fruto de las dinámicas de trabajo que los periodistas interiorizan cuando van integrándose en una redacción. La noticia es también un texto

ficcional que consigue hacernos partícipes de un cuerpo social. Los medios locales y las radio-televisiones autonómicas conforman una identidad social sin variantes excesivamente disruptivas.

Derribemos el mito: la noticia no es otra cosa que un texto (vídeo, audio) ficcional de mayor o menor calidad. De hecho, si tuviera que distinguirse de la ficción nos costaría encontrar respuesta. El periodista gallego Manuel Rivas recopila sus mejores piezas periodísticas bajo el título “El periodismo es un cuento”, para reflejar la validez del registro literario en el oficio. Los exponentes del Nuevo Periodismo Americano y sus precursores, como el argentino Rodolfo Walsh, fueron conocidos por renovar todas las convenciones formales del periodismo y crear textos universales igualmente rescatables a día de hoy. Contribuciones actuales de periodistas como Gabriela Wiener actualizan el *periodismo gonzo* y actúan como esos formatos televisivos en los que el periodista vive la experiencia antes de transmitirla. Nada más lejos del texto alejado y aséptico que es considerado el máximo exponente de la objetividad.

Podríamos derribar el mito para decir que el periodismo no es otra cosa que textos (videos, audios) ficcionales, que podrían ser tan diversos como imaginar pudiéramos. Sería necesario recordar, eso sí, su naturaleza consensuada. El periodismo conlleva un pacto implícito del periodista con la audiencia: debe ser fruto de un trabajo investigativo honesto y de calidad. El periodismo consiste en intentar contar lo que sucede y el periodista debe estar presente, siempre que pueda, para dilucidar los hechos, debe además contextualizar, contrastar la información, atribuir las fuentes personales y documentales que consulta y construir una historia veraz.

Con esta premisa, y a través de este texto, quisiera reflexionar, basándome en mi trabajo investigador, sobre algunos rasgos que han caracterizado al periodismo en general, y el periodismo sobre migraciones en particular, en los últimos veinte años, con especial atención al País Vasco. En primer lugar, hablaré sobre dos apuestas narrativas que han sido predominantes en el periodismo vasco sobre migraciones. En segundo, referiré algunos retos del periodismo actual a la hora de abordar la temática.

El distanciamiento del periodista con su obra

Volvamos al inicio. En los medios de comunicación, los periodistas ya hace mucho que escucharon que no hacen del todo bien su trabajo cuando informan sobre migraciones. Sus textos han sido analizados considerablemente en las tres últimas décadas. En la academia se conocen desde hace tiempo estos acercamientos que buscan comprender en profundidad ese resultado que es el producto periodístico.

Uno de los pioneros es el lingüista Teun Van Dijk, que ya en los años noventa aplicó sus brillantes análisis críticos del discurso a las noticias sobre inmigración que aparecían



en los medios. En la obra *Racismo y discurso de las élites* (2003) describía detalladamente cómo los medios de comunicación de masas, al estar bajo disposición de las élites, eran mayoritariamente responsables de la reproducción ideológica del racismo. Así mismo, resaltaba que los “migrantes, minorías étnicas y poblaciones procedentes del Sur” son asociados con la desviación, la delincuencia y las amenazas socioeconómicas y culturales.

Desde entonces, las aportaciones han sido numerosas. Y aunque los resultados han variado en función de los países estudiados, las muestras escogidas y el momento político, se pueden extraer algunas tendencias que han caracterizado el periodismo sobre migraciones en los países de destino (poco se sabe de los países de origen). Entre estas tendencias, voy a señalar brevemente cuatro:

1. Los análisis críticos de discurso han desentrañado el poder del uso de metáforas como “oleada de inmigrantes”, “tsunami”, “invasión” o “asalto a la valla” en la conformación de marcos mentales en las audiencias. Estas caracterizaciones parecen tener efectos en las actitudes poblacionales y en la dirección del voto (Boomgaarden y Vliegthart, 2007).
2. Numerosos estudios indican que las personas migrantes a menudo aparecen caracterizadas como una amenaza económica, cultural, delictiva o sanitaria para la sociedad de acogida, en un juego de representación del “ellos” frente al “nosotros” en el que los migrantes apenas tienen voz (Kalfeli, 2023; Sibrian Díaz et al, 2023; Arteta Esnal, Shershneva y Ruiz-Ciarreta, 2021; Arévalo Salinas, Al Najjar Trujillo y Silva Echeto, 2019; Cea D’Ancona y Vallés Martínez, 2018; Jakob Moritz et al, 2018; Gemi, Ulasiuk et al, 2013).
3. En la última década se ha dado un recrudescimiento del proceso de *securitización* de la inmigración. Es decir, de un modo de gobernanza aplicado por distintas instituciones que, a través de ciertos ‘actos de habla’ afirman su rol como proveedores de protección y seguridad (Calderón, Arcila y Veglis, 2023; Boukala, 2021; Mazzara et al, 2020; Gabrielli y Ferrer Gallardo, 2018; Bigo, 2002). Así mismo, periodistas especializados en migraciones que trabajan en Italia, Grecia y España indican la dificultad extra que les genera en su trabajo la profusión del discurso de odio de partidos de ultraderecha (Calderón et. al, 2023).
4. Un pequeño grupo de análisis académicos indican una visión “asistencia- lista, criminalizadora y moralista” en la representación de mujeres, niñas, niños y adolescentes migrantes que viajan solos (Guerrero Martín e Igartua, 2021; Gómez Quintero, Aguerri y Gimeno-Monterde, 2020) así como una representación estereotipada de las mujeres, que a menudo son mostradas como un único colectivo, seres pasivos y víctimas (Agirre Larreta, 2022; Martínez Lirola y Olmos Alcaraz, 2015; Seijas, 2014; Suárez Villegas, 2013).

Ya no es nuevo para nadie, hace tiempo que la imagen está echada: los medios criminalizan a la población migrante, apenas le dan voz como fuente informativa y la retratan como víctima o como amenaza para la población nativa. Esta radiografía del trabajo que realizan los periodistas ha sido ampliamente comentada en foros, encuentros y congresos de toda naturaleza en las últimas dos décadas.

El resultado ha sido la creación de una conciencia profesional sostenida que permanece en la recámara de cualquier periodista al que se le pregunte por el tema, independientemente del medio para el que trabaje e independientemente también de que la inquietud sea sincera o una mera adaptación a la interlocución que se mantiene. Ya no cabe duda: el de la inmigración es un “tema sensible” y los periodistas tienen que tomárselo en serio.

Ese mensaje lleva mucho tiempo presente también en los medios de comunicación vascos, centrados en mantener viva la comunidad que conforma su audiencia y el sistema institucional en el que se integran. El periodismo vasco ha referido, desde hace más de veinte años, el crecimiento y la presencia de personas migrantes extracomunitarias en la comunidad. Aunque el periodismo ha sido reflejo de otras expresiones.

En la primera década de los 2000, punto de partida reflexivo de este monográfico, cuando las gráficas mostraban el incremento en la llegada de personas migrantes al País Vasco y su integración en los peores trabajos, resonaba con fuerza una idea: la necesidad de “gestionar la diversidad”. En aquél entonces, en la academia nos hacíamos eco de algunas inquietudes políticas y conceptualizábamos “modelos de integración de los inmigrantes”, que más tarde hemos denominado “migrantes” o “personas migrantes”.

Los modelos más sonados fueron el modelo asimilacionista, por el que el inmigrante debía asumir la cultura de la sociedad receptora anulando la suya propia. El modelo multicultural, que describe la convivencia respetuosa de diferentes culturas en un mismo espacio geográfico. Por último, el modelo intercultural, adoptado por la política vasca, que planteaba que ninguna persona debía quedar por encima de otra en una interlocución “entre culturas diferentes”. Frente al modelo multicultural, que tendía a la creación de guetos, el intercultural pretendía promover una igualdad entre personas de diferentes orígenes.

Así, el modelo intercultural no fue un modelo meramente descriptivo, sino que ha sido un concepto que ha guiado las políticas de inmigración en el País Vasco y una apuesta con gran peso en la narrativa institucional y organizacional vasca. A través de este concepto, se trató de ofrecer un cuerpo social a la llegada de personas migrantes a través del fortalecimiento institucional de iniciativas promovidas por organizaciones. Un cuerpo social que pudiera integrar la oleada de personas migrantes más reseñable desde las migraciones internas del periodo industrial.



Esta nomenclatura, la interculturalidad, y las iniciativas culturales derivadas al albor del término por parte de las organizaciones asentadas, tuvieron un impacto significativo en los medios de comunicación. Así, los periodistas las consideraron objeto de “interés periodístico” y los medios derivaron con gran profusión a sus audiencias el conjunto estético que produjeron los subproductos de la interculturalidad. A las fiestas, ferias, festivales y encuentros que conformaban las convocatorias ordinarias de actos de los periodistas se sumó un elemento que todavía forma parte del imaginario mediático: la existencia de “otras culturas” y la oportunidad periodística de representarlas.

Los periodistas pronto entendieron que podían llamar a las asociaciones y oenegés para buscar fuentes primarias, personas migrantes que pudieran intervenir en los temas que estuvieran manejando. Los intereses periodísticos se dieron de bruces en demasiadas ocasiones con la forma en que las oenegés y el movimiento social entendían su labor, tal y como quedó reflejado en mi tesis doctoral, titulada “Construcción del discurso sobre migración en tiempos de crisis: periodistas, migrantes e instituciones” (2014). En el caso de las oenegés, contaban con autonomía para llevar a cabo una comunicación estratégica. Por su parte, los pequeños colectivos ni siquiera podían imaginarse tener a alguien que atendiera la comunicación de sus pequeñas agrupaciones. Desde el punto de vista periodístico, el impulso de la interculturalidad supuso un reflejo estético de algunas actividades y encuentros de alcance limitado.

Ficciones de mascarada

En esta dinámica, los medios de comunicación vascos comprendieron que podían jugar un papel: no se trataba sólo de informar de las iniciativas interculturales de otros, sino de abrir líneas de trabajo y secciones en los periódicos, programas de radio y televisión que emergían de una voluntad de contribuir a la “integración” de los inmigrantes. Se trataba, tal y como explicaban las directivas en aquel momento, de hacer algo al respecto.

Se inauguraron entonces las “historias de vida de inmigrantes” en el periodismo vasco, un formato que se ha dado en muchos otros contextos y por el cual el migrante narra su experiencia migratoria mediado por la labor del periodista. Sin embargo, las historias de vida, en el afán de humanizar a las personas migrantes, consiguen a menudo deshumanizarlas por la vía de los silencios.

El periodista se convierte en alguien que quiere favorecer la integración, en un activista que se esfuerza por plantear preguntas que sirvan a la historia que quiere contar. El migrante, en demasiadas ocasiones, opta por un retrato adaptativo a la representación hegemónicamente aceptable. Las historias de vida, no obstante, permitieron abrir una ventana a la comprensión de que llegar hasta aquí no es fácil, ni siquiera cuando se llega en avión, y que los inmigrantes también son nuestros nuevos vecinos. Viven entre nosotros. Son una realidad.

La apuesta política por la gestión de la diversidad cultural ha impulsado iniciativas, y algunos espacios de encuentro, aunque no ha sido la única en estas dos últimas décadas. En la calle, algunas organizaciones y movimientos sociales hacían suyo el lema de que “ninguna persona es ilegal” y colectivos de mujeres migradas y otros sectores del movimiento social señalaban los peores efectos de la Ley de Extranjería.

La contestación a la Ley de Extranjería tuvo más eco en espacios geográficos donde sus consecuencias fueron mucho más visibles, como las fronteras entre países o los territorios que albergaban centros de internamiento de extranjeros. No obstante, sus planteamientos fueron también muy importantes en el País Vasco.

Una de sus primeras expresiones fueron los informes del Ararteko que recogieron denuncias por redadas policiales racistas. Otras, como referí en mi tesis doctoral, quedaron fuera de los medios. Las organizaciones más críticas citaban las siguientes: las experiencias y dificultades que experimentan las personas migrantes en su día a día, la vida de las mujeres trabajadoras en el ámbito doméstico, las actuaciones policiales discriminatorias y racistas, las redadas a mujeres trabajadoras del sexo y la información sobre la aportación económica de los inmigrantes.

Uno de los efectos colaterales de la Ley de Extranjería es que la categorización de “migrante” se hizo imperativa entre aquellos que la denunciaban, al ser una categoría que describía a los sujetos expuestos a la excepcional jurídica. No obstante, en ese uso, el término “migrante” resultaba más preciso y unívoco que en la lógica de la interculturalidad. Y los relatos periodísticos que emergieron estuvieron mucho más enfocados.

Porque el migrante, como ya se ha referido, es un ser ficcional que sólo se torna real bajo el yugo de las mismas políticas que le dan la nomenclatura. Aunque pretendan rescatarle después a través de subterfugios. Y si el modelo multicultural estalló en las calles de Francia, el intercultural fue una entelequia puesta a prueba hoy en los patios de los colegios. El tiempo ha mostrado que la diversidad de orígenes se está erigiendo por la vía demográfica, tal y como llevan a titulares hoy los medios de comunicación, mientras alertan de la necesidad de nuevos trabajadores en sectores como la construcción o la hostelería.

Así pues, el formato periodístico de las historias de vida se construyó principalmente a partir de los silencios, todos los que incomodaban en el intento de ayudar a favorecer esa supuesta integración de trabajadores en el territorio o los que el propio migrante eludía a la hora de narrar la historia que quiso contar. Con este procedimiento, que dejaba de lado cualquier crítica a las políticas migratorias, los medios de comunicación convirtieron a los sujetos narrados en arquetipos, en ficciones de mascarada.

Las mascaradas, en este caso, construyen una imagen de lo que simbólicamente la sociedad es, pero también de lo que no es, en ese cometido periodístico de perpetuar



los lazos sociales de la audiencia a la que responde el proyecto periodístico o de integración con el entorno institucional. Así, el migrante integrado reniega de cualquier acto de rebeldía en una asimilación simbólica con la asignación de ejemplaridad que se le ha conferido; por otro lado, el migrante no integrado roba y delinque y lleva sobre sus espaldas la responsabilidad de representar a todos los simbólicamente asimilados como ladrones y delincuentes, incluso aunque delinca, siempre en contraposición con la ejemplaridad que la sociedad de destino se ha asignado a sí misma.

En las narrativas de la integración, que en el caso del periodismo tuvieron su máxima expresión en ese formato denominado “historias de vida”, los periodistas tomaron su pluma y sus micrófonos para retratar el inconsciente colectivo en tiempos de bonanza, cuando hipotecarse era fácil incluso para los recién llegados, que probablemente nunca se sintieron identificados con las representaciones que se hacían, como no podía ser de otra manera, aunque en muchos casos tuvieran que estarlo.

Tampoco lo estuvieron probablemente las audiencias, que siempre han sospechado que los arquetipos no funcionan de ninguna de las maneras ya que siempre han intuido que bajo la máscara hay una persona que no deja de ser un ser humano, que se le escapa al periodista como se le escaparía incluso a cualquiera que intentase de verdad representarlo.

Aun en este estado de cosas, con la llegada de la crisis de 2008, los medios más progresistas, como consta en mis artículos académicos, y también los principales sindicatos vascos y la clase política con su adscripción a diversos pactos, han hecho esfuerzos de contención para evitar la extensión de los discursos de odio. En general, en las dos últimas décadas ha habido una apuesta institucional y organizacional muy importante y reseñable: la de no recurrir al discurso de odio como herramienta de acaparamiento de poder.

Pero el periodismo es un oficio difícil. Su dificultad no estriba exclusivamente en la precariedad de quienes lo ejercen, sino que va más allá: ninguna de las directivas de los medios de comunicación vascos entrevistadas en mi tesis doctoral en la primera década de los 2000 contemplaba la realidad de los movimientos migratorios como una realidad externa a su propia línea editorial. Esto quiere decir que el periodismo incluyó las migraciones como un elemento a acoplar a los objetivos de los proyectos mediáticos existentes. Así, el periodismo perdía su potencial, perdía su sentido como ejercicio que busca ofrecer claves para entender la realidad que se quiere abordar. Los encajes de los medios de comunicación han sido de distinta naturaleza, en ocasiones no ha habido una estrategia muy clara, pero todas han ido encaminadas a fomentar una integración del *tema de la inmigración* en los proyectos mediáticos. Así, el periodismo ha quedado un tanto atrapado y ha perdido vitalidad.

El agotamiento de los códigos

Pero vayamos a la primera década del siglo. A aquellos años en los que las investigaciones académicas ya conformaban un corpus que reseñaba críticamente la representación del migrante como víctima o como amenaza para la población nativa. Por aquél entonces aumentó significativamente la creación de diccionarios, recomendaciones y manuales que conformaron un corpus de material destinado a favorecer un tratamiento ético de la inmigración. Los medios de comunicación más comprometidos incluyeron así mismo en sus libros de estilo apartados enfocados a la cobertura de la inmigración, en los que se ofrecían algunas pautas tan básicas y necesarias como las que invitaban al periodista a eludir la nacionalidad de la persona autora de un delito siempre y cuando el dato no fuese necesario para la comprensión de la información.

Los manuales, en muchos casos, se hicieron también eco de la idea de que “ninguna persona es ilegal” y recomendaron un uso más apropiado del lenguaje. Lo que había que decir para referirse a los *sin papeles* es “persona en situación irregular”, recogiendo algunas de las reivindicaciones más significativas del exiguo movimiento social. Así, mientras se ponía el foco en denunciar aquello que se consideraba inadmisibile, esto es, que hubiese un sector de personas que no tuviese los mismos derechos que los demás, se construía, consecuente e irremediamente, un lenguaje para nombrar a las personas bajo las condiciones vitales de la legislación vigente. Los medios de comunicación, y también las organizaciones de todo tipo, han tenido que adaptarse al declive de los derechos de las personas migrantes bajo la Ley de Extranjería y han quedado atrapados en las trampas del lenguaje que produce la administración.

Así, aunque los manuales y códigos éticos han sido y son muy importantes en la generación de una visión crítica de los productos mediáticos, siendo algunos de ellos excelentes, en muchos casos proclaman un uso ético del lenguaje que se corresponde con la nomenclatura que produce la maquinaria administrativa. Es decir, transmiten el mensaje de que para nombrar bien las cosas, hay que ajustarse al derecho vigente. Estos materiales conforman un corpus con gran capacidad de difusión en foros especializados, encuentros entre periodistas y en la academia y en muchas ocasiones son acogidos acríticamente.

En la misma línea, las denuncias contra los efectos de las políticas migratorias están mostrando sus límites en el campo de lo simbólico. Como ejemplo, en los albores de 2010, mientras iba tomando cuerpo la necesidad de hacer un tratamiento ético de la inmigración en los medios, desde dentro se estaba dando una lucha protagonizada por colectivos minoritarios y abogados especializados. La lucha consistía en contraponer las políticas migratorias con el derecho y, por tanto, retratar las condiciones subhumanas a las que estaba sujeta una parte de la población a través de informes, denuncias y auditorías. Tal y como mostrábamos desde la universidad, los abogados fueron pioneros en colocar algunas de estas denuncias en la agenda mediática, aunque fuera



tímidamente. En 2015, en un encuentro contra los CIEs en el barrio del Cabanyal, en el que participé como académica, activistas y abogados comparaban las condiciones de estos centros de detención con las cárceles para mostrar el trato subhumano hacia los inmigrantes sin papeles.

Sin embargo, los retrocesos son inasumibles en este campo. La impunidad en el caso Tarajal en 2014, cuando 14 personas murieron al ser disparadas por la Guardia Civil en su intento de llegar a Ceuta, o la muerte de más de cien personas en la frontera entre Nador y Melilla en 2022, que España y Marruecos han decidido no investigar, muestran que las posibilidades para utilizar el código de la denuncia se están reduciendo.

Aquél encuentro contra los CIEs podría ser hoy un encuentro contra los CIEs, CETIs, CATEs, carpas, comisarías, aparcamientos, aceras u otros no-lugares. La especialización se ha hecho imperativa. La reapropiación y resignificación del migrante desde el lenguaje administrativo parece cada vez más complicada. El conocimiento sobre migraciones se ha convertido en un capital necesario en las organizaciones para entender lo que está pasando y dar respuesta. Hablar sobre lo que está sucediendo nunca ha sido más difícil, por lo que no es de extrañar que los mensajes más sencillos estén calando.

Mientras tanto, según emerge de mi trabajo de campo en las fronteras insulares de Baleares y Canarias y en la frontera territorial de Melilla durante los años 2018-2023, los gabinetes de comunicación de las instituciones realizan un esfuerzo pedagógico para que la información periodística se ajuste a los términos y procedimientos de la maquinaria procedimental. Lo que nos están diciendo a los periodistas es claro: tenemos que comprender la complejidad de los dispositivos de control, atención e integración de las personas migrantes y sus funciones y saber nombrar ajustadamente todo lo que sucede dentro de esa cada vez más “eficaz” y tecnologizada maquinaria administrativa. Si no lo entendemos ni asimilamos no estamos haciendo bien nuestro trabajo porque, de hecho, no nos estamos enterando de nada de lo que ocurre bajo esa maquinaria de control cada vez más aprehensible.

Pero, ¿cómo seguir representando adecuadamente los efectos que provocan estas políticas deshumanizadoras sin alimentar su sobrerrepresentación?, ¿existe algún punto de fuga para elegir no hacerlo, sin dejar por ello de contar lo que sucede?

Asistimos, parece, a un agotamiento de los códigos. El lenguaje sobre migraciones se ha hecho más complejo y especializado y el drama periodístico actual no es la imposibilidad de la denuncia de la vulneración de derechos, para la que todavía hay cierta cabida, sino la imposibilidad de que el ejercicio del oficio tenga efectos. Las imágenes se han convertido en una cáscara vacía con un impacto fuerte en el imaginario colectivo. El referente, en este caso, está cada vez más desprovisto de derechos y resulta cada vez menos nombrable bajo el yugo de unas políticas que en su extremo más normalizado le desaparecen sin dejar rastro.

La cobertura periodística de las migraciones es una expresión de la incapacidad del periodismo para conectar con un lenguaje propio más allá de la aparente literalidad de los hechos. Los viejos códigos, aquellos que se referían a la integración de los migrantes o la denuncia de la Ley de Extranjería, difícilmente pueden dar respuesta al nuevo macro escenario: miles de personas mueren cada año sin dejar rastro.

Nos seguimos enterando de las cosas, eso sí, a través de los medios. Como por ejemplo de esta noticia. El joven director de cine senegalés Doudou Diop intentó rodar una película sobre el viaje migratorio. Para ello se montó en un cayuco que iba desde Senegal rumbo a Canarias, pero murió en el intento y con él desapareció todo el material que había rodado. En su intento por narrar lo que estaba sucediendo, fue de hecho engullido por lo que estaba sucediendo. En último término, la historia de Doudou Diop es la expresión máxima de la inefabilidad de la experiencia.

En la cafetería del espacio de las artes de Tenerife (TEA), un fotoperiodista, mal pagado, considera que la llegada de personas en cayucos no interesa a nadie. Me cuenta también que él nunca va a colocar en la sala de un museo sus fotografías sobre esta realidad. No le parece ético. En su hacer, él sabe que esas fotografías son periodísticas. Espera que actúen como tal.

También lo saben el pequeño grupo de periodistas que cubre la llegada de cayucos en la Isla del Hierro en Canarias, en el último trozo de tierra antes del Océano Atlántico, que han pasado el año 2023 cubriendo la llegada de miles de jóvenes desde Senegal. La isla apenas tiene 11.000 habitantes, no llega a los 300 kilómetros cuadrados y los periodistas recorren sus sinuosas carreteras a puerto cada vez que llega un cayuco. No importa la hora. En ocasiones, tampoco si es fin de semana o festivo. Su labor en la costa se asemeja a la del paciente documentalista que archiva día a día, con gran esfuerzo, el dato que le ofrecen y su cotejo en tierra. En las entrevistas que les hice en diciembre de 2023 como parte de mi trabajo académico expresaban los efectos psicológicos de su trabajo.

Las fotografías y vídeos que elaboran estos periodistas se insertan en un continuo mediático productivo del que los profesionales apenas tienen control. Uno de los resultados de este esfuerzo de potencialidades titánicas es el de proveer material a la disputa política generada entre las Comunidades Autónomas en torno a las cuotas de acogida de niños y niñas y adolescentes migrantes sin referentes familiares. La disputa, tan alejada de lo que acontece en primera línea, irrumpe también en los medios de comunicación de ámbito autonómico. Las fallas son enormes y muchos menores quedan desprotegidos, aunque sobre esto se sabe menos.

En la vorágine productiva que exige la maquinaria de los medios de comunicación, las noticias se han convertido en un artefacto. Un extraño artefacto que el profesional de los medios de comunicación apenas puede sostener en sus manos. Al periodista cada vez le cuesta más hacer de esa historia ficcional algo suyo. A veces mira el texto



extrañado y no sabe si quiera cómo firmar. ¿Quién firma esta noticia? Este extrañamiento mina cualquier vocación profesional.

Pero vamos a El Hierro. Es 14 de diciembre de 2023 y presencio junto con periodistas la llegada del ministro de Política Territorial y Memoria Democrática, que ha acudido a la isla a escenificar un fondo aprobado por el gobierno con el que se retiran y destruyen los cayucos y pateras que se extienden en el pequeño Puerto de la Restinga. Los cayucos comienzan a destruirse en el mismo momento en que llega el ministro. El paseo por el puerto ha aglutinado a políticos de toda índole y color de las Islas Canarias. Primero se fotografían junto a la demolición de las barcasas. Un poco más tarde se dejan ver en la carpa de la Cruz Roja desde la que se atiende a las personas recién llegadas, aunque hoy no hay nadie. Los periodistas se congregan alrededor del evento. Hay un silencio extraño. La escenificación de cualquier “solución” se convierte en un acontecimiento altamente violento, aunque en la pantalla ya no extrañe.

En una cafetería, en Bilbao, reviso el periódico. Se trata de otro paseo. En este caso, de un periodista y de un cámara. El resultado no va a ser, como en el anterior ejemplo, propaganda. De lo que se trata es de “alertar” de la existencia de asentamientos ilegales en las faldas de un monte en el Gran Bilbao. La iniciativa periodística pretende trascender la nota de prensa. En este caso hay una apuesta informativa por hacer algo propio. El ejercicio consiste en crear un texto de fuente única que se atribuye a “los vecinos”. En el pie de foto, como fruto de una gran perspicacia, se indica que “los desperdicios se extienden por el lugar que ocupan varias tiendas de campaña”. El encuadre indica que está todo sucio, muy sucio. Al más puro estilo del programa televisivo ‘Callejeros’, pero sin dejar hablar a la gente. El periodista ha elegido además no contextualizar. El ejercicio del oficio deviene en un acto altamente violento.

Seguir contando

Pero, ¿qué respuesta daría un periodista a todo lo que se ha planteado hasta ahora? Probablemente, que hay que seguir contando.

Las informaciones periodísticas que respetan el pacto implícito con la audiencia, que no utilizan ni el engaño ni la mentira para manipular ni difunden discurso de odio merecen nuestro respeto. De hecho, se han vuelto, de repente, más importantes que nunca, aunque reconozcamos sus limitaciones, su imperfección, su incapacidad de explicarnos todo, su inherente falta de objetividad. De hecho, seguimos recurriendo a ellas para enterarnos.

Sin embargo, en todos estos años el periodismo no ha sido una prioridad salvo para colar en los medios el mensaje propio. Mientras tanto, las restricciones al derecho a la información en el campo de las migraciones han pasado bastante desapercibidas.

La medida más contestada ha sido sin duda la Ley de Seguridad Ciudadana aprobada en 2015, conocida como “ley mordaza”, que funcionó como un freno para los profesionales de la información, principalmente en el caso de fotoperiodistas, que fueron multados en el libre ejercicio de su trabajo cuando cubrían llegadas de migrantes o abusos policiales.

Otras restricciones han quedado en un segundo plano, como las limitaciones en el acceso a los puertos para informar de la llegada de embarcaciones o a los múltiples centros donde se retiene a las personas migrantes. Estas restricciones han sido denunciadas por el Sindicato de Periodistas de Andalucía, la Federación de Sindicatos de Periodistas o Reporteros Sin Fronteras, pero no ha tenido una repercusión demasiado significativa en las organizaciones de apoyo a personas migrantes más allá de su campo de acción.

En general, la desconfianza en el trabajo de los periodistas y las malas prácticas observadas en la profesión han contribuido a que las vulneraciones del derecho a la información de los ciudadanos estén pasando desapercibidas.

Según he podido extraer en mis investigaciones, la protección de la privacidad de las personas migrantes se ha convertido en un argumento muy recurrente para denegar el acceso a información básica para los periodistas en espacios de tránsito, detención y atención a estas personas. Este es un asunto de gravedad.

Por otro lado, las críticas que señalan que las personas migrantes no aparecen como fuentes de información en las noticias suelen ir acompañadas de recomendaciones para los periodistas. Sin embargo, en muchos contextos las voces de las personas migrantes están siendo acalladas sistemáticamente por la situación de vulnerabilidad a la que les abocan las políticas migratorias y en muchas ocasiones también por su tutelaje.

De la misma manera, cabría matizar la idea de que una inclusión mayor de las personas migrantes como fuente informativa vaya a suponer necesariamente una información más ajustada a los hechos que se narren. La petición de que los medios de comunicación representen la diversidad social encuentra sentido sólo en algunos escenarios. Por ejemplo, en la búsqueda de perfiles y opiniones distintas en los debates. O a la hora de evitar prejuicios racistas en el trato y representación a las posibles fuentes informativas. Sin embargo, el periodista no es otra cosa que un trabajador que produce textos (audios, vídeos) y que tiene que llegar a tiempo con el trabajo hecho. En el entretanto, se topa con la necesidad lógica de lanzar preguntas a quienes le puedan ofrecer información relevante en el contexto en el que trabaja.

Por supuesto, hay que seguir contando. El tejido social sigue siendo un elemento clave para hacer llegar información a los medios. No obstante, las denuncias contra la Ley de Extranjería y la exigencia de más recursos a las instituciones no son elementos



suficientes para entender lo que está pasando. Necesitamos a los periodistas para que nos sigan trasladando las claves.

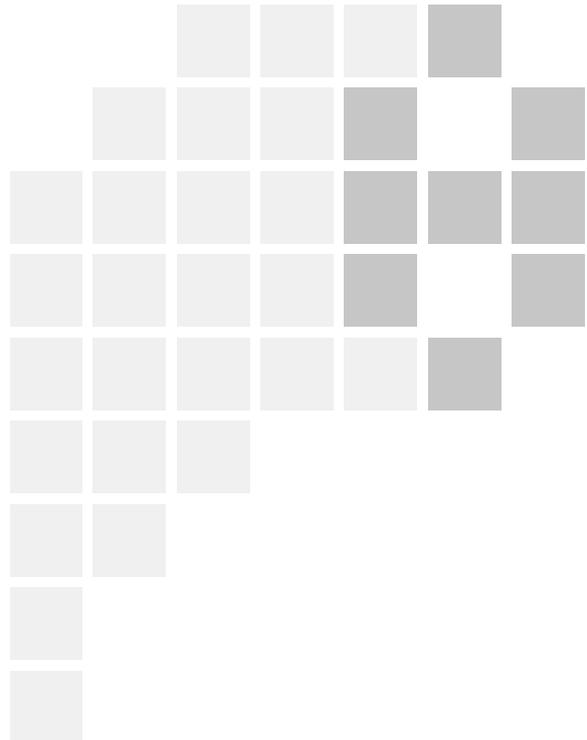
Bibliografía

- Aguirre Larreta, Anaitze (2022). Las migraciones de mujeres negroafricanas a Europa. ¿A quién le importa? *Viento sur: por una izquierda alternativa* 182, 69-78.
- Arcila Calderón, Carlos y Veglis, Andreas (2023). *Migrants and refugees in Southern Europe beyond the news stories: Photographs, Hate, and Journalists' Perceptions*. Rowman & Littlefield.
- Arévalo Salinas, Alex Iván, Al Najjar Trujillo, Tamer y Silva Echeto, Víctor (2020). Representaciones de la inmigración en los medios informativos españoles y su visibilidad como fuentes informativas. *Historia y comunicación social* 26(1), 153-164. <https://doi.org/10.5209/hics.66548>
- Arteta-Esnal, Taide, Shershneva, Julia y Ruiz-Ciarreta, Irune (2021). La aportación de la inmigración a la economía vasca y su representación en la prensa: ¿agentes o «pacientes» económicos? Un acercamiento multimodal. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico* 27(1), 27-38. <https://dx.doi.org/10.5209/esmp.71414>
- Bigo, Didier (2002). Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives* 27, 63-92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>
- Boomgaarden, Hajo G. y Vliegthart, Rens (2007). Explaining the rise of anti-immigrant parties: The role of news media content. *Electoral Studies*, 26(2), 404–417. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2006.10.018>
- Boomgaarden, Hajo G. y Vliegthart, Rens (2009). How news content influences anti-immigration attitudes: Germany, 1993–2005. *European Journal of Political Research*, 48(4), 516–542. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01831.x>
- Boukala, Salomi (2021). Far-right discourse as legitimacy? Analysing political rhetoric on the “migration issue” in Greece. *Studies in Communication Sciences*, 21(2), 329–341. <https://doi.org/10.24434/j.scoms.2021.02.014>

- Calderón, Carlos Arcila, Blanco-Herrero, David, Matsiola, María, Oller-Alonso, Martin, Saridou, Theodora, Splendore, Sergio y Andreas Veglis, Andreas (2023). Framing Migration in Southern European Media: Perceptions of Spanish, Italian, and Greek Specialized Journalists, *Journalism Practice*, 17 (1), 24-47.
<https://doi.org/10.1080/17512786.2021.2014347>
- Cea D'Ancona, María Ángeles y Vallés Martínez, Miguel S. (2018). Nuevos-viejos discursos ante la inmigración y su reflejo vivencial de racismo, xenofobia y xenofilia en la España inmigrante. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, (23), 237–277. Recuperado a partir de:
<https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/1454>
- Durán, Álvaro (2019). APDHA, EntreFronteras y el Sindicato de Periodistas de Andalucía piden acabar con el apagón informativo en la Frontera Sur. *El Periódico de Ceuta*.
<https://bit.ly/41vUzxl>
- Federación de Sindicatos de Periodistas (2016). *Trabas para informar sobre inmigrantes y refugiados*.
<https://bit.ly/4apg8Ue>
- Gabrielli, Lorenzo y Ferrer-Gallardo, Xavier (2018). *Estados de excepción en la excepción del Estado*. Icaria, Más Madera.
- Gemi, Eda, Ulasiuk, Iryna y Triandafyllidou, Anna (2013). Migrants and media news-making practices. *Journalism practice*, 7, (3), 226-281.
<https://doi.org/10.1080/17512786.2012.740248>
- Gómez-Quintero, Juan-David, Aguerri, Jesús C. y Gimeno-Monterde, Chabier (2021). Representaciones mediáticas de los menores que migran solos: Los MENA en la prensa española. *Comunicar*, 29 (66), 95-105.
<https://doi.org/10.3916/C66-2021-08>
- Guerrero-Martín, Iñigo., Igartua, Juan José (2021). Reduction of prejudice toward unaccompanied foreign minors through audiovisual narratives. Effects of the similarity and of the narrative voice. *Profesional de la información*, 30 (2).
<https://doi.org/10.3145/epi.2021.mar.03>
- Jakob-Moritz Eberl, Christine E. Meltzer, Tobias Heidenreich, Beatrice Herrero, Nora Theorin, Fabienne Lind, Rosa Berganza, Hajo G. Boomgaarden, Christian Schermer y Jesper Strömbäck (2018). The European media discourse on immigration and its effects: a literature review, *Annals of the International Communication Association*, 42(3), 207-223.
<https://doi.org/10.1080/23808985.2018.1497452>



- Kalfeli, Naya (2020). “From ‘Illegals’ to ‘Unfortunates’: News Framing of Immigration and the ‘Refugee Crisis’ in Crisis-stricken Greece”. En Veneti, A. y Karatzogian-ni, A. (Eds.) *The Emerald Handbook of Digital Media in Greece (Digital Activism and Society: Politics, Economy And Culture In Network Communication)*, 369-383, Emerald Publishing Limited, Bingley.
<https://doi.org/10.1108/978-1-83982-400-520201058>
- Martínez Lirola, María y Olmos Alcaraz, Antonia (2015). Sobre menores y mujeres inmigrantes en la radio y la televisión públicas: imágenes sesgadas y ficciones mediáticas. *Tonos Digital*, 29.
<http://hdl.handle.net/10481/37659>
- Mazzara, Bruno Maria et al. (2021). The Representation of Immigration. A Retrospective Newspaper Analysis, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 19(4), 436-455. doi: 10.1080/15562948.2020.1836299
- Prieto-Andrés, Antonio y Fernández Romero, Cayetano (2020). Medios de comunicación y esfera pública: el caso del tratamiento por la prensa española de las políticas públicas en torno a la ley de extranjería. *Política y Sociedad*, 57(1), 121-141.
<https://doi.org/10.5209/poso.62921>
- Seijas, Raquel (2014). Mujeres migrantes y medios de comunicación en España: Desigualdad mediatizada. *Revista De La Asociación Española De Investigación De La Comunicación*, 1(2), 19-25.
<https://doi.org/10.24137/raeic.1.2.4>
- Sibrian Díaz, Nairbis Desiree Colmenares Mejías, Neida Josefina y Núñez Silva, Juan Carlos (2023). Estrategias desinformativas sobre migración en Chile: encuadre de noticias falsas respecto a la movilidad humana. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, (59), 1–27.
<https://doi.org/10.14422/mig.2023.021>
- Stuardo-Concha, Miguel, Soler-Campo, Sandra y Riera-Retamero, Marina (2021). Discursos políticos y mediáticos contemporáneos sobre los inmigrantes: Una revisión de la investigación analítica del discurso en España. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, (52), 31–57.
<https://doi.org/10.14422/mig.i52.y2021.002>
- Suárez Villegas, Juan Carlos (2013). La mujer inmigrante en la cultura patriarcal y su reflejo en los medios de comunicación. *Sphera Publica*, 13 (1), 77-94.



Los incidentes de odio en Euskadi: última evolución

Jon-Mirena Landa Gorostiza

Catedrático de Derecho Penal

Director de la Cátedra Unesco de Derechos Humanos y Poderes Públicos

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea*

Introducción

La transformación de Euskadi de territorio de emigración a lugar de recepción de corrientes migratorias supone un reto, una oportunidad, que dirige en positivo a la sociedad hacia los paradigmas de la diversidad y el enriquecimiento mutuo entre grupos de personas y culturas diferentes. Pero, por desgracia, dicha transformación se produce también, como así sucede en nuestro entorno, con reacciones delictivas de racismo y xenofobia.

La estrategia de afrontamiento de la discriminación como paradigma incluye, como ultima ratio, la necesidad de una política criminal específicamente dirigida a perseguir y castigar las conductas más graves de agresión a colectivos diana. Esa política criminal no se inicia en España hasta bien entrados los noventa (S. XX) cuando al aprobarse el

* La presente contribución se inscribe como resultado del (y está financiada por el) Proyecto I+d+i PGC Tipo B, PID2020-115320GB-I00 del Ministerio de Ciencia e Innovación (MICIN/FEDER UE), «*Delitos de odio en España: retos pendientes*», Investigador Principal Jon-Mirena LANDA GOROSTIZA, Catedrático de Derecho Penal y Director de la Cátedra Unesco de Derechos Humanos y Poderes Públicos, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) <http://www.katedraddhh.eus>; <http://www.jmlanda.com>.



nuevo Código Penal de 1995 (CP) se incorporan por primera vez preceptos como los que incriminan la incitación al odio, la violencia o la discriminación (artículo 510 CP) o como la circunstancia agravante genérica que eleva las penas de delitos comunes cuando éstos son cometidos por razones de racismo, antigitanismo, antisemitismo u otras razones de discriminación (Landa Gorostiza, 2018).

El marco legislativo desde el año 1995 hasta el presente ha sufrido diversas reformas, sin duda la más trascendente la que se produjo por LO 1/2015, que han provocado un aumento del número de colectivos a proteger al tiempo que aspiraban mediante ajustes técnicos a que la letra de la ley pudiera ser aplicada con eficacia por los jueces. A estas alturas se puede afirmar, asimismo, que la aplicación tanto de la agravante genérica como -con más dificultades- de la figura de los delitos de odio con palabras (discurso de odio criminalizado: artículo 510 CP) ha “arrancado” en términos de un creciente cuerpo de jurisprudencia en la materia. Pero más allá del marco legal o de su aplicación jurisprudencial existe otra dimensión realmente trascendente: ¿cuál es la realidad empírica? ¿Tenemos datos oficiales que nos permitan conocer cuántos delitos se cometen? ¿cuántos se condenan y castigan? Sin una buena estadística es difícil hacer un balance sobre si los instrumentos legales y su aplicación están bien configurados. Esta contribución, por tanto, se va a centrar en presentar una suerte de estado de dicho mapa empírico a modo de balance provisional.

Para ello, las principales fuentes oficiales de datos relativos a los delitos de odio en España nos remiten principalmente a las Memorias Anuales de la Fiscalía General del Estado, a las Memorias anuales del Consejo General del Poder Judicial y a los informes de incidentes policiales que recopila anualmente el Ministerio del Interior del Gobierno de España y también, en ejercicio de su autonomía, el Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco (*Ertzaintza*: policía vasca). De todo ello nos vamos a ocupar a continuación.

Fiscalía y Poder judicial

El cuadro que se desprende tanto de las dos últimas Memorias de la Fiscalía (Fiscalía General del Estado [FGE], 2022, 2023) como del Consejo General del Poder Judicial (Consejo General del Poder Judicial [CGPJ], 2023) que recogen los datos hasta el año 2022 inclusive, es relativamente desolador. Y es que ya la Memoria de la Fiscalía, mucho más completa que la del Poder Judicial, indicaba lapidariamente respecto de los datos recogidos a lo largo de año 2022 (sobre las actuaciones relativas al año 2021):

“Resulta muy difícil o casi imposible una cuantificación exacta del número de procedimientos penales que se sustancian por estos delitos en los Juzgados de Instrucción de toda España. Ninguna de las aplicaciones informáticas de registro actualmente en funcionamiento tiene capacidad para ofrecer información fiable al respecto” (FGE, 2022: 955).



Al año siguiente, la Memoria de la Fiscalía correspondiente a la actividad del año 2022, vuelve a incidir en la misma línea:

“Los datos estadísticos que se ofrecen en este apartado hay que tomarlos con prevención respecto a su exactitud, por los problemas de registro ya aludidos que impiden hacer un volcado de los delitos en los que se ha apreciado la agravante. Las cifras que se aportan son las proporcionadas en las memorias de las/os especialistas, entre quienes hay los que añaden a las dificultades para tener un control y conocimiento completo tanto de los procedimientos como de las sentencias, el hecho de no ser reportada esta información completa por las/os compañeras/os, lo que responde a la distinta organización que del trabajo se desarrolla en las diferentes fiscalías atendiendo a su tamaño y recursos” (FGE, 2023: 985)¹.

La Memoria 2021, recurriendo a diversas fuentes de información cruzadas (atestados policiales que se instruyen por delitos de odio y se remiten a los juzgados; datos centralizados por la Oficina Nacional de Lucha contra los delitos de odio del Ministerio del Interior; registros judiciales; denuncias y querellas del Ministerio Fiscal) daba cifras «aproximadas» (FGE, 2022: 955) en torno a 1824 procedimientos judiciales penales incoados en el año 2021 y 1434 en el año 2020. Además, se recogen diligencias de investigación incoadas por las fiscalías territoriales: 224 (año 2021) frente a 236 del año (2020) anterior (FGE, 2022: 956). A ello se añade que durante el año 2021 ascienden a 102 las diligencias incoadas por denuncias de delitos de odio y presentadas directamente ante la Delegación especializada de la FGE (correspondiendo la mayoría a hechos acaecidos el año 2020): nada menos que 97 de esas 102 denuncias se corresponden con delitos de expresión del artículo 510.1 CP y prácticamente todas esas 97 mediante modalidades de comisión a través de las TIC. En todo caso 53 de las 102 denuncias fueron archivadas directamente por no presentar *ab initio* relevancia jurídico-penal (FGE, 2022: 951).

A partir de ahí señala la Memoria 2021 de la Fiscalía un conjunto algo disperso de datos de distinta naturaleza y poco precisos. Quizás los más interesantes se refieren a que se detecta un incremento en el número de escritos de acusación de hasta un 44,44% respecto del año anterior: de 135 -año 2020- a 195 -año 2021- (FGE, 2022: 948 y 959). También indica que entre los tipos penales específicos de delitos de odio más aplicados en la práctica sigue siendo el más frecuente el de lesión de la dignidad del artículo 510.2.a CP. Y añade:

¹ Además, ya en referencia a las cuestiones comunes a todas las Fiscalías se apunta también: “Es prácticamente unánime la mención en las memorias a las dificultades para tener un control efectivo y poder realizar la contabilización y seguimiento de las denuncias por delitos de odio, escritos de acusación y de archivo que se elaboran y las sentencias que se dictan, temática esta que conecta con la petición reiterada de disponer de un registro oficial que recoja no solo los distintos campos delictivos sino todas las particularidades de los motivos de discriminación que concurren en la materia” (FGE, 2023: 984).



“(..) En lo que respecta a los tipos penales generales a los que se aplica la agravante de motivación discriminatoria del artículo 22.4.^a CP, los más numerosos son los de lesiones y de amenazas. Se constata, igualmente, un aumento sostenido del número de procedimientos y escritos de acusación en los que la conducta se ha materializado a través de redes sociales o TICs” (FGE, 2022: 948).

Por lo que respecta a los colectivos diana “la motivación discriminatoria más frecuente en procedimientos y acusaciones sigue siendo la relacionada con el racismo y la xenofobia (racismo, etnia, origen nacional y nación). Ahora bien, las motivaciones discriminatorias referidas a la orientación e identidad sexual y de género registran un aumento que ya venía apreciándose en años precedentes. Otro tanto ocurre con el motivo por ideología” (FGE, 2022: 948).

Finalmente, también se hace eco del número de sentencias condenatorias en primera instancia recaídas en el año 2021 por delito de odio o que aprecian la agravante: 91. De ellas 49 corresponden a la aplicación de la agravante del artículo 22.4 CP y 28 a delitos de lesión de la dignidad (artículo 510.2) (FGE, 2022: 958 y ss.).

La Memoria 2022 no sigue exactamente la misma estructura² que su precedente y reduce en parte el despliegue de datos que proporciona. Aun así, cabe destacar que apunta a un descenso notable de las diligencias de investigación (FGE, 2023: 985)³ respecto de años anteriores. Así se indica que tales diligencias conforman una cifra global de 198 de las que sólo en 166 se tiene una información algo más completa que permite añadir que 35 son de supuestos cometidos a través de las TIC, que fueron archivadas 101⁴, que se interpuso denuncia en 43 y que 22 seguían en tramitación al concluir el año (FGE, 2023: 985 y ss.). El número de escritos de acusación se mantiene estable (191 frente a 192 del año anterior) (FGE, 2023: 987)⁵. Sí que se constata, sin embargo, un aumento del número de sentencias (152 frente a 91 del año anterior y de ellas 125 condenatorias) (FGE, 2023: 988 y ss.). En todo caso, con todas las limitaciones y precariedad de las fuentes de datos disponibles, parecen mantenerse en términos globales las tendencias apuntadas en la memoria del año precedente tanto de dominancia de los incidentes dirigidos contra colectivos étnicos como grupo mayoritario

2 De forma notoria, por ejemplo, se prescinde en esta memoria respecto de la del año anterior, de cualquier referencia a -e incorporación de- los datos del informe del Ministerio del Interior.

3 Se indica que tal descenso “puede responder a un conocimiento cada vez mayor por parte de particulares y asociaciones respecto de los elementos que han de concurrir para encontrarnos ante un delito de odio, por lo que se denuncia menos en las fiscalías”.

4 La mayoría de los archivos por falta de relevancia penal de los hechos, aunque también se den casos de supuestos que se archivan por estar ya judicializados o por inhibiciones a favor de otras fiscalías (FGE, 2023: 986).

5 Se destaca, asimismo, la disminución desde 21 (año 2021) a 6 (año 2022) respecto de escritos de acusación por el artículo 510.1.a.



seguido del de orientación e identidad sexual (FGE, 2023: 986 y ss.)⁶, como de una cierta predominancia -algo menguante- de las calificaciones jurídicas de delitos de expresión frente a los delitos de hecho (delitos base agravados) (FGE, 2023: 985 y ss.)⁷.

Como se colige a simple vista de lo expuesto, por más que se esfuerza la Fiscalía en dar datos, las limitaciones y diversidad de las fuentes arrojan un cuadro muy poco fiable. Ahora bien, si resulta escasa la información acabada de referir, los datos que contiene la Memoria del Consejo de Poder Judicial son directamente inexistentes remitiéndose como mejor fuente de datos a la de la Fiscalía General del Estado⁸. Por ello no debería sorprender que la recién aprobada Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación (en vigor desde el 14 de julio de 2022) disponga, taxativamente, en su artículo 36, párrafos 3 y 4 lo siguiente:

“Artículo 36. Estadísticas y estudios.

(...) 3. La Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial recabarán los datos de las denuncias presentadas en virtud de la presente ley, así como las resoluciones administrativas y sentencias judiciales.

4. La estadística judicial recogerá datos específicos sobre los asuntos registrados por infracciones relativas a trato discriminatorio. Cuando dichos datos se refieran a infracciones penales incluirán, al menos, las denuncias recibidas, los procedimientos incoados en relación con estos delitos, los

6 Se señala que entre los motivos por discriminación detectados en las diligencias de investigación si se agrupan antisemitismo (6), antigitanismo (6), racismo, etnia, nación, origen nacional (67), ideología, religión y creencias (12) sumarían en total 91 y los correspondientes a orientación, identidad sexual y género llegarían a 59. El resto de motivos, residual en términos cuantitativos, se distribuye en razones de género (5), aporofobia, exclusión social (3) y enfermedad, discapacidad (8). En los escritos de acusación dominan igualmente los grupos diana de matriz étnica en sentido amplio (antisemitismo, antigitanismo: 3; racismo, etnia, nación, origen nacional: 38; ideología, religión, creencias: 26; en total: 66) siendo el segundo grupo el de orientación, identidad sexual, género (50). Debe destacarse que en los escritos ya las razones de género ascienden a 17. Por último, en los datos de sentencias que se reflejan la suma de antisemitismo (3), racismo, etnia, nación, origen nacional (34) e ideología, religión y creencias (19) da un total de 56 frente a orientación, identidad sexual y género -37-. Destaca en las sentencias la cifra de 20 respecto de las razones de género.

7 Se cifra en un total de 149 si se suman amenazas (1), integridad moral (3), artículo 510.1 (35), 510.2 (109) e incluso sentimientos religiosos (1) frente a 13 agravaciones del 22.4 en las diligencias de investigación; en los escritos de acusación un total de 96 (amenazas 170.1: 1; integridad moral 173.1: 10; art. 510.1: 6; art. 510.2.a: 79) frente a agravaciones de tipo base del 22.4 (91). Respecto de las sentencias, el sumatorio de supuestos relativos a integridad moral (11) y artículo 510 (65) asciende a 76 frente a la aplicación de la agravante del 22.4 con un total de 73.

8 En el apartado correspondiente a estadística judicial relativo a delitos y condenas que se aloja en la página web del Consejo (CGPJ) se indica literalmente:
“La Memoria Anual de la Fiscalía General del Estado es la mejor fuente para obtener información sobre los delitos en los procedimientos penales. Ofrece el número de procedimientos (previas, jurado, sumario, abreviados, diligencias urgentes) incoados y calificados por el fiscal; y sentencias por provincias y delito”. (<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Delitos-y-condenas/Actividad-del-Ministerio-Fiscal/>; último acceso 16 febrero 2024). No consta, por tanto, información particular detallada respecto de este tipo de delitos a diferencia, por ejemplo, de la violencia doméstica y la violencia de género o el homicidio intencional.



tipos de delitos por los que se instruyen los procedimientos, los tipos de delitos por los que se dictan las sentencias, la causa de discriminación tenida en cuenta para calificar la conducta como discriminatoria, la aplicación en su caso de la agravante definitoria del móvil discriminatorio, las personas enjuiciadas, la forma de terminación de los procedimientos, las resoluciones de fondo sobre los mismos y las penas y medidas impuestas. (...)”⁹.

La propia Memoria 2022 de la Fiscalía se remite, por cierto, a dicho precepto legal como hito esencial que debería abrir una etapa con “(...) datos certeros que además permitan su trazabilidad y posibilite hacer reflexiones serias y detalladas sobre la evolución de la criminalidad” (FGE, 2023: 984)¹⁰.

Análisis de sentencias 2018-2022

Ante la falta manifiesta de datos solventes de estadística judicial, conviene traer a colación un reciente estudio en que se analizan un volumen relevante de fallos judiciales relativos a delitos de odio comprendidos entre los años 2018 y 2022 (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023)¹¹ y que vienen en cierto modo a pre-figurar un doble

⁹ El artículo en cuestión se completa con los siguientes apartados:

“Artículo 36. Estadísticas y estudios.

1. Al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta ley y en la legislación específica en materia de igualdad de trato y no discriminación, los poderes públicos elaborarán estudios, memorias o estadísticas, siempre que se refieran o afecten a aspectos relacionados con la igualdad de trato, y de acuerdo con los estándares internacionales existentes, que permitan un mejor conocimiento de las causas, extensión, evolución, naturaleza y efectos de la discriminación por razón de las causas previstas en esta ley.

2. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad recabarán los datos sobre el componente discriminatorio de las denuncias cursadas y los procesarán en los correspondientes sistemas estadísticos de seguridad, publicándose con pleno respeto al derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal y a la autoidentificación racial o étnica.

(...)

5. Las administraciones públicas recabarán datos sobre las tipologías de discriminación, en coherencia con las elaboradas por el Ministerio del Interior en su informe anual sobre la evolución de los delitos de odio en España, respetando siempre la legislación que haga referencia al ejercicio de las competencias de cada organismo que recabe la información.

En todo caso, los datos de carácter personal obtenidos en el ámbito de las actuaciones a las que se refiere este artículo, deben cumplir la legislación reguladora de la protección de datos personales y, en su caso, quedarán protegidos por secreto estadístico y no podrán ser objeto de comunicación a terceros salvo en los casos expresamente establecidos en la legislación de protección de datos de carácter personal”.

¹⁰ Además, se indica que la citada ley en su disposición final quinta añade un nuevo párrafo al artículo 18.3 Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal que “(...) literalmente dispone que en la Sección contra los delitos de odio deberá llevarse un registro de los procedimientos que se sigan relacionados con estos hechos, que permitirá la consulta de los Fiscales cuando conozcan de un procedimiento de los que tiene atribuida la competencia al efecto en cada caso. Puede ser esta la ocasión para que dicha previsión constituya el motor definitivo para disponer de tan solicitado registro, en el que se distingan tanto los tipos delictivos como de manera individualizada cada uno de los motivos de discriminación, así como el registro de las sentencias que en cada procedimiento se dicten, por instancias y sentido del fallo”.

¹¹ Estudio que es continuación de otros en la misma línea, a saber, Giménez-Salinas Framis et. al. (2019).



mapa de colectivos diana y de clase de preceptos penales aplicados que puede servir de elemento informativo de transición a la espera de esa mejora de la estadística judicial ya mencionada. En efecto, el citado trabajo partió de una amplísima muestra suministrada por el propio CENDOJ de la que, tras un primer trabajo de depuración, se seleccionó un inicial bloque de fallos relevantes en el periodo considerado de hasta 418 supuestos. De éstos, sin embargo, se dejaron fuera de consideración 241 que correspondían a casos en que se había aplicado la agravante por razones de género (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023: 24). Este primer dato que apunta a un volumen tan elevado de supuestos, nada menos que el 58,7%, relativos a las razones de género, arroja una primera reflexión de futuro sobre el riesgo de que la irrupción de estos motivos discriminatorios en la redacción del artículo 22.4 del Código Penal tras las reforma penal producida en el año 2015 (LO 1/2015), acabe por distorsionar el mapa de colectivos diana de este tipo de criminalidad si no se procede a una separación estadística cabal de la violencia machista contra la mujeres, por una parte, y la criminalidad de odio (racismo, xenofobia, homofobia, transfobia...) por otra (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023: 88 y ss.).

Los restantes 177 casos (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023: 27) se distribuyen por colectivos según un porcentaje mayoritario del 50,9% que comprende el grupo diana étnico en sentido amplio (raza, origen semita, pertenencia a la etnia gitana, etnia, origen nacional, nacionalidad, creencias, religión, ideología) frente a un segundo grupo de colectivos sexuales (orientación e identidad sexual) con un porcentaje del 22,7% (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023: 85 y ss.)¹². El mapa de colectivos por tanto se reparte en casi la mitad en conexión con fenómenos agresivos contra el núcleo histórico originario de este tipo de delincuencia (racismo, xenofobia...) y casi un cuarto de comportamientos homófobos y tránsfobos. Llama la atención el propio estudio respecto del alto porcentaje relativo de supuestos de tipo ideológico (ideología política) que asciende a un 15,3% respecto del total (n=177) (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023: 85 y ss.).

Por último, también deben destacarse algunas conclusiones que se arrojan respecto del mapa de tipos delictivos como termómetro -reflejado en los fallos judiciales analizados- de la clase de conductas que son prevalentes. En tal sentido el porcentaje de delitos de expresión alcanzaría la cifra del 79,6% (con una mayoría abrumadora de éstos relativos a casos del artículo 510 del Código Penal) frente a un 18,6% de delitos de hechos agravados (mayoritariamente lesiones). Por tanto, se obtiene un cuadro de funcionamiento de la maquinaria judicial muy volcado en la persecución de conductas de expresión como resultado de la apertura y modificación del tipo penal del artículo 510 tras la reforma de 2015 (LO 1/2015) (Giménez-Salinas Framis y Landa Gorostiza, 2023: 86 y ss.).

¹² El resto de colectivos (enfermedad, discapacidad, edad, situación familiar, exclusión social, aporofobia...) tendría un reflejo relativamente residual.



Datos policiales

De conformidad con el último informe publicado al respecto, en España, durante el año 2022 se registraron 1.869 incidentes de odio, de los cuales 73 se corresponden con infracciones administrativas. De los 1.796 incidentes potencialmente delictivos de odio, en función del colectivo protegido, obtenemos la siguiente distribución: racismo/xenofobia (42,04%), orientación sexual e identidad de género (25,56%), ideología (13,64%), sexo/género (10,52%), creencias o prácticas religiosas (2,62%), discapacidad (1,28%), antigitanismo (1,22%), aporofobia (0,95%), discriminación generacional (0,83%), antisemitismo (0,72%) y enfermedad (0,61%) (Ministerio del Interior, 2023, p. 36).

Una visualización del mapa de colectivos arroja, por tanto, una primera franja de racismo-xenofobia en sentido amplio (sumando a racismo/xenofobia stricto sensu, la ideología, creencias o prácticas religiosas, antigitanismo y antisemitismo) del 60,24%; una segunda franja de colectivos con base en el sexo en sentido amplio (orientación sexual e identidad de género más sexo/género) del 36,08%; y una tercera franja de otros colectivos (aporofobia, discriminación generacional, personas con discapacidad, enfermedad) del 3,67%.

Si se atiende a la tipología delictiva a que apuntan el conjunto de incidentes (n=1869), esto es, incluidas las infracciones administrativas, destacan dos grupos: en primer lugar, las lesiones acercándose a casi $\frac{1}{4}$ del conjunto (22,63%); y en segundo lugar las amenazas (18,08%). A continuación, pero ya a cierta distancia las injurias (6,21%), los daños (5,67%), la promoción del odio (5,62%), el trato degradante (5,03%), las coacciones (3,91%), humillación y menosprecio (3%) y otros delitos contra la Constitución (2,89%). Sorprende y llama la atención que hay un 26,9%, más de un cuarto del total, de supuestos que se clasifican como «resto» y de los que no cabe, en consecuencia, conocer su potencial tipificación (Ministerio del Interior, 2023: 11).

El mapa de delitos se establecería con una predominancia de los incidentes potencialmente delictivos de expresión, con palabras: un 32,91% si sumamos un primer grupo de delitos tales como las amenazas, injurias, promoción del odio, humillación y desprecio; y hasta un 41,85% si sumamos además trato degradante y coacciones. Los delitos de hechos suman, por el contrario, un 28,3% y hasta un 31,19% si añadimos la categoría «otros delitos contra la Constitución».

Viremos ahora la mirada al País Vasco en donde se elaboran informes oficiales propios en los que la mejora progresiva de la metodología de trabajo policial parece facilitar, más que a nivel estatal, un incremento notable de los incidentes registrados en los últimos años (Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad, 2023: 13 y ss.). En Euskadi, durante el año 2022 se registraron 438 incidentes de odio potencialmente delictivos, de los cuales 3 se corresponden con



infracciones administrativas. Si tenemos en cuenta que en el año 2016 se registraron 124 incidentes delictivos, en 2017 se registraron 129, en 2018 se identificaron 130, en 2019 se registraron 105, en 2020 se registraron 241, y en 2021 se identificaron 279, se detecta un importante aumento en lo que a los incidentes se refiere en las 3 últimas anualidades, pero más pronunciado aún en la última (Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad, 2023: 13).

De los 435 delitos de odio (delitos de odio registrados), debido a los casos de discriminación múltiple, se parte en realidad de 444 delitos contra colectivos protegidos. En función del colectivo protegido, obtenemos la siguiente distribución: racismo/xenofobia (52,03%), orientación e identidad sexual (21,62%), género (15,32%), ideología y orientación política (7,66%), diversidad funcional (2,03%), creencias o prácticas religiosas (0,68%), aporofobia (0,23%), edad (0,23%) y otros (0,23%) (Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad, 2023: 44).

El mapa de colectivos se sintetiza por franjas globales de la siguiente manera: una consideración *in extenso* del colectivo étnico (racismo, xenofobia, ideología, orientación política, creencias y prácticas religiosas y el antisemitismo) representa el 60,37%, esto es, cerca de dos tercios del mapa de odio. En segundo lugar, los colectivos sexuales considerados también *in extenso* (aglutinando los incidentes por razón de la orientación e identidad sexual y la identidad/razones de género) representan el 36,94% de los casos, es decir, más de un tercio del total; el resto de colectivos (aporofobia, diversidad funcional, edad y otros) ascendería hasta el 2,72%. Un mapa, por tanto, muy similar en su estructura al que veíamos para el conjunto de España, con la salvedad, de cierta relevancia, relativa a los incidentes de tipo ideológico donde el porcentaje en España (13,64%) es casi el doble del detectado en el País Vasco (7,66%).

Desde el punto de vista de la distribución de los incidentes según el tipo penal al que potencialmente apuntan, los informes del País Vasco tienen la ventaja frente a los datos del Ministerio del Interior del conjunto de España, que no hay un grupo de «otros» en los que se pierde la tipificación y, además se excluyen ab initio las infracciones administrativas. Además, el desglose de datos responde con exactitud y claridad a las referencias exactas del Código penal a la hora de identificar la tipología delictiva. Por tanto, ofrece más seguridad y precisión al respecto. Los datos, en todo caso, apuntan también en el País Vasco, como en España, a dos grupos de incidentes prevalentes: las lesiones (180 casos: 41,38%) y las amenazas (90 casos: 20,69%); ambos también a considerable distancia de los siguientes grupos delictivos. Pero con un significativo mayor porcentaje, casi el doble, de lesiones detectadas sobre el conjunto en el País Vasco (41,38%) frente al conjunto de España (22,63%). Los dos grupos de delitos prevalentes -lesiones y amenazas- juntos abarcan el 62,07% de los incidentes delictivos, esto es, más de la mitad del mapa de odio. Las lesiones, que ya suponen más de una tercera parte del conjunto (180 casos: 41,38%), si se tienen en cuenta en una consideración *in extenso* otros delitos asimilables a la dinámica comisiva de delitos «con hechos» (sumando así los delitos de homicidio $n=1$, tortura $n=1$, secuestro $n=1$,



agresiones sexuales n=5, resistencia y atentado n=3; daños n=21; e incluso el hurto n=8, y el robo n=2) el porcentaje se elevaría hasta el 51,03% (n=222) de los incidentes potencialmente delictivos. La tendencia en Euskadi, por tanto, a que el mapa delictivo se vaya estabilizando en torno a los incidentes (de hechos) más graves frente a los incidentes de tipo expresivo (delitos de expresión) se va consolidando (Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad, 2023: 45 y ss.). Así los delitos de odio «con palabras» («hate speech» en sentido amplio): esto es, si sumamos amenazas (n=90), discurso de odio en sentido estricto (n=34), injurias (n=10), y calumnias (n=3), alcanzan hasta el 31,49% (137), llegando incluso al 47,82% (208) si se acumulan asimismo categorías generales, pero próximas, como las coacciones (n=50) y el trato degradante (n=21). Así, incluso sumando tales categorías próximas, es necesario apuntar que los incidentes potencialmente delictivos de naturaleza expresiva han perdido la mayoría que ostentaban en años anteriores, arrojando la cifra más baja obtenida hasta la fecha.

En síntesis, en el País Vasco, como principales dos diferencias respecto del conjunto del Estado, se detectan: en primer lugar, en mayor número las lesiones y, en segundo lugar, comienza a dominar el registro de delito de odio «con hechos» frente a los «expresivos» al contrario de lo que ocurre en el conjunto de España.

Conclusión

La estadística policial en España inicia una senda de consolidación a partir del año 2013 con el primer Informe del Ministerio del Interior relativo a incidentes de odio (Ministerio del Interior, 2014) y los Informes del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco (Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad, 2018). La estadística judicial, sin embargo, no permite una trazabilidad de los incidentes y se encuentra a la espera de una articulación sistemática que, por mandato legal a partir de la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad y no discriminación*, obliga a un registro sistemático de datos tanto a la Fiscalía General del Estado como al Consejo General del Poder Judicial. La debilidad de las fuentes estadísticas, no obstante, parece apuntar según los datos disponibles a un mapa de delitos de odio en que dominan los incidentes contra los colectivos étnicos, en primer lugar, seguidos de las constelaciones de casos de transfobia y homofobia, ambos a gran distancia de otros colectivos. Como particularidades a destacar, en primer lugar, la (pura) «ideología»¹³ presenta registros notablemente elevados (no así en el ámbito vasco, por contraste); en segundo lugar, la irrupción de las «razones de género» amenaza con distorsionar el registro estadístico en esta materia por la falta al día de hoy de una claridad

13 Alerta adecuadamente del particular potencial distorsionador de esta categoría («caballo de Troya»), por todas, Tapia Ballesteros (2021: 284 y ss.).



y distinción adecuada de los delitos de odio originarios frente a la violencia machista contra las mujeres; y, finalmente, hay una tendencia al registro de incidentes policiales con evidente sobrerrepresentación de los delitos de expresión frente a delitos base agravados u otros delitos «de hechos», tendencia que parece empezar a corregirse al menos en el ámbito vasco.

Una mirada de balance, por tanto, queda a la espera de que las fuentes estadísticas permitan conocer con precisión qué tipo de condenas se van produciendo para así poder reorientar adecuadamente tanto el modelo legislativo como las propias líneas de aplicación jurisprudencial y, en última instancia, la propia investigación policial que desde la base tendría idealmente una visión de la trazabilidad del incidente “de vuelta” lo que facilitaría su efectividad, daría seguridad jurídica y garantizaría -sin excesos punitivistas- una intervención penal contenida de acuerdo a su función de *ultima ratio*.

Bibliografía

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad (2023). *Informe de incidentes de odio de Euskadi 2022*. Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

http://katedraddhh.eus/documentos/pdf/informes/Informe_de_incidentes_de_Odio_Euskadi_web.pdf

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos y Departamento de Seguridad (2018). *Informe de incidentes de odio de Euskadi 2017*. Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco.

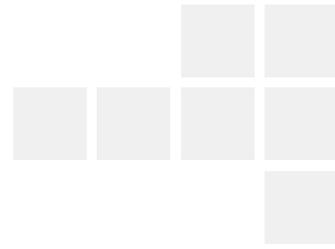
http://katedraddhh.eus/documentos/pdf/informes/Informe_de_Incidentes_de_Odio_de_Euskadi_2017_-_CASTELLANO_-_DEFINITIVO.compressed.pdf

Consejo General del Poder Judicial (2023). *Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los juzgados y tribunales en el año 2022*. Consejo General del Poder Judicial. Secretaría General.

https://www.poderjudicial.es/stfls/CGPJ/SECRETAR%C3%8DA%20GENERAL/MEMORIA%20ANUAL/FICHERO/20230907%20CGPJ_Memoria%202023.pdf

Fiscalía General del Estado (2023). *Memoria elevada al Gobierno de S.M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado Excmo. Sr. D. Alvaro García Ortiz*. Fiscalía General del Estado. Ministerio de Justicia.

https://www.fiscal.es/memorias/memoria2023/FISCALIA_SITE/recursos/pdf/MEMFIS23.pdf



Fiscalía General del Estado (2022). *Memoria elevada al Gobierno de S.M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado Excmo. Sr. D. Alvaro García Ortiz*. Fiscalía General del Estado. Ministerio de Justicia.
https://www.fiscal.es/memorias/memoria2022/FISCALIA_SITE/recursos/pdf/MEMFIS22.pdf

Giménez-Salinas Framis, Andrea, Landa Gorostiza, Jon-Mirena (dirs.), Fernández Ogalilar, Beatriz, Gordon Benito, Iñigo, Martín Silva, Uxue y Montoya Baños, Mainer (2023). *Análisis de casos y sentencias en materia de racismo, xenofobia, LGTBfobia y otras formas de intolerancia 2018-2022*. Ministerio de Inclusión social, Seguridad Social y Migraciones, Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/Analisis_casos_sentencias_accesibilidad.pdf

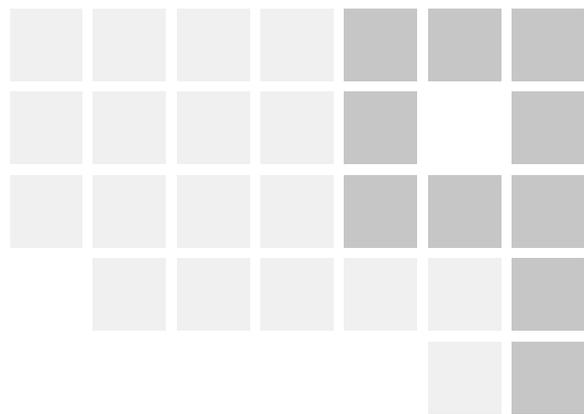
Giménez-Salinas Framis, Andrea, Pérez Manzano, Mercedes, Cancio Meliá, Manuel, Díaz Lopez, Juan Alberto, Jordá Sanz, Carmen y Díaz Izquierdo, Paloma (2019). *Análisis de casos y sentencias en materia de Racismo, Xenofobia, LGTBifobia y otras formas de intolerancia 2014-2017*. Ministerio de Trabajo Migraciones y Seguridad Social, Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.
<https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/Informe-Analisis-y-Sentencias-Definitivo.pdf>

Landa Gorostiza, Jon-Mirena (2018). *Los delitos de odio. Artículos 510 y 22.4º CP 1995*. Tirant lo Blanch.

Ministerio del Interior (2023). *Informe sobre la evolución de los incidentes relacionados con los delitos de odio en España 2022*. Ministerio del Interior/Gobierno de España.
https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2022/Informe_Evolucion_delitos_odio_2022.pdf

Ministerio del Interior (2014). *Informe sobre la evolución de los delitos de odio en España*. Secretaría de Estado de Seguridad. Gabinete de coordinación y estudios.
<https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/prensa/balances-e-informes/2013/Informe-sobre-los-delitos-de-odio-en-Espana-2013.pdf>

Tapia Ballesteros, Patricia (2021). El discurso de odio del art. 510.1.a) del Código Penal español: la ideología como un Caballo de Troya entre las circunstancias sospechosas de discriminación. *Política Criminal*, 16-31, 284-320.
<https://politicrim.com/wp-content/uploads/2021/07/Vol16N31A11.pdf>



Migración, asilo y género: aportes para la reflexión y la intervención

Trinidad L. Vicente Torrado
Universidad de Deusto

Maryam Fathi
Sociedad de Mujeres Libres del Kurdistan Oriental

Introducción

La migración y el asilo son fenómenos globales que afectan a millones de personas cada año. Según últimas estimaciones de Naciones Unidas (2024), a finales del año 2020 había aproximadamente 281 millones de personas migrantes internacionales (el 3,5% de la población mundial). Una cifra que, por otra parte, no para de crecer, estimándose que ya en el año 2023 se acercó a los 300 millones, de las cuales aproximadamente 43,4 millones eran personas refugiadas, y en torno a 6,9 millones de personas, solicitantes de asilo (ACNUR, 2024). “La migración se ha convertido en un desafío urgente para el desarrollo mundial” (World Bank Group, 2023), y ello por causas como los cambios demográficos divergentes, el creciente número de conflictos bélicos en el mundo, las desigualdades económicas o el impacto climático.

El crecimiento de la población inmigrante de origen extranjero ha seguido la misma tendencia ascendente en España en general (con más de 8,2 millones de personas en el año 2023; esto es, el 18,2% de la población) (INE, 2024; SJM, 2024), y en el País Vasco en particular (con 274.000 personas, el 12,5% de la población vasca) (Ikuspegi, 2024). Una evolución al alza que también se registra entre las personas solicitantes de asilo,

con más de 163.220 solicitudes recibidas en España solo en el año 2023 (un 37% más que el año anterior), a las que podemos sumar las 33.928 solicitudes de protección temporal de personas ucranianas desplazadas de su país por la invasión rusa¹. Estas cifras sitúan a España como el tercer país receptor de solicitudes de protección internacional en la Unión Europea, presentadas principalmente por personas originarias de Venezuela, Colombia y Perú² y, en menor medida, de Honduras, Cuba, Marruecos, Nicaragua, Senegal, Rusia o El Salvador (Oficina de Asilo y Refugio, 2024). En el año 2023 se concedió el estatuto de refugiado³ a 7.521 personas, una cifra récord hasta la fecha. Sin embargo, un 40% de las 88.042 resoluciones emitidas fue desfavorable, un 47% se resolvió por la vía de protección por razones humanitarias⁴ (un tipo de protección menos garantista concedida principalmente a personas originarias de Venezuela), y apenas un 12% fueron resoluciones favorables de protección internacional⁵ (7.330 concesiones del estatuto de refugiado y 3.833 de protección subsidiaria⁶).

- 1 La protección temporal es “un procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países, que no puedan volver a su país de origen, se garantiza a las mismas protección inmediata y de carácter temporal”. En virtud de los acuerdos del Consejo de la UE y del Gobierno español, pueden solicitar protección temporal las personas ucranianas residentes en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022. Desde entonces ya la han pedido 195.000 personas en España (Oficina de Asilo y Refugio, 2024).
- 2 Estos tres países concentran más de tres cuartas partes del total de expedientes registrados.
- 3 Este estatuto es la protección internacional que un Estado, firmante de la **Convención de Ginebra de 1951**, concede a quienes reconoce su condición de persona refugiada. En el estado español, según su **Ley de Asilo** (2009) (artículo 36), la concesión implicará el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión Europea, y, en todo caso: a) la protección contra la **devolución** en los términos establecidos en los tratados internacionales firmados por España; b) el acceso a la información sobre los derechos y obligaciones relacionados con el contenido de la protección internacional concedida, en una lengua que le sea comprensible a la persona beneficiaria de dicha protección; c) la autorización de residencia y trabajo permanente; d) la expedición de documentos de identidad y viaje; e) el acceso a los servicios públicos de empleo; f) el acceso a la educación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda, a la asistencia social y servicios sociales, a los derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de violencia de género, en su caso, a la seguridad social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que las personas que cuentan con **nacionalidad** española; g) el acceso, en las mismas condiciones que las personas que cuentan con nacionalidad española, a la formación continua u ocupacional y al trabajo en prácticas, así como a los procedimientos de reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de calificaciones oficiales expedidas en el extranjero; h) la libertad de circulación; i) el acceso a los programas de integración con carácter general o específico que se establezcan; j) el acceso a los programas de ayuda al **retorno** voluntario que puedan establecerse; k) el mantenimiento de la unidad familiar y acceso a los programas de apoyo que a tal efecto puedan establecerse.
- 4 La autorización de residencia por razones humanitarias es un tipo de autorización que se concede en circunstancias excepcionales que impliquen para la persona que la solicita un serio peligro o un grave perjuicio personal, bien sea por la situación de riesgo en su país de origen, porque sufre una enfermedad grave, o por haber sido víctima de determinados delitos.
- 5 La protección internacional engloba tanto el estatuto de refugiado como la protección subsidiaria.
- 6 El derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a personas que, sin reunir los requisitos para ser reconocidas como refugiadas, presentan motivos fundados para creer que, si regresasen a su país de origen, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir graves daños como la muerte, torturas, amenazas contra la integridad, etc. (CEAR, 2024).



Según estas cifras, España solo aprobó una de cada ocho peticiones de asilo, siendo este reconocimiento un 4,5% inferior al registrado en el 2022, rompiendo así la tendencia al alza registrada durante los dos años anteriores y alejándose aún más de la media europea, situada en torno al 40% en 2023 (Oficina de Asilo y Refugio, 2024). Por otra parte, son ya más de 191.000 las personas que llevan esperando la resolución de su solicitud de asilo durante meses, e incluso durante más de un año (un 56% más que en 2022, cuando la situación era ya calificada de extremadamente preocupante, ya que se trata de una decisión de la que depende su vida y su acceso a derechos fundamentales) (CEAR, 2024).

Euskadi, por su parte, también alcanzó su récord de solicitudes de asilo en el año 2023, con 6.150 solicitudes, un 50% más que en 2022, repartidas así por el territorio: 3.840 en Bizkaia, 1.226 en Álava y 1.087 en Gipuzkoa (CEAR, 2024).

Prácticamente la mitad de las personas inmigrantes originarias de otros países y residentes en España son mujeres, como también lo son casi la mitad de las personas solicitantes de protección internacional. Y en Euskadi, el número de mujeres inmigrantes de origen extranjero supera incluso al de hombres procedentes de otros países residiendo en este territorio. Ahora bien, las experiencias de unas y otros no son, sin embargo, uniformes, sino que están profundamente influenciadas por el género. Hombres y mujeres enfrentan diferentes desafíos en su camino hacia un lugar seguro donde disfrutar de mejores oportunidades de vida. El género es quizá el factor, individualmente considerado, que más influye en la experiencia migratoria. Y, por ello, las migraciones habrán de ser abordadas desde una perspectiva interdisciplinar como procesos generizados (Pessar y Mahler, 2003, Salazar, 2009).

El género juega un papel central en la decisión de emigrar, en la composición de los flujos migratorios, en las distintas oportunidades laborales ofrecidas a mujeres y hombres en la sociedad receptora, en la división y organización de la vida reproductiva, en la autonomía experimentada por las mujeres tanto en los países de origen como de destino, en los roles desempeñados por ellas en la esfera pública y privada, o en el envío de remesas (Kofman, 2008). El género, en definitiva, afecta a todos los aspectos de la migración: sus causas, pautas, procesos e impactos a todos los niveles, incluyendo la propia experiencia migratoria subjetiva de las propias personas migrantes (Hondagneu-Sotelo, 2003).

Y por ello, este artículo tratará de explorar cómo el género interseca con la migración y el asilo, destacando las complejidades y las experiencias diferenciadas que surgen en este contexto. Para ello nos basaremos en el estudio de fuentes secundarias, empleando asimismo a modo de guía algunos pequeños testimonios de mujeres inmigrantes y refugiadas residentes en Euskadi.

Inmigrantes internacionales y solicitantes de asilo. Motivos de la emigración

Con frecuencia se distingue entre personas migrantes y personas refugiadas, aduciendo el carácter más o menos voluntario de la salida de su lugar de origen y/o de residencia. Así, se destaca que las personas migrantes deciden voluntariamente abandonar este lugar sin mediación institucional alguna o sin verse forzadas a ello, mientras que las personas refugiadas o exiliadas no deciden voluntariamente su traslado ni, muchas veces, su destino (Blanco, 2000: 31). Sin embargo, hemos de recordar que la población inmigrante internacional incluye a todas las personas que han cambiado su país de residencia, con independencia de las razones para ello. Las personas refugiadas y solicitantes de asilo también se colocan bajo el paraguas del término “migrantes internacionales”, a pesar de contar con un estatus legal específico y estar protegidas por el derecho internacional (United Nations, 2022).

La migración internacional implica el desplazamiento de personas de un país a otro. Muchas y diversas son las razones para migrar: la búsqueda de empleo, de una mejor calidad de vida, de incentivos económicos, o de mejores oportunidades para la prole, el deseo personal de vivir una experiencia en otro país, el deseo de reunificación familiar, la aspiración del logro de una mayor libertad e independencia personal y social, como huida de situaciones de violencia doméstica, de violencia política, de conflictos armados, por motivos de persecución por razones de género, por desastres naturales... Sí, en unos casos la migración obedece más a los propios deseos de las personas que la protagonizan, mientras que en otros hay una mayor obligatoriedad. Pero ello no significa que en determinadas circunstancias siempre se opte por una misma vía de entrada. Así lo han dejado claramente reflejado en nuestro entorno Celis y Aierdi (2015, 13) cuando indican que bajo en lo que se ha dado en llamar “migración económica”, que se presume “voluntaria” y que se analiza desde parámetros de “llamada” y no de “salida” (efectos expulsatorios), se ocultan muchos movimientos forzados de población, debido a la estrechez de miras con la que se interpreta el derecho de asilo en Europa y, especialmente, en España. Buen ejemplo de ello lo encontramos en las personas obligadas a realizar desplazamientos forzados por violaciones graves o sistemáticas o sostenidas de sus derechos económicos, sociales y/o culturales, o por razones ambientales, motivos no reconocidos en el ámbito Internacional de los Derechos



Humanos. De este modo se van a definir como migrantes a las personas que no tienen cabida en la protección de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, tal y como ocurre con quienes, en los últimos tiempos, se vienen denominando como “refugiados climáticos”, concepto político y no jurídico, ya que es muy difícil su reconocimiento y la obtención de protección internacional dentro del sistema de asilo y refugio, al cual no pertenecen (Ubajoa, 2024).

Por otra parte, es preciso no olvidar que el género juega un papel crucial en la determinación de las razones específicas y de las experiencias de migración. La explicación de la toma de decisión de emigrar resulta compleja en muchos casos, siendo importante tomar en consideración la capacidad de agencia de la persona migrante, sus condiciones de vida, su entorno familiar, las redes de apoyo con las que cuenta, etc., sin olvidar las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres en sus contextos sociopolíticos de origen, así como las jerarquías de género al interior del hogar.

Yo quería venir aquí para buscarme la vida y para estudiar y ver esta Europa, esta cultura, este mundo... Mi familia no necesita nada (Mujer marroquí).

Yo cuando casar, trabajo con el padre de mi marido, y viene los hijos de otro hijo a vivir con abuelos; y yo mucho trabajo con ellos. Y yo no puedo... Yo quería ir con mi marido. Allí sólo tengo una habitación con mi hijo. ¡No tengo una casa! La casa es de su familia... Hasta que vengo aquí estoy muy triste y he pasado el tiempo muy duro. (Mujer marroquí).

En Ecuador a partir de los 40 años somos viejas, ya le consideran a una mayor. Mientras que aquí... aquí ¡mira!, me dicen que todavía soy una chavala [risas]. (Mujer ecuatoriana).

Yo me vine por el problema que hubo en mi país: primero inundación. Tengo tres hijos... y para los míos tenía, ¿me entiende? Pero cuando ya vino el desastre, todo empezó a cambiar. Primero tuvimos la inundación y ya íbamos a mi casa cuando un 4 de agosto vino el terremoto. Nos dejó sin casa, sin nada. Entonces había una amiga aquí y yo le dije que me quería venir. Y me he venido. (Mujer ecuatoriana).

Yo estaba embarazada y no me había casado. Y, pues, la verdad, hay mucha crítica. Mire que mi mamá también decía: “¡Ay! Las vecinas, ¿qué van a decir?”. Yo tenía que estar escondiendo de la gente para evitar los malos comentarios. Fue por eso que tuve esta decisión de venirme acá, para que la gente no dijera nada. (Mujer ecuatoriana).

Mi vida en Bogotá era muy relajada. Pero las cosas se estaban poniendo feas allá. Los derechos humanos no se respetaban en mi país... Con la violencia que ya había en esa época, era un desastre. Decían: “¡Mira! El de allá es de

la guerrilla". Y le mataban sin pruebas ni nada. Y por eso decidimos venir, no queríamos que nuestros hijos vivieran allí y siguieran con esta forma de vida. ¡No!. (Mujer colombiana).

Mientras estaba en embarazo ya me golpeaba mucho. ¡Sí! La familia de él lo sabía, y mis padres también. Pero pues que ya uno se casa, ya uno ¿qué más puede hacer? ¿No me entiende? [...] Y yo pensé que en España iba a cambiar. Me imaginé, porque me llamaba y me decía muchas cosas... Y mentiras, porque cuando llegué acá... (Liliana, E54_Col).

Tuvimos una relación de cinco años. Luego me embaracé, soltera, y... al sexto mes de embarazo me enteré que él era casado y que tenía otro hijo con otra chica. Él no me había dicho nada. Era como si fuese soltero. Y, claro, él también me maltrataba; pero yo aguanté... Y, nada, ya di a luz, seguí trabajando, normal, y cuando la niña tuvo cinco meses, pues ya me vine para España. Yo me vine por lo económico. Y también, claro, por separarme de este hombre, porque yo veía que no era nada bueno para mí. (Mujer ecuatoriana).

La migración internacional masculina y femenina puede estar causada por los mismos factores (escasez de recursos, búsqueda de trabajo, deseo de conocer otros lugares, desastres naturales), aunque estas razones también pueden ser vividas de forma diferenciada por mujeres y hombres debido a sus tradicionales roles de género (por ejemplo, los hombres como proveedores principales, y las mujeres como principales responsables del cuidado de descendientes y/o ascendientes, con o sin presencia masculina). Las mujeres, además, a menudo migran debido a motivos que les afectan especialmente a ellas, como la violencia machista (en sus distintas manifestaciones), la discriminación, o la falta de oportunidades en sus lugares de origen, tal y como reflejan los testimonios anteriores. Unos factores que no tienen el mismo peso siempre y en todo lugar, que a menudo se presentan de manera interrelacionada, y que contribuyen a explicar la presencia de las mujeres en unos movimientos migratorios, mientras que, en otros, justifican la ausencia femenina en los mismos.

La posición social de las mujeres en las sociedades de origen es, sin duda, uno de los factores más determinantes de las presencias femeninas en los movimientos migratorios. En aquellas comunidades más tradicionales en las que, como en el caso de las sociedades árabes, la organización socio-familiar viene determinada por su carácter patriarcal, las mujeres van a encontrar más dificultades para acceder al espacio público e, igualmente, a la experiencia migratoria, si no es a través de los procesos de reunificación familiar. En otras sociedades, como las latinoamericanas, en cambio, la mayor presencia de las mujeres en el espacio público, unido a su mayor responsabilidad en el cuidado y mantenimiento de la prole, asumida frecuentemente en solitario, va a favorecer la emigración femenina. En estos casos, la experiencia migratoria se va a percibir como una oportunidad para mantener el hogar, para incrementar su nivel socio-económico o para asegurar una mejor educación para la prole, por lo que



muchas esposas, madres y/o hermanas mayores van a ser pioneras del proceso migratorio, dejando frecuentemente a la prole al cuidado de otros miembros femeninos de la familia.

Ahora bien, incluso en las sociedades en las que se ejerce un importante control sobre las mujeres se están produciendo importantes cambios -procesos de modernización, de urbanización y/o de cambio de valores- que están favoreciendo la presencia autónoma de las mujeres en los movimientos migratorios. E incluso aun cuando estos cambios no se producen con la rapidez deseada, un creciente número de mujeres iniciará estos procesos migratorios precisamente en un intento de huir de esas rígidas estructuras familiares y sociales. Tal es el caso de mujeres que emigran de sus sociedades de origen con el deseo de escapar de la valoración negativa que reciben por su condición de divorciadas o madres solteras, por ejemplo, o de mujeres que tratan de huir de otras situaciones que, fruto asimismo de la construcción social del género, vulneran sus derechos humanos básicos, como ocurre en el caso de matrimonios convenidos en contra de su voluntad, de la violencia sufrida en el hogar por parte de la pareja y/o de sus familiares, etc.

Por supuesto entendemos que estas prácticas suponen una grave violación de los derechos fundamentales de las mujeres, que tendrían que recogerse entre los principales motivos para el reconocimiento de la condición de refugiada por motivos de género, junto con otros como son las violaciones y otras formas de violencia sexual ejercida en contextos de conflicto armado o de violencia generalizada, la trata con fines de explotación sexual, los matrimonios a edades tempranas o algunas prácticas tradicionales nocivas como la mutilación genital femenina o la persecución por orientación sexual e identidad de género. Unas prácticas a las que son especialmente vulnerables las mujeres, adolescentes, niñas y personas LGTBIQ+, y contra las que muchos estados no ofrecen protección adecuada y que, al ser desafiadas o transgredidas por quienes las sufren, son objeto de una mayor discriminación, exclusión social, o incluso de persecución, al ser sus comportamientos considerados inapropiados para su género. Y por ello, para muchas de estas personas, mujeres en su mayoría, la búsqueda de refugio en otro país se convierte en su única opción para sobrevivir.

En Irán las mujeres no tenemos derechos. Siempre somos consideradas menores de edad y para todo necesitamos el permiso del marido, si estamos casadas, y si no, del padre o del hermano. Por ejemplo, para tener pasaporte una mujer necesita el permiso. Yo pertenecía a una organización clandestina que informaba a las mujeres sobre sus derechos políticos, sociales, sexuales y reproductivos, y que reivindicaba una mayor presencia de las mujeres en la esfera sociopolítica. Sabíamos que era peligroso y que antes o después vendrían a buscarnos. [...] Y de la noche para la mañana tuve que decidir salir del país con una mafia. Tenía que elegir entre miedo o muerte. O te vas o te quedas y te enfrentas a la República Islámica de Irán. Algunas de mis compañeras están en la cárcel y están siendo torturadas. (Mujer iraní)

Tránsitos migratorios

Los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas migrantes en todas las etapas del proceso migratorio, abriendo canales de migración seguros, regulares y accesibles. Es primordial otorgar protección a las personas migrantes en todas las fases del proceso migratorio, empezando por los países de origen y siguiendo por los países de tránsito y de destino. Y si antes señalábamos como todavía con demasiada frecuencia no se garantizan sus derechos fundamentales en el país de origen, también podemos afirmar que las personas migrantes y refugiadas enfrentan numerosas violaciones de sus derechos fundamentales durante sus tránsitos migratorios. Entre estas principales violencias de las que son víctimas se encuentra la violencia física y sexual, perpetrada por traficantes de personas, fuerzas de seguridad y otros actores; la trata de personas con fines de explotación sexual o de explotación laboral, la detención prolongada y sin debido proceso en condiciones inhumanas; la falta de acceso a servicios básicos (como alimentos, un alojamiento seguro y adecuado, atención médica y/o asistencia legal); los abusos, extorsiones y sobornos por parte de fuerzas de seguridad y funcionarios corruptos a cambios del permiso para continuar el viaje y su no deportación; los actos de discriminación y de xenofobia ejercidos por individuos o grupos en los países de tránsito, o las “devoluciones en caliente” a sus países de origen o a terceros países sin valorar las necesidades de protección, pudiendo poner en riesgo sus vidas. Unas violencias cada vez más frecuentes en unas rutas migratorias que parecen ser cada día más peligrosas, y que pueden sufrir, con independencia de su motivo migratorio, en diferentes etapas del viaje y en formas diversas todas las personas migrantes, pero a las que son especialmente vulnerables también las mujeres, adolescentes y niñas ante la falta de protección y apoyo durante el tránsito, y especialmente cuando tienen que emprender el viaje sin tiempo para su planificación.

He venido sola. Me ha costado cinco años en el camino. Me marché sin decirle a nadie que me voy a Europa. No se lo dije porque pensé que me dirían que no me fuera, porque siempre dicen que la gente muere en el desierto... O porque es peligroso y si te cogen te meten en la cárcel. Pero yo no tenía miedo. [...] Tenía que pasar por Mali, por Burkina Faso... Voy a Burkina Faso y espero allí un año. En Burkina Faso la vida es muy, muy difícil. Y cuando tenía un poquito de dinero, he dicho: “me voy a Mali”. En Mali yo he comprado un billete para ir a Mauritania. La vida en Mali está difícil. La gente está loca, se vuelve loca, por no tener dinero ni para volver, ni para ir adelante... Cuando llegué a Mauritania busqué a alguien de mi país para saber cómo poder vivir, porque Mauritania es un país islámico. Y la vida es un poquito difícil allí, porque en Mauritania no hay nada, no se puede trabajar allí”. Además allí no puedes salir por la noche. Porque es un país musulmán. En Mauritania estuve dos años. [...] En Mauritania no me costó mucho conseguir la residencia. Tú pagas y ya está. [...]



Después compré un billete de avión de Mauritania a Las Palmas. Y más tarde llegué a Madrid y después a Donosti (Mujer camerunesa).

La mafia con la que vine pidió tres o cuatro veces dinero a nuestras familias, amenazándoles con que, si no pagaban, nos iban a matar. Nadie sabía en ese momento dónde estábamos. Yo vi muchas familias que habían sufrido violencias sexuales, habían sufrido amenazas, que habían sufrido palizas por no poder pagar tanto dinero. [...] Intentamos cruzar la frontera, pero al final la policía nos detuvo y nos llevó a un campo de refugiados. [...] En el campamento las puertas no tenían cerraduras, y al entrar nos dieron pastillas anticonceptivas. Yo les dije que no necesitaba, que viajaba sola con mi hijo. Pero de una manera muy así me dijeron que los cogiera, que allí no querían más niños. Allí había hasta violencia sexual, porque no había cerraduras y estaban mezcladas en todas las plantas las familias, las mujeres, los hombres solteros... No había un orden que nos protegiera a unas de otros (Mujer iraní).

Euskadi como sociedad de asentamiento

En el año 2005, el Estado español concedió por primera vez el estatuto de refugiada a una mujer oriunda del Golfo Pérsico, casada en su día a la fuerza, y que pudo acreditar una larga historia de agresiones por parte de su marido y de la familia de éste, ante la pasividad de las autoridades y del estamento judicial de su país⁷. Desde entonces, el número de mujeres, adolescentes y niñas refugiadas en España en general y en Euskadi en particular fruto de la persecución sufrida en sus países de origen por razones de género no ha parado de crecer.

Esto no obstante, no podemos decir que el camino en este reconocimiento haya sido fácil. Recordemos que La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 no incluyó explícitamente el género como motivo de persecución. Y, aunque algunos países ampliaron su interpretación para incluir la persecución por motivos de género bajo la categoría de “pertenencia a un determinado grupo social”, esta no ha sido una práctica universal. En el caso español, la aprobación de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España, supuso un avance significativo en el reconocimiento y protección de las personas perseguidas por motivos de género, marcando un paso adelante en la defensa de los derechos humanos y la justicia social. Y ello, al a) reconocer explícitamente la persecución por motivos de género, b) ampliar la definición de persecución por motivos de género (incluyendo actos específicos de violencia machista como la violencia ejercida por parejas o exparejas, la ablación, los matrimonios forzados, etc.),

⁷ Noticia recogida en la prensa española el 1 de junio de 2005.

c) al reconocer la persecución por orientación sexual e identidad de género como motivo para la concesión de asilo, d) al introducir procedimientos más sensibles al género en el proceso de solicitud de asilo, e) al garantizar una asistencia adecuada, incluyendo apoyo psicológico y acceso a servicios especializados para las víctimas de violencia de género, o f) reforzando el principio de no devolución. Aún así, la implementación práctica de la ley todavía enfrenta desafíos persistentes⁸, por lo que todavía es necesario seguir trabajando en la sensibilización y eliminación de prejuicios culturales y de género dentro del sistema de asilo para asegurar un tratamiento justo y comprensivo de todas las solicitudes.

Las personas inmigrantes económicas, las solicitantes de asilo y las personas refugiadas son grupos de inmigrantes que presentan diferencias fundamentales en cuanto a su estatus legal y a los derechos y protecciones que reciben, especialmente en la primera etapa tras su llegada. Aunque la competencia de extranjería sigue siendo del Gobierno, al igual que la resolución de las solicitudes de protección internacional, la CAPV tiene la competencia para la acogida e integración de las personas inmigrantes llegadas hasta este territorio. Una acogida para la que, en el caso de las personas refugiadas y en el contexto vasco, se han desarrollado programas específicos a lo largo de los últimos ocho años, como son el programa Goihabe (impulsado desde el año 2016 por la Diputación Foral de Bizkaia, en colaboración con Cáritas, Zehar, Cruz Roja, Fundación Ellacuría y Lagungo) o el programa de Patrocinio Comunitario Auzolana (impulsado desde el año 2019 por el Gobierno Vasco, en colaboración con la Secretaría de Estado de Migraciones, ACNUR, la Fundación Ignacio Ellacuría y Cáritas) (La Spina, Vicente, Urrutia y Morondo, 2017; Lucas, Sobotovicova y Zarauz, 2000). Una colaboración entre administraciones públicas vascas y entidades sociales que no sólo se está dando en el ámbito de la acogida, sino también de la concienciación y sensibilización acerca de los problemas y dificultades vividas por las personas que vienen a nuestro país en búsqueda de asilo. En esta línea, además de la labor de las entidades sociales ya señaladas, podemos destacar la de otras como la Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM), Alboan, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), o la plataforma ciudadana Ongi Etorri Errefuxiatuak.

Ahora bien, todas estas personas se enfrentan también a profundos desafíos en términos de integración social. Unos retos bastante compartidos, sobre todo transcurrido un tiempo desde la llegada a la sociedad vasca (puesto que es en estos primeros momentos cuando se hace más patente la diferente protección dispensada a unas personas inmigrantes y otras en función del motivo de su desplazamiento), y que hacen referencia a distintos ámbitos de la vida cotidiana, recogiendo aspectos legales, económicos, sociales y culturales. Unos retos compartidos, sí, pero que también tienen sus especificidades de género, por lo que habrán de abordarse desde un análisis interseccional y con un enfoque intercultural. A lo largo de los últimos años, numerosos

⁸ Recordemos que, según denuncia CEAR, la mayoría de las personas refugiadas que llegan a España no recibe protección, y más de la mitad de los casos se descartan sin ni siquiera ser estudiados.



han sido los estudios y las publicaciones que han puesto de manifiesto las desigualdades que las personas inmigrantes de origen extranjero, con independencia de su motivo migratorio y de su vía de entrada, han de enfrentar en el mercado laboral vasco, limitando sus oportunidades de empleo adecuado (Vicente, 2018; 2023). Un empleo especialmente homogéneo y precario en el caso de las mujeres inmigrante, y que, sin embargo, constituye la dimensión con más influencia en la situación económica y en las condiciones de vida de las personas y de sus hogares, determinando asimismo de forma decisiva (a través de las afiliaciones a la seguridad social) las posibilidades y las características de acceso a los derechos sociales, a los principales dispositivos del Estados de bienestar y a los derechos de ciudadanía⁹.

Ahora bien, este no es el único problema al que se enfrenta la población inmigrante y refugiada, ya que la escasez de vivienda asequible es también un problema generalizado, como también lo es la integración en el ámbito educativo (no tanto por su incorporación escolar como por unos resultados académicos poco alentadores), la incertidumbre legal, la limitada participación de esta población en la vida comunitaria y en ciertas actividades sociales por barreras culturales, lingüísticas, por falta de redes de apoyo y de tiempo, etc. (Vicente, 2023). La integración de esta población requiere, en definitiva, un abordaje complejo y coordinado, con un enfoque multifacético (incluyendo el papel de factores estructurales, legales, institucionales, sociopolíticos, familiares e individuales) que aborde, sin perder de vista la perspectiva de género, tanto las necesidades más inmediatas como los desafíos estructurales a largo plazo.

Conclusiones

Los motivos para migrar o para solicitar refugio son variados y reflejan las profundas desigualdades (incluidas las de género) y las violencias estructurales que existen en muchas sociedades.

Las personas migrantes en general y las personas refugiadas en particular se enfrentan a desafíos comunes, aunque estas últimas deben afrontar además el reto de iniciar un viaje en muchos casos de manera forzosa, sin apenas planificación, y con el riesgo de ser sometidas a múltiples violencias para poder salvar sus vidas, con el impacto psicológico que esto supone. Tal es el caso de muchas mujeres y hombres perseguidos como defensores de derechos humanos, y de muchas mujeres que sufren persecución por su género, y que llegan a España en general y al País Vasco en particular en busca de una protección que no les garantizan sus países de origen, y que muchas veces tampoco consiguen ni en los países de tránsito ni una vez llegados a nuestra sociedad.

⁹ Paralelamente, la población accede a los programas de protección social de carácter universal (sanidad, educación, determinados programas de servicios sociales o de ayuda a la vivienda, etc.) a través de la residencia en el territorio.



Es cierto que la mayor parte de las personas inmigrantes y refugiadas llega vía aérea desde sus lugares de origen, pero ello no impide que todavía un considerable número de ellas tenga que afrontar largos y peligrosos viajes, en los que mujeres adultas, adolescentes y niñas viven situaciones de especial vulnerabilidad. Y que estas personas no siempre vean sus derechos fundamentales respetados y protegidos, independientemente de su estatus migratorio, según recoge el Derecho Internacional de los Derechos Humanos por el que se rige la legislación española y vasca.

Todas estas personas, migrantes y refugiadas, deberían disfrutar de los mismos derechos fundamentales, que tendrían que ser respetados y protegidos en todo momento, aunque unas y otras se encuentren bajo el amparo de diferentes marcos legales, con distintos tipos de protección. Porque como ya hemos indicado, la frontera de separación entre las migraciones de carácter político, en sentido amplio, y las migraciones económicas es, además, más endeble de lo que a primera vista pudiera parecer, ya que la opción por entrar como miembro de uno de estos dos grupos va a estar en ocasiones más relacionada con la valoración de las vías de entrada a su alcance (especialmente en momentos en los que se considera que la entrada como inmigrante económico puede ser más exitosa que como solicitante de asilo en un país como España, con una reducida tasa de reconocimiento). Por otra parte, también es preciso tener en cuenta que muchas personas demandantes de protección internacional pasan a convertirse de un día para otro en inmigrantes en situación administrativa irregular, en el momento en que es denegada su solicitud de asilo. Por todo ello es fundamental diseñar un enfoque integral e implementar unas políticas migratorias justas e inclusivas para garantizar la seguridad y el trato digno de todas las personas migrantes, solicitantes de protección internacional y refugiadas, poniendo punto final a las graves y variadas violaciones de sus derechos humanos que hayan tenido que afrontar tanto en sus países de origen como en sus tránsitos migratorios.

Y ello sin olvidar que la migración no es un fenómeno independiente del género. La situación de mujeres y hombres migrantes es diferente en lo que respecta a las causas de su migración, los cauces a través de los cuales se lleva a cabo la misma, los ámbitos de discriminación y las violencias de las que son víctima, las consecuencias que sufren por ello o su posición en los distintos ámbitos de la sociedad de recepción (laboral, social...). Es por ello preciso plantear un análisis de las migraciones internacionales hacia nuestra sociedad, y de las políticas migratorias y para combatir la discriminación y los abusos de los que son víctimas, desde una perspectiva de género, interseccional e intercultural. Es crucial la defensa de unas políticas migratorias en las que impere el respecto de los derechos fundamentales y el cumplimiento de las obligaciones internacionales, y que den una respuesta específica a la persecución y la violencia basada en el género, con la finalidad de que sus víctimas reciban la protección y el apoyo necesarios para reconstruir sus vidas en entornos seguros.

Los movimientos migratorios internacionales son complejos y multidimensionales. Y en la actualidad ocupan un puesto central en el debate sociopolítico por sus múltiples



e importantes implicaciones sociales. Un impacto que generalmente se plantea en el espacio público en términos negativos, olvidando que la inmigración será, sin embargo, cada vez más necesaria para todos los países, con independencia de su nivel de ingreso. Y ello debido a los cambios demográficos y a la creciente competencia mundial por la atracción de personal trabajador y de talento por parte de países -como el nuestro- de ingreso medio-alto, pero cuya población envejece rápidamente (World Bank Group, 2023). Efectivamente, la migración es un motor para el crecimiento económico y el emprendimiento, por lo que es preciso maximizar sus beneficios y minimizar sus efectos negativos, creando oportunidades para que todas las personas puedan migrar de una manera segura, ordenada y de forma regular. Respetar, proteger y cumplir con los derechos humanos de todas las personas, con independencia de su estatus migratorio beneficia tanto a las personas migrantes como a los países de recepción (United Nations, 2022), por lo que estos objetivos deberían guiar nuestras políticas públicas y nuestras intervenciones en esta materia.

Bibliografía

ACNUR-España (2024). *Datos básicos*. <https://www.acnur.org/es-es/datos-basicos>

Blanco, Cristina (2000). *Las migraciones contemporáneas*. Alianza.

CEAR (2024). *Más que cifras*. <https://www.masquecifras.org/>

Celis, Raquel y Aierdi, Xabier (2015). ¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de los movimientos de población a debate. *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos* 81.

<http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernos-dcho81.pdf>

Ikuspegi (2024). Población de origen extranjero en la CAE 2023. *Panorámica* 91. https://www.ikuspegi.eus/files/publicaciones/197_3.pdf

Instituto Nacional de Estadística (INE) (2024). *Estadística continua de población. Resultados*. <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=9622&capsel=9627>

Kofman, Eleonore (2008). Gendered migrations, livelihoods and entitlements in Europe, en N. Piper (ed.). *New perspectives on gender and migration* (pp. 59-101), Routledge.



La Spina, Encarnación, Vicente, Trinidad L., Urrutia, Gorka y Morondo, Dolores (2017). *La población refugiada en Bizkaia y su proceso de integración*, Diputación Foral de Bizkaia.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *BOE* 263, de 31 de octubre.
<https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf>

Lucas, Sofía, Sobotovicova, Simona y Zarauz, Casilda (2000). *Situación de las personas refugiadas en la CAPV*, Informe de investigación. Ararteko.

Naciones Unidas (2024). *Migración internacional*.
<https://www.un.org/es/global-issues/migration>

Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*.
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

Oficina de Asilo y Refugio. Ministerio de Interior (2024). *La Oficina de Asilo y Refugio registra 163.218 solicitudes de protección internacional en 2023, máximo histórico desde su creación*.
[https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/La-Oficina-de-Asilo-y-Refugio-registra-163.218-solicitudes-de-proteccion-internacional-en-2023-maximo-historico-desde-su-creacion/#:~:text=La%20Oficina%20de%20Asilo%20y%20Refugio%20\(OAR\)%20del%20Ministerio%20del,cerrados%20a%2031%20de%20diciembre.](https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/La-Oficina-de-Asilo-y-Refugio-registra-163.218-solicitudes-de-proteccion-internacional-en-2023-maximo-historico-desde-su-creacion/#:~:text=La%20Oficina%20de%20Asilo%20y%20Refugio%20(OAR)%20del%20Ministerio%20del,cerrados%20a%2031%20de%20diciembre.)

Pessar, Patricia R. y Mahler, Sarah J. (2003). Transnational migration: Bringing gender in, *International Migration Review* 37 (3): 812-846.

Salazar, Rhacel (2009). Inserting feminism in transnational migration studies, *Migration on line*.
<http://www.migrationonline.cz>

Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) (2024). *La población de origen inmigrado en España*.
<https://sjme.org/wp-content/uploads/2024/02/Poblacion-de-origen-inmigrado-en-Espana-2023.pdf>

Ubajoa, Natalia C. (2024). *La vulnerabilidad migratoria ligada al cambio climático*. Tesis doctoral dirigida por Francisco J. Durán y presentada en la Universidad de Granada. Inédita.



United Nations. Department of Economic and Social Affairs (2022). Future of the World. *Policy Brief 146*.

https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undes_a_pd_2022_pb_146.pdf

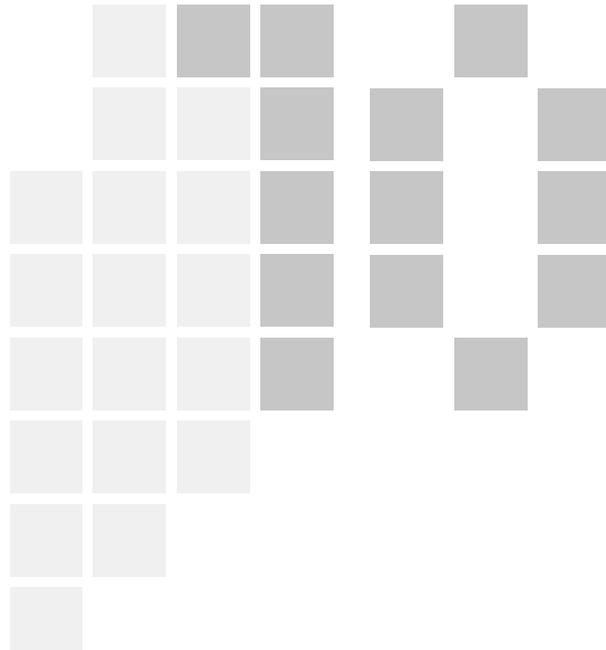
Vicente, Trinidad L. (2018). La población inmigrante en Euskadi: un análisis desde la perspectiva de género, en G. Moreno (coord.) *El proceso de integración del colectivo inmigrante en Euskadi* (pp. 59-121), Universidad del País Vasco.

Vicente, Trinidad L. (2023). Inmigración y desigualdades sociales: el desafío de la inclusión en la sociedad vasca, en Shershneva, Julia (ed) *Zabaldu #1. Dimensiones desde la desigualdad*. Universidad del País Vasco (111-136).

<https://www.ikuspegi.eus/documentos/zabaldu/zabaldu1cas.pdf>

World Bank Group (2023). *Migrants, refugees, and societies*.

<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2023>



La diversidad entre la población joven de la CAE (0-24 años): juventud de origen y/o ascendencia extranjera en cifras

Irune Ruiz Ciarreta
Beatriz Otero Gutiérrez
Oier Ochoa de Aspuru Gulin

Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

En los últimos 20 años, derivado de la consolidación estructural de los flujos migratorios en Euskadi (la población de origen extranjero supone a 1 de enero de 2023¹ un 12,4% del total de la población vasca), ha emergido un relevante campo de estudio en las migraciones centrado en la población joven. Según datos extraídos de la Encuesta de Población Inmigrante Extranjera (EPIE), 8 de cada 10 personas de origen extranjero residentes en la comunidad autónoma tienen la intención de permanecer en Euskadi en los próximos años. Por tanto, muchas de estas personas se establecen, crean y/o

1 Fuente: INE. Datos censales. Enero 2023. A lo largo de las últimas dos décadas, los datos sobre población de origen extranjero publicados por el INE han tomado como base los datos del Padrón Continuo de Habitantes. A partir de 2023 esta operación estadística ha sido sustituida por la Estadística Continua de Población que ofrece, con carácter trimestral, datos básicos de la población residente en España y de viviendas familiares y por los Censos de Población y Viviendas que, a partir del año 2021, pasan a ofrecer información anual y detallada de las características sociodemográficas de la población. En consecuencia, en adelante las nuevas publicaciones y estudios que desde Ikuspegi se publiquen tomarán como base estos nuevos datos.

reagrupan familias. De este asentamiento ha surgido una generación descendiente, los hijos e hijas de personas de origen extranjero en Euskadi, nacidos o reagrupados a temprana edad y con padre y/o madre de origen extranjero.

Debido a la herencia de la condición migratoria, estos jóvenes comparten con sus progenitores un estatus social heredado (Moncusí, 2007) y un conjunto de rasgos sociales y culturales. El hecho de ser descendientes de personas que han migrado les hace ser considerados sujetos específicos y que se les categorice a partir de una relación de filiación (García Borrego, 2003). Pero es una realidad que estamos ante un grupo social que afronta situaciones de discriminación y dificultades derivadas de esta condición de “descendientes” y que, a su vez, también crea estrategias de adaptación y supervivencia social en su día a día.

El fenómeno de la juventud de ascendencia extranjera es un tema que ha sido objeto de múltiples estudios a nivel internacional y estatal, sin embargo, en Euskadi existen pocas investigaciones que lo aborden. Si bien es cierto que, en los últimos años, a medida que la población infantil y juvenil de origen extranjero iba ganando peso, el debate y las políticas sociales en la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante CAE) se han ido centrando en el proceso de integración de estos colectivos, generando cierto volumen de nuevas investigaciones. Cabe destacar en el caso concreto de Euskadi, el estudio *La diversidad infantil y juvenil en la CAE: las (mal) llamadas segundas generaciones*, elaborado por Ikuspegi (Oleaga Páramo, 2017), que pretende llevar a cabo un primer acercamiento al estudio y análisis de los hijos e hijas de las personas de ascendencia extranjera en Euskadi.

Este capítulo que se presenta a continuación pretende abordar el análisis de la diversidad entre la población joven de la CAE a través del análisis de fuentes secundarias de información estadística, centrándose en caracterizar el colectivo de personas jóvenes de 0 a 24 años. Es un reto importante realizar una aproximación estadística a esta población sin caer en la homogenización y excesiva simplificación del colectivo. En una primera aproximación hemos utilizado la estadística del Censo de Población y Viviendas (INE) combinando el uso de las variables nacionalidad/nacimiento para analizar, de la mejor manera posible que permiten los datos, la diversidad de la población joven de manera evolutiva.

La otra principal fuente estadística utilizada ha sido la Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas (ECEPOV-2021, INE). Mediante las bases padronales no es posible analizar el colectivo de personas de ascendencia extranjera mientras que esta encuesta recoge variables relacionadas con los progenitores. Además, esta encuesta permite realizar, para algunas variables, una comparativa con la situación en el censo de 2011. Con esta operación estadística hemos analizado el colectivo de personas de 0 a 24 años residentes en la CAE con padre o madre de nacionalidad extranjera y/o de origen extranjero (padre o madre nacida en el extranjero).

Con este fin, este capítulo comenzará con una breve descripción de la evolución en cifras de la juventud vasca de ascendencia y/o de origen extranjera. Además, se mostrarán las principales características sociodemográficas de este colectivo mediante variables como el lugar de nacimiento y nacionalidad, el sexo, las principales áreas de procedencia y el territorio histórico de residencia.

A continuación, nos centraremos en los principales ámbitos de integración social de las personas jóvenes, como son la educación, el empleo y la realidad socioeconómica familiar. A partir de esta información estadística trataremos de aproximarnos tanto a la situación actual como a la evolución en estos aspectos, con el fin de entender la realidad de la juventud de origen y/o ascendencia extranjera residente en Euskadi durante estos últimos años.

Y, en último lugar, derivado de esta fotografía cuantitativa, se realizará una reflexión sobre la diversidad infantil y juvenil en Euskadi y la clara vinculación de su trayectoria vital con las experiencias migratorias familiares. Sin olvidar que estos datos están estrechamente relacionados con las políticas de inmigración y el reto que tenemos como sociedad de reconocer la diversidad y tener la capacidad de entender cómo se interrelacionan factores muy diversos en la situación de estas personas jóvenes.

Evolución y caracterización de la población joven de origen y/o de nacionalidad extranjera en Euskadi

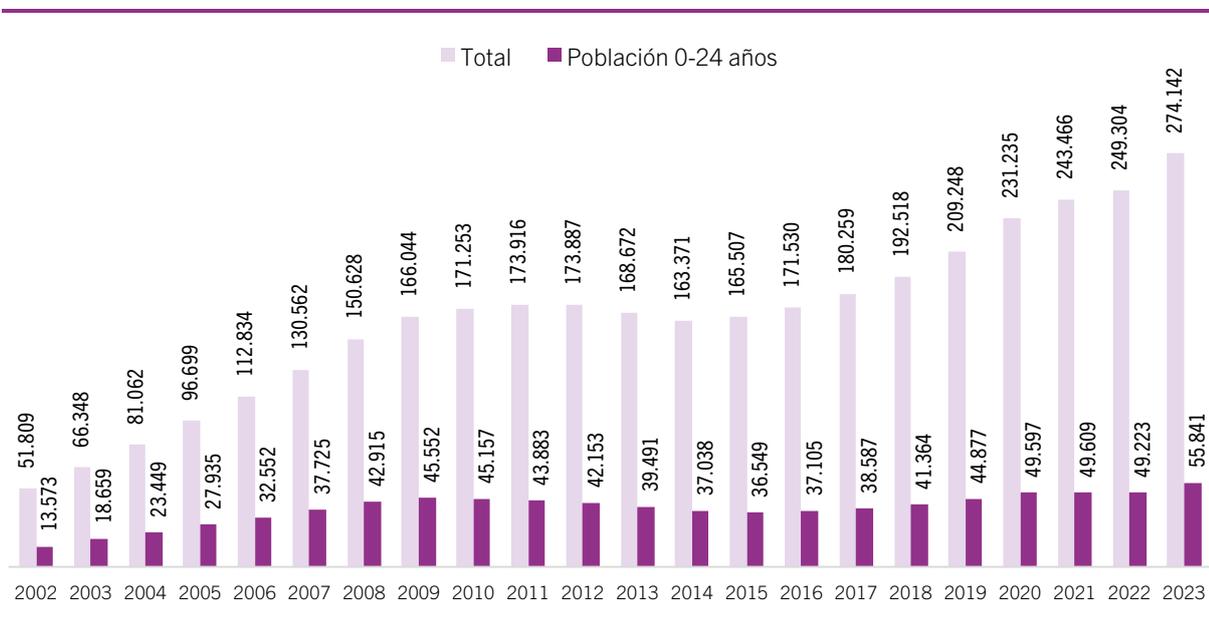
Cuantificar el fenómeno de las personas jóvenes de ascendencia extranjera residentes en la CAE presenta una serie de dificultades, ya que la fuente principal de datos que se utiliza para monitorizar la evolución de la población en España, la Estadística del Padrón continuo², no incluye la variable del país de nacimiento de los padres y madres. No obstante, existen otras variables que nos pueden mostrar una fotografía actual sobre la juventud de origen extranjero de 0-24 años residente en la CAE y su evolución durante estos últimos 20 años.

El gráfico 1 muestra la tendencia de la evolución de la población de origen extranjero en la CAE entre el año 2002 y el 2023. Además, en el mismo gráfico, se pueden

² Como ya hemos señalado la Estadística del Padrón continuo, elaborada a partir de la explotación exhaustiva de las variables básicas que contienen los ficheros padronales, es una operación que el INE ha dejado de elaborar a partir de 2022, sustituyendo esta operación por otras derivadas de datos censales (Censo de Población y Viviendas y Estadística Continua de la Población).

apreciar los datos de la población de 0 a 24 años en el mismo periodo. El primer dato a destacar es que la inmigración de origen extranjero en las últimas dos décadas se ha multiplicado por diez. Si en el año 2002 las personas nacidas en un país extranjero suponían un 2,6% de la población, en 2023 se estima que ya pasaron a ser el 12,4% del total de la población residente en la Comunidad Autónoma. En términos absolutos, el número de personas de origen extranjero ha pasado de 51.809 personas a 274.142 en 2023. Respecto a la población de 0 a 24 años, si en 2002 eran 13.573, según datos de 2023, han llegado a ser a día de hoy 55.841 personas.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN EXTRANJERO EN LA CAE (2002-2023), ABSOLUTOS



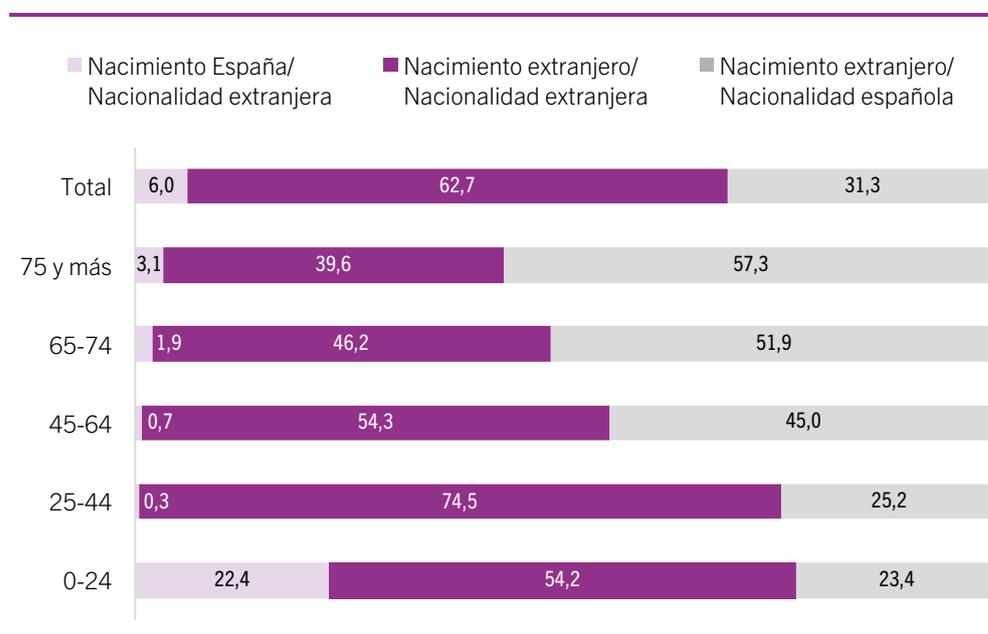
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón Continuo de Habitantes y del Censo de Población y Viviendas. INE

Con las variables “nacionalidad” y “lugar de nacimiento” disponibles en el Padrón de habitantes podemos obtener los datos de una parte de nuestra juventud de origen extranjero que tiene nacionalidad extranjera, otra que tiene nacionalidad española y origen extranjero (nacimiento en otro país), otra con nacionalidad española y ascendencia extranjera (padre, madre o ambos originarios de otros países), junto a la parte que tiene nacionalidad española y es originaria del Estado español. No obstante, para poder tener una fotografía más nítida de la diversidad de la juventud en la CAE sería necesario disponer también de datos de aquellas personas nacidas en el estado español con nacionalidad española de ascendencia extranjera.

Derivados de estos datos y combinando lugar de nacimiento con nacionalidad para analizarlo por grupos de edad, como se muestra en el gráfico 2, se puede observar que

del total de la población de origen y/o ascendencia extranjera residente en la CAE, hay un 62,7% que ha nacido en el extranjero y tiene nacionalidad extranjera, un 31,3% que nació en el extranjero, pero actualmente tiene nacionalidad española y un 6% que ha nacido en España y tiene nacionalidad extranjera. Si analizamos de esta misma manera a la población joven de 0 a 24 años estos porcentajes varían considerablemente. Es decir, tenemos un 54,2% que nacen en el extranjero y conservan su nacionalidad extranjera, pero hay un 22,4% de la población joven que ha nacido ya en el estado español y aún conserva la nacionalidad extranjera de sus ascendentes.

GRÁFICO 2. LUGAR DE NACIMIENTO Y NACIONALIDAD DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN Y/O ASCENDENCIA EXTRANJERA SEGÚN GRUPOS DE EDAD (2023), %



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas. INE

En la tabla 1 se puede observar cómo ha evolucionado desde el año 2004 hasta la actualidad la población joven en la CAE según su lugar de nacimiento y su nacionalidad. Si en 2004 la población joven de 0-24 años en la CAE nacida en el estado español y de nacionalidad española suponían el 95,4% del total, en el año 2023 este porcentaje ha descendido hasta el 85,7%. Este dato implica un incremento de la población joven de origen y/o ascendencia extranjera residente en Euskadi.

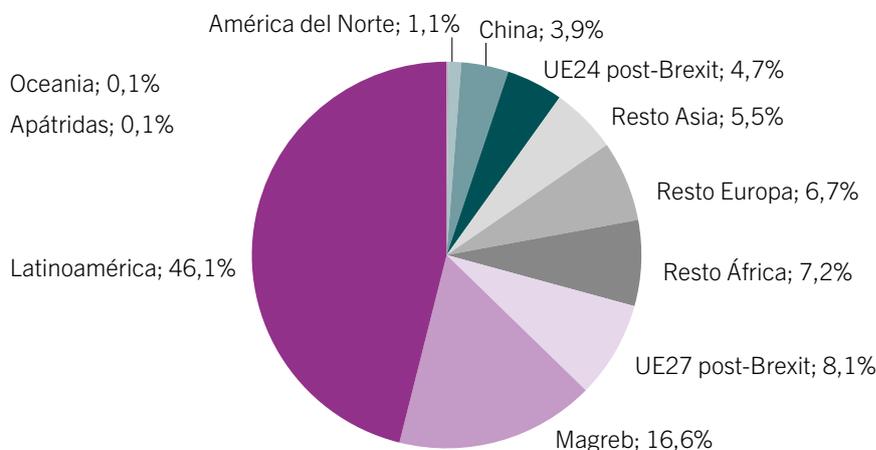
TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN JOVEN (0-24 AÑOS) DE ORIGEN Y/O ASCENDENCIA EXTRANJERA EN LA CAE SEGÚN NACIONALIDAD Y LUGAR DE NACIMIENTO (2004-2024), ABSOLUTOS Y %

	2004		2009		2014		2019		2024	
Nacidos en España de nacionalidad española	463.663	95,4%	429.346	89,8%	431.086	89,1%	436.656	87,3%	429.775	85,7%
Nacidos en España de nacionalidad extranjera	1.654	0,3%	5.418	1,1%	12.081	2,5%	16.044	3,2%	16.834	3,4%
Nacidos en el extranjero de nacionalidad extranjera	16.026	3,3%	35.368	7,4%	28.566	5,9%	31.059	6,2%	39.007	7,8%
Nacidos en el extranjero de nacionalidad española	4.856	1,0%	7.805	1,6%	11.990	2,5%	16.183	3,2%	16.129	3,2%
Total	486.199	100,0%	477.937	100,0%	483.723	100,0%	499.942	100,0%	501.745	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón Continuo de Habitantes y del Censo de Población y Viviendas. INE

A continuación, en el gráfico 3, se muestra la procedencia de la población joven de ascendencia extranjera de 0-24 años residente en la CAE. Tal y como se observa, en el año 2023, aproximadamente una de cada dos personas jóvenes de origen extranjero ha nacido en un país latinoamericano, concretamente el 46,1% de total. De este modo, Latinoamérica es, con mucha diferencia, el área de procedencia más importante entre las personas jóvenes de origen extranjero que residen en Euskadi. En segundo lugar, el área de procedencia principal de la juventud es Magreb, con un 16,6%. Y posteriormente, en tercer lugar, quedan Rumanía, Bulgaria y Croacia (UE27 post-Brexit) con un 8,1% del total. Entre las tres áreas geográficas recogen el 70,8% de la población de 0-24 años de origen extranjero de la CAE.

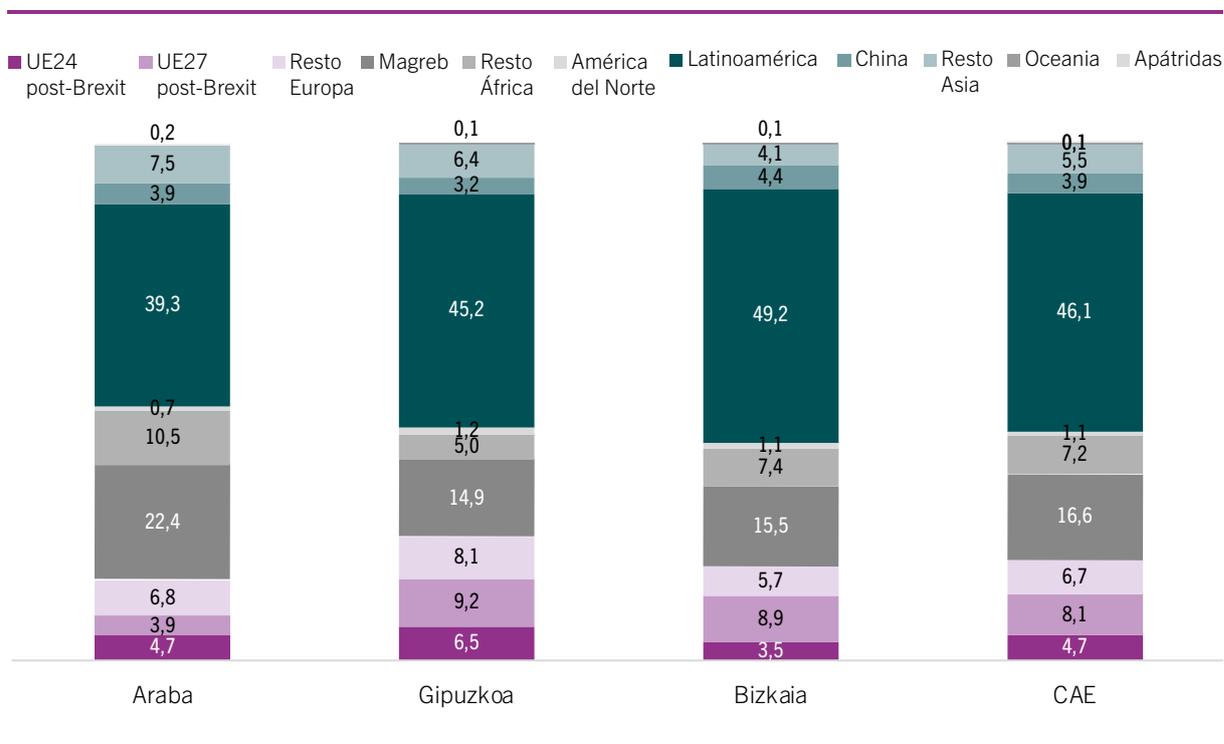
GRÁFICO 3. POBLACIÓN JOVEN (0-24 AÑOS) NACIDA Y/O NACIONALIDAD EXTRANJERA POR ÁREAS GEOGRÁFICAS DE PROCEDENCIA (2023), %



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas. INE

Respecto a la composición que tiene la población joven de origen extranjero en cada uno de los territorios históricos por área geográfica, el gráfico 4 nos muestra cómo en los tres territorios el origen con mayor representación es el latinoamericano. En proporción, Bizkaia tiene el porcentaje más elevado, un 49,2%, Gipuzkoa un 45,2% y Araba un 39,3%. Cabe destacar que Álava es el territorio con mayor porcentaje de población joven de origen magrebí, un 22,4% en 2023.

GRÁFICO 4. POBLACIÓN JOVEN (0-24 AÑOS) DE ORIGEN EXTRANJERO EN LA CAE Y POR TERRITORIOS HISTÓRICOS Y ÁREA GEOGRÁFICA DE ORIGEN (2023); %

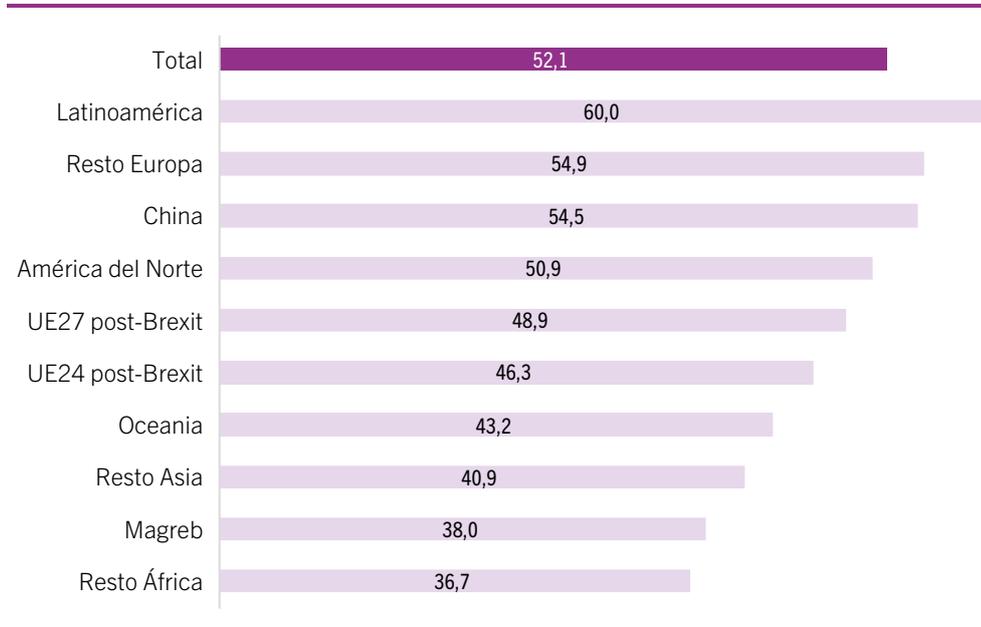


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas. INE

En cuanto a la composición por sexo de la población joven de origen extranjero –gráfico 5– podemos observar que la distribución entre mujeres y hombres está equilibrada en términos generales, si bien hay una ligera proporción mayor de mujeres que de hombres. Estas representan en 2023 el 52,1% de la población joven de origen extranjero frente al 47,9% de los hombres.

En relación al área geográfica de origen, los datos muestran que Latinoamérica está más feminizada, con un 60% de presencia de mujeres. A poca distancia le siguen las áreas de Resto de Europa (54,9%) y Resto del Mundo (54,5%). En el polo contrario encontramos a Magreb y Resto de Asia, con las tasas de feminización más bajas (38% y un 36,7% respectivamente). Por su parte la Unión Europea y América del norte están más equilibradas en este sentido, con una distribución similar entre mujeres y hombres.

GRÁFICO 5. FEMINIZACIÓN (% MUJERES) DE LOS PRINCIPALES ORÍGENES DE LA POBLACIÓN JOVEN DE ORIGEN EXTRANJERO (2023), %



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas. INE

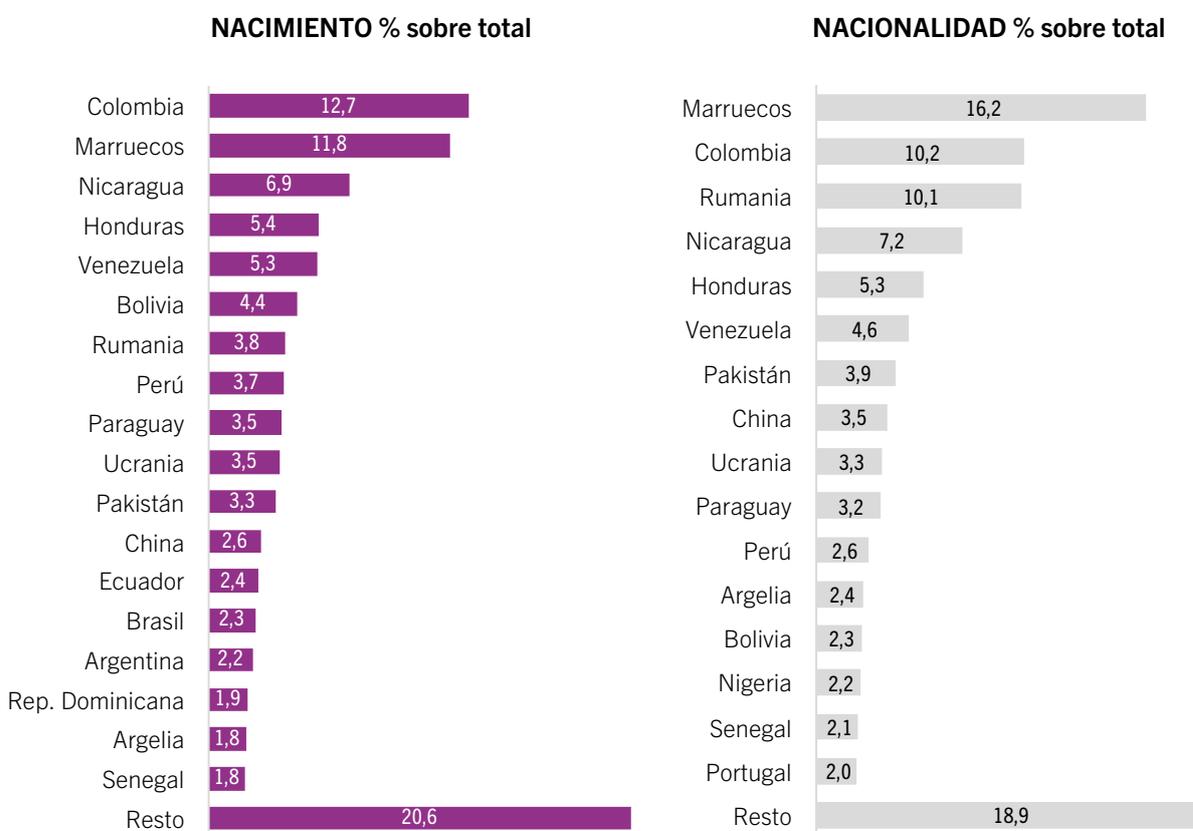
Los gráficos 6 y 7 muestran la importancia de diferenciar entre la variable de origen extranjero y nacionalidad extranjera, ya que tener en cuenta solo la segunda podría darnos información errónea o incompleta sobre las personas jóvenes inmigrantes en el territorio. Es una realidad que distintos países tienen distintos requisitos para acceder a la nacionalidad española. Mientras que la norma general son 10 años de espera para nacionalizarse en España, las personas llegadas de países latinoamericanos pueden obtener la nacionalidad española después de únicamente dos años en situación regular. Así, aunque en términos generales los y las jóvenes nacidas en países latinoamericanos son mayoría, al prestar atención a los datos de nacionalidad, nos encontramos (salvando excepciones como Nicaragua, Honduras y Venezuela³) con otros países. Esto se debe a que esos países y esas personas jóvenes latinoamericanas ya han obtenido la nacionalidad y, por tanto, no son extranjeras. Por ejemplo, si comparamos la composición de la población joven inmigrante en Euskadi en 2023, vemos que mientras que un 12,7% de la población de origen extranjero ha nacido en Colombia, un 10,2% tiene la nacionalidad colombiana. Por tanto, si hubiéramos tenido en cuenta solo la segunda variable, habríamos omitido a ese 2,5% de personas.

³ Los casos de Nicaragua, Honduras y Venezuela suceden porque son orígenes relativamente nuevos, que no ha sido hasta muy recientemente que han empezado a llegar a la comunidad. Por tanto, es de prever que, en los próximos años, a medida que vayan cumpliendo con los requisitos administrativos, se dé el mismo proceso con estos/as que se ha dado con los otros orígenes latinoamericanos.



Por tanto, atendiendo al gráfico 8 de país de nacimiento entre la población joven, el principal origen en la CAE es Colombia (12,7%), seguido de Marruecos (11,8%) y Nicaragua (6,9%). Representan un porcentaje notable también Honduras (5,4%) y Venezuela (5,3%). El resto de países muestran un porcentaje más bajo.

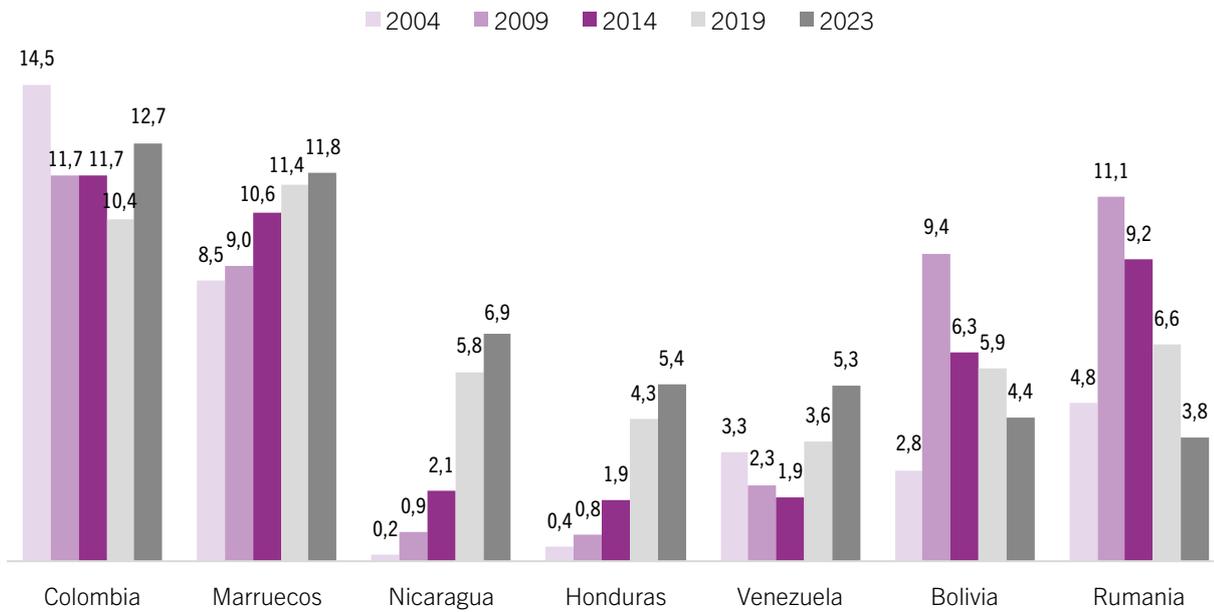
GRÁFICOS 6 Y 7. PRINCIPALES PAÍSES DE NACIMIENTO Y NACIONALIDAD DE LA POBLACIÓN JOVEN DE ORIGEN EXTRANJERO (2023), %.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas. INE

De esta forma, puede observarse en los gráficos 8 y 9 la evolución entre los años 2004-2023 de los principales países de nacimiento y nacionalidad. Se puede observar, en sintonía con lo comentado anteriormente, que Colombia y Marruecos se han mantenido en cabeza en cuanto a volumen, tanto en países de origen como en nacionalidad. Así mismo, ambos gráficos muestran la importancia de diferenciar entre la variable de origen extranjero y nacionalidad extranjera, ya que tener en cuenta únicamente la segunda podría darnos información errónea o incompleta sobre las personas jóvenes en el territorio.

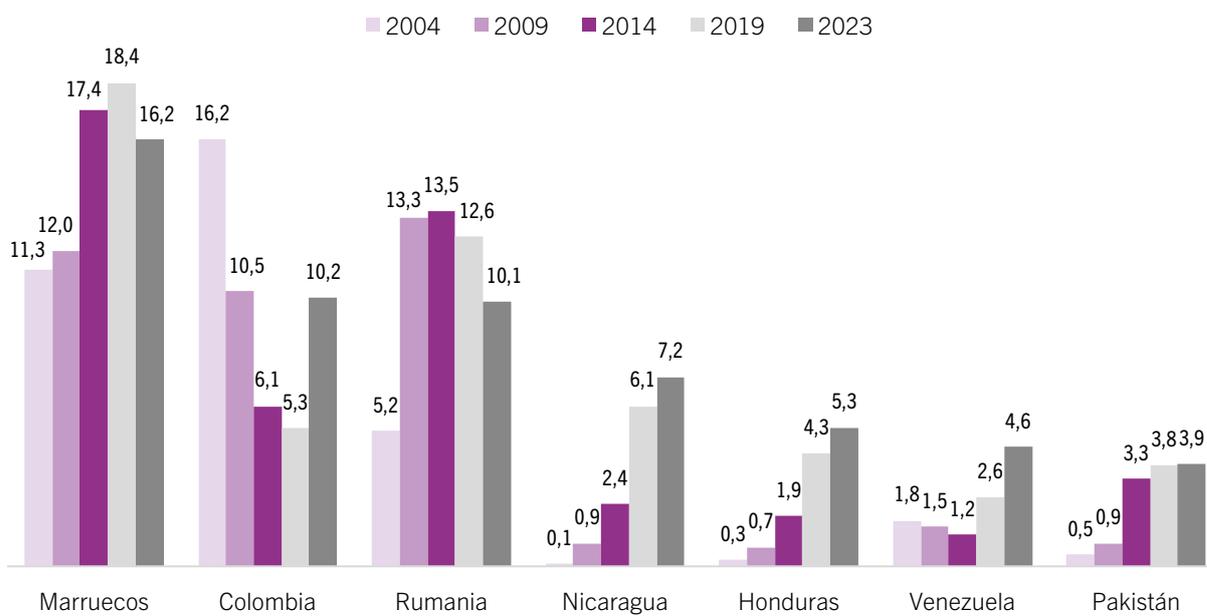
GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN/NACIMIENTO DE LA POBLACIÓN JOVEN NACIDA EN EL EXTRANJERO (2004-2023), %



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón Continuo de Habitantes y del Censo de Población y Viviendas. INE

El gráfico 8 permite además ver cómo se han venido desarrollando las diferentes fases migratorias y el ritmo de llegada y de reagrupación de los diferentes orígenes. Así, vemos cómo Colombia fue uno de los primeros orígenes en llegar y cómo en los últimos años los flujos desde este país se han vuelto a reactivar. Por su parte, Bolivia y Rumania tuvieron un incremento notable, pero han ido perdiendo peso con los años. Más recientemente, Honduras, Venezuela y Nicaragua han sido los últimos orígenes en llegar. Así, podemos afirmar que el tema de la juventud de origen y/o ascendencia extranjera, ha ido de la mano del propio ciclo migratorio y se ha desarrollado en paralelo a este durante los últimos 20 años.

GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES NACIONALIDADES DE LA POBLACIÓN JOVEN EXTRANJERA (2004-2023), %



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Padrón Continuo de Habitantes y del Censo de Población y Viviendas. INE

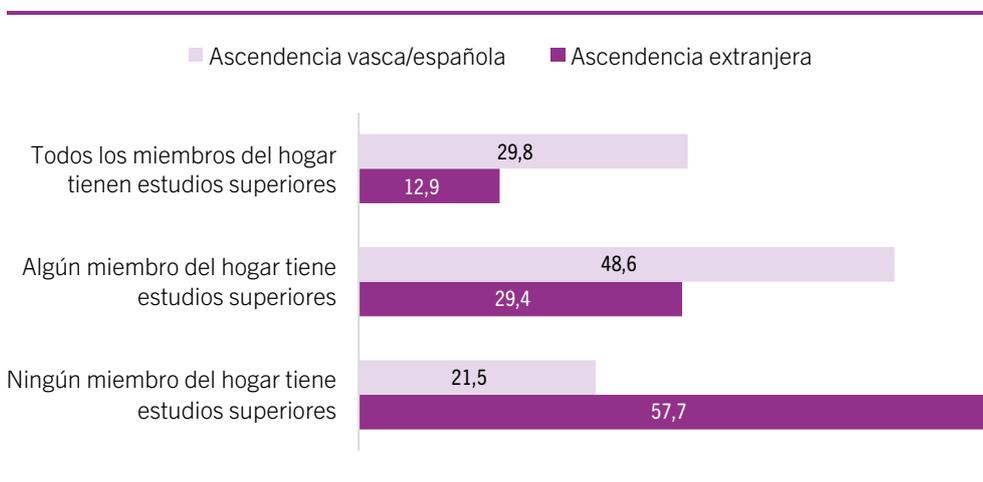
Evolución en la movilidad social de la juventud de origen y/o ascendencia extranjera

A continuación, se muestran datos cuantitativos de la población de origen y/o ascendencia extranjera de la CAE centrados en los siguientes ámbitos de integración: la educación, el empleo, la estructura del hogar y la vivienda y sus equipamientos. Esta información puede ofrecer una aproximación útil a la hora de entender la situación actual y la evolución de la juventud durante estos últimos años. Y es que, a partir de la Encuesta de Características Esenciales de la Población y Viviendas es posible obtener información de estas variables para la población de origen y/o ascendencia extranjera⁴.

⁴ Se ha realizado una explotación ad hoc de esta operación estadística definiendo al colectivo de ascendencia extranjera como aquellas personas con algún progenitor con nacionalidad extranjera y/o nacimiento en el extranjero. Se ha utilizado la misma definición que en la explotación realizada en el estudio *La diversidad infantil y juvenil en la CAE: las (mal) llamadas segundas generaciones* con datos del censo de Población y Viviendas en 2011 y de la que se ofrecen aquí algunos datos con fines comparativos.

Resulta relevante remarcar que la educación es uno de los puntos principales de la integración de las personas inmigrantes, y sobre todo para los hijos e hijas de estas, ya que les da la oportunidad de un mayor capital humano y facilita la movilidad social ascendente. Tener una cualificación y, a continuación, lograr un empleo mejor que el de sus progenitores contribuye de manera positiva a su integración en la sociedad vasca. Es por ello que la educación se ha convertido en el punto de mira de muchos estudios acerca de la integración del colectivo inmigrante y de la juventud, así como en el centro de debates políticos y de la sociedad civil.

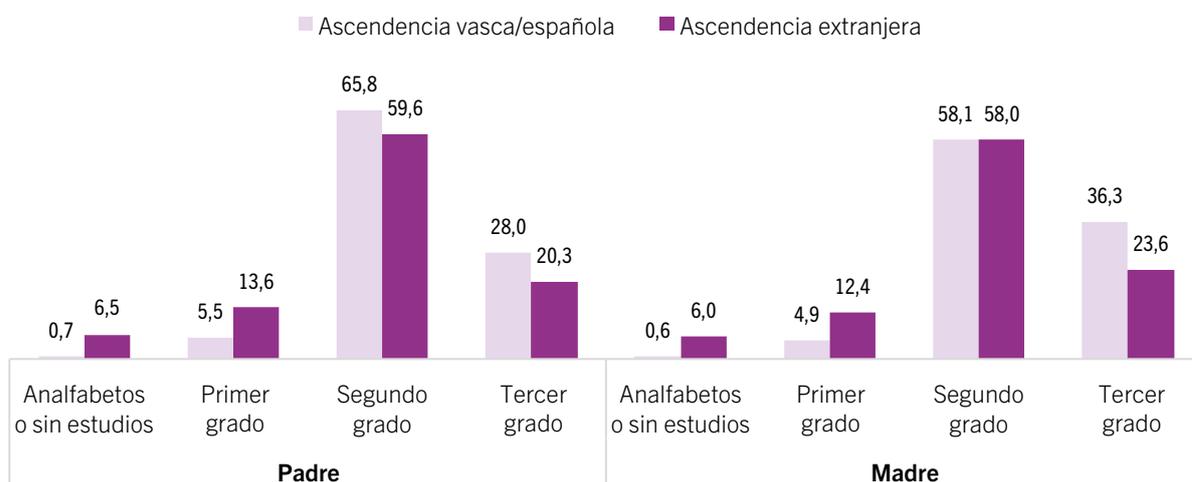
GRÁFICO 10. NIVEL EDUCATIVO DE LOS MIEMBROS DEL HOGAR SEGÚN LA ASCENDENCIA VASCA/ ESPAÑOLA Y EXTRANJERA (2021), %



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de características esenciales de la población y las viviendas, 2021

El gráfico 10 muestra los datos referidos al nivel educativo en los hogares, tanto de personas de ascendencia extranjera como autóctona. Los datos del año 2021 de la Encuesta de Características Esenciales de la Población y las Viviendas muestran que el 29,4% de las personas con ascendencia extranjera dice tener algún miembro en el hogar con estudios superiores y el 12,9% que todos los miembros del hogar los tiene. Este dato muestra un aumento significativo respecto a datos que ofreció el Censo de Población y Viviendas en 2011 (gráfico 11) sobre el mismo tema donde, aunque no se utiliza exactamente el mismo indicador, en un 20% de los hogares de personas de ascendencia extranjera había algún progenitor con estudios superiores. Aun así, en ambos periodos y encuestas se aprecia un mayor nivel educativo en hogares de ascendencia española.

GRÁFICO 11. NIVEL DE ESTUDIOS DE LOS PADRES Y MADRES SEGÚN LA ASCENDENCIA VASCA/ESPAÑOLA Y EXTRANJERA (2011), %

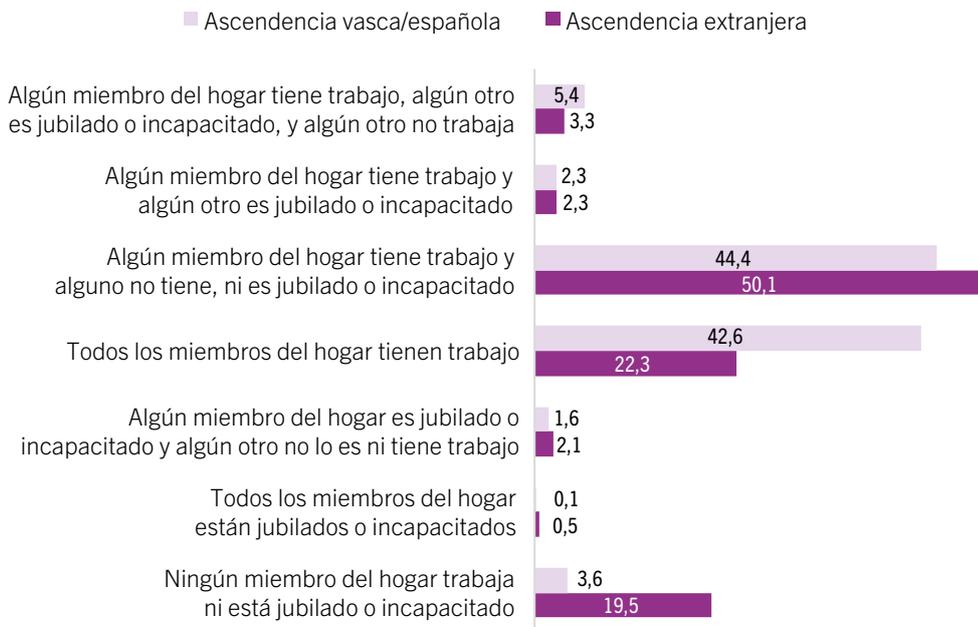


Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas 2011

La situación sociolaboral de las familias también es uno de los principales ejes de integración de las personas jóvenes de origen extranjero, ya que las expectativas de prosperidad y estabilidad económica son uno de los impulsores clave de su migración. En consecuencia, las oportunidades laborales de los progenitores resultan un factor estructural que condicionará la trayectoria vital de sus descendientes más jóvenes. Frecuentemente, las primeras generaciones encuentran cabida en sectores laborales precarizados con vistas a mejorar la calidad de vida de sus familias, y en especial para ofrecer un mejor futuro a sus hijos e hijas.

En este sentido, cabe destacar que la tasa de desempleo de las personas de origen extranjero siempre ha sido elevada y los datos registrados históricamente indican la vulnerabilidad de dicho colectivo frente al desempleo. Según los datos 2021 de la Encuesta de características esenciales de la población y las viviendas (gráfico 12), en los hogares de ascendencia extranjera hay un 22,3% en los que todas las personas tienen un empleo, frente al 42,6% de las familias de ascendencia española. Se puede apreciar un mayor nivel de inactividad, es decir, son más los hogares de ascendencia extranjero donde alguno de los progenitores o ninguno no tiene trabajo, aun estando en edad y condiciones de trabajar. Esto se aprecia en un 19,5% de los hogares de ascendencia extranjera donde ningún miembro de la familia tiene trabajo.

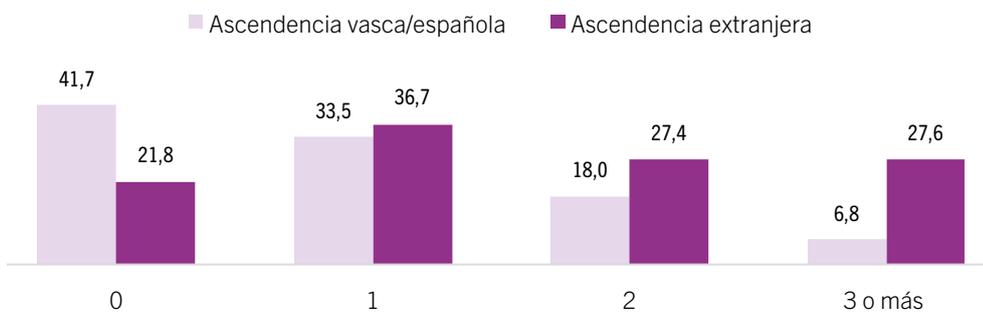
GRÁFICO 12. SITUACIÓN LABORAL DE LOS MIEMBROS DEL HOGAR SEGÚN LA ASCENDENCIA VASCA/ ESPAÑOLA Y EXTRANJERA (2021), %



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de características esenciales de la población y las viviendas, 2021

Como se ha mencionado, la dificultad de los progenitores para obtener empleo, en comparación a los hijos e hijas de personas autóctonas es notable. Ya desde 2011 los datos mostraban esta mayor tasa de inactividad y de personas paradas entre la población de origen extranjero (gráfico 13).

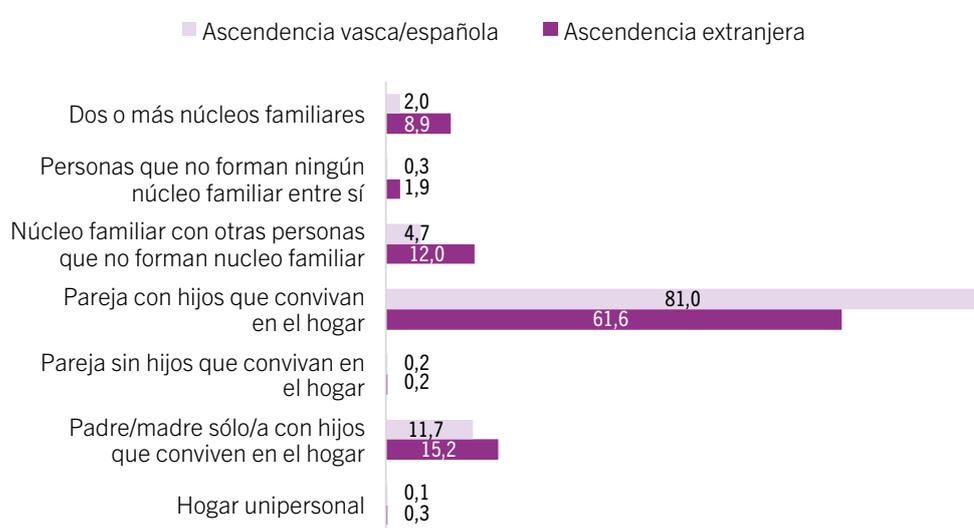
GRÁFICO 13. NÚMERO DE PERSONAS PARADAS O INACTIVAS EN HOGARES DE PERSONAS DE ASCENDENCIA VASCA/ESPAÑOLA Y EXTRANJERA (2011), %



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas 2011

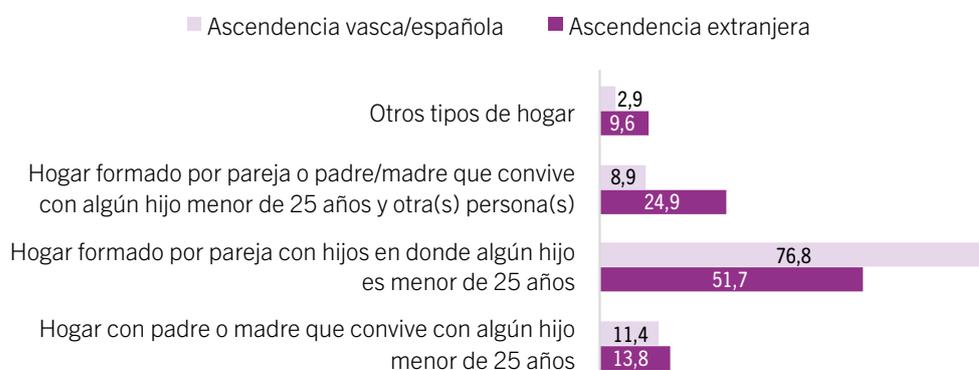
Basándonos en datos 2011 y atendiendo a la estructura del hogar, ya entonces se podía apreciar que en la mayoría de hogares -9 de cada 10- formados por familias de ascendencia vasca/española o extranjera solo convive una familia. En el análisis de 2021, aunque los datos nos marcan la misma tendencia, el gráfico 14 además, nos especifica que hay un 12% de hogares en los que conviven personas que no forman un núcleo familiar.

GRÁFICO 14. ESTRUCTURA DE HOGARES ENTRE LA POBLACIÓN DE ASCENDENCIA VASCA/ ESPAÑOLA Y EXTRANJERA (2021), %



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de características esenciales de la población y las viviendas, 2021

GRÁFICO 15. ESTRUCTURA DE HOGARES ENTRE LA POBLACIÓN DE ASCENDENCIA VASCA/ ESPAÑOLA Y EXTRANJERA (2011), %

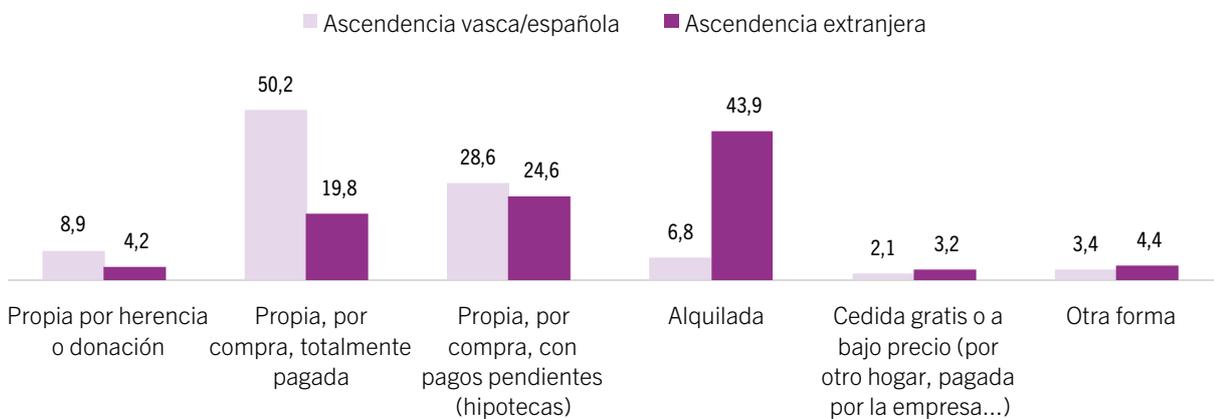


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas 2011

A continuación, analizamos algunas de las variables relacionadas con la vivienda disponibles en la ECEPOV-2021 ya que este aspecto tiene un impacto directo en los procesos de integración y exclusión social de la población. En primer lugar, abordamos el acceso a la vivienda a través del estudio de los regímenes de tenencia, para posteriormente conocer la situación de equipamiento y entorno de las viviendas, comparando entre si aquellas viviendas en las que residen personas de ascendencia vasca/española con aquellas en las que reside al menos una persona de ascendencia extranjera.

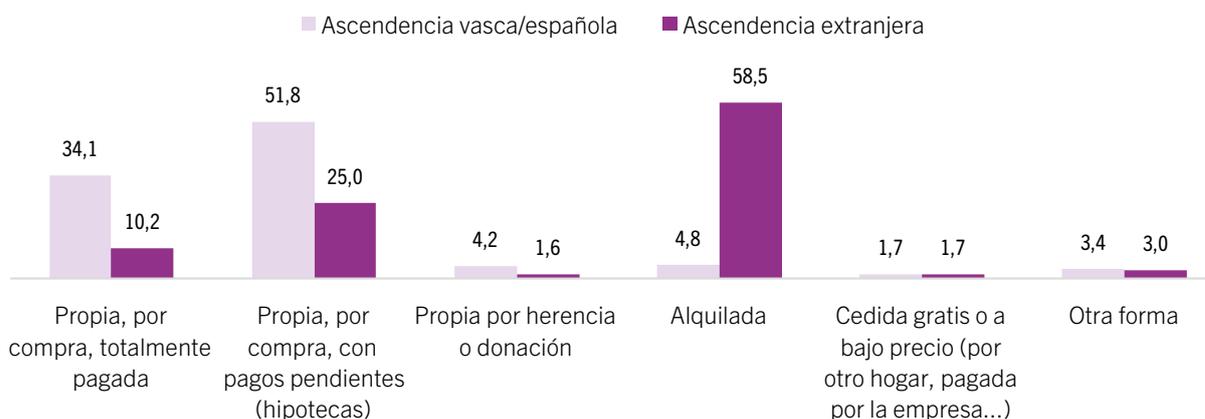
Así pues, nos encontramos con un mayor peso de la vivienda en alquiler entre la población de ascendencia extranjera, un 43,9% frente al 6,8% de hogares de ascendencia española que reside en viviendas en alquiler (gráfico 16). Si comparamos estos datos con los del censo de 2011 (gráfico 17) observamos la misma tendencia, aunque cabe desatacar que en estos años ha aumentado el acceso a la vivienda en propiedad entre los hogares de ascendencia extranjera. En este sentido, podemos estar ante una asociación entre estabilidad del asentamiento y régimen de tenencia de la vivienda, tal y como se ha detectado en otros estudios (Lavía, 2022).

GRÁFICO 16. RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA EN LOS HOGARES DE POBLACIÓN DE ASCENDENCIA VASCA/ESPAÑOLA Y EXTRANJERÍA (2021), %



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de características esenciales de la población y las viviendas, 2021

GRÁFICO 17. RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA EN LOS HOGARES DE POBLACIÓN DE ASCENDENCIA VASCA/ESPAÑOLA Y EXTRANJERA (2011), %



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas 2011

Los indicadores sobre equipamiento de la vivienda (tabla 2) muestran que prácticamente toda la población de ascendencia extranjera reside en viviendas que cumplen con las condiciones básicas. Así, la gran mayoría vive en una vivienda que dispone de inodoro, lavadora y bañera o ducha (99,7%), microondas (91,6%) o vitrocerámica y/o inducción (85,5%). Los datos son muy similares además a los de los hogares de ascendencia española.

TABLA 2. EQUIPAMIENTOS EN LA VIVIENDA (2021), %

	Ascendencia extranjera	Ascendencia española
Dispone de calefacción	91,4	96,8
Dispone la vivienda de cuarto de aseo con inodoro	99,7	99,9
Dispone de bañera o ducha	99,7	99,9
Dispone de algún sistema de refrigeración	6,8	6,0
Sin problemas de aislamiento	80,0	85,4
La vivienda está adaptada a necesidades propias del envejecimiento de las personas	17,3	19,6
Dispone la vivienda de cocina independiente (de 4 m ² o más)	91,8	95,6
Dispone la vivienda de lavadora	99,7	99,6
Dispone la vivienda de lavavajillas	54,7	68,2
Dispone la vivienda de secadora	18,8	20,7
Dispone la vivienda de horno	94	95,4
Dispone la vivienda de microondas	91,6	94,9
Dispone la vivienda de vitrocerámica y/o inducción	85,5	90,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de características esenciales de la población y las viviendas, 2021

Por otro lado, la encuesta ECEPOV-2021 también indaga en otros aspectos relacionados con el entorno de la vivienda. Tanto en los hogares de ascendencia vasca/española como extranjera el problema más detectado es el de los ruidos exteriores (26,9% y 28,9% respectivamente). En menor medida, también se detectan deficiencias como escasez de zonas verdes, contaminación, delincuencia o vandalismo. No obstante los valores son bajos en los dos tipos de hogares.

Reflexión final

La diversidad de datos estadísticos y fuentes utilizadas durante este capítulo para reflejar en cifras la evolución durante estos últimos 20 años sobre los hijos e hijas de personas de origen extranjero en Euskadi nos muestran una realidad social estructural de un colectivo que va en aumento y que forma parte de los procesos migratorios contemporáneos y, más concretamente, de integración en la CAE. En el año 2023 residían en Euskadi 55.841 jóvenes nacidos/as en el extranjero lo que supone un 11,1% del total del colectivo joven residente en la región. En el año 2002, solo un 2,2% de las personas jóvenes había nacido en el extranjero. En estos datos no estamos teniendo en cuenta aquellas personas de ascendencia extranjera (aquellos jóvenes nacidos en España y con algún progenitor de origen extranjero). Estamos, por tanto, ante una de las grandes transformaciones que se están dando en esta nueva sociedad vasca diversa.

Los datos nos han permitido ubicarnos en la realidad social de los hijos e hijas de personas de origen extranjero, siendo en todo momento conscientes de la multitud de situaciones y de la complejidad de cada caso particular, pero mostrando, a su vez, que su realidad está condicionada por factores totalmente estructurales de la sociedad.

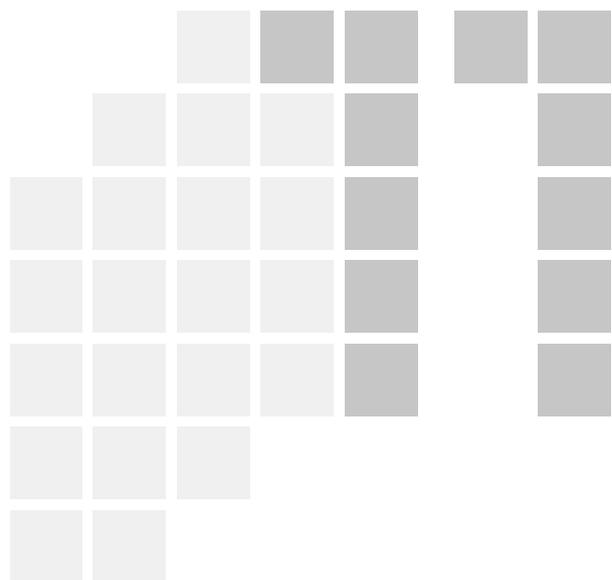
Primeramente, se han mostrado los datos más relacionados con el aumento significativo de juventud de origen y/o ascendencia extranjera en Euskadi durante estas décadas y los principales rasgos que la caracterizan (evolución, distribución por territorio histórico, sexo/género, origen, nacionalidad).

A continuación, se ha tratado de exponer (a partir de una explotación estadística ad hoc de la Encuesta de Características Esenciales de Población y Viviendas) la conexión ineludible de las condiciones de vida de sus progenitores y familias, con las condiciones vitales de la propia juventud de origen y/ascendencia extranjera. Bien por la situación educativa, laboral, de vivienda familiar, etc. los procesos de integración de estas generaciones jóvenes varían y se condicionan.

Hemos podido apreciar cómo algunas características, como una mayor dificultad de integración laboral entre el colectivo de personas de ascendencia extranjera persisten. No obstante, también se aprecia una evolución favorable en otros indicadores como es el aumento del nivel educativo en los hogares de este colectivo.

Bibliografía

- García Borrego, Iñaki (2003). Los hijos de inmigrantes como tema sociológico: la cuestión de “la segunda generación”. En *La inmigración en España: Contextos y Alternativas*. Actas del III Congreso de La Inmigración en España, Volumen III.1. Granada, 6-9 de noviembre.
- Lavía, Cristina (2022). “Situación de la población de origen extranjero en la CAE respecto a la vivienda”. En Shershneva, J. y Fouassier, M. (coords.): *Tendencias y retos en la integración de la población inmigrante en Euskadi: análisis de la Encuesta de Población Inmigrante Extranjera (EPIE) 2018* (pp. 141-162). Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Moncusí Ferré, Albert (2007). Segundas generaciones: la inmigración como condición hereditaria. *AIBR, Revista de Antropología Iberoamericana*, 2(3), 459-487. <https://doi.org/10.11156/aibr.020305>
- Oleaga, José Antonio (Ed.) (2017). *La diversidad infantil y juvenil en la CAE. Las (mal) llamadas segundas generaciones*. Servicio Editorial de la Universidad de País Vasco.



Veinte años de alumnado inmigrante en el sistema educativo vasco

Francisco Luna Arcos

Exdirector del ISEI-IVEI, Miembro del Consejo Escolar del Estado

El fenómeno migratorio, en las formas y proporciones en los que actualmente se presenta, unido a otros fenómenos socioeconómicos, políticos y culturales, está configurando unas sociedades cada vez más pluriétnicas y pluriculturales. Esta compleja realidad social nutre también la escuela con la presencia creciente en nuestras aulas de una cada vez más amplia diversidad de personas y grupos, transformando y complejizando todo el hecho educativo.

Pero, además, los datos y los procesos mundiales actualmente en curso nos indican que, en una perspectiva de futuro, el número de niños, niñas y jóvenes culturalmente diferentes en edad escolar seguirá creciendo en los próximos años en todo el conjunto de la Unión Europea y, por lo tanto, también en Euskadi, y no solo porque lleguen desde otros países, sino también por quienes son y serán los “inmigrantes de segunda generación”, en la definición dada por la OCDE y Eurostat (INEE 2023: 102).

En las siguientes páginas vamos a analizar la evolución del alumnado inmigrante en nuestro sistema, lo compararemos con su situación en otras comunidades e incluso a nivel internacional y aportaremos datos sobre el enorme desequilibrio entre redes educativas. Posteriormente, nos adentraremos en el estudio de la competencia adquirida por el alumnado de origen extranjero, tanto en comparación con al alumnado nativo vasco como con alumnado inmigrante de ámbitos territoriales, e incluiremos un acercamiento específico al ámbito lingüístico bilingüe. Como apartado final, destacaremos algunos retos de nuestro sistema educativo en este ámbito y ofreceremos algunas conclusiones a partir del panorama presentado.

El alumnado inmigrante en el sistema educativo vasco: evolución y contraste con otros entornos

El proceso de llegada de población inmigrante al País vasco se ha producido de manera sostenida a lo largo de varias décadas. Según los datos históricos del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (MEFPD, 2024¹), en el curso 1994-95, en toda la Educación Primaria vasca, estaban escolarizados 1.084 estudiantes de origen extranjero, mientras que en el curso 2022-23 la cifra llegaba a los 13.755, solo en esta etapa inicial. Es decir, en solo tres décadas se había más que decuplicado la presencia del alumnado inmigrante en nuestro sistema. Sin embargo, aun siendo un dato rotundo que, como veremos, nos ha llevado a ganar posiciones en el porcentaje de estudiantes inmigrantes por comunidades autónomas o a nivel europeo, seguimos en el pelotón intermedio y, además, el crecimiento de este tipo de alumnado se ha producido de manera más tardía a lo ocurrido en otros territorios del estado.

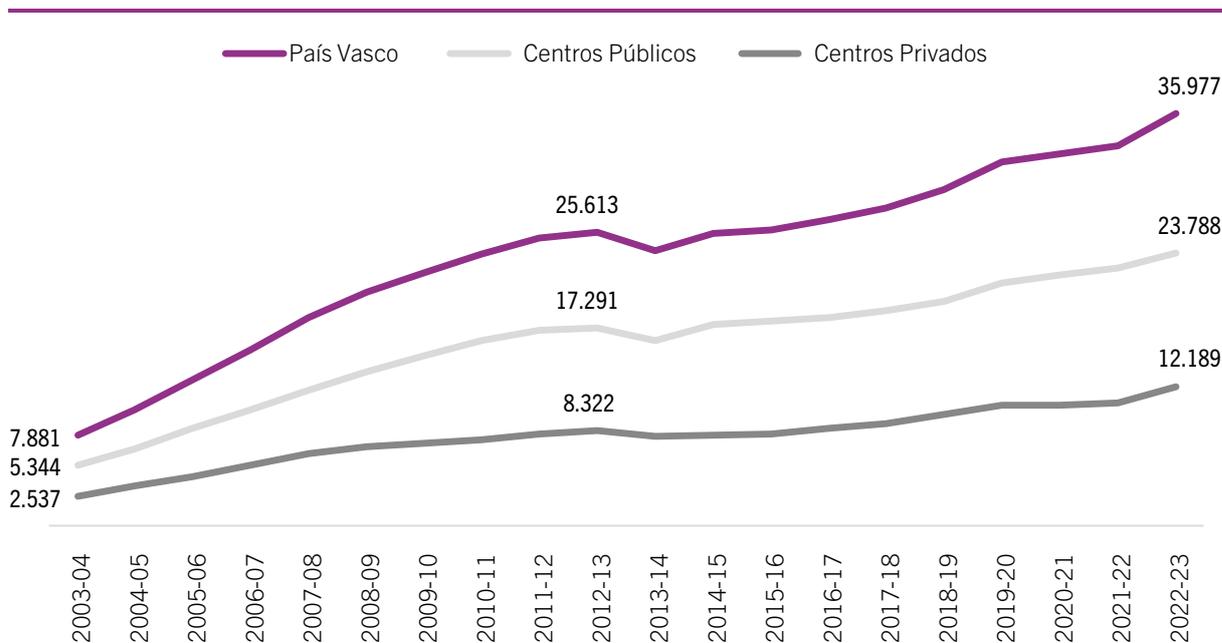
Evolución de la incorporación del alumnado inmigrante al sistema educativo vasco

La población inmigrante escolarizada en nuestro sistema educativo ha crecido de manera bastante regular en las últimas décadas. Tal y como se puede observar en el gráfico 1, en las Enseñanzas de Régimen General este tipo de alumnado ha pasado de 7.781 en el curso 2003-04 a 35.977 en el 2022-23; es decir, se ha más que cuadruplicado en 20 cursos escolares.

El crecimiento desde 2003-04 hasta el curso 2013-14 es el más intenso de toda la serie analizada, con un incremento medio de 1.700 estudiantes inmigrantes cada curso; de hecho, durante esa década el alumnado inmigrante se triplica, mientras que en la segunda década el número se multiplica por 1,5. Además, justo ese momento entre ambas décadas es el único en el que se rompe el crecimiento y se produce un decrecimiento de alrededor del 6% de este tipo de alumnado. Hasta el curso 2015-16 no se volverán a superar las cifras totales que se habían alcanzado en el curso 2012-13 y esta progresión se ha mantenido, aunque con muchas variaciones, hasta la actualidad.

1 En este primer apartado, utilizaremos como fuente principal las estadísticas de enseñanzas no universitarias (Educabase) del MEFPD por la garantía de comparabilidad con otras CCAA y por la estabilidad de sus datos históricos.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO DE ORIGEN EXTRANJERO EN EL PAÍS VASCO EN ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL: TOTAL Y POR TITULARIDAD, ABSOLUTOS, CURSO 2003-04 A 2022-23

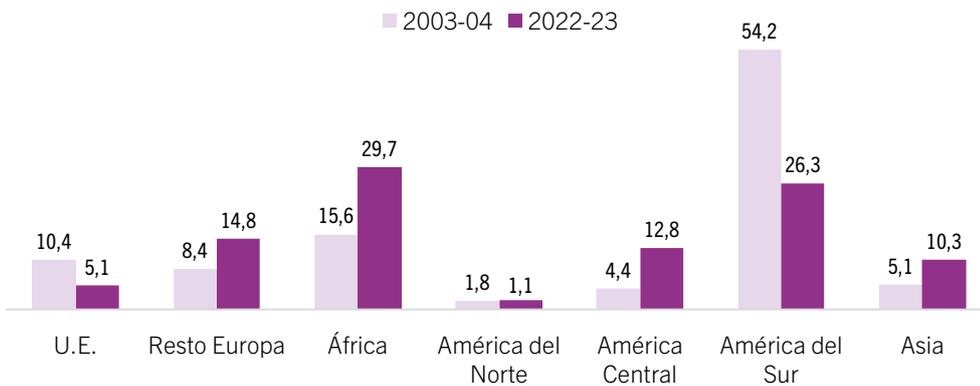


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. MEFPD

En el análisis por Territorios Históricos, en estas dos décadas se han producido algunas alteraciones: del total de alumnado inmigrante, solo Gipuzkoa ha aumentado de manera importante su porcentaje, al pasar del 26,7% al 35% (13.624). Por el contrario, los otros dos territorios lo han reducido: Bizkaia ha pasado del 53,8% al 47% (18.021) y Araba-Álava ha reducido también su porcentaje, aunque de forma más suave, del 19,5% al actual 18% (7.041).

Según el área geográfica de procedencia del alumnado extranjero escolarizado en nuestros centros, podemos ver en el gráfico 2 que se ha producido en estos veinte años importantes cambios: si en 2003 más de la mitad de este alumnado procedía de América del Sur (54,2%), hoy este porcentaje representa la mitad de todo este alumnado (26,3%) y ya no es el grupo mayoritario. Hoy, según los datos de la estadística del Ministerio de Educación, cerca del 30% del alumnado inmigrante procede de África, duplicando el porcentaje de 2003. Otras dos procedencias que han duplicado su presencia son quienes proceden de Asia y quienes vienen de países europeos que no pertenecen a la UE.

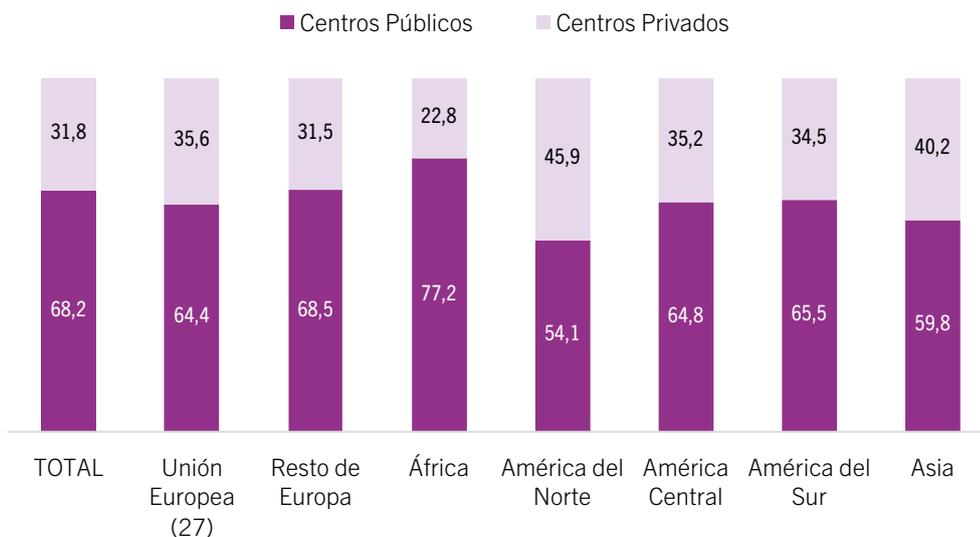
GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE ALUMNADO INMIGRANTE EN EUSKADI EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS POR ÁREA GEOGRÁFICA DE NACIONALIDAD, %, 2003-04 Y 2022-23



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. MEFPD

En el gráfico 3, que recoge este dato de procedencia geográfica según la titularidad del centro, se observa no solo la enorme distancia de porcentajes entre centros públicos y privados, que posteriormente analizaremos con mayor precisión, sino también que la mayor distancia en porcentajes se da en el alumnado africano que, como se acaba de señalar, es en este momento el grupo más numeroso.

GRÁFICO 3. PORCENTAJE DE ALUMNADO INMIGRANTE EN EUSKADI EN ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS POR REDES EDUCATIVAS Y ÁREA GEOGRÁFICA DE PROCEDENCIA, %, CURSO 2022-23

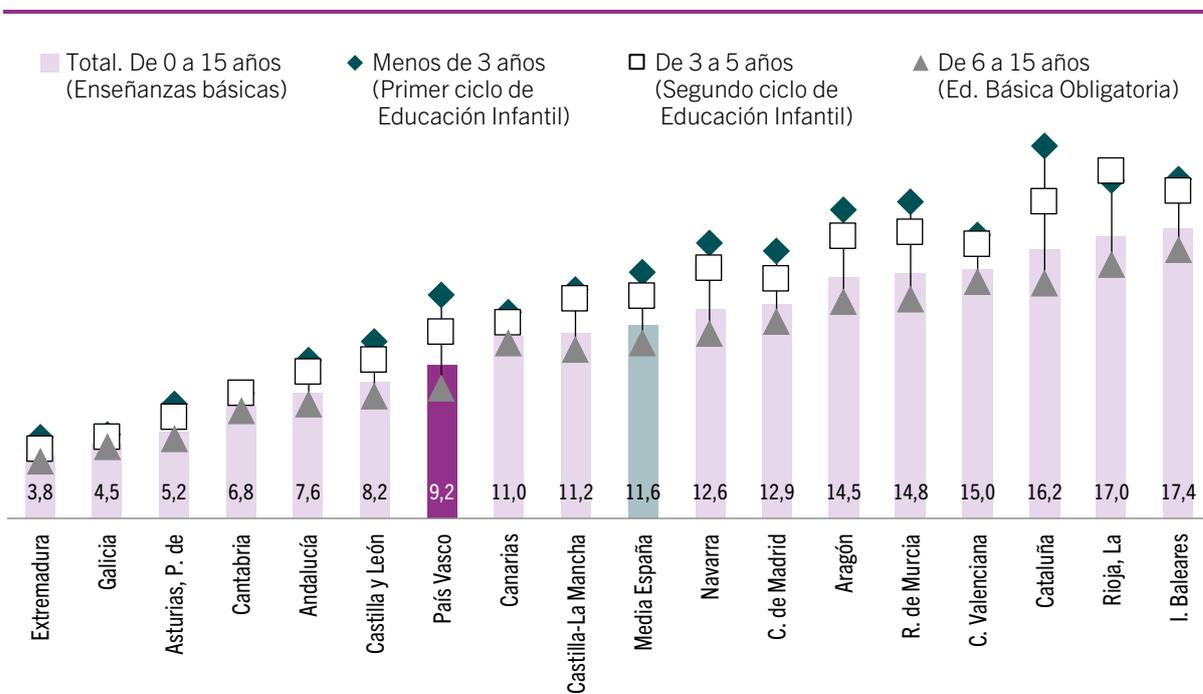


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. MEFPD

Situación del alumnado inmigrante en otras comunidades autónomas y a nivel internacional

La presencia del alumnado inmigrante en nuestro sistema sitúa al País Vasco por debajo de la media estatal y solo en los últimos años ha escalado alguna posición respecto de otras comunidades autónomas. Para conocer la situación actual de forma comparada, en el gráfico 4, adaptado del Informe 2023 sobre el estado del sistema educativo elaborado por el Consejo Escolar del Estado (2023), se muestra el porcentaje de población extranjera con respecto a la población menor de 16 años, por grupos de edad teórica de escolarización en enseñanzas básicas, en cada una de las Comunidades Autónomas para el año 2022. Euskadi, con un 9,2%, se sitúa como la séptima comunidad con menor porcentaje de población extranjera en edades comprendidas entre 0 y 15 años, muy por debajo de Islas Baleares (17,4%), La Rioja (17%), Cataluña (16,2%) o la Comunidad Valenciana (15%), pero tiene más del doble que Extremadura o Galicia. Esta situación se mantiene si observamos los porcentajes entre menores de 3 años, en segundo ciclo de E. Infantil o en la Educación Básica, entre 6 y 15 años. Por lo tanto, tenemos unos porcentajes que, sin duda, pueden complejizar nuestra realidad educativa, pero en mucha menor medida que otras diez comunidades.

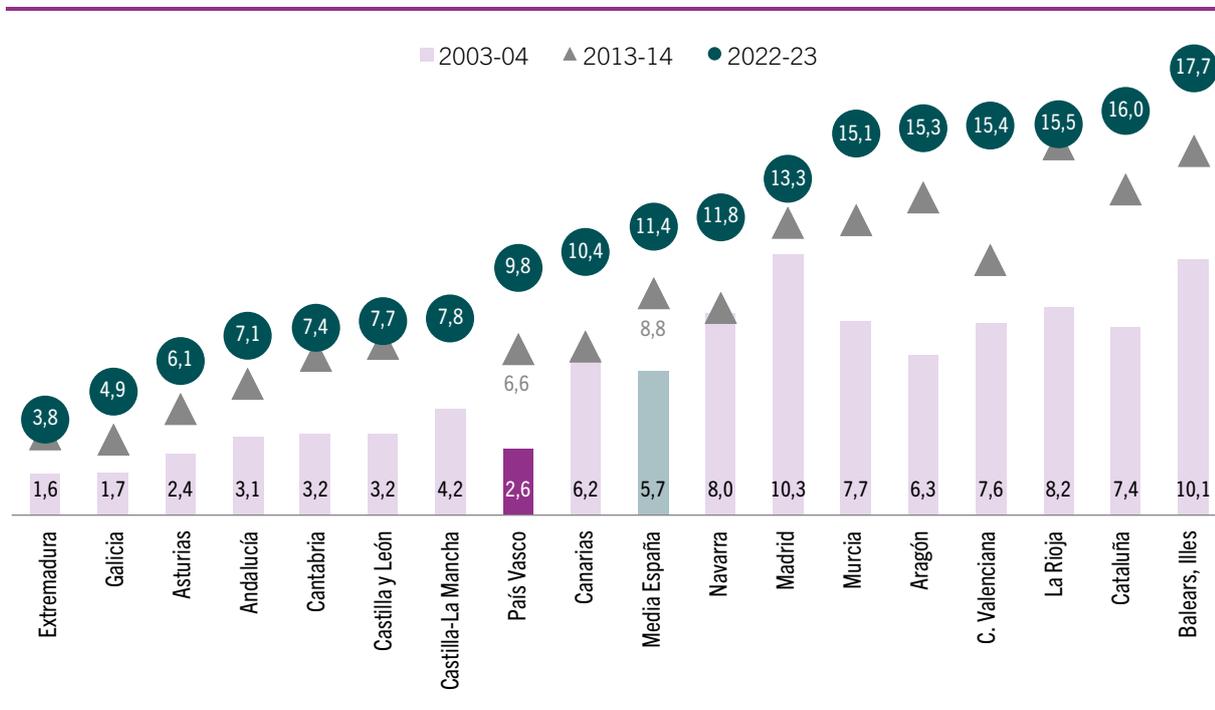
GRÁFICO 4. PORCENTAJE DE POBLACIÓN EXTRANJERA CON RESPECTO A LA POBLACIÓN MENOR DE 16 AÑOS, POR GRUPOS DE EDAD TEÓRICA DE ESCOLARIZACIÓN EN ENSEÑANZAS BÁSICAS, PARA CADA UNA DE LAS CCAA, %, 2022



Fuente: Adaptado a partir de los datos del Informe 2023 sobre el estado del sistema educativo. Consejo Escolar del Estado. MEFPD

Si observamos la evolución del porcentaje de población escolar extranjera en las Enseñanzas de Régimen General en estos 20 años, comparando los tres momentos que se reflejan en el gráfico 5, ordenado según el porcentaje en 2022-23, se constata que el País Vasco es la única comunidad que ha duplicado su porcentaje anterior cada diez años. Ha pasado de ser la cuarta comunidad con menor presencia de alumnado extranjero en 2003 a la quinta diez años después y a la octava en 2022, situándose cada vez más cerca de la media estatal. De hecho, es la única comunidad que ha triplicado el porcentaje de este tipo de alumnado en estas dos décadas, desde el 2,6% al 9,8%.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE ALUMNADO INMIGRANTE EN ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL POR CCAA Y PERIODO, %

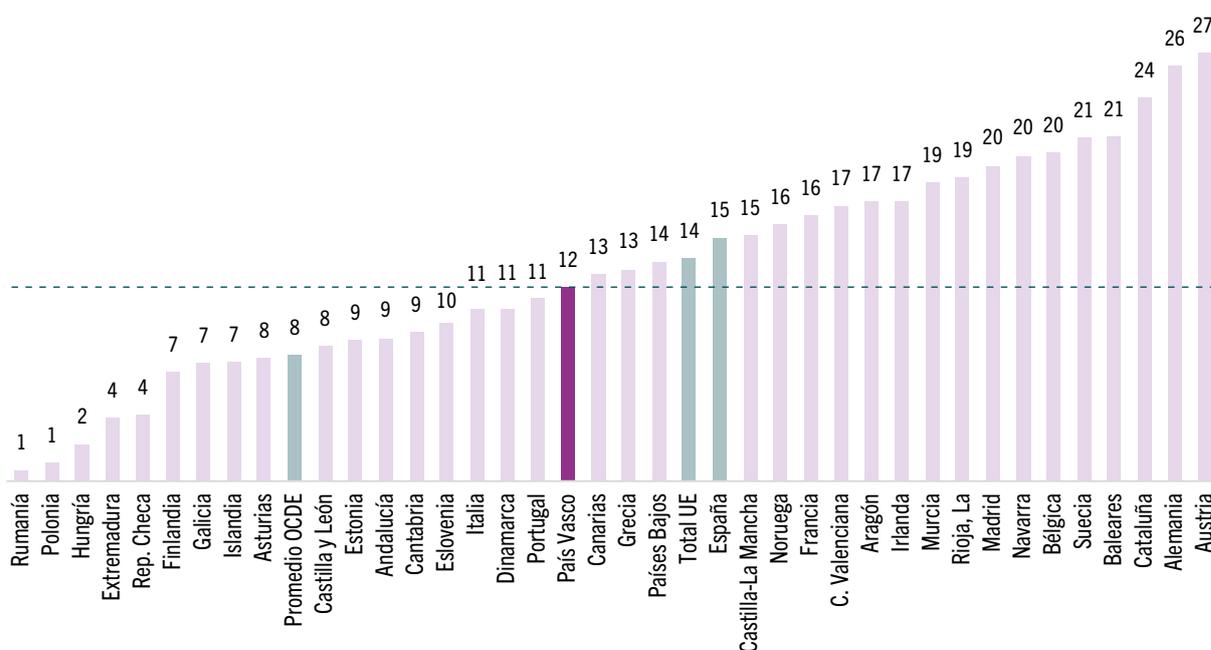


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. MEFPD

Según la última edición del estudio PISA (OCDE, 2024), el porcentaje de estudiantes inmigrantes de 15 años de algunos países de la UE y de las CCAA que tomaron parte en la edición de 2022 es el que se muestra en el gráfico 10². La media de la OCDE está en el 8%, mientras que la de la UE sube hasta el 14%. Euskadi con un 12% tiene un porcentaje por debajo de la media europea.

2 En el gráfico se ha optado por seleccionar algunos países de la UE para no complejizar en exceso los datos utilizados en el mismo.

GRÁFICO 6. PORCENTAJE DE ALUMNADO INMIGRANTE DE 15 AÑOS POR PAÍSES DE LA UE Y CCAA. PISA 2022, %



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PISA 2022. Informe español. INEE. MEFPD

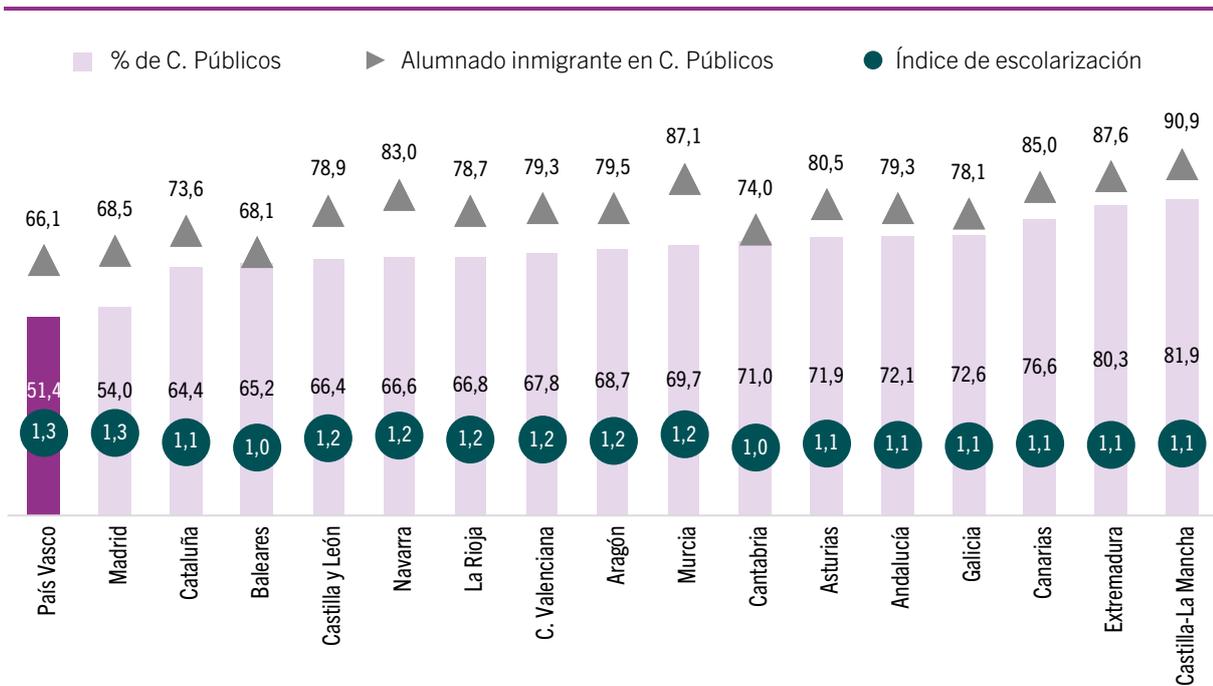
Desequilibrio en la distribución por redes educativas del alumnado inmigrante

Por varias razones históricas, la presencia de la enseñanza pública vasca siempre ha sido inferior a los porcentajes presentes en otras comunidades autónomas y países europeos. Esta situación de equilibrio porcentual entre redes, se caracteriza además por el hecho de que prácticamente toda la enseñanza privada es concertada. De hecho, la comunidad vasca es donde menor porcentaje de enseñanza privada no concertada existe.

Según los datos históricos del Ministerio de Educación (MEFPD, 2006), en el año 2003, la escuela pública vasca representaba menos de la mitad del sistema educativo en las Enseñanzas de Régimen General, concretamente el 47,6%. Tras veinte años, los centros públicos han ganado algo de presencia, llegando al 51,4% en el curso 2022-23 (MEFPD, 2024). Este pequeño crecimiento responde al acuerdo político de mantener un cierto equilibrio en los porcentajes entre ambas redes educativas en el momento de la concertación.

En el gráfico 7, se presentan varios datos por CCAA: por un lado, el porcentaje de alumnado escolarizado en centros públicos; por otro, el porcentaje de alumnado inmigrante escolarizado en centros públicos y, finalmente, un índice, denominado de escolarización equilibrada, que relaciona ambos datos e indica qué porcentaje de estudiantes inmigrantes escolariza la educación pública por cada punto porcentual que representa el sector público³. Como se puede apreciar, todas las CCAA, salvo Cantabria, escolarizan un mayor porcentaje de alumnado inmigrante que el que le correspondería de acuerdo a la presencia del sector público, pero el País Vasco, junto con Madrid, es la comunidad que muestra un mayor desequilibrio.

GRÁFICO 7. PORCENTAJE DE CENTROS PÚBLICOS, DE ALUMNADO INMIGRANTE ESCOLARIZADO EN CENTROS PÚBLICOS E ÍNDICE DE ESCOLARIZACIÓN POR CCAA EN ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL, CURSO 2022-23

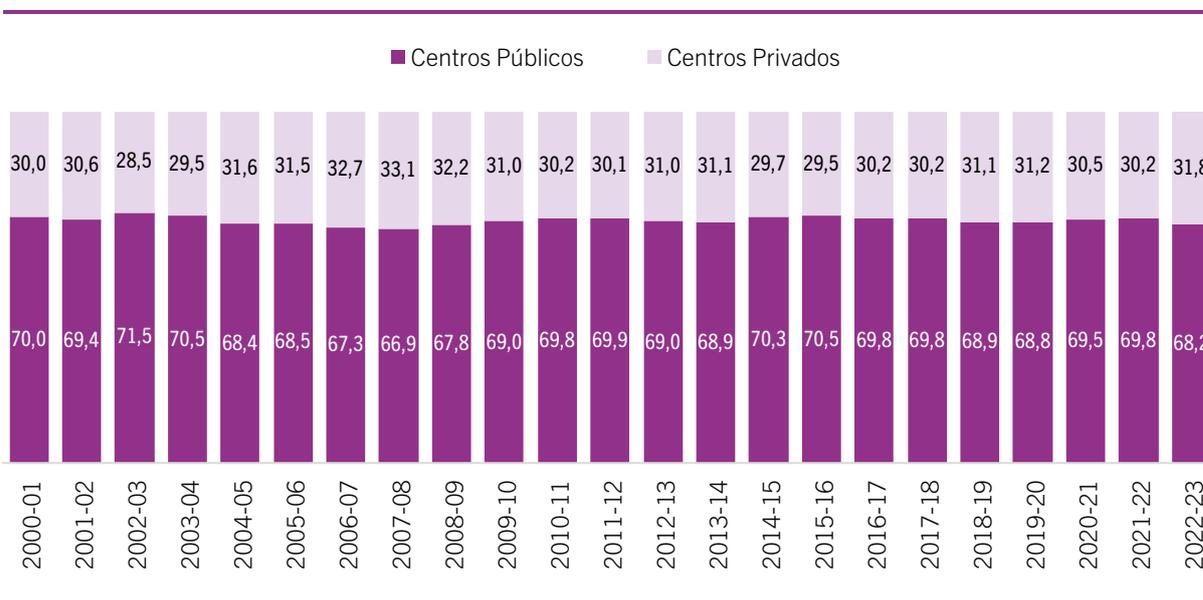


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. MEFPD

3 Cuando el porcentaje de alumnado inmigrante escolarizado en la red pública es similar a la presencia de esa red en el sistema educativo, el índice de escolarización equilibrada es uno. Por encima de la unidad, nos indicará que hay más estudiantes extranjeros escolarizados en el sector público que los que hipotéticamente le corresponderían si se diera una escolarización equilibrada según la representación de ambas redes educativas.

Además, en el caso del País Vasco, esta situación de total desequilibrio para responsabilizarse de toda la diversidad existente en el sistema se ha mantenido a lo largo del tiempo con escasas variaciones: tanto en relación con la presencia del sector público en la educación, como en el desequilibrio en la escolarización del alumnado inmigrante en cada una de las redes, como se puede apreciar en el gráfico 8, a pesar de la, ya citada, casi concertación universal de los centros privados vascos.

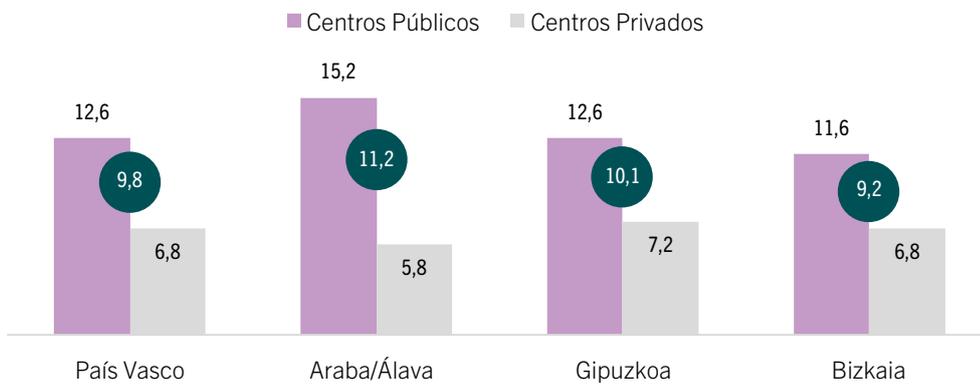
GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE ALUMNADO INMIGRANTE DE EUSKADI POR TITULARIDAD DEL CENTRO EN ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. MEFPD

Si analizamos la situación actual a través del gráfico 9, observamos que el 12,6% de todo el alumnado de los centros públicos es inmigrante, frente al 6,8% en los centros privados; es decir, la proporción de alumnado inmigrante en los centros públicos es prácticamente el doble que en los privados, aunque, como ya se ha visto en el gráfico 7, haya un equilibrio porcentual entre ambas redes. Esta situación es todavía más concluyente en Araba-Álava, donde este tipo de alumnado es el triple en el sector público que en el privado.

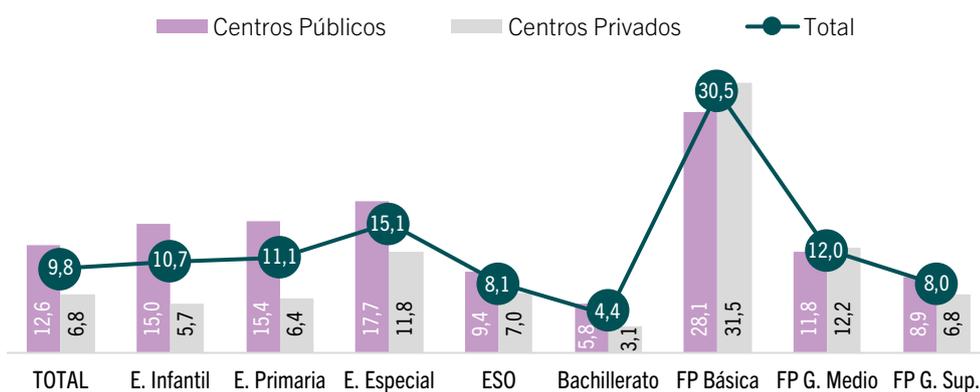
GRÁFICO 9. PORCENTAJE DE ALUMNADO INMIGRANTE EN ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL POR TITULARIDAD Y TERRITORIO HISTÓRICO, CURSO 2022-23



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. MEFPD

Si examinamos este tema en cada una de las etapas de las Enseñanzas de Régimen General, gráfico 10, se aprecian varias diferencias importantes: desde E. Infantil a Bachillerato el sector público acoge, con distinta intensidad, mayor porcentaje de alumnado inmigrante; mientras que en los grados de Formación Profesional se da un mayor equilibrio, incluso en el caso de la FP Básica es algo mayor en el sector privado.

GRÁFICO 10. PORCENTAJE DE ALUMNADO INMIGRANTE EN CADA UNA DE LAS ETAPAS DE LAS ENSEÑANZAS DE R. GENERAL SEGÚN TITULARIDAD, CURSO 2022-23



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias. MEFPD

Además, hay un dato que completa, y en cierta forma modifica, esta fotografía: este desequilibrio se da también dentro de cada una de las redes educativas, ya que el alumnado inmigrante no está escolarizado de manera equilibrada, sino en mayor medida en

un número menor de centros públicos y privados, llegando sin duda en algunos casos a situaciones de clara segregación escolar.

Según los datos la Evaluación de Diagnóstico 2019 (ISEI-IVEI, 2022), último informe publicado de este estudio que se aplica a todo el alumnado de 4º de E. Primaria y de 2º de ESO, el 29,7% de los centros públicos y el 45,5% de los privados concertados de E. Primaria o no escolarizan a ningún inmigrante o no superan el 5%. En el extremo contrario: el 26% de los centros públicos de E. Primaria y solo el 8% de los privados concertados tienen más de un 20% de alumnado inmigrante. En 2º de ESO, el 27,7% de los centros públicos y el 46,9% no superan el 5% de alumnado inmigrante, mientras uno de cada cinco centros públicos y uno de cada diez privados concertados supera el 20% de estudiantes inmigrantes escolarizados.

En el mismo Informe (ISEI-IVEI, 2022: 60-61) se señala que se da una mayor dispersión de resultados en los centros públicos frente a los concertados y que la influencia del porcentaje de alumnado de origen extranjero en los resultados es más acusada en los centros públicos que en los privados concertados. La conclusión a la que llega el informe es que “cuanto más alumnado de origen extranjero hay en un centro peores son los resultados”.

El compromiso de la administración educativa y de los centros escolares en la escolarización inclusiva del alumnado inmigrante

Frente a planteamientos etnocentristas o de relativismo cultural que conllevan una cosmovisión unilateral del mundo, el sistema educativo vasco ha optado de forma decidida por la educación intercultural como el enfoque pedagógico que permite atender mejor la realidad multicultural de nuestra sociedad y, por consiguiente, de nuestras aulas, y además ha optado por hacerlo poniendo especial hincapié en la adquisición de las competencias necesarias para convivir y relacionarnos.

En el País Vasco, el derecho a la educación se reconoce y garantiza a todos los niños, niñas y jóvenes en edad escolar de familias de origen extranjero, independientemente de la situación legal de sus familias. Sin embargo, la experiencia nos indica que no basta con el reconocimiento de igualdad en el acceso a la educación, ya que la situación socioeconómica y cultural de muchos inmigrantes, como también de estudiantes vascos en situaciones familiares desfavorecidas, les dificulta el progreso normal de los ciclos educativos. Este hecho ha llevado a que, desde hace años, el Gobierno Vasco haya impulsado múltiples medidas y muchos recursos humanos y materiales para facilitar su integración en nuestra sociedad y que específicamente el Departamento de Educación haya promovido planes estratégicos de atención a este tipo de alumnado y desarrollado medidas para atender y compensar sus dificultades.

A medida que la presencia de alumnado inmigrante fue incrementándose en nuestro sistema educativo, a partir del curso 2003-2004, se elaboraron programas específicos: En 2003 se publica el *Programa para la atención del alumnado inmigrante* (Gobierno Vasco 2003), Enmarcado en el *I Plan Vasco de Inmigración*, donde por vez primera se marcan los objetivos y principios que se mantendrán a lo largo del tiempo e introduce en las escuelas el refuerzo educativo, dentro o fuera del aula, para alumnado de incorporación tardía.

El siguiente plan apareció en 2007, *Programa de interculturalidad y de inclusión del alumnado recién llegado* (Gobierno Vasco, 2007), donde se especifican los criterios para la escolarización de este alumnado respondiendo a un equilibrio entre centros. También se crea la figura de coordinador de interculturalidad para centros que cuenten con más de un 30% de alumnado inmigrante. Al terminar este programa, se presenta el *I Plan de atención educativa a alumnado inmigrante en el marco de la escuela inclusiva e intercultural 2012-2015*, (Gobierno Vasco, 2012) que incluye como novedad la mejora del rendimiento escolar y la cohesión social. El *II Plan de atención Educativa al alumnado inmigrante en el marco de la escuela inclusiva e intercultural 2016-2020* (Gobierno Vasco, 2016) hace un recorrido por los planes anteriores, analizando los objetivos planteados y los logros conseguidos y plantea actuaciones e indicadores para evaluar los logros.

No podemos entrar en el análisis comparativo y la eficacia de todo este torrente de Programas, Planes, propuestas y recursos (para un análisis más pormenorizado de cada uno de ellos, ver González Guerra, Ruth, 2017) , pero sin duda indican una atención permanente de la Administración Educativa a este fenómeno creciente en nuestro sistema cuya influencia, parece lógico, debiera percibirse en el éxito escolar de este alumnado en cuanto a su inclusión y sus resultados escolares, aspecto en el que nos centraremos en el siguiente apartado.

Resultados académicos del alumnado inmigrante: una imagen contradictoria

Para analizar el éxito escolar del alumnado inmigrante utilizaremos dos estudios: por un lado, la Evaluación de diagnóstico (ED) realizada desde 2009 por el Departamento de Educación, a través del ISEI-IVEI, a todo el alumnado en los cursos intermedios de las dos etapas obligatorias (4º de E. Primaria y 2º de ESO) en varias competencias clave y, por otro, en las puntuaciones del estudio PISA de la OCDE, de carácter muestral, aplicado a alumnado de 15 años.

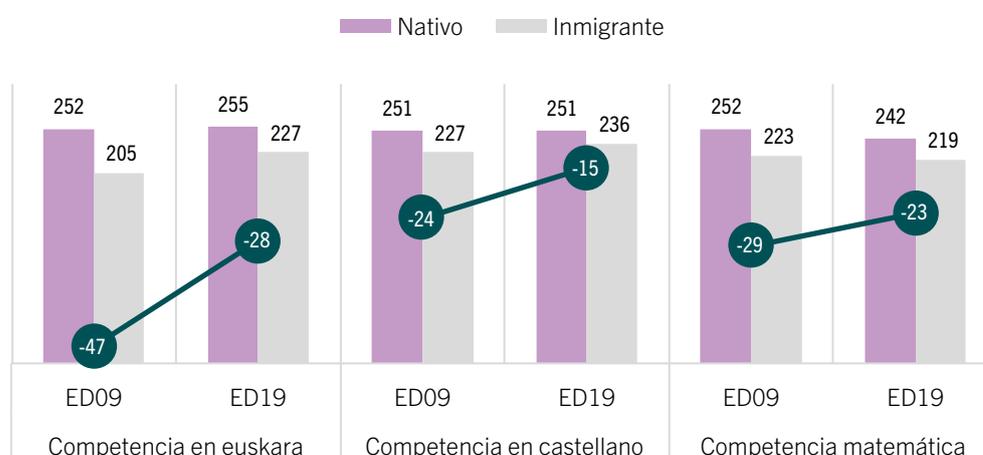
Análisis de los resultados a partir de la Evaluación de Diagnóstico

Aunque son seis las competencias que se evalúan en este estudio, solo presentaremos los resultados correspondientes a las dos lenguas cooficiales y a la competencia matemática, para no alargar en exceso este apartado.

Del análisis de los gráficos 11 y 12 se pueden extraer las siguientes conclusiones:

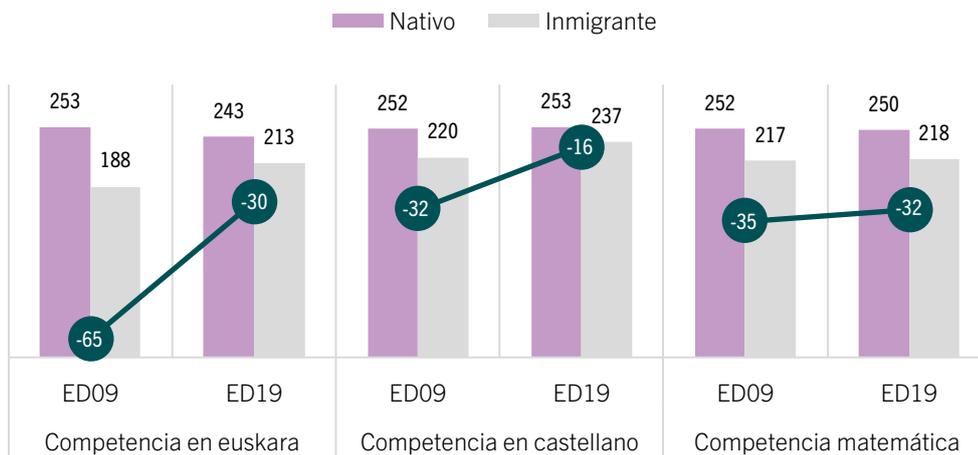
- En todas las ediciones de la ED, las puntuaciones globales de los estudiantes de origen extranjero en todas las competencias evaluadas y en ambas etapas son estadísticamente inferiores a las de sus pares nativos. Las diferencias entre ambos grupos son siempre mayores en ESO; sin embargo, los mejores resultados obtenidos en E. Primaria podrían estar indicando una futura mejora al pasar a la etapa siguiente.
- La competencia del alumnado inmigrante ha mejorado de manera importante en ambas etapas, tanto porque su puntuación ha crecido de manera continua en prácticamente todas las ediciones del estudio, desde 2009 a 2019, como porque se ha reducido de manera significativa la brecha entre ambos grupos: en 4º de E. Primaria, las diferencias han pasado de 48 puntos a 28 en Euskara; de 24 a 15 en Castellano y de 29 a 23 en Matemáticas. En 2º de ESO la mejora ha sido mayor, en Euskara la distancia se ha reducido a la mitad (de 65 a 30 puntos); en Castellano, también prácticamente a la mitad (de 32 a 16 puntos), mientras que en Matemáticas ha sido algo menor, de solo 4 puntos.

GRÁFICO 11. ED19-4EP. EVOLUCIÓN DE PUNTUACIONES DEL ALUMNADO NATIVO E INMIGRANTE Y DIFERENCIAS ENTRE AMBOS EN TRES COMPETENCIAS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Informe ejecutivo ED19. ISEI-IVEI

GRÁFICO 12. ED19-2ESO. EVOLUCIÓN DE PUNTUACIONES DEL ALUMNADO NATIVO E INMIGRANTE Y DIFERENCIAS ENTRE AMBOS EN TRES COMPETENCIAS, ABSOLUTOS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Informe ejecutivo ED19. ISEI-IVEI

Como hemos señalado en otro artículo (Luna, 2020:56), el hecho de que el alumnado inmigrante “obtenga resultados más bajos que sus iguales nativos no se debe a su condición de inmigrante, sino por los mismos procesos que reducen las perspectivas de éxito escolar de los nativos de nivel socioeconómico y cultural”. De hecho, según los análisis realizados por el ISEI-IVEI (2022), gran parte de las diferencias de resultados de los inmigrantes en las diferentes competencias evaluadas se pueden explicar por sus características socioeconómicas y culturales, aunque hay que reconocer que esta variable no explica -como tampoco ocurre en el caso del alumnado nativo- la totalidad de las diferencias.

No podemos olvidar que todos los informes publicados hasta el momento con resultados de la ED (ISEI-IVEI, 2019:45) repiten el dato de que “alrededor de siete de cada diez alumnos y alumnas de origen extranjero se encuentran en el nivel bajo de ISEC” en ambas etapas. En el nivel alto solo se encuentra alrededor del 3% de alumnado extranjero, nueve veces menos que en el caso del alumnado nativo. Es decir, la mayoría de este alumnado sufre una situación de marginalidad socioeconómica, de forma que, como ocurre con el alumnado autóctono de bajo nivel de ISEC, este entorno constituye el factor primario de las diferencias en el rendimiento académico.

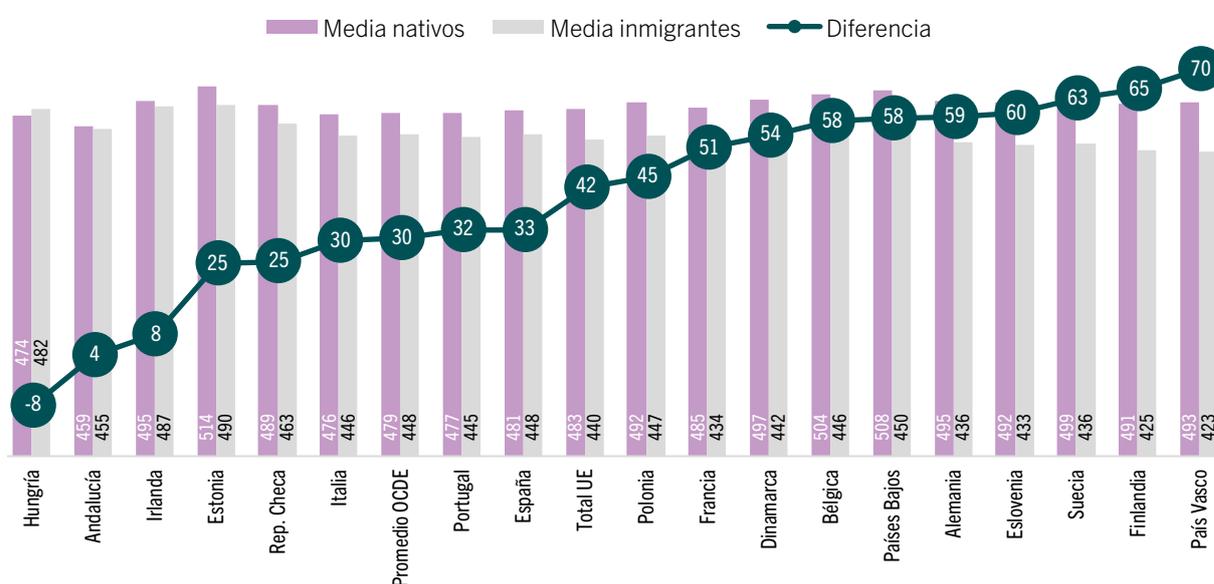
Todas las investigaciones confirman de manera reiterada que las variables de ISEC y origen tienen una enorme influencia en los resultados y explican una parte muy importante de la varianza. Pero también indican que la influencia del ISEC en los resultados, siendo indudable, es limitada y no automática ni determinista, ya que está comprobado que la acción educativa del centro y las potencialidades del estudiante posibilitan la obtención de resultados que están por encima de los que sería esperable según su ISEC.

Análisis de los resultados a partir de la evaluación internacional PISA

En este apartado vamos a utilizar los resultados de la última edición de este estudio, llevado a cabo en 2022 y cuyo informe se publicó en 2023. En esta ocasión, la competencia central fue la matemática. En el gráfico 13 se muestra, para los países UE seleccionados, el promedio OCDE y total UE, la puntuación del alumnado autóctono e inmigrante en la Competencia matemática⁴, así como la diferencia de puntuaciones medias estimadas, teniendo en cuenta la significatividad de estas puntuaciones al 95%. El gráfico está ordenado de menor a mayor diferencia.

El alumnado inmigrante del País Vasco es el que muestra la mayor diferencia entre todos los países que tomaron parte en esta edición del estudio PISA: 70 puntos, lo que en el análisis realizado por la propia OCDE supondría una diferencia de más de dos cursos. Detrás de Euskadi encontramos a Finlandia, Suecia y Eslovenia. El negativo dato del nuestro alumnado extranjero está 28 puntos por encima de la media de la UE y es 40 puntos superior al promedio de los países de la OCDE y 37 de la media de España.

GRÁFICO 13. DIFERENCIA EN LAS PUNTUACIONES MEDIAS DE MATEMÁTICAS SEGÚN LA CONDICIÓN DE INMIGRANTE, POR SELECCIÓN DE PAÍSES UE, PISA 2022

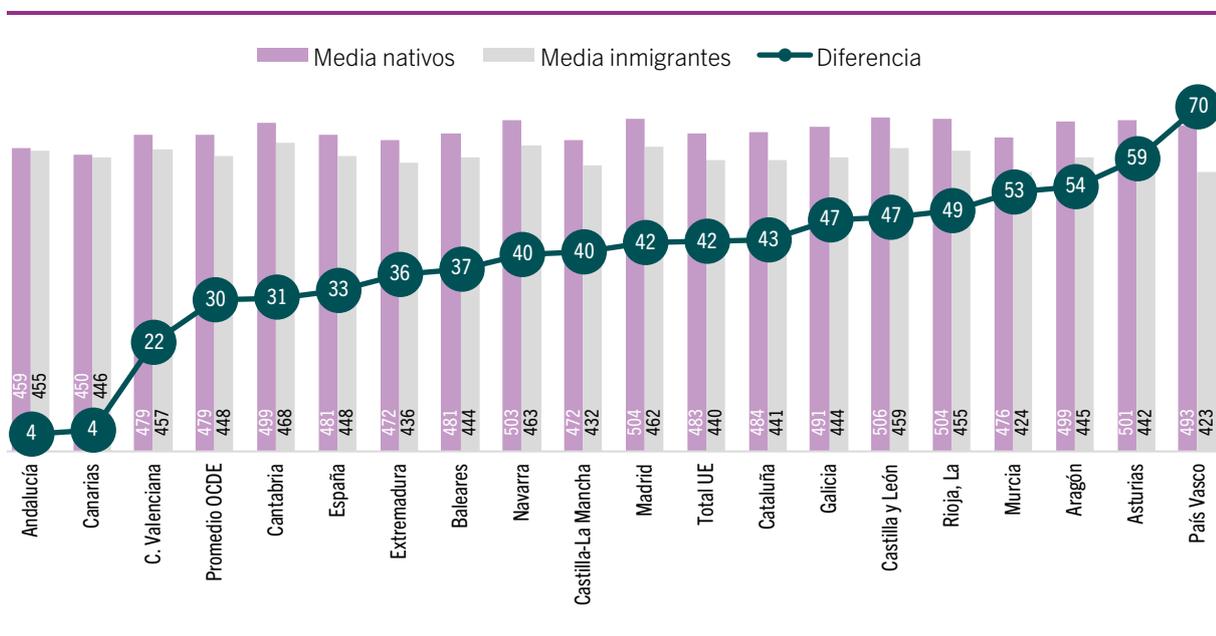


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PISA 2022. Informe español. INEE. MEFPD

4 En Lectura, la diferencia fue de 52 puntos, similar a la diferencia de Francia y bastante por debajo de las diferencias más grandes, obtenidas por Corea (103 puntos) y Finlandia (92 puntos). En Ciencias, la diferencia del País Vasco fue de 54 puntos, también inferior a Finlandia (90 puntos) y Suecia y Polonia (78 puntos).

En el siguiente gráfico, se incluyen los resultados por CCAA. También en este caso, la diferencia es la más alta, con 11 puntos de diferencia respecto a la siguiente, Asturias, y 66 puntos respecto de la comunidad con la menor diferencia, Andalucía. Además, hay que añadir que la puntuación obtenida por el alumnado inmigrante vasco de 15 años (423 puntos) es la más baja de todas las CCAA, cercana a la puntuación de los inmigrantes murcianos y muy alejada del alumnado inmigrante de Cantabria que alcanzó los 468 puntos, a una distancia de 45 puntos.

GRÁFICO 14. DIFERENCIA EN LAS PUNTUACIONES MEDIAS DE MATEMÁTICAS SEGÚN LA CONDICIÓN DE INMIGRANTE, POR CCAA, PISA 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de PISA 2022. Informe español. INEE. MEFPD

Alumnado inmigrante y sistema bilingüe

En ocasiones se piensa que las familias inmigrantes escolarizan a sus hijos e hijas predominantemente en el modelo A, basándose en el dato de que el porcentaje de alumnado inmigrante del modelo A (15,7%) casi dobla al 9,5% que está escolarizado en el modelo D (ISEI-IVEI, 2022:57). Esta creencia responde a una equivocada interpretación del peso real que cada uno de los tres modelos lingüísticos tiene en el sistema educativo vasco.

Según los datos de la última edición de la ED (ISEI-IVEI, 2022:10), solo el 4,1% del alumnado de 4º de E. Primaria está escolarizado en el modelo A, mientras que el modelo D acoge al 74,5% (47,6% red pública y 26,9% red concertada) de todo el alumnado de

este nivel. En 2º de ESO: 3,8% en modelo A y 70,7% modelo D. Es decir, la mayoría de las familias inmigrantes apuestan claramente por escolarizar a sus hijos e hijas en los modelos bilingües (B y D), preferente en el modelo de inmersión total temprana. Además, la previsión es que la propia evolución de los modelos lingüísticos refuerce esta tendencia a corto y medio plazo. Esta es la explicación de la señalada mejora de los resultados del alumnado inmigrante (ver gráficos 11 y 12) en su competencia lingüística en euskara.

Sin embargo, a pesar de estos datos positivos sobre el compromiso de la población inmigrante hacia el euskara, es indudable que la competencia lingüística del alumnado inmigrante en euskara está muy lejos de los niveles competenciales que son necesarios para garantizar que estos estudiantes puedan progresar adecuadamente en la adquisición del resto de competencias en su L2.

Ya se ha señalado que parece indudable que la población inmigrante siga creciendo y, además, las propias necesidades económicas y laborales del País Vasco exigen el crecimiento de este tipo de población. Por lo tanto, el incremento de este tipo de alumnado en nuestro sistema impactará de manera cada vez más intensa en los resultados de los modelos bilingües y, de forma específica, en el modelo D, ya casi universal en educación infantil.

A la hora de evaluar el nivel de las competencias lingüísticas del alumnado inmigrante, comparándolas con las del autóctono, tenemos que tener en cuenta un factor que está muy presente en la literatura científica sobre el tema, tal y como destaca Cummins (2001):

“Los estudios de investigación desde principios de los años ochenta muestran que los estudiantes inmigrantes pueden adquirir rápidamente una fluidez considerable en la lengua dominante de la sociedad cuando están expuestos a la misma en el entorno y en la escuela. Sin embargo, pese a este rápido progreso en fluidez conversacional, generalmente hace falta un mínimo de cinco años (y a menudo mucho más) para recuperar el terreno con los hablantes nativos en los aspectos académicos de la lengua” (Cummins, 2001:41).

Como señalábamos en un escrito anterior (Luna, 2020:53): “De manera general, la enseñanza bilingüe se ha preocupado habitual y principalmente de organizar procesos educativos que permitan la adquisición y uso de una segunda lengua desde el ámbito escolar a grupos homogéneos lingüísticamente, en nuestro caso la situación más frecuente ha sido la enseñanza del euskara a alumnado cuya lengua familiar y, en muchos casos, su entorno sociolingüístico es total o predominantemente castellano hablante”.

Sin embargo, esta situación no es ya la actual, en estos momentos nuestras aulas son, en muchos casos, plurilingües y pluriculturales y se ha perdido esa “homogeneidad

lingüística” que ha posibilitado, con ciertas dificultades, el éxito de nuestra apuesta bilingüe. El probado éxito de este tipo de programas con la población autóctona es uno de los argumentos clave que se utilizan para justificar y continuar con ese mismo planteamiento en el proceso lingüístico que se sigue en la escolarización del alumnado extranjero.

En muchas ocasiones, el estudiante inmigrante entra en un programa de sumersión lingüística, ya que se le enseña la lengua o lenguas dominantes de la escuela, pero no se utiliza su propia lengua (Ruiz-Bikandi, 2006), debilitando una base fundamental sobre la que construir nuevos aprendizajes lingüísticos. Recordemos lo que hace ya muchas décadas señalaba Cummins (Cummins, 1983:47) acerca de que el nivel de competencia que se adquiera en la L2 va a depender del tipo de competencia que se ha desarrollado previamente en la L1 o lengua materna.

Conclusiones: potencialidades y retos pendientes

La diversidad lingüística, cultural, étnica e incluso identitaria está cada vez más presente en nuestro sistema educativo. A lo largo de las últimas décadas, la educación vasca ha visto que el alumnado inmigrante ocupaba cada vez más aulas y espacios, que ya representa casi uno de cada diez estudiantes y que, por tanto, se ha convertido en un elemento del debate, de la preocupación y de la ocupación por parte de todos los sectores de la comunidad educativa. Es un debate que, al menos teóricamente, está necesariamente impregnado de los principios en los que se quiere basar el sistema educativo vasco: equidad, inclusión y excelencia en un entorno bilingüe de enseñanza-aprendizaje.

En el repaso de los datos disponibles, tanto en relación con el recorrido histórico de los mismos, como en la actualidad, hemos podido destacar varios aspectos clave:

- La presencia del alumnado extranjero en nuestro sistema viene de lejos y, según todos los estudios disponibles, la perspectiva es que siga creciendo, porque las corrientes de migración internacional se siguen incrementando y ampliando sus causas y porque, como señalaban recientemente Andrea Ruiz y Xabier Aierdi, Euskadi necesitará más de medio millón de personas para 2050 para cubrir las carencias laborales detectadas y seguir manteniendo nuestro nivel de vida, de forma que “lo vasco se construirá entre una pluralidad de voces, de hablas, de prácticas y de modos de identificación” (Ruiz y Aierdi, 2024).

- Los esfuerzos realizados por parte de la Administración educativa durante todo este tiempo, desde el primer documento explícitamente dedicado al tratamiento educativo de la inmigración de 2003, han sido constantes. Todos los equipos que han pasado por la dirección política de la educación vasca en estos últimos 20 años, de dos partidos muy distintos (PSE y PNV), han mantenido e incluso enriquecido la reflexión, la continuidad en la planificación y, en muchas ocasiones, los recursos dedicados al tratamiento de este tema. Sin embargo, los focos de segregación, la falta de responsabilización por parte de todos los centros mantenidos con fondos públicos, especialmente los centros privados concertados, y los muy mejorables resultados nos indican que los documentos no son suficientes y que quizás falta repensar las políticas utilizadas y la creación de una política pública integral de la inmigración.
- Hay que reconocer que, en los últimos años se ha hecho un esfuerzo de análisis, de debate y de acuerdo político en la Comisión de Educación del Parlamento Vasco a través del *Acuerdo de Bases para la Transformación de la Educación Vasca* (Parlamento Vasco, 2022), especialmente el apartado relativo a las medidas a favor de la equidad y la lucha contra la segregación que quedaron recogidas en distintas disposiciones normativas, como el Decreto 132/2022, de 2 de noviembre, sobre admisión y escolarización del alumnado en centros públicos y privados concertados, donde se creó el denominado Índice de vulnerabilidad aplicado a cada centro y que conllevaba la reserva de plazas para el alumnado vulnerable. El Informe anual al Parlamento Vasco 2023 de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia del Ararteko (2024) señala en el apartado 2.2. Derecho a la educación el enorme aumento de las quejas relacionadas con el proceso ordinario de admisión y advierte de “una cierta falta de previsión por parte de la administración”. Además, aclara que “el derecho a la libre elección de centro no es un derecho de prestación que obligue a la administración educativa a dar satisfacción en todo caso a la elección por las familias, sino una suerte de principio configurador de la planificación o programación educativa, la cual, a su vez, debe tener presente la consecución de otros objetivos, como el de promover un mayor equilibrio en la composición social de los centros gracias, entre otras medidas, a una escolarización inclusiva y equilibrada del alumnado” (Ararteko, 2024:28).
- Los resultados del alumnado inmigrante nos dan una fotografía de doble cara: por un lado, percibimos un claro esfuerzo de las familias inmigrantes por escolarizar mayoritariamente a sus hijos en los modelos bilingües, lo que trae como consecuencia una disminución clara de la brecha entre este y el alumnado autóctono. Pero, por otro lado, hemos visto con claridad que el resultado de este alumnado es claramente insuficiente en todas las competencias y, de forma especial, en euskara, lengua base para el aprendizaje en nuestro sistema bilingüe.

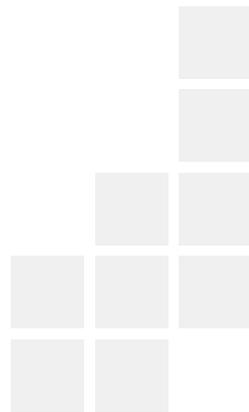
- El fenómeno de la inmigración está afectando y seguirá influyendo de manera intensa en todos los ámbitos de la educación vasca, incluso en elementos estratégicos clave de nuestro sistema educativo como es el enfoque bilingüe de nuestra enseñanza cuya estructura y características nos veremos forzados a repensar, si deseamos que su mantenimiento sea exitoso. Parece que para atender al alumnado inmigrante se ha optado mayoritariamente por una traslación mimética de los procesos e instrumentos del enfoque de la enseñanza bilingüe propuesta para el alumnado nativo, claramente homogéneo desde el punto de vista lingüístico, cuando la realidad del alumnado extranjero es más compleja y heterogénea y olvidándonos de que, como señalaba I. Vila (2006), un sistema bilingüe se caracteriza por tres elementos necesarios: la negociación de los significados en la interacción adulto-niño, con la necesaria presencia de la lengua materna, el uso de un lenguaje altamente contextualizado y un profesorado bilingüe.

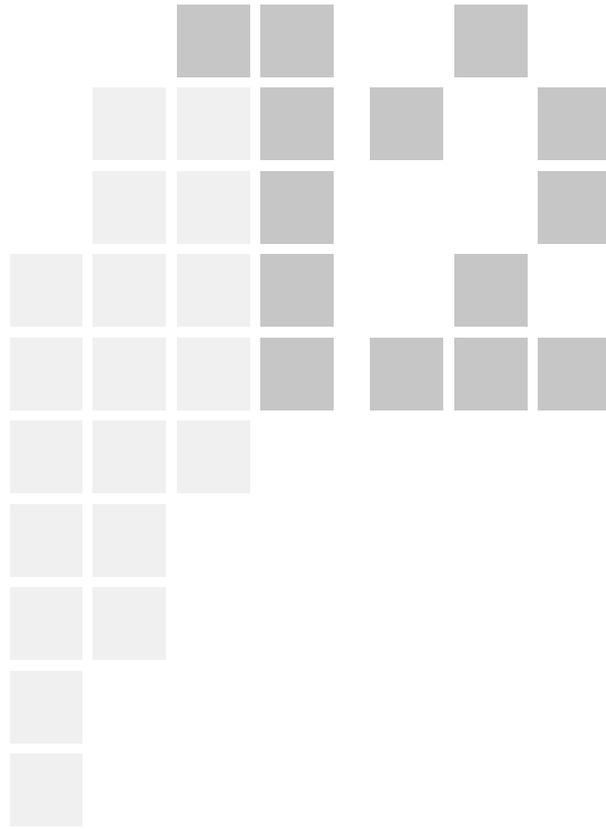
Bibliografía

- Cummins, James (1983). Interdependencia lingüística y desarrollo educativo de los niños bilingües. *Infancia y aprendizaje*, 21, 37-81. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=668603> (Consultado: 13/04/24).
- Cummins, James (2001). “¿Qué sabemos de la educación bilingüe? Perspectivas psicolingüísticas y sociológicas”. *Revista de Educación*, 326, 37-61. Disponible en: <https://docplayer.es/44036854-Que-sabemos-de-la-educacion-bilingue-perspectivas-psicolinguisticas-y-sociologicas.html> (Consultado: 13/04/2024).
- Consejo Escolar del Estado (2023). *Informe 2023 sobre el estado del sistema educativo. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes*. Madrid Disponible en: <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/mc/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo/informe-2023.html> (Consultado: 10/04/24).
- Gobierno Vasco (2003). *Programa para la Atención del Alumnado Inmigrante 2003-2007*. Departamento de Educación. Vitoria-Gasteiz. Disponible en: *Programa para la atención 2003*. (Consultado el 09/04/2024).
- Gobierno Vasco (2007). *Programa de interculturalidad y de inclusión del alumnado recién llegado. 2007-2010*. Departamento de Educación. Vitoria-Gasteiz. Disponible en: https://www.zuzendari.net/site_argitalpenak/aplikazioa/index-opcional-es.php?cat=cat-4. (Consultado: 09/04/2024).

- Gobierno Vasco (2012). *I Plan estratégico de atención a la diversidad en el marco de una escuela inclusiva 2012-2016*. Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Vitoria-Gasteiz. Disponible en: [100011c_Pub_EJ_Plan_diversidad_cast \(euskadi.eus\)](https://www.euskadi.eus/100011c_Pub_EJ_Plan_diversidad_cast). (Consultado: 09/04/2024).
- Gobierno Vasco (2012). *I Plan de atención educativa al alumnado inmigrante en el marco de la escuela inclusiva e intercultural 2012-2015*, Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Vitoria-Gasteiz. Disponible en: [I Plan de atención](#). (Consultado: 09/04/2024).
- Gobierno Vasco (2026). *II Plan de atención educativa al alumnado inmigrante en el marco de la escuela inclusiva e intercultural 2016-2020*. Vitoria-Gasteiz. Disponible en: [II Plan de atención](#). (Consultado: 09/04/2024).
- INEE (2023). *PISA 2022. Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes. Informe español*. Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes. Madrid. Disponible en: https://www.libreria.educacion.gob.es/libro/pisa-2022-programa-para-la-evaluacion-internacional-de-los-estudiantes-informe-espanol_183950/ (Consulta: 11/04/2024).
- González Guerra, Ruth (2017). *La atención educativa al alumnado inmigrante*. Trabajo Fin de Grado. Escuela Universitaria de Magisterio de Bilbao. Bilbao. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://addi.ehu.es/bitstream/10810/25851/8/TFG_Gonzalez_Guerra_Ruth.pdf&ved=2ahUKEwjghZ-xkb2FAxVQUKQEHDDBAh8QFnoECBsQAQ&usq=AOvVaw3byERyH4fOXcfWUiG43eJT (Consultado: 11/04/2024).
- ISEI-IVEI (2022). *Evaluación diagnóstica. Informe Ejecutivo 2019*. Bilbao. Disponible en: https://isei-ivei.euskadi.eus/es/detalle-informe-ed?p_p_id=KAIOACcontenido_WAR_w24p007ContenidoWARportlet&_KAIOACcontenido_WAR_w24p007ContenidoWARportlet_idArticulo=4974395&_KAIOACcontenido_WAR_w24p007ContenidoWARportlet_idPlantilla=2226984 (Consultado: 13/04/2024).
- Luna, Francisco (2011). “Rendimiento educativo del alumnado inmigrante en las evaluaciones del sistema educativo vasco”. En Bellano, I. (coord.). *Evaluar la competencia lingüística del alumnado inmigrante*. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto, Serie Maior, núm. 4.

- Luna, Francisco (2020). "Alumnado inmigrante y aprendizaje del euskara". *Hermes* nº 65. Sabino Arana Fundazioa. Bilbao. 53-60. Disponible en:
<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo%3Fcodigo%3D7690619&ved=2ahUK EwjOr7bAzcSFAXXXbDABHVqtC1MQFnoECBIQAQ&usg=AOvVaw0KeiUUi0TImPM1dd0RCn1M> (Consultado: 14/05/24).
- MEFPD (2024). *Estadísticas de enseñanzas no universitarias. Educabase. Alumnado extranjero por enseñanza*. Madrid. Disponible en:
<https://estadisticas.educacion.gob.es/EducaDynPx/educabase/index.htm?type=pcaxis&path=/no-universitaria/alumnado/matriculado/series/extranjeros&file=pcaxis&l=s0> (Consultado: 14/04/24).
- Murillo, F. Javier y Martínez-Garrido, Cynthia (2018). Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea. *Revista de Sociología de la Educación (RASE)* 2018, 11, 1, 37-58. Disponible en:
<https://ojs.uv.es/index.php/RASE/article/view/10129> (Consultado: 13/04/2024).
- Parlamento Vasco (2022). *Acuerdo de Bases para la Transformación de la Educación Vasca*. Vitoria-Gasteiz. Disponible en:
[bf600011-e66b-4929-9ad5-d16acf0e33a3](https://www.legbiltzarra.eus/bf600011-e66b-4929-9ad5-d16acf0e33a3) (legbiltzarra.eus) (Consultado: 14/04/24).
- Ruiz Balzola, Andrea y Aierdi, Xabier (2024). "Tomar la inmigración en serio". *El Correo* 10/04/24. Bilbao.
- Ruiz-Bikandi, Uri (2006). "Consideraciones básicas para facilitar el aprendizaje de la L2 a los principiantes". *Cultura y Educación*, 18 (29), 142-157.
- Vila, Ignasi (1999). "Inmigración, educación y lengua propia". En AA.VV., *La inmigración extranjera en España* (pp. 145-165). Barcelona: Fundación "La Caixa".
- Vila, Ignasi (2006). "Lengua, escuela e inmigración". *Cultura y Educación* 18 (2), 127-142. Disponible en:
<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://dugi-doc.udg.edu/bitstream/handle/10256/3487/Lengua-escuela-inmigracion.pdf%3Fsequence%3D1&ved=2ahUKEwiFxpG6t8SFAXWOSzABHV-rAm4QFnoECBAQAQ&usg=AOvVaw3MqXt-KRTNNuRzx3eSfC5-> (Consultado: 14/04/24).





Euskara e inmigración: reflexiones para una política sensata

Xabier Aierdi Urraza
Andrea Ruiz Balzola
Fundación Begirune Fundazioa

Introducción

Tarde o temprano la cuestión del euskara tenía que emerger en el hecho migratorio que está aconteciendo en Euskal Herria desde hace dos décadas. Era un componente que no encontraba lugar en la reflexión, pero inevitablemente es uno de los elementos que constituyen la base de un debate inaplazable. Y ello porque en los procesos de integración social de las personas de origen extranjero el elemento lingüístico juega un papel fundamental.

Probablemente, ha sido la mirada estatocéntrica que ha predominado en los estudios sobre los movimientos migratorios contemporáneos lo que ha hecho que la cuestión del euskara haya tardado veinte años en plantearse en toda su complejidad, y con un componente de preocupación. En efecto, esta mirada estatocéntrica ha supuesto que en pocas ocasiones se hayan vinculado los procesos de diversidad que tienen lugar simultáneamente en una parte de un Estado: los procesos migratorios y los procesos de construcción nacional puestos en marcha por las minorías nacionales que gobiernan en esa parte¹.

1 Cuestión esta que ha merecido mayor atención en lugares como Quebec, Flandes o Cataluña. En nuestro contexto es relevante el trabajo de tesis doctoral que realizó en el 2012 Usallán Méndez, Liván. En el caso catalán podemos mencionar a Zapata-Barrero, Ricard (2004).

Partimos de la convicción teórica y empírica de que las políticas y discursos relativos a la inmigración, especialmente aquellas que hacen referencia a los procesos de integración, son una herramienta clave para establecer la diferencia y construir un sujeto interno frente a un sujeto externo cuya figura ha de ser constantemente señalada y diferenciada. Desde esta óptica, y para desarrollar y construir la percepción que una comunidad nacional tiene de sí misma, la gestión de la inmigración se convierte en uno de los fundamentos que legitima las demandas de autogobierno en el caso de las minorías nacionales y de los procesos de autoconstitución en el caso de los estados. Tal y como establece Abdelmalek Sayad (2010), las políticas de integración son políticas de construcción nacional; una afirmación relevante tanto para los estados-nación como para las minorías nacionales que aspiran precisamente a contar con un estado propio.

En estos procesos de construcción nacional usualmente la lengua suele cumplir un papel catalizador del proceso, se convierte, en otras palabras, en el principal -o único- marcador étnico, en la medida en que permite legitimar la diferencia desde su dimensión más visible (en este caso audible). En la historia del nacionalismo vasco, el euskara, dada su debilidad lingüístico-sociológica, no ha constituido un marcador étnico, sino una referencia simbólica de evidente peso social. En este momento, quizás estamos en una fase de mutación de este marcador en el sentido de que sí empiece a ser el elemento más importante que simboliza la diferencia y constituye la vasquidad, no sólo en términos simbólicos sino también en términos materiales.

Podemos estar asistiendo a la reedición por tercera vez de la confluencia de un proceso de modernización de la sociedad, llegada de nuevos flujos migratorios y de una debilidad social del euskara², que no del nacionalismo, que genera un sentimiento agónico en un importante sector del nacionalismo vasco. Este sentimiento ha sido muy importante históricamente en la génesis de constitución de la moderna sociedad vasca y no debe descartarse una nueva reedición en lo que concierne a la lengua.

La situación social del euskara tanto en conocimiento como en uso justificaría esta sensación o percepción de su desaparición. Todo ello coincide con proyecciones demográficas que prevén la llegada de hasta 500.000 personas de origen extranjero en las próximas dos décadas, lo que indefectiblemente generará procesos de resaca en la recuperación del euskara. Estos procesos se suman, además, a las limitaciones de las políticas lingüísticas que fueron pensadas, diseñadas y puestas en marcha en un contexto sociodemográfico muy diferente del actual.

2 En relación a lo que fue la segunda reedición y a un análisis de la relación entre la inmigración y la integración hay abundante material sociológico e historiográfico: Aierdi, Xabier (1993); Blanco, Cristina (1990); Fernández Soldevilla, Gaizka y López Romo, Raúl (2011); Iraola, Iker; Mateos, Txoli y Zabalo, Julen (2011); Ruiz Olabuénaga, Jose Ignacio y Blanco, Cristina (1994).

La relación entre el euskara y la inmigración: una caracterización

En los últimos cincuenta años se han dado significativos avances en el conocimiento del euskara, pero quizás este avance no ha sido tan importante en lo que concierne a su uso social. Y probablemente no lo puede ser. Si tomamos los resultados que ofrece la investigación “Hizkuntzen erabileraren kale neurketa” del 2021³, el porcentaje de personas que habla euskara en la calle sería del 12,6% en 2021; cifra similar a la de 2016. Desde 1989 este porcentaje sólo habría subido un 1,8%. Evidentemente, esta cifra varía según territorios: en Gipuzkoa se sitúa en un 31%, en Bizkaia en el 9% y entre el 5 y el 6% en Álava, Iparralde y Navarra. Otro dato relevante que ha generado una sensación de disgusto es el descenso en el uso del euskara incluso en lugares donde una gran parte de la población es euskaldún.

Estos datos pueden resultar inesperados tanto a personas que están cotidianamente en contacto con el mundo del euskara, en su vertiente científica y político-institucional, como a personas absolutamente ajenas a su devenir que, con desconocimiento de la situación e intuitivamente, piensan que aquel uso es superior. Pero es que la percepción social no siempre se corresponde con la realidad.

Ya hemos señalado la importancia que tienen los cambios que se han dado en la composición sociodemográfica de la sociedad vasca y las limitaciones que las políticas lingüísticas -por ejemplo, a nivel escolar⁴- van encontrándose. En efecto, a día de hoy, enero de 2023, y como consecuencia de los flujos migratorios la población de origen extranjero en Euskadi es de 291.000 personas, de las que 91.300 habiendo nacido en el extranjero se han nacionalizado, 183.000 siguen teniendo el estatuto jurídico de extranjeras y 17.500, aun habiendo nacido en España, comparten ese estatuto. De toda esta población un 50% ha nacido en Centro y Sudamérica y habla castellano -además de otras posibles lenguas como el kichwa y el guaraní-. Un 15% es población magrebí, con la lengua árabe mayoritaria pero también con otros idiomas como el bereber, y un 7% es población del resto de África con una diversidad lingüística importante (además de francés e inglés, wolof, pular, hausa, yoruba, igbo, fang y otros). Además, casi un 7% es de origen asiático, con el chino (mandarín y cantonés) como lengua predominante junto a otras como el urdu y el mongol, y un 20% es europeo con sus diferentes lenguas de origen (rumano significativamente junto al francés y portugués).

3 Puede consultarse en: <https://soziolinguistika.eus/eu/proiektua/hizkuntzen-erabileraren-kale-neurketa-euskal-herria-2021-2/#>

4 Véase la entrevista que Gonzalo Larruzea realizó a Francisco Luna en 2021. Puede consultarse en: <https://gonzalolarruzea.com/2021/04/23/paco-luna-en-la-educacion-vasca-tenemos-nuestro-rinoceronte-gris/>

Toda esta población llega a o nace en un territorio en el que son dos las lenguas oficiales, siendo que una de ellas, el euskara, se encuentra en una situación minorizada y sobre cuya recuperación ha basculado gran parte de la política lingüística de los últimos cuarenta años. Esta realidad, que además está presente con intensidades muy diversas dentro del territorio, plantea exigencias muy diferentes según el asentamiento también geográficamente diferencial de la población de origen extranjero.

Si recurrimos al Barómetro del 2023⁵ que Ikuspegi realizó en torno a la percepción que la población “autóctona” sostiene acerca de la influencia que la llegada de población de origen extranjero tendrá sobre el desarrollo del euskara o sobre su avance en aquellos lugares en los que el uso y conocimiento de éste es dominante, obtenemos los dos siguientes cuadros. En el primero de ellos, que pregunta si la llegada de personas de origen extranjero frenará el desarrollo del euskara, vemos que, a grandes rasgos, aunque con variaciones, un 70% piensa que no lo hará. Por el contrario, alrededor de un 20% sí considera que actuará como freno. Un 6% se mostró indeciso.

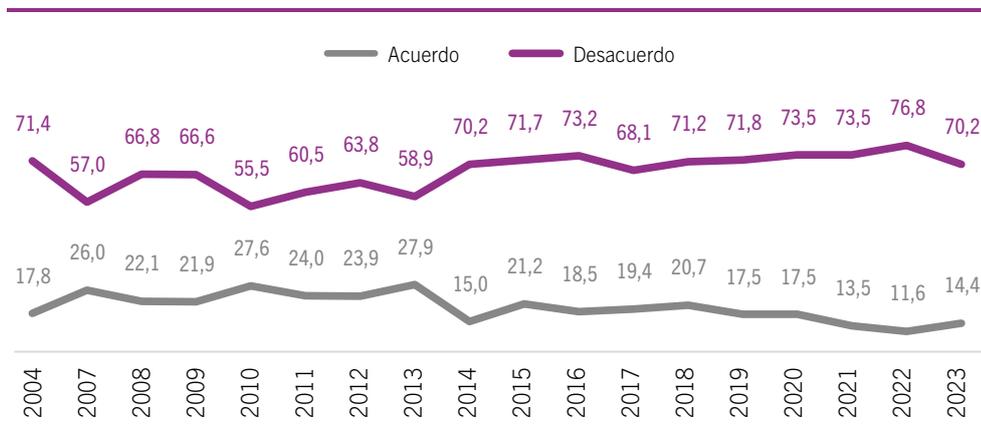
TABLA 1. GRADO DE ACUERDO O DESACUERDO CON LA FRASE “LA LLEGADA DE LAS PERSONAS INMIGRANTES FRENARÁ EL DESARROLLO DEL EUSKARA”, BARÓMETRO IKUSPEGI 2004-2023, EVOLUCIÓN, %

Acuerdo	14,4
Indecisión	6,6
Desacuerdo	70,2
NS/NC	8,8

Acuerdo Hombres	15,7
Acuerdo Mujeres	13,2

Fuente: Ikuspegi. 2003

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL GRADO DE ACUERDO O DESACUERDO CON LA FRASE “LA LLEGADA DE LAS PERSONAS INMIGRANTES FRENARÁ EL DESARROLLO DEL EUSKARA”, BARÓMETRO IKUSPEGI 2004-2023, %



Fuente: Ikuspegi. 2003

⁵ Ikuspegi, Barómetro 2023. Percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero. Bilbao: UPV/EHU.

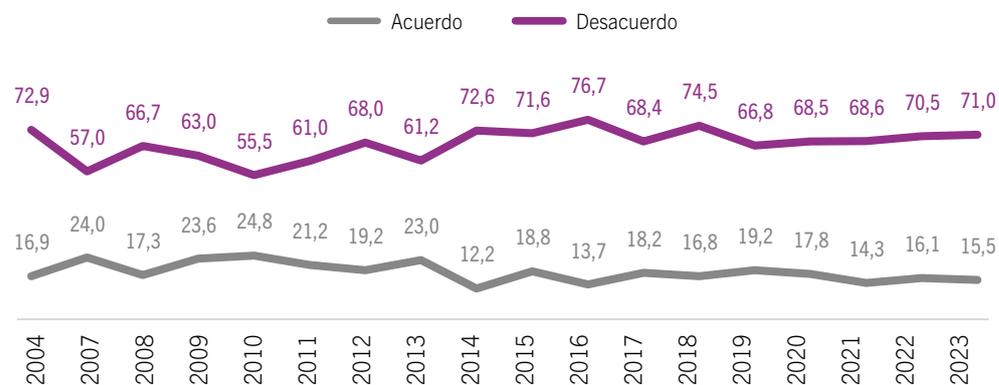
Cuando se pregunta sobre si la presencia de población de origen extranjero reducirá el uso del euskara en aquellas zonas del País Vasco donde actualmente es mayoritario, una vez más alrededor de un 70% considera que no reducirá este uso; alrededor de un 20% piensa que sí lo hará; y un 5% se muestra indeciso al respecto.

TABLA 2. GRADO DE ACUERDO O DESACUERDO CON LA FRASE “LA LLEGADA DE LAS PERSONAS INMIGRANTES REDUCIRÁ EL USO EN AQUELLAS ZONAS DEL PAÍS VASCO DONDE ACTUALMENTE ES MAYORITARIO”, BARÓMETRO IKUSPEGI 2004-2023, EVOLUCIÓN, %

Acuerdo	15,5
Indecisión	71,0
Desacuerdo	5,1
NS/NC	8,3
Acuerdo Hombres	15,9
Acuerdo Mujeres	15,1

Fuente: Ikuspegi. 2003

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL GRADO DE ACUERDO O DESACUERDO CON LA FRASE “LA LLEGADA DE LAS PERSONAS INMIGRANTES REDUCIRÁ EL USO EN AQUELLAS ZONAS DEL PAÍS VASCO DONDE ACTUALMENTE ES MAYORITARIO”, BARÓMETRO IKUSPEGI 2004-2023, %



Fuente: Ikuspegi. 2003

Los datos obtenidos vienen a decirnos que alrededor del 20% de la población consultada estima que el euskara sufrirá un retroceso en su desarrollo y uso. Es una cifra significativa, pero que no ha supuesto que la relación de la inmigración y el euskara haya sido un tema recurrente en las dos últimas décadas.

¿Qué explica entonces que en estos últimos tres años esa relación se haya convertido en un punto central tanto para las administraciones como para las entidades sociales que trabajan en el ámbito de la inmigración? De hecho, este mismo artículo es fruto de esa reciente preocupación. Posteriormente, profundizaremos en algunos aspectos relacionados con el índice de tolerancia y las variables sociodemográficas que se le asocian tanto positiva como negativamente en el tema del euskara. Pero de momento aventuramos una explicación que no por sencilla es menos profunda: el asentamiento

de la población migrada en algunos municipios de mayoría euskaldún ha generado un retroceso en el uso del euskara cuando simultáneamente se habían obtenido unos datos de recuperación de conocimiento y uso notables. Esta situación se agrava desde el momento en que las necesidades sociales de parte de la población vasco parlante únicamente se pueden afrontar con el recurso a la mano de obra de origen extranjero, especialmente en el ámbito amplio de los cuidados y de las actividades del sector terciario.

Esta coyuntura se intensificará, como ya hemos adelantado, en los próximos años de forma que es muy verosímil que una tercera parte de la población vasca del 2050 sea de origen extranjero. En este ínterin el ritmo en la recuperación del euskara será notablemente más lento que el asentamiento de la población de origen extranjero. La toma de conciencia de esta nueva realidad, que será un hecho de carácter estructural, se ha experimentado recientemente por parte del sector *euskaltzale* con una sensación por momentos agónica⁶. Para la administración pública la relación entre el euskara y la migración ha comenzado a revertir interés a partir de los datos de concentración y segregación de los centros escolares. Todo ello ha tenido una plasmación, no sabemos si acertada, en la recientemente aprobada ley de educación⁷.

Por otra parte, el sector *euskaltzale* al que nos acabamos de referir ocupa una de las posiciones más tolerantes en el índice de tolerancia que Ikuspegi viene desarrollando con carácter anual desde 2008. Podemos decir que, hasta el momento, este sector de población ha mostrado un comportamiento en el que ha primado la aceptación de la población de origen extranjero sobre la exigencia lingüística. De hecho, en el informe de resultados del Barómetro de 2023 Ikuspegi sostiene que: “el grupo tolerante se asocia más que los demás a personas entre 18 y 44 años, residentes en municipios de hasta 5000 habitantes, con estudios universitarios, euskaldunes, agnósticas, ateas o de otras religiones, de ideología de izquierda, nacionalistas vascas soberanistas, con sentimiento identitario más vasco que español, satisfechas con su situación económica, con ingresos mensuales netos de más de 2.500 euros, personas que trabajan o estudiantes, de estatus alto, optimistas, con buenas expectativas de futuro, residentes en barrios con escasa presencia de personas de origen extranjero, con alta relación pública y con algunas o muchas relaciones de ocio con personas de origen extranjero” (2023: 155).

6 Véase, por ejemplo, (VVAA) “Euskara hizkuntzen itsasoan”, Berria 15 de mayo de 2020.

7 Ley 17/2023, de 21 de diciembre, de Educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

TABLA 3. VARIABLES RELACIONADAS CON EL ÍNDICE DE TOLERANCIA

Perfil de personas con umbral de TOLERANCIA MÁS BAJO	Variable	Sig	Perfil de personas con umbral de TOLERANCIA MÁS ALTO
65 y más años	Edad	.000	18 a 44 años
Municipios de 5.000 a 150.000 personas	Hábitat	.002	Municipios hasta 5.000 personas
Estudios primarios	Estudios	.000	Estudios universitarios
Católicas practicantes	Religión	.000	Agnósticas, ateas y otras religiones
Erdaldunes	Idioma	.000	Euskaldunes
Nacionalistas españolas	Nacionalismo	.000	Nacionalistas vascas y no nacionalistas
Sentimiento predominante español	Sentimiento identidad	.000	Predominante vasco o vasco-español
Derecha o centro-derecha	Ideología	.000	Izquierda o centro-izquierda
Hasta 1.000 €/mes	Ingresos	.000	Más de 1.800 €/mes
Insatisfechas con su situación	Situación Económica	.001	Satisfechas con su situación
Personas al cuidado del hogar	Ocupación	.000	Estudiantes y personas activas
Estatus bajo o medio	Estatus	.000	Estatus alto
Pesimistas e indiferentes	Optimismo	.000	Optimistas
Malas perspectivas	Futuro	.000	Buenas perspectivas
Inmigrantes	Barrio	.000	Autóctonos/as
Ninguna relación	Interacción pública	.000	Alguna o mucha interacción
Inexistente relación	Interacción ocio	.000	Alguna y alta relación

Fuente: Ikuspegi. 2003

Ahora bien, dados los volúmenes que previsiblemente va a alcanzar el hecho migratorio, quizás esta relación cambie de sentido o no, privilegiando la exigencia de la lengua frente a otras consideraciones. En cualquier caso, la preocupación del sector *euskaltzale* ha hecho que el euskara entre en el marco comprensivo y de las políticas de gestión de la inmigración en Euskadi.

En este complejo escenario la fundación Begirune ha considerado pertinente preguntar a la población de origen extranjero tanto sobre el conocimiento que posee acerca

del euskara, como sobre sus actitudes hacia el mismo⁸. En términos generales, los datos revelan que el conocimiento del euskara es muy exiguo y que la actitud hacia el mismo es moderadamente positiva.

En efecto, alrededor de un 3% posee un conocimiento solvente del euskara. Este conocimiento general tan reducido se explica entre otras cuestiones por la escasa presencia del euskara en los lugares de asentamiento y residencia de la población de origen extranjero y la casi nula exposición al mismo dada la edad media en la que recalán en la sociedad vasca. A grandes rasgos únicamente un 13% de las personas de origen extranjero, en el mejor de los casos, mantienen algún tipo de contacto con el sistema escolar vasco (un 11% tiene entre dos y dieciséis años).

Con respecto a las variables sociodemográficas más significativas que nos ayudan a entender el mayor conocimiento y uso del euskara, las más constantes son las que están situadas en lo que hemos denominado *área de seguridad* de la población: situación jurídica, económica, social y cultural estable o consolidada. Quienes carecen de este suelo firme, presentan un menor conocimiento y uso del euskara. Hablamos de personas estructuralmente vulnerabilizadas, cuya situación les impide o limita un acceso fácil al aprendizaje del euskara. Hay que subrayar esta relación subyacente entre la disposición de capitales (económico, jurídico, social y cultural) y el conocimiento y uso del euskara. Y ello porque nos permite ver que las actitudes de la población de origen extranjero ante el euskara no responden a cuestiones individuales o idiosincráticas de las personas, sino a las condiciones materiales y sociales en las que éstas se han insertado en la sociedad vasca.

En esta estructura de posiciones ni el sexo ni la edad han aparecido como condicionantes en el uso del euskara. Por otra parte, hay que mencionar los efectos performativos que se generan por aquellas personas que lo conocen en el sentido de que son más proclives a su aprendizaje y enseñanza.

Respecto a la dimensión actitudinal, tras el análisis efectuado por la fundación Begirune, se puede decir que las personas que presentan una disposición más positiva hacia el euskara son las personas residentes en municipios de menos de 5.000 habitantes o entre 20.000 y 150.000 habitantes; con estudios superiores; que hablan bien euskara; que no hablan nada de castellano; de cualquier religión; muy satisfechas con su situación económica; de estatus social alto y medio alto; originarias de Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela o Magreb; y residentes en contextos con un uso intensivo de euskara.

Por el contrario, presentan una actitud más negativa las personas residentes en las capitales de los tres territorios vascos; con estudios primarios o secundarios; que no

⁸ Investigación presentada en el Curso de Verano UIK en septiembre de 2023 y que en breve será publicado bajo el título de “Actitudes de la inmigración hacia el euskara”.

hablan nada de euskara; que hablan algo de castellano; que profesan la religión ortodoxa; insatisfechas con su situación económica; de estatus social bajo y medio bajo; originarias de China o Rumanía y residentes en contextos sin uso del euskara. En el caso de la población China son elementos de solidez estructural y de repliegue grupal los que pueden estar detrás de su posición frente al euskara mientras que en el caso de la población de Rumanía (parte de ella ortodoxa) puede deberse a tener mayor seguridad jurídica y mayor capital social y cultural, aunque esta situación nos parece más difícil de explicar.

Las variables con mayor capacidad predictiva en el comportamiento hacia el euskara son escalonadamente: hablar el idioma; el origen y el entorno euskaldún; el tamaño del hábitat y el entorno euskaldún; los años en Euskadi y el entorno euskaldún. De la interacción de estas variables se han obtenido once segmentos distintos que son capaces de explicar el 24% de la variabilidad total del conjunto de las personas consultadas. Así mismo, han permitido la clasificación de las personas de origen extranjero con base en cuatro dimensiones de la actitud hacia el euskara: percepción del euskara como elemento aspiracional de integración futura; percepción del euskara como instrumento material; percepción del euskara como elemento cultural; y percepción del euskara como elemento ideológico.

A partir de esta clasificación se han podido distinguir cuatro grupos cuya denominación obedece a una expresión que pretende ilustrar el contenido y las características diferenciales de aquellos: el grupo de *euskara para nada* que supone un 24% de la muestra; el grupo de *euskara como integración futura* que supone el 21%, el grupo de *euskara como riqueza cultural* que lo forma el 26%, y el grupo que caracteriza al *euskara como instrumental* constituido por el 29%. El primero tiene una actitud negativa hacia el euskara; el segundo lo considera como un elemento de integración presente y futuro; el tercero prima la dimensión cultural del euskara con ligero menoscabo de la instrumental, y el cuarto valora la dimensión instrumental del idioma sin considerar que de ello derive necesariamente su obligatoriedad.

Posibles dinámicas de futuro

Llegados a este punto, es inevitable cuestionarse el qué hacer de cara a combinar los diferentes deseos y posibilidades que coexisten en la sociedad vasca actual⁹. Por un lado, las fuerzas y posiciones nacionalistas, y no nacionalistas, postulan en diferentes grados, vías para la recuperación y extensión del euskara a toda la sociedad. Por otro lado, las constantes sociológicas de la sociedad vasca nos indican que gran parte del programa anterior es de difícil alcance. Y finalmente, en este marco de probabilidades

9 Como señalaba Taylor, Charles (1999) el mecanismo de la alianza de neuróticos hace que los sueños de una parte sean la pesadilla de la otra y viceversa.

del espacio social del euskara veremos cómo hay sectores sociales que indefectiblemente resultan perdedores, entre ellos la población vasca “autóctona” de clase social baja, así como gran parte de la población de origen extranjero. Las menores posibilidades de articular un proyecto vital que contemple la integración plena -especialmente en el ámbito laboral y, por ende, en el social- se ven agravadas por la distorsión que el euskara pudiera acarrearles.

Antes hemos mencionado la cuestión del uso del euskara y cómo su porcentaje decae sobre el porcentaje de conocimiento; este hecho nos está indicando que las prácticas sociales en general, y las lingüísticas en particular, dependen absolutamente de las condiciones y mediaciones sociales que las facilitan o dificultan. A modo de un ejemplo que puede parecer que no viene a cuento por la lejanía y la fuerza de los hechos, en EE. UU. se reduce al 37% el número de personas de origen hispano que mantienen el español. Los hispano hablantes, a pesar del volumen que representan, no mantienen el idioma propio. Hay unas fuerzas estructurales, más allá de la voluntad individual, que llevan a las poblaciones a adquirir y desarrollar un habitus lingüístico que puede no corresponderse con los deseos sociales y políticos.

El ejemplo anterior muestra los determinantes estructurales que orientan las prácticas sociales. En este sentido, en EE. UU. es tan patente la fuerza del inglés en el ascenso social que el mantenimiento del idioma de origen se supedita a esa posibilidad de movilidad ascendente, independientemente de que los contextos y los volúmenes de hablantes del español garantizarían una cotidianeidad lingüística normalizada en español. Si nos situamos por un momento en el caso vasco debemos plantearnos si algo similar es posible con el euskara. Es recurrente y habitual la mención al euskara como elemento de inclusión e integración social, pero ¿realmente lo puede ser? Es más, ¿puede serlo sociológicamente? Estas preguntas las hacemos desde la dimensión público-institucional y desde la responsabilidad pública y social que exigen las condiciones sociales realmente existentes.

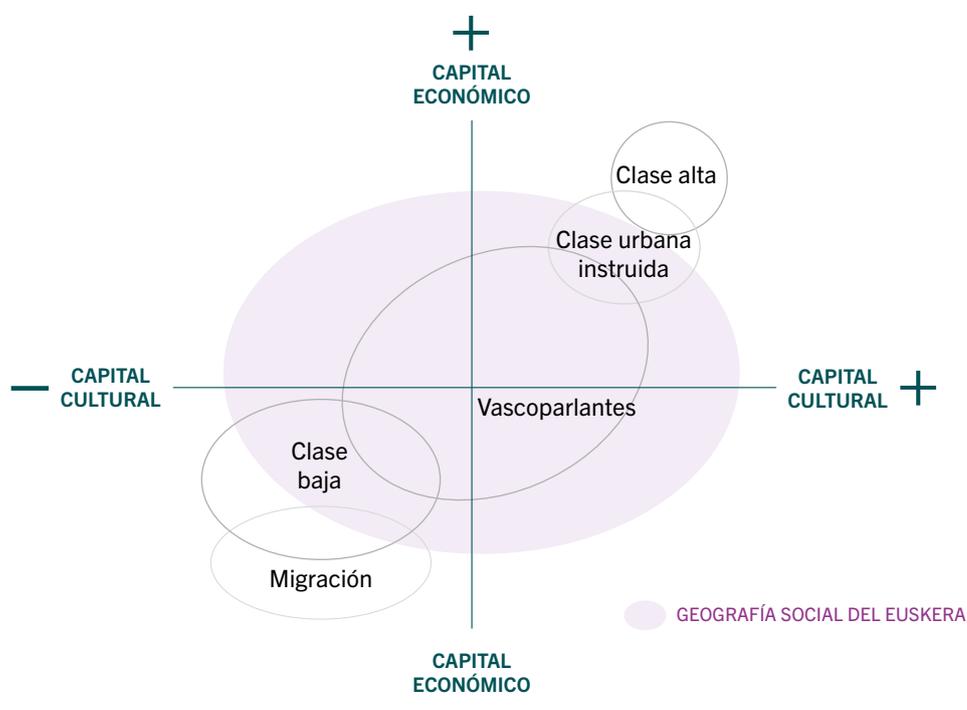
Quizás es el momento de plantearse el volumen de personas (tanto “autóctonas” como de origen extranjero) que conocen mejor o peor el euskara o el número de personas que pueden desenvolverse mejor o peor en este idioma. Es por todas conocido que el conocimiento de una lengua no conlleva necesariamente su uso. Por tanto, no hay lugar para la sorpresa. Ello no obsta a que en estos años las cifras hayan evolucionado en términos generales de manera muy positiva en cuanto al conocimiento del euskara. Incluso históricamente de forma contraintuitiva. El conocimiento del euskara ha experimentado un crecimiento superior al esperado. Podemos decir que también sus usos en un sentido cualitativo (espacios sociales, temáticas especializadas, estandarización cultural, etc.).

A partir de estas constataciones tenemos que ser capaces de buscar y establecer cuáles son los elementos estructurales que funcionan como haz de límites y posibilidades para un idioma como el euskara en un mundo absolutamente conectado y globalizado

en el que su uso sólo puede cubrir necesidades, pero limitadas. Hay razones demográficas (envejecimiento de la población y movimientos migratorios), tecnológicas (nuevas formas de comunicación), económicas y culturales (consumos globales, dinámicas intergeneracionales) que conforman unos límites que están más allá de la capacidad de control que sobre aquellas pueda ejercerse. Esta compleja realidad obliga a repensar y reconsiderar las políticas lingüísticas que se han adoptado en todo este tiempo. También a repensar y reconsiderar los imaginarios que han sustentado estas políticas y que, nos guste o no, han ido reconfigurándose en la práctica por adaptación a los hechos sociales en estos años.

Hemos llegado a un momento en el que ha de imperar la sociología de la lengua, es decir, las investigaciones han de analizar cómo actúan los diferentes factores sociales sobre la variable dependiente euskara y abandonar la lógica de qué es lo que debería variar a partir de la consideración de que el euskara es el núcleo angular sobre el que basculan los demás factores. Se trata de analizar la lengua y cómo se puede desenvolver en contextos concretos: sus límites de acción y posibilidad en campos de acción específicos. Es decir, lo que Bourdieu denominaría el espacio social del euskara. ¿Desde una sociología de la lengua, podríamos decir que el euskara ha alcanzado su propio techo (de cristal)?

GRÁFICO 3. ESPACIO SOCIAL DE LA GARANTÍA DEL EUSKARA.



Fuente: elaboración propia

La relación que el euskara mantiene con las diferentes fracciones sociales puede ser ilustrativa de estos límites y posibilidades. Ni el euskara es accesible *per se* en todos los contextos sociales ni necesariamente está limitado en ellos. El espacio social prototípico planteado por Bourdieu está constituido por la intersección de capitales económicos y culturales. En la adaptación de este modelo al espacio social vasco también interactúan los capitales sociales y los posicionamientos políticos. Esta intersección da lugar a diferentes posiciones de clase que en su relación (o no relación) con el euskara son los siguientes:

- a. Las clases altas o la clase alta vasca no mantiene una relación con el euskara. En todo caso, la relación que establece esta clase con el euskara es más de referencia simbólica y estética, porque el euskara no es un idioma que sustente su posición económica y la reproducción de la misma. Por ello puede prescindir de esta lengua y de hecho lo hace.
- b. Las clases urbanas instruidas, cuyo capital primigenio es el cultural, han distribuido sus opciones entre el acercamiento al euskara a través de los estudios de sus descendientes y/o añadido en algunos casos a un autoaprendizaje ligado a una opción sociopolítica. Parte de estas clases urbanas ha podido permanecer ajena al euskara y otra parte ha quedado a medio camino viéndose hasta cierto punto obligada a aproximarse al idioma como estrategia de reforzamiento del estatus socioeconómico.
- c. Hay una gran variedad interna de posiciones en términos económicos y culturales dentro del conjunto de las personas vascoparlantes. Ahora bien, una gran mayoría está incluida en lo que podríamos caracterizar como *zona de bienestar*, con un considerable capital económico y cultural. Esta población presenta notables diferencias en su vinculación afectiva y práctica con el euskara.
- d. La clase “autóctona” baja ha ido aproximándose al euskara sobre todo a través de la matriculación de sus descendientes en los modelos escolares vascófonos. Esta población posee un capital, económico y cultural, menor y el euskara en gran parte de las situaciones le ha sido presentado y lo ha utilizado como mecanismo de movilidad ascendente.
- e. La población migrada tiene necesariamente una relación periférica con el euskara y ocupa la posición más vulnerable en términos de capital económico, cultural y social. De la misma forma que para la clase “autóctona” baja el euskara podría llegar a servir como ascensor, la precariedad constituyente del actual mercado laboral puede ser un lastre que impida que tal mecanismo de ascenso funcione esta vez.

Tanto para el caso de la clase “autóctona” baja como para la población migrada, con una situación subordinada en términos de capitales, el euskara como idioma de aprendizaje se puede convertir o se convierte fácticamente en una dificultad para la obtención de aquellos. Llegado el caso el euskara es en sí mismo una modalidad de capital.

TABLA 4. PRÁCTICAS DE PROXIMIDAD AL EUSKARA CON BASE EN LA DISPOSICIÓN DE CAPITALES

Sectores o fracciones de clase	Capitales			Proximidad al euskara
	Económico	Cultural	Social	
Clase alta	Alto	Alto	Muy alto	Muy poca/Casi nula
Clase urbana instruida	Alto	Alto	Alto	A medias
Vascoparlantes	Suficiente	Alto	Alto	Muy alta
Clase baja	Escaso	Escaso	Escaso	Casi alta
Migración	Muy escaso	Muy escaso	Muy escaso	Poca

Fuente: elaboración propia

Resumiendo, los capitales de la clase alta son abundantes en sus diferentes modalidades y ello, entre otras cuestiones, les permite estar cómodamente alejados del idioma. La clase urbana instruida también presenta unos niveles muy altos de capitales y una relación ambivalente, tendente a una mayor cercanía, con el euskara. La población vascoparlante posee un nivel alto de capitales y una variabilidad interna en su relación práctica y afectiva con el idioma. Finalmente, tanto la clase baja como la población migrada, tienen unos capitales notablemente menores y el idioma puede ser instrumento de ascenso, pero en ocasiones, de dificultad.

En la medida en que es la posesión de determinados capitales la que permite y sostiene la reproducción de la sociedad, el que la población migrada tenga una relación de mayor proximidad con la lengua dependerá o estará relacionada con una reestructuración de las (sus) posiciones de poder económico y sociopolítico. Parece, por tanto, que la atracción hacia el euskara de la población migrada que parte de la sociedad, especialmente la vascoparlante, desearía pasa irremediablemente por cambios en la estructura económica, especialmente en lo que al mercado del empleo se refiere. La mera apelación al idioma como elemento cohesionador carece de fundamento si no va acompañado de las condiciones materiales que lo hacen posible. La cohesión no es el punto de partida, sino el punto de llegada de este proceso.

Reflexiones finales

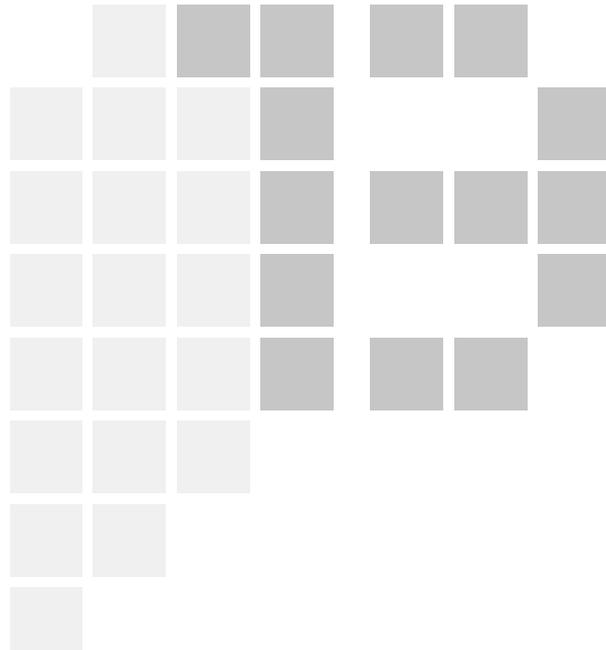
Para finalizar, y con espíritu propositivo, deseamos concretar algunas propuestas y recomendaciones que consideramos oportunas para encaminarnos hacia una sociedad realmente inclusiva y que garantice la integración de toda su población residente:

1. Toda la teorización relacionada con el mundo del euskara debe inexcusablemente repensar cuál debe ser el estatus del euskara en la construcción de esta sociedad.
2. En consecuencia, deben ser igualmente planteadas qué políticas lingüísticas se derivan de esta reflexión.
3. No tiene mucho sentido proseguir con unas políticas lingüísticas cuyos pilares fueron pensados y estructurados para una sociedad que no es la de hoy, ni en composición de la población ni en posiciones de clases.
4. Es fundamental valorar, a corto plazo, el coste humano que el no encarar tal reflexión supondría para la población de origen extranjero. Y a largo plazo, para la propia sociedad vasca que podría verse abocada a un escenario con elevados índices de segregación, desigualdad social y *de facto* polarizada.
5. Así mismo, es preciso evaluar cuál es el estado del sistema de enseñanza tanto en su distribución por modalidades y modelos como en la fortaleza de sus proyectos de centro. Teniendo siempre presente que la escuela pública vasca no va a poder suplir ni superar las limitaciones estructurales que la sociedad le impone. La escuela es una institución sola, y en especial la pública¹⁰.
6. Con respecto a las actitudes de la población de origen extranjero observamos que los sectores que mayor rechazo plantean al euskara son aquellos que de entrada se sitúan en las capas sociales inferiores de la sociedad. Esto es particularmente importante porque el fraccionamiento social será más acusado con el tiempo.
7. En definitiva, si deseamos que la sociedad esté, como muchas veces se imagina, basada en la cohesión con instrumentos institucionales potentes de integración han de articularse medidas políticas dirigidas a tal fin sin acusar de deslealtad a corrientes que mantienen muchas cautelas y dudas sobre el papel del euskara como posible elemento integrador.

¹⁰ Idea desarrollada por Usategui Basozabal, Elisa y Del Valle Loroño, Ana Irene (2007).

Bibliografía

- Abdelmalek, Sayad (2010). *La doble ausencia*. Anthropos: Barcelona.
- Aierdi, Xabier (1993). *La inmigración en el espacio social vasco*. Bilbao: UPV/EHU.
- Blanco, Cristina (1990). *La integración de los inmigrantes en Bilbao*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao.
- Charles, Taylor (1999). *Acercar soledades. Federalismo y nacionalismo en Canadá*. Tercera Prensa: Donostia.
- Fernández Soldevilla, Gaizka y López Romo, Raúl (2011). “El nacionalismo vasco radical antes los inmigrantes”, en: Barrio Alonso, Ángeles *et. al.* *Nuevos horizontes del pasado. Culturas, identidades y formas de representación*. Actas del X Congreso Asociación de Historia Contemporánea de Santander: Universidad de Cantabria.
- Ikuspegi (2023). *Barómetro 2023. Percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero*. Bilbao: UPV/EHU.
- Iraola, Iker, Mateos, Txoli y Zabalo, Julen (2011). “Discurso sobre la integración: la inmigración al País Vasco en los años 1950-1970”. *Revista Internacional de Políticas Sociales*, Vol. 10, núm. 3, pp. 115-130.
- Zapata-Barrero, Ricard (2005). *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Síntesis.
- Ruiz Olabuénaga, Jose Ignacio y Blanco, Cristina (1994). *La inmigración vasca. Análisis trigeracional de 150 años de inmigración*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Usallan Méndez, Liván (2012). “Diseño de gestión de la diversidad cultural en entidades subestatales culturalmente diferenciadas. Un análisis sobre Quebec, Cataluña, País Vasco y Gales”. *Tesis doctoral*, Universidad de Deusto: Bilbao.
- Usategui Basozabal, Elisa y Del Valle Loroño, Ana Irene (2007). *La escuela sola. Voces del profesorado*. Fundación Fernando Buesa Blanco Fundazioa.



Evolución de la ocupación de la población extranjera en Euskadi

Maite Fouassier Zamalloa
Ane Estebaranz Delgado
Lía González Estepa

Ikuspegi – Observatorio Vasco de Inmigración
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Con la llegada de la población extranjera, la realidad de la sociedad vasca ha experimentado modificaciones de gran calado, tanto en la estructura poblacional como en sus dimensiones socioculturales. En este texto nos acercaremos a diferentes dimensiones que componen el espacio social de la migración como el mercado de empleo y las políticas públicas.

Según los últimos datos disponibles y que se recogen en el primer capítulo “Veinte años de inmigración en la CAE: evolución y fases migratorias”, se cifra en 274.142 el número de personas de origen extranjero residentes en la CAE en 2023. Una cifra que, a simple vista, muestra que en el territorio se asienta un 12,4% de población de origen extranjero. Veinte años atrás estábamos ante un 3,2%. Durante estas dos últimas décadas, el fenómeno migratorio ha sido tema de análisis y reflexión por su rápido crecimiento, por su estructura y composición, así como por cuestiones relacionadas con los procesos de integración e inclusión en la sociedad vasca.

Lejos de pensar que hablamos de un hecho coyuntural, la migración es una realidad estructural. Prueba de ello es el crecimiento de población extranjera en términos absolutos, así como unos movimientos migratorios que, con mayor o menor intensidad, han sido una constante a pesar de crisis económicas, sociosanitarias y humanitarias. Del mismo modo, consideramos que estos flujos no son causa del azar, sino que se rigen

por una estructura de actividad que la selecciona y regula. Las migraciones no se deben jamás al azar, sino a causas subyacentes que aunque invisibles a vista de muchas personas influyen como la ley de la gravedad.

El empleo se erige, por tanto, como un factor esencial, tanto para comprender la llegada de personas de origen extranjero (Lasheras, 2018:130) como para su integración/inclusión social. El análisis del fenómeno migratorio y su relación con el mercado de empleo es la constante en los estudios sobre políticas de integración. Cachón (1995), Izquierdo (1996), Solé (1995), Carrasco (1999) y el Colectivo IOÉ (1998,1999), entre otros, ya ponían el foco en el mercado de trabajo y el empleo a finales del siglo pasado, cuando la migración internacional comenzaba a despuntar. Posteriormente, trabajos como el proyecto I3: Indicadores de Integración de Inmigrantes (2005) realizó un acercamiento a la medición estadística de la integración, donde el empleo aparecía como uno de los ejes imprescindibles de análisis, así como una de las cuatro dimensiones clave en el posterior modelo de medición del proceso de integración de las personas extranjeras a nivel regional. Sin empleo y educación no hay integración.

A partir de las fuentes estadísticas generales –Encuesta de Población Activa y Anuarios de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social–, este capítulo pretende analizar las realidades presentes de la ocupación y el empleo de la población extranjera, así como otros indicadores que nos permiten explorar aspectos relacionados con la actividad económica de la población de origen extranjero en Euskadi. Contando con las ya conocidas limitaciones que presentan las estadísticas generales que ofrecen datos por nacionalidad y dejando, por tanto, invisibilizadas a las personas que se han nacionalizado, se trazarán en líneas generales los principales rasgos relacionados con la actividad laboral de la migración en estos últimos veinte años en la CAE. Ahora bien, no conviene confundir invisibilidad con desintegración, porque las personas nacionalizadas, mayoritariamente latinoamericanas, llevan instaladas más tiempo, han desarrollado los proyectos migratorios y, sobre todo, se han nacionalizado. Es más, la integración plena tiene mucho que ver con la obtención de los derechos políticos de la ciudadanía además de los laborales, máxima expresión de la integración.

Tasa de actividad, paro y ocupación

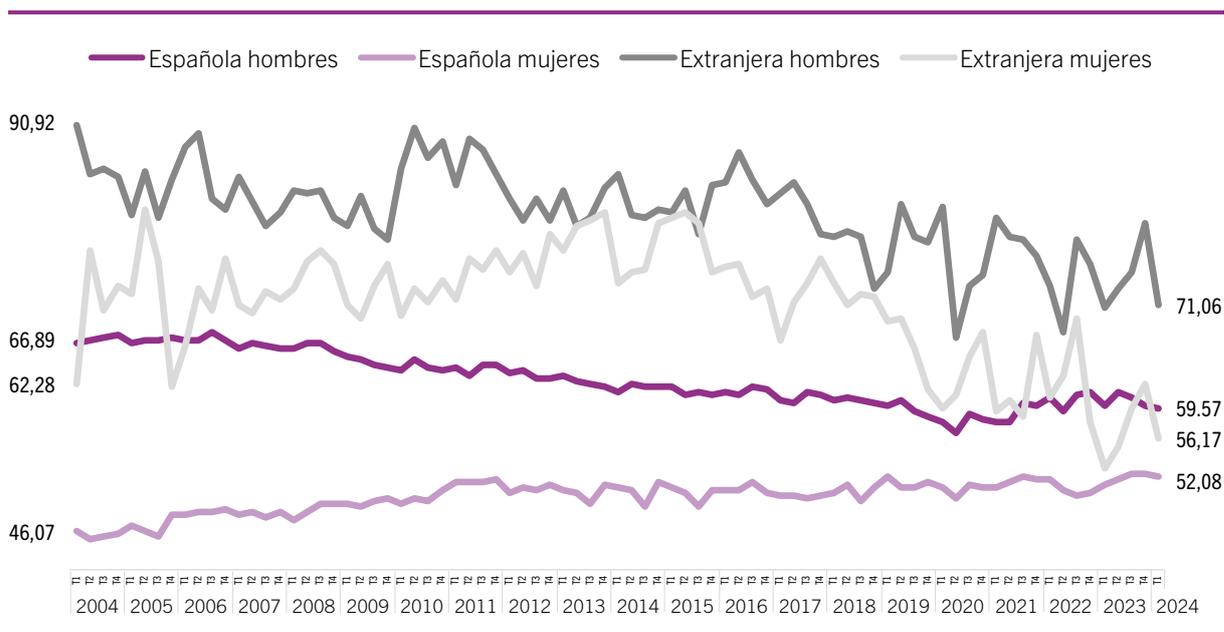
La disponibilidad para trabajar de la población de nacionalidad extranjera que se sitúa en la franja de edad de 16 a 64 años, como edad activa potencial en nuestro país, presenta una tasa notablemente más alta, con una diferencia amplia respecto a la que presenta la población de nacionalidad española (gráfico 1). En el año 2004, la diferencia entre ambos colectivos por nacionalidad era de algo más de veinte puntos, tendencia que se mantiene relativamente estable hasta la fase de recuperación económica. A partir de entonces, si bien sigue siendo superior, la tasa de actividad de la

población con nacionalidad extranjera disminuye progresivamente, mientras que la de la española se mantiene estable a lo largo de los años.

Las causas de una alta tasa de actividad de la población con nacionalidad extranjera son principalmente dos. Por una parte, debemos atender a que la búsqueda y obtención de empleo es uno de los motivos principales de la migración y, por tanto, ejerce un efecto selectivo de la población que migra hacia la CAE. Por otra parte, hay que tener en cuenta la composición de edad de la población de origen extranjero, que se caracteriza por una alta concentración de personas en edad laboral y por la necesidad de desempeñar un empleo para garantizar su proyecto migratorio.

Debemos igualmente plantear que la estructura demográfica y la realidad social de la población extranjera se ha modificado a lo largo de estos veinte años. De ahí que en los últimos seis años se perciba un tenue descenso en las tasas de actividad, que no pueden explicarse únicamente por los procesos de nacionalización por parte de la población. Si en un primer periodo los flujos migratorios hacia Euskadi estaban caracterizados en su mayoría por una población joven con una motivación claramente laboral, dos décadas después atendemos a realidades más diversificadas, con una población infantil de origen y/o ascendencia extranjera que ha aumentado, la reagrupación familiar, motivaciones variadas a las que hay que sumar que ahora las personas nacionalizadas suben la tasa de actividad de la población de nacionalidad española/autóctona y hacen descender en igual medida la de la población extranjera.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ACTIVIDAD DE POBLACIÓN CON NACIONALIDAD ESPAÑOLA Y EXTRANJERA, POR SEXO, EN LA CAE. 2004-2024



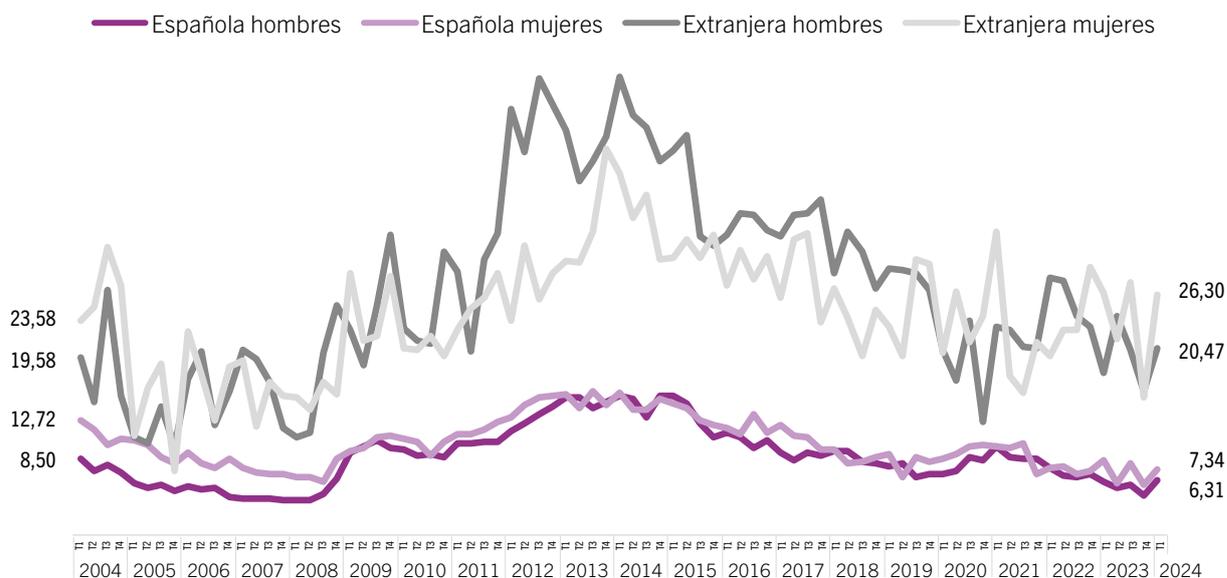
Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

Atendiendo a las diferencias por sexo, las mujeres tanto de nacionalidad extranjera como de española presentan una menor tasa de actividad que los hombres a lo largo de la práctica totalidad del periodo analizado. En el caso de la población con nacionalidad española, la diferencia entre la tasa de actividad de mujeres y hombres se ha reducido considerablemente en estos años, resultado de la progresiva incorporación de las mujeres al mercado laboral. En el caso de la población con nacionalidad extranjera, se ha registrado un aumento progresivo de las mujeres en edad laboral dispuestas a trabajar desde comienzos del periodo estudiado hasta 2012, equiparándose así con la tasa de los hombres y manteniéndose a la par hasta 2015. La crisis económica implicó el paso de las mujeres de la inactividad a la actividad laboral, ya que la destrucción de empleo afectó especialmente a nichos laborales de clara ocupación masculina. Las mujeres se vieron con una mayor probabilidad de incorporarse a un mercado laboral en crisis en el sector servicios. Una vez comienzan a mejorar algunos indicadores socioeconómicos y a reactivarse la actividad laboral, la tasa de actividad de las mujeres con nacionalidad extranjera desciende nuevamente.

Si nos fijamos en la tasa de paro, entendida como la proporción de personas que están en búsqueda de empleo y no lo encuentran, podemos ver que los datos en estos veinte años de las personas con nacionalidad extranjera son considerablemente superiores que las de nacionalidad española: en el primer trimestre de 2024 la tasa de paro para personas con nacionalidad extranjera es del 23,24%, mientras que para las de nacionalidad española es de 6,81% (gráfico 2). Por otro lado, cabe destacar la llamativa variabilidad intertrimestral que caracteriza la tasa de paro de la población con nacionalidad extranjera, en contraste con la población con nacionalidad española, lo cual sugiere una mayor inestabilidad laboral para la población de nacionalidad extranjera.

Por otro lado, se identifican elementos comunes que afectan a ambos grupos poblacionales, como el descenso del desempleo junto con la bonanza económica de principios de siglo, el aumento de este junto con la irrupción de la crisis económica del 2008 y una nueva reducción con la recuperación a partir de 2014. Sin embargo, cabe destacar algunas diferencias, dado que la crisis del 2008 tuvo un impacto mayor para las personas con nacionalidad extranjera, y aún más en el caso de los hombres, enfrentándose a niveles de desempleo considerablemente más altos que los de aquellas personas con nacionalidad española. Asimismo, en la última década se han visto expuestas a picos de desempleo más pronunciados, que no se aprecian entre el segundo grupo.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARO DE POBLACIÓN CON NACIONALIDAD ESPAÑOLA Y EXTRANJERA EN LA CAE, POR SEXO. 2004-2024



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

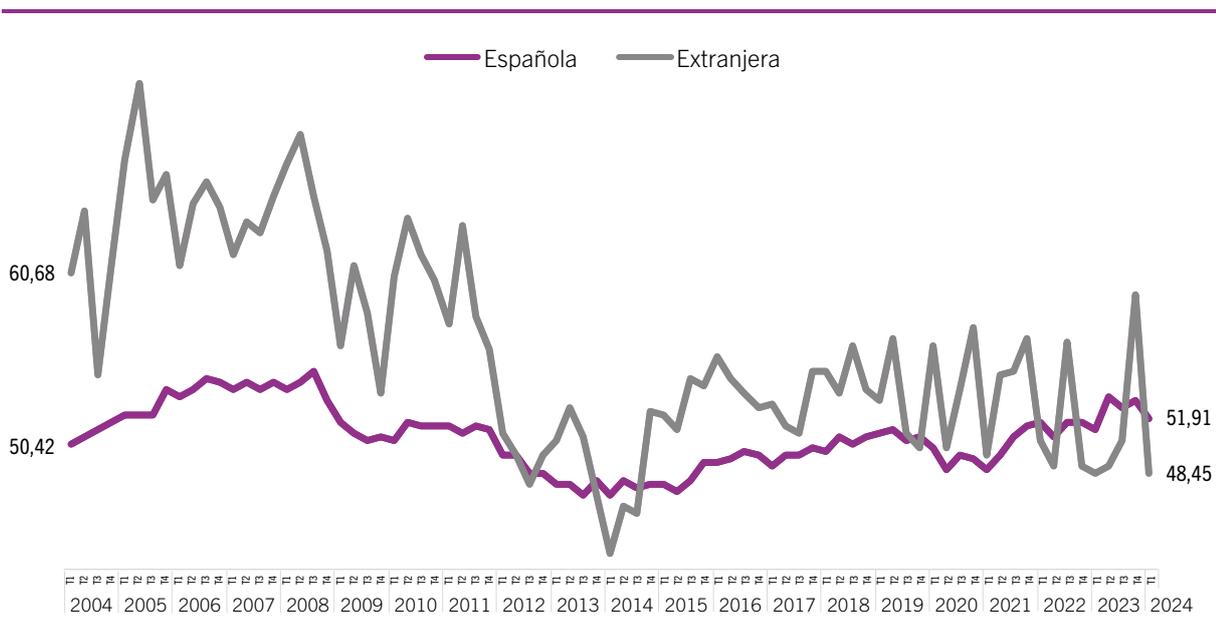
Desagregando por sexo, se observa que, entre las personas con nacionalidad española, las mujeres presentan por lo general una tasa de paro ligeramente superior a la de los hombres, mientras que entre personas con nacionalidad extranjera varía en función del contexto económico del momento. En efecto, durante la crisis económica del 2008 los sectores laborales más afectados por la destrucción de empleo fueron aquellos que mayor crecimiento habían experimentado junto con la bonanza económica previa, sectores donde se empleaban en mayor medida a los hombres. Tal y como se puede apreciar en el gráfico 2, a partir del 2011 la tasa de paro de los hombres con nacionalidad extranjera tuvo un notable aumento. Esta tendencia se mantuvo en el tiempo, hasta que la crisis de la Covid-19 en 2020 y la posterior crisis económica en 2022 provocaron diferentes picos de desempleo que afectaron de manera desigual tanto a mujeres como a hombres.

Al contrario de la tasa de desempleo, la tasa de ocupación (proporción de personas empleadas sobre el total de población activa) de la población con nacionalidad extranjera presenta niveles más altos que la de la española en tiempos de bonanza económica (gráfico 3), a causa de lo mencionado anteriormente en relación con una mayor tasa de actividad y el hecho de que la motivación principal de la migración suele ser la búsqueda de empleo.

No obstante, tal y como se puede apreciar en el gráfico 3, la población con nacionalidad extranjera es notoriamente más susceptible a las crisis económicas, por lo que

en 2008 y 2012 sufrieron importantes caídas de la tasa de ocupación, llegando por primera vez a cifras inferiores a las de la población con nacionalidad española. De igual forma, las recesiones económicas posteriores, causadas por la crisis socio sanitaria en 2020 y la humanitaria en 2022, les afectaron en mayor medida.

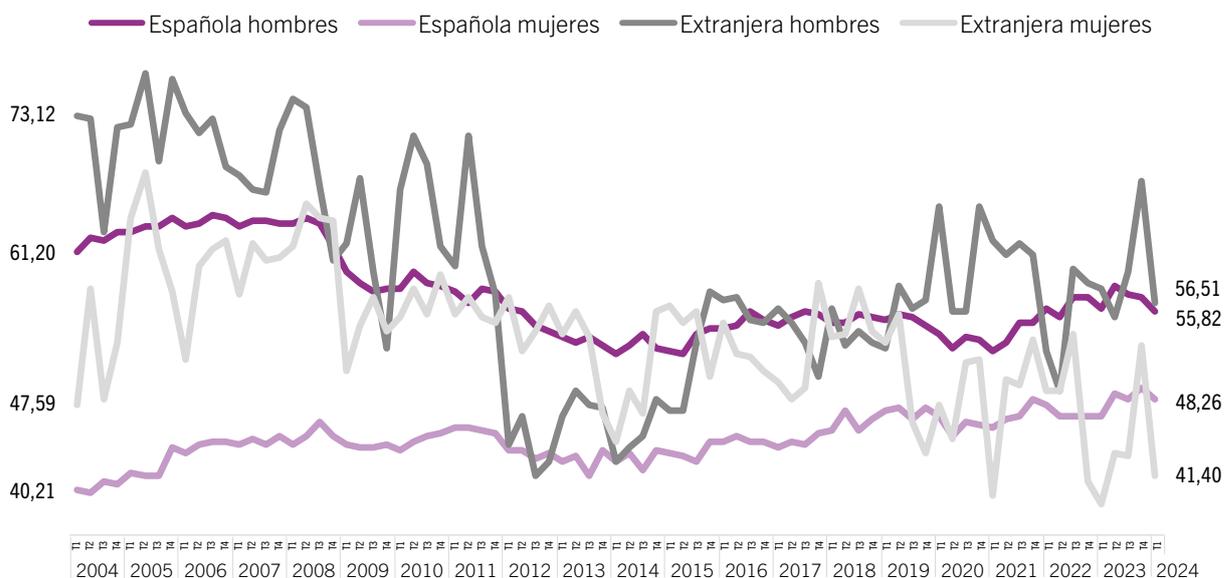
GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE EMPLEO DE POBLACIÓN CON NACIONALIDAD ESPAÑOLA Y EXTRANJERA EN LA CAE. 2004-2024



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

En cuanto a las diferencias por sexo, encontramos que entre la población con nacionalidad española las mujeres tienen una tasa de empleo considerablemente más baja que los hombres, aunque esta brecha se ha ido reduciendo paulatinamente a lo largo del periodo de tiempo analizado (gráfico 4). En el caso de la población con nacionalidad extranjera, durante el crecimiento económico de principios de siglo los hombres presentaban una tasa de ocupación notablemente más alta que las mujeres. Sin embargo, la crisis del 2008 fue más perjudicial para los hombres, al impactar en mayor medida en los sectores laborales con mayor presencia masculina mencionados previamente. No obstante, junto con la recuperación económica, los hombres fueron acercándose progresivamente a niveles de ocupación previos a la recesión, mientras que para las mujeres las cifras de la crisis se mantuvieron. Además, la crisis socio sanitaria, económica y humanitaria afectó en mayor medida a las mujeres, cuya tasa de ocupación sufrió picos pronunciados a la baja, al suspenderse la movilidad de las personas esenciales.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE EMPLEO DE POBLACIÓN CON NACIONALIDAD ESPAÑOLA Y EXTRANJERA, POR SEXO, EN LA CAE. 2004-2024



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

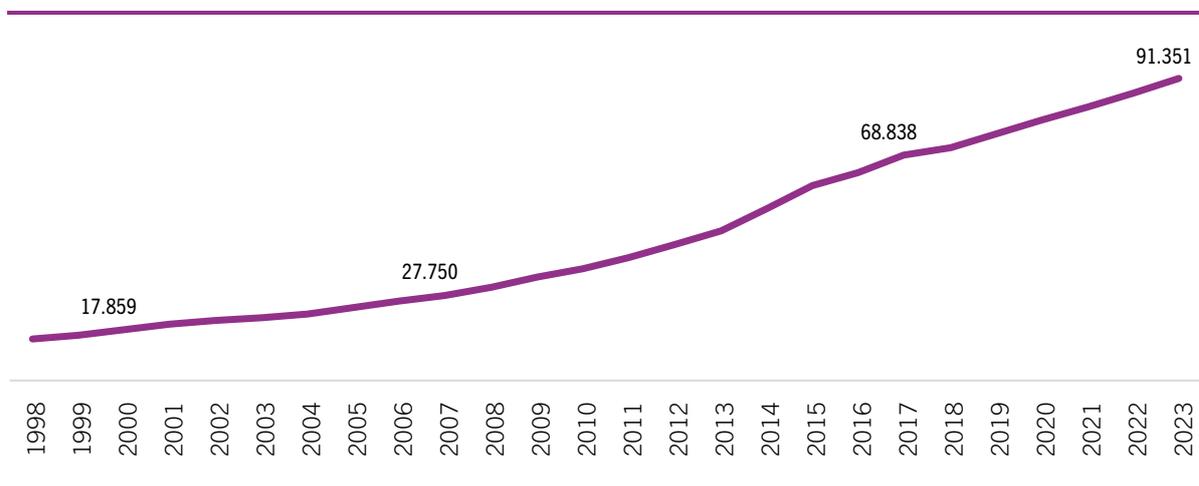
Afiliación a la Seguridad Social

En estos últimos veinte años, el número de personas extranjeras afiliadas a la Seguridad Social en la CAE ha aumentado en casi 70.000 personas. Este crecimiento, como bien se ha podido analizar anteriormente, ha experimentado ciertas subidas y bajadas fruto de la coyuntura económica, socio sanitaria y humanitaria que evidentemente ha influido en ello (gráfico 5). Ya en 2004 los flujos migratorios hacia Euskadi llevaban unos años de constante crecimiento, y es en el año 2005, coincidiendo con el proceso de regularización extraordinario previsto en el nuevo Reglamento de Extranjería aprobado el 30 de diciembre de 2004, el momento en el que se percibe un primer salto. En el año 2008, y aún con una economía que no parecía anticipar la crisis que estaba por llegar, también se advierte una subida hasta llegar a las 53.776 personas extranjeras afiliadas, coincidiendo con un aumento destacado de llegada de población rumana tras su incorporación junto con Bulgaria como estados miembros de la Unión Europea en enero de 2007.

GRÁFICO 5. TRABAJADORES/AS EXTRANJEROS/AS AFILIADOS/AS A LA SEGURIDAD SOCIAL EN ALTA LABORAL EN LA CAE. 2004-2024


Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Ahora bien, la crisis económica que irrumpe a nivel mundial en 2008, pero cuyas consecuencias no comienzan a percibirse en Euskadi hasta un tiempo después, hace que se dé una ralentización de los flujos migratorios hacia la CAE en 2010, siendo en el 2013 cuando los datos evidencien un descenso en el número de personas extranjeras empadronadas (gráfico 6). Este hecho se refleja en las afiliaciones a la Seguridad Social, que presentan unos números que denotan cierta estabilización desde 2009 hasta finales de 2013 y principios de 2014, donde se registra el dato más bajo de afiliaciones a la Seguridad Social de estos veinte años analizados –45.760–. El impacto, por tanto, de la crisis es menor y algo más tardío que en el resto del Estado, tanto en el volumen de los movimientos migratorios como en su estructura laboral. Del mismo modo, debemos recordar que los procesos de nacionalización de la población extranjera –en su gran mayoría latinoamericana– producen una invisibilización en las estadísticas oficiales de quienes pasan a adquirir la nacionalidad española. La invisibilización como hemos adelantado simultáneamente añade mejoría en la población con nacionalidad española y empeoramiento de la de nacionalidad extranjera. Las personas que mejor situación gozan pasan a engrosar el volumen de nacionalidad española. Como puede verse en el siguiente gráfico, aunque no todas las personas fueran originalmente extranjeras, el proceso de nacionalización de personas nacidas en el extranjero ha adquirido un volumen notable. Representa un tercio de la población asentada en España y nacida en el extranjero.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTRANJERO CON NACIONALIDAD ESPAÑOLA, %, CAE

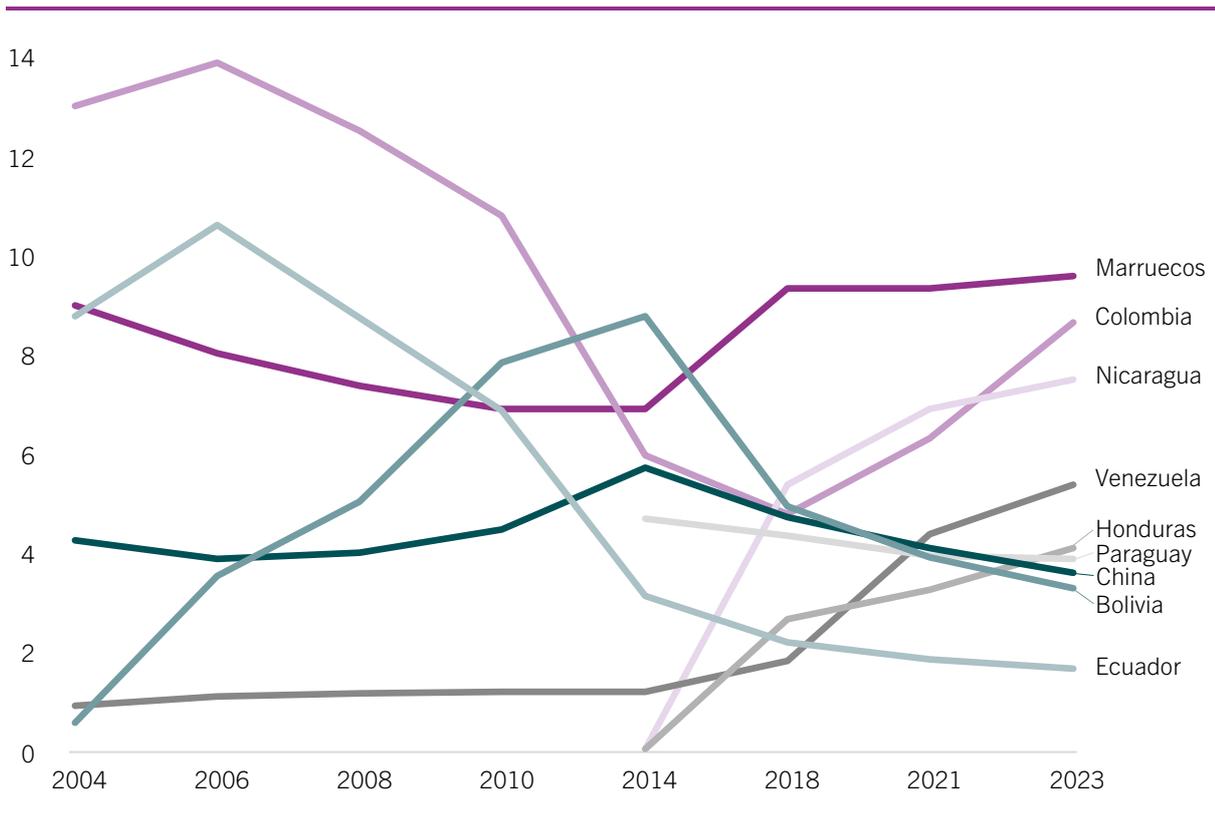
Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE

La progresiva recuperación económica, que se empieza a advertir a partir de 2015 en algunos indicadores económicos, se refleja en un aumento de los flujos migratorios y, por tanto, en las afiliaciones hasta diciembre 2019, donde se computa un total de 68.139 personas extranjeras. El impacto de la crisis socio sanitaria por la Covid-19 se asoma ligeramente al advertir la caída en el número de personas extranjeras afiliadas en el año 2020, si bien las medidas tomadas por las administraciones para contener las consecuencias derivadas de la pandemia –como el papel amortiguador de los ERTE o el de las prestaciones económicas específicas– no provocaron un parón drástico de la actividad productiva, salvo en el periodo de confinamiento y de restricciones estrictas de movilidad. En los últimos años, el crecimiento tanto en la llegada de población de origen extranjero como en las afiliaciones a la Seguridad Social es evidente, ganando en personas cotizantes hasta las 90.104 en enero de 2024.

Al analizar las principales procedencias de las personas afiliadas a la Seguridad Social en estos veinte últimos años (gráfico 7), se observan varias tendencias. Por una parte, la población colombiana que antes de la crisis económica destacaba como el origen con mayor número de cotizantes, experimenta una fuerte caída, no solo por los efectos en la destrucción de empleo y el freno en los flujos migratorios desde ese país, sino también por un proceso de nacionalizaciones de sus cotizantes que provoca su desaparición de las estadísticas oficiales. En los últimos años, la reactivación de los flujos migratorios de este origen hacia la CAE también se refleja en el aumento de las afiliaciones. Si bien la población ecuatoriana sigue una tendencia similar a la colombiana hasta 2018, sigue descendiendo en los últimos años, pero por su nacionalización prácticamente integral. Es decir, no llegan nuevos flujos, pero los que se asentaron están casi todos nacionalizados. No ocurre lo mismo con otro origen latinoamericano, como es el boliviano, cuya migración hacia Euskadi es más tardía y, por tanto, ve

crecer sus afiliaciones a medida que regulariza su situación y entra progresivamente en el sistema de Seguridad Social por medio de la actividad laboral. El descenso que se percibe desde 2014 se debe tanto a una caída de los flujos migratorios y como a las nacionalizaciones de su ciudadanía. Los países de reciente migración, como es el caso de Honduras o Nicaragua, están en constante crecimiento desde que se tiene constancia en las estadísticas del Ministerio. El caso de Venezuela y su crecimiento en los últimos años viene determinado por la crisis de naturaleza político-económica en origen que ha implicado un aumento de su población en Euskadi como solicitantes de protección internacional, siéndoles concedidas autorizaciones de residencia por razones humanitarias, que les permiten trabajar.

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DE TRABAJADORES/AS EXTRANJEROS/AS AFILIADOS/AS A LA SEGURIDAD SOCIAL EN ALTA LABORAL, POR LOS NUEVE PRINCIPALES PAÍSES DE NACIONALIDAD, CAE, %, 2004-2023



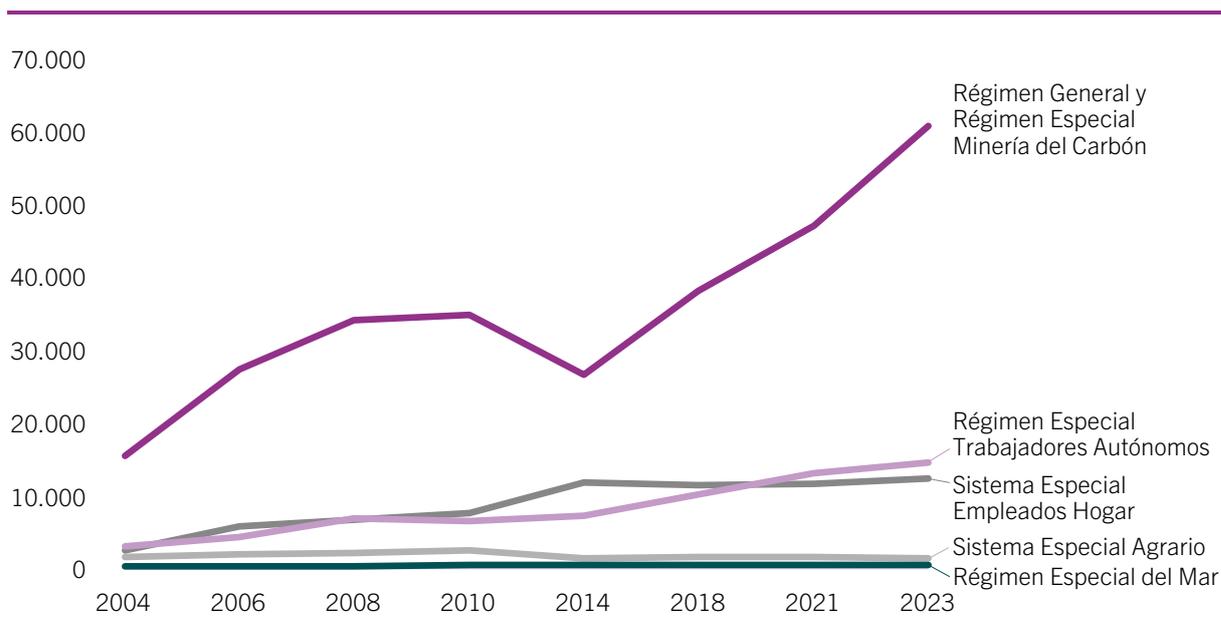
Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Marruecos es en el año 2023 el país extranjero con mayor número de cotizantes a la Seguridad Social, que experimenta un crecimiento desde 2014. Si bien desde 2004 hasta el inicio de la crisis decrecieron las afiliaciones, la población marroquí no solo se mantiene entre los años 2010 y 2014, sino que aumenta sus cotizantes. Atendamos a una de las principales nacionalidades presentes en la CAE, que se mantiene estable a

lo largo de los años¹, pero con una tasa de nacionalización ínfima, o muy por debajo de las nacionalidades latinoamericanas presentes.

Por último, los datos de evolución de las personas trabajadoras extranjeras afiliadas a la Seguridad Social en alta laboral por régimen de actividad que se observan en el gráfico 8, evidencian que el régimen general es el que congrega mayor número de personas trabajadoras, con un claro incremento a partir de 2014, una vez comienza la economía a recuperarse, superando la barrera de las 60.000 afiliaciones en el año 2023. Si bien el sistema especial de personas empleadas de hogar aparece como un régimen aparte, desde el año 2012 se incorpora al régimen general. Por otro lado, el régimen especial de personas trabajadoras autónomas va en aumento en los años analizados.

GRÁFICO 8. PERSONAS TRABAJADORAS EXTRANJERAS AFILIADAS A LA SEGURIDAD SOCIAL EN ALTA LABORAL, SEGÚN RÉGIMEN, EN LA CAE. 2004 - 2023



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social

Conclusiones

Como hemos podido ver a lo largo de este capítulo, la actividad laboral de la población extranjera en estos últimos veinte años ha estado íntimamente relacionada con la coyuntura socio -económica, -sanitaria y -humanitaria, así como con el contexto

¹ Pero con una tasa de nacionalización menor cuando se computan los hijos e hijas nacidas en España con nacionalidad extranjera.

migratorio propio de cada momento, en constante cambio y reconfiguración a lo largo de los años. Pero siempre hay una constante y es que los movimientos migratorios internacionales no son fruto del azar, sino que se establecen en Euskadi, en gran medida, ante las necesidades específicas del mercado laboral vasco. Siempre selecciona quien recibe.

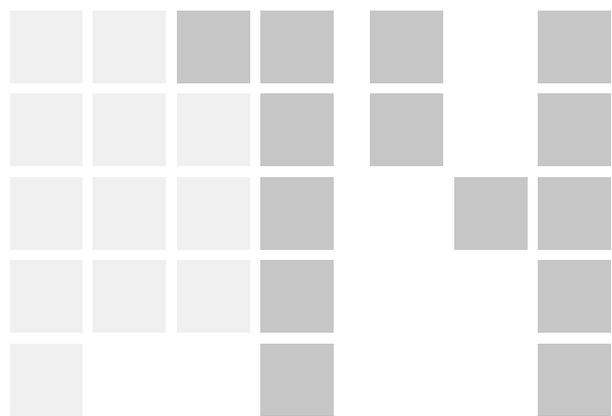
En este texto tan solo hemos analizado, a grandes rasgos, algunas cuestiones en clave evolutiva en relación con la actividad laboral de la población de nacionalidad extranjera, siendo conscientes de las limitaciones que implica la invisibilización de quienes ya se han nacionalizado y, por tanto, desaparecen de las estadísticas generales de actividad, ocupación, paro y afiliaciones, entre otras. Tampoco nos detenemos a analizar lo que varios estudios a lo largo de estos años han identificado en sus investigaciones, sobre todo en momentos de crisis, como es la creciente precarización de las condiciones de trabajo, que ha acusado sus efectos en la población de origen extranjero (Zugasti, 2014). Apuntamos no obstante que las dinámicas migratorias están interrelacionadas con la evolución de un mercado laboral, que como bien señalábamos al comienzo del artículo, es el más relevante de entre los ejes vertebradores para la inclusión e integración social de la población de origen extranjero

La primera fase de inicio y consolidación de la migración en la CAE se caracteriza por un volumen creciente, pero aún no destacado de población extranjera que se incorpora a un mercado laboral que demanda mano de obra, y que tiene capacidad para absorberla. El proceso de regularización extraordinario de 2005 deja constancia de ello. Los flujos migratorios latinoamericanos comienzan a aumentar ante una coyuntura económica favorable y, por lo tanto, vuelven a indicar la relación de tales movimientos con las demandas del mercado laboral.

La crisis trajo consigo una ralentización e incluso la desaparición de migraciones con mayor tradición y peso en Euskadi procedentes de Latinoamérica, al mismo tiempo que llegaban nuevos orígenes de la misma área geográfica para incorporarse a un mercado laboral que seguía demandando mano de obra con peores condiciones laborales que las conocidas anteriormente. Estamos, por tanto, dentro de un marco manifiesto de mercado segmentado, pero ante lo que podemos definir como una migración de relevo con particularidades propias generadas durante la recesión económica vivida. Una vez entrada en la fase de recuperación económica, aumenta la creación de empleo y se reactivan los flujos migratorios hacia la CAE, si bien la tasa de paro es superior al periodo pre-crisis. Las razones pueden deberse a una composición de población extranjera que en volumen es superior en esta última etapa si comparamos con años atrás, una migración de asentamiento que así se ha demostrado una vez pasada la crisis económica y que se ve reflejado en su encaje laboral.

Bibliografía

- Cachón, Lorenzo (1995). Marco institucional de discriminación y tipos de inmigrante-sen el Mercado de trabajo en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 69, 105-124.
- Carrasco, Concepción (1999). *Mercados de trabajo: Los inmigrantes económicos*. IMSERSO.
- Colectivo IOÉ (1998). *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la construcción*. IMSERSO.
- Colectivo IOÉ (1999). *Inmigración y trabajo en España. Trabajadores inmigrantes en el sector de la hostelería*. IMSERSO.
- Godenau, Dirk, Rinken, Sebastián, Martínez de Lizarrondo, Antidio y Moreno Márquez, Gorka (2014). *La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Izquierdo, Antonio (1996). *La inmigración inesperada. La población extranjera en España (1991-1995)*. Trotta.
- Lasheras, Ruben (2018). Perfil socioeconómico y ocupacional. Impacto de la crisis. En Gorka Moreno Márquez (coord.), *El proceso de integración del colectivo inmigrante en Euskadi* (pp. 124-176). Servicio Editorial de la UPV/EHU.
- Solé, Carlota (1995). *Discriminación racial en el mercado laboral*. Consejo Económico y Social.
- Zugasti, Nerea (2014). *La expansión de la exclusión social por la extensión del desempleo y la ocupación precaria*. Fundación FOESSA.



Inmigración de origen extranjero, desigualdad y pobreza en Euskadi

Luis Sanzo González

Exresponsable del OEE del Dpto. de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales del Gobierno Vasco

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad en la población de la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE), teniendo en cuenta la dinámica de la inmigración de origen extranjero. A tales efectos, se analizan los cambios en la situación de la población de base nacional y del colectivo procedente de la inmigración extranjera, con especial énfasis en lo sucedido entre 2020 y 2022, fecha última de disposición de datos en la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS).

Los cambios demográficos que han afectado a la sociedad vasca desde los años ochenta del pasado siglo, ampliamente determinados por el brusco y rápido proceso de desindustrialización, han venido acompañados, a partir de finales del siglo XX por el impulso de la inmigración extranjera, uno de los principales hechos sociales que explican las transformaciones observadas en los últimos veinticinco años en la estructura social de Euskadi. Estas transformaciones son particularmente relevantes en algunas de las dimensiones que caracterizan a dicha estructura, en particular en lo relativo a la distribución de los recursos económicos y a la posición de los distintos grupos sociales en la escala pobreza-bienestar.

A este respecto, destacan dos aspectos en la evolución observada hasta 2020 en las situaciones de desigualdad, pobreza y ausencia de bienestar que merecen ser analizados desde la perspectiva de un análisis comparado de la población de origen nacional y de la procedente de la inmigración extranjera. El primero se relaciona con la tendencia claramente alcista de la desigualdad económica en Euskadi desde el periodo 2008-2012 que culmina en 2020 con los mayores niveles de desigualdad registrados en la CAE desde 1996¹. El segundo aspecto tiene que ver con la presión al alza que se detecta, de forma paralela, en la evolución de las tasas de pobreza y de ausencia de bienestar en la CAE a partir de la crisis financiera de 2008².

En este contexto, la razón fundamental que hace conveniente el análisis propuesto es que, como se ha observado en estudios precedentes (Sanzo González, 2023³), la inmigración de origen extranjero constituye uno de los principales factores explicativos del empeoramiento observado en Euskadi en los indicadores de pobreza y precariedad, así como en los de desigualdad económica, a partir de la crisis de 2008. Es necesario comprobar si se mantiene entre 2020 y 2022 el mismo tipo de evolución.

Resulta oportuno introducir, además, una tercera cuestión en el análisis. Se trata del impacto de la crisis financiera en Euskadi en los grupos de bajos ingresos en la sociedad vasca, en particular en términos de la evolución comparada de los ingresos en el colectivo procedente de la inmigración extranjera y en la población nacional más afectada por el riesgo de bajos ingresos, el grupo de personas activas entre 18 y 34 años que aún no ha accedido a una vida plenamente independiente.

Además de esta breve introducción, el capítulo se organiza en torno a un apartado central de resultados, análisis y reflexión en el que se aborda el análisis comparado propuesto entre la población de base nacional y la vinculada a la inmigración extranjera. El capítulo termina con un apartado de conclusiones que aborda, de forma muy sintética, las principales implicaciones de los resultados obtenidos.

1 En este periodo, el índice de Gini pasa en la CAE de cifras de 25,2-25,3 en 2008-2012 a 28,2 en 2020.

2 Tras caer de forma continuada de 16,1% en 1986 a 4,2% en 2008, las consecuencias de la crisis financiera se traducen en un repunte en las tasas de pobreza real EPDS que lleva dicha tasa al 5,9% en 2014. La incidencia de la pobreza real se estabiliza a partir de entonces en torno a esos niveles, con variaciones entre el 5,6% y el 6,1% en el periodo 2016-2020, entre 1,4 y 1,9 puntos porcentuales por encima del registro de 2008.

La presión alcista es aún más nítida en lo relativo al conjunto de situaciones de ausencia de bienestar real EPDS, con un incremento del 8,2% al 12,5% entre 2008 y 2018, la incidencia más elevada desde el año 2000. A pesar de la posterior reducción hasta el 9,5% en 2020, la tasa de ausencia de bienestar se mantiene en dicho año 1,3 puntos porcentuales por encima de la de 2008.

3 Sanzo González, Luis (2023). Desigualdad y pobreza en Euskadi: tendencias recientes. En J. Shershneva, *Zabaldu #1. Dimensiones desde la desigualdad*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. <https://www.ikuspegi.eus/documentos/zabaldu/zabaldu1cas.pdf>

Principales resultados: análisis y reflexión

El apartado central del capítulo se desarrolla a través de dos subapartados. En el primero de ellos se aborda de forma comparada la evolución de los indicadores de pobreza y de ausencia de bienestar, así como de desigualdad, entre la población de base nacional y la vinculada a la inmigración extranjera.

El segundo subapartado analiza la evolución comparada de los ingresos en el colectivo en edad activa vinculado a la inmigración extranjera con otros grupos sociodemográficos en Euskadi y, de forma más específica, con la población activa de 18 a 34 años de origen nacional.

En cada uno de los dos subapartados se consideran los principales elementos metodológicos relevantes para el análisis. La fuente principal de datos que se utiliza en el análisis es la EPDS.

Evolución comparada de la pobreza y la desigualdad en la población de base nacional y en la procedente de la inmigración extranjera

La inmigración de origen extranjero en Euskadi

En Euskadi, el despegue de la presencia de población inmigrante extranjera es un fenómeno de desarrollo reciente, de impacto prácticamente marginal hasta finales del siglo XX. Tomando como fuente la Estadística del Padrón Continuo del INE y, como indicador del peso demográfico de la inmigración extranjera, el porcentaje de población nacida fuera del territorio español⁴, se observa que en 1998 sólo 26.334 personas residentes en la CAE habían nacido en el extranjero, apenas un 1,3% de la población total. Diez años después, en 2008, el volumen de población analizada aumentaba ya a 142.484 personas, un 6,6% de la población de Euskadi. La proporción de población nacida en el extranjero superaba por primera vez la barrera del 5% unos pocos años antes, con un 5,1% en 2006.

Un hecho decisivo en este proceso es que la línea alcista del colectivo de referencia se mantiene en la primera fase posterior a la crisis financiera, aumentando la población

4 Aunque parte de la población nacida en el extranjero puede ser española de origen, el porcentaje de población nacida fuera del territorio del Estado es un indicador más fiable para seguir la evolución de la importancia de la inmigración de origen extranjero que el de la población de nacionalidad extranjera. En este sentido, las nacionalizaciones y la obtención de la nacionalidad española en el momento del nacimiento son dos cuestiones que, en términos puramente demográficos, limitan la correcta delimitación del impacto del fenómeno.

nacida en el extranjero hasta 183.772 personas en 2012, año en el que representaba un 8,4% de total de personas residentes. Tras estabilizarse (ligeramente a la baja) en 2013 y 2014, con 181.717 personas en este último año, se retoma la dinámica expansiva entre 2016 y 2020, con 241.724 personas nacidas en el extranjero en 2020, un 10,9% del total. La tendencia se prolonga hasta 2022, año en el que el grupo de referencia llega a las 253.939 personas. La población nacida en el extranjero representa un 11,5% del total de la población residente en la CAE en dicho año.

El cambio demográfico que ha supuesto el proceso de inmigración exterior es mucho más llamativo si se compara con la evolución de la población nacida en Euskadi o en el resto de España. Mientras ésta se reduce en -118.059 personas entre 1996 y 2022, la población nacida en el extranjero aumenta en 227.605 personas.

Para analizar el impacto de la inmigración de origen extranjero en la evolución de la pobreza/precariedad y de la desigualdad, en este capítulo se adopta una aproximación a este colectivo en el que se considera de forma conjunta a la población en hogares cuya persona de referencia tuvo en origen una nacionalidad extranjera. Tomando como fuente la EPDS, la evolución del peso relativo de la población en este tipo de hogares encabezados por personas de origen extranjero es muy similar a la observada con anterioridad. Era de apenas un 1% de la población total en viviendas familiares de la CAE en el año 2000, una proporción que va aumentando de forma progresiva hasta el 5,2% de 2008 y el 8,8% de 2014. Tras una estabilización (ligeramente descendente) en 2016, con un 8,5% en aquel año, el peso de la población en estos hogares retoma a partir de entonces la línea ascendente para alcanzar un 11,4% del total de personas residentes en viviendas familiares en Euskadi en el año 2022.

Evolución comparada de la pobreza y la precariedad económica en función del origen

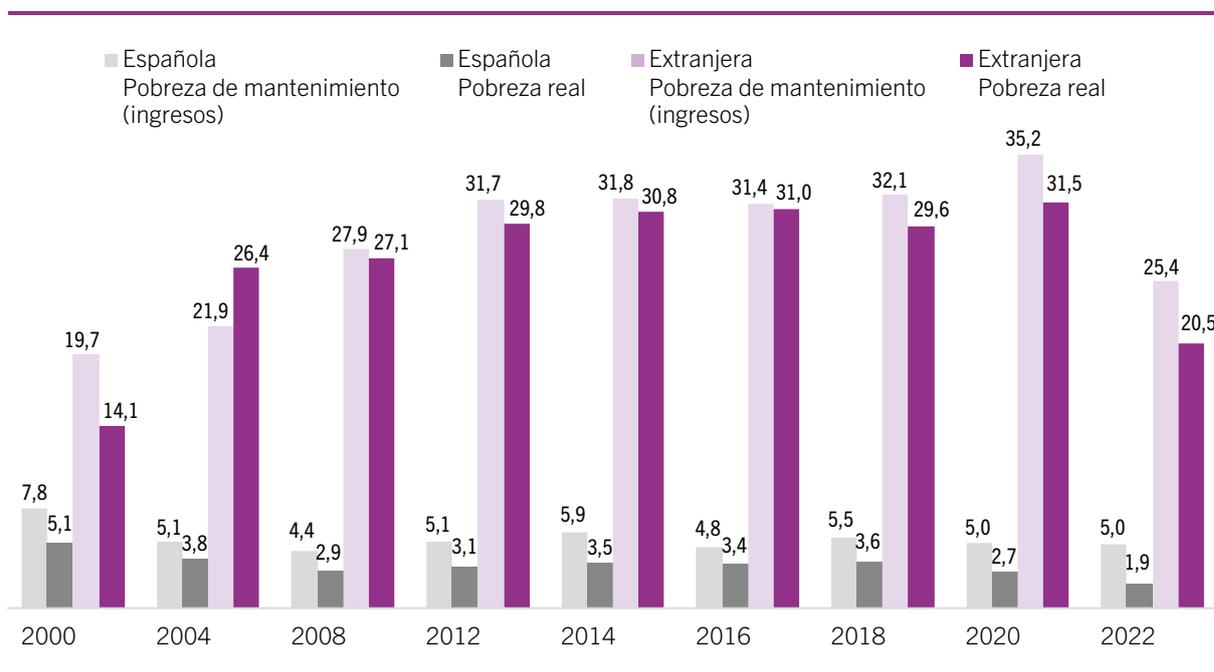
Uno de los aspectos llamativos del proceso de inmigración extranjera que se observa en Euskadi desde finales de los años noventa del pasado siglo es la precariedad económica que caracteriza a una parte relevante del colectivo. Como muestra el gráfico 1, en el año 2000, en el momento inicial del proceso migratorio, con apenas un 1,0% de población en hogares con una persona de referencia de origen extranjero, la EPDS ya mostraba una incidencia de la pobreza real claramente superior en esos hogares: 14,1%, 9,1 puntos porcentuales por encima de la tasa registrada en los hogares de base nacional, con una persona de referencia con nacionalidad española de origen (5,1%).

El mayor riesgo de pobreza de la población en hogares encabezados por personas procedentes de la inmigración extranjera se muestra de forma palpable en la CAE durante el periodo de crecimiento económico de primeros de siglo, con un significativo incremento de la incidencia de la pobreza real. Así, entre los años 2000 y 2008, año en el

que la presencia de población inmigrante de origen no nacional resulta ya relevante en el territorio, la tasa de pobreza real de la población en hogares con una persona de referencia de origen extranjero llega a situarse en el 26,4% en 2004 y en el 27,1% en 2008. La evolución contrasta con la relevante caída detectada en la población en hogares con una persona de referencia de origen nacional. En este caso, la tasa de pobreza real disminuye de 5,1% en el año 2000 a 3,8% en 2004 y 2,9% en 2008.

Aunque no se traduce en drásticos incrementos de las tasas de pobreza real, la crisis financiera tiene además efectos importantes en Euskadi, con una tendencia alcista en los indicadores. En el caso de la población en hogares de base nacional, la incidencia de la pobreza real aumenta del 2,9% de 2008 al 3,5% de 2014. El impacto es cuantitativamente algo más relevante entre la población en hogares vinculados a la inmigración extranjera, con un incremento de la tasa de pobreza real del 27,1% al 30,8% entre 2008 y 2014.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DE POBREZA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI POR NACIONALIDAD DE ORIGEN DE LA PERSONA DE REFERENCIA EN EL HOGAR, 2000-2022, %



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPDS

En su fase inicial, la recuperación económica de mediados de la pasada década tampoco se caracteriza por cambios drásticos, en este caso en línea de nítida caída de las tasas de pobreza real. En los hogares con una persona de referencia con nacionalidad española de origen, la incidencia de la pobreza real se estabiliza en torno al 3,4%-3,6% en el periodo 2014-2018. En el caso de la población en hogares de población de origen

extranjero, tras mantener la línea alcista hasta 2016, con un 31,0%, la caída hasta el 29,6% de 2018 permite acercar el indicador al 29,8% de 2012. Sin embargo, en este colectivo, la crisis COVID tiene un efecto negativo que de nuevo sitúa al alza la tasa de pobreza real, con una incidencia del 31,5% en 2020, la más alta desde el año 2000.

A partir de 2018 se constata una clara mejora de la situación en la población en hogares de base nacional, con una caída prolongada de la tasa de pobreza real desde el 3,6% de 2018 hasta el 2,7% de 2020 y el 1,9% de 2022, la tasa más baja en este grupo de población desde que se realiza la EPDS. Pero, después del repunte asociado a la pandemia COVID en 2020, esta línea de mejora alcanza también, y en este caso de forma importante, a la población en hogares con una persona de referencia de origen extranjero. La incidencia de la pobreza real se reduce en este caso del 31,5% al 20,5% entre 2020 y 2022. Aunque supera el 14,1% del año 2000, resulta importante comprobar que el registro de 2020 queda claramente por debajo del 26,4% de 2004 y del 27,1% de 2008. A pesar de ello, en 2022 la tasa de pobreza real de la población en hogares procedentes de la inmigración extranjera resulta 10,8 veces superior a la de la población en hogares con una persona de referencia con nacionalidad española de origen: 20,5% frente a 1,9%.

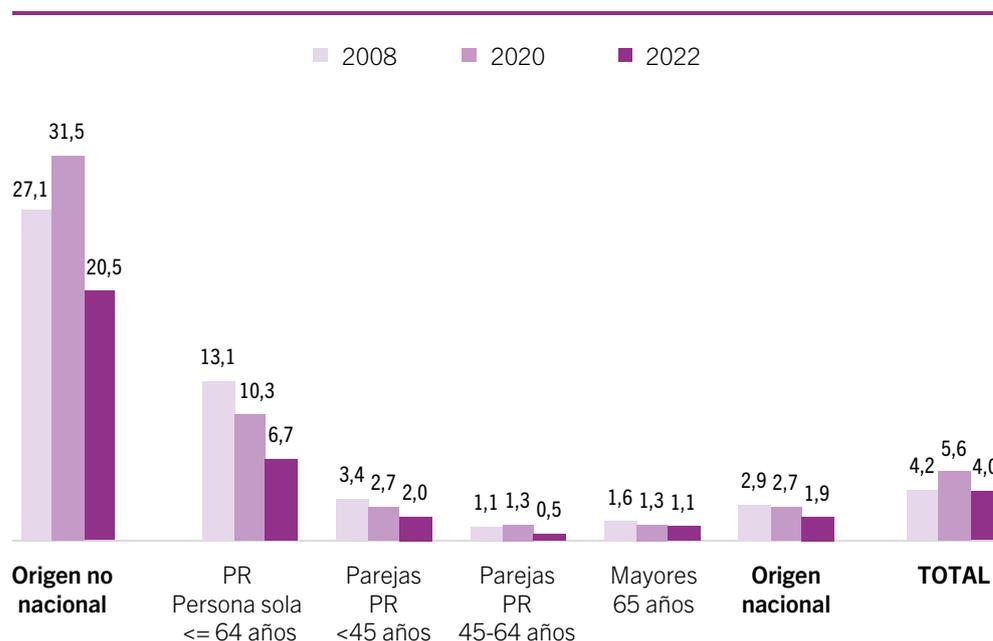
En el caso de los hogares vinculados a la inmigración extranjera, los datos presentados revelan que la crisis COVID llevó a situar los niveles de pobreza real en sus niveles más elevados en el año 2020. El impacto de esa crisis puede observarse aún más nítidamente en el indicador de pobreza de mantenimiento o ingresos. Después de aumentar de 21,9% en 2004 a 31,7% en 2012, la tasa de riesgo de pobreza de mantenimiento entre la población en hogares de base extranjera se estabilizaba entre el 31,4% y el 32,1% en el periodo 2014-2018. Con la pandemia COVID, sin embargo, la tasa de riesgo de pobreza de ingresos claramente hasta un máximo del 35,2% en 2020. En esta dimensión de la pobreza, la mejora de 2022 resulta también evidente, con una tasa de 25,4% que, sin embargo, se muestra todavía por encima en este indicador del 21,9% de 2004.

Comparando en el gráfico 2 la evolución de la tasa de pobreza real en los años 2008, 2020 y 2022 por grupos sociodemográficos en Euskadi, puede comprobarse que el incremento de la tasa de pobreza real entre 2008 y 2020 que caracteriza a la población en hogares encabezados por una persona de origen extranjero (de 27,1% a 31,5%) no se observa en ese periodo en ninguno de los grupos sociodemográficos en que se distribuyen hogares de personas de origen nacional, ni siquiera entre los de mayor riesgo. Así, por ejemplo, la caída la tasa de pobreza real entre 2008 y 2020 es especialmente llamativa en los hogares de base nacional no estructurados en torno a un núcleo de pareja, con una sola persona adulta menor de 64 años responsable del hogar. En este caso, y aunque con cifras todavía superiores al 10%, la tasa de pobreza real se muestra nítidamente a la baja en este periodo: de 13,1% en 2008 a 10,3% en 2020.

En los demás hogares de población nacional, la mejora más llamativa entre 2008 y 2020 corresponde a las parejas de personas menores de 45 años (de 3,4 a 2,7%),

aunque la evolución sigue siendo también favorable en los hogares de mayores de 65 años (de 1,6% a 1,3%). En hogares con una persona de referencia de origen nacional, únicamente en las parejas de 45 a 64 años se observa una muy ligera estabilización al alza de la tasa de pobreza real, con un ligero aumento de 1,1% a 1,3%.

GRÁFICO 2. TASA DE POBREZA REAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI POR TIPOS DE HOGAR SEGÚN SUS CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y LAS DE LA PERSONA DE REFERENCIA EN EL HOGAR, 2008, 2020 Y 2022, %



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPDS

En conjunto, la tasa de pobreza real de la población en hogares encabezados por una persona de origen nacional se sitúa ya en niveles comparativamente bajos en 2020, con un 2,7% que quedaba ligeramente por debajo del 2,9% de 2008⁵. La tasa se aleja por completo en ese año del 31,5% detectada en los hogares de personas de origen extranjero por lo que la mayor pobreza real detectada en Euskadi en 2020 en relación con 2008 (5,6% frente a 4,2%) queda asociada en lo fundamental a la evolución de la población en hogares encabezados por personas vinculadas a la inmigración de origen extranjero.

⁵ Se constata que la evolución de la tasa de pobreza real en los distintos grupos de origen nacional tiende a ser, en general, más favorable que la que corresponde al indicador general de la población en hogares encabezados por población de origen nacional. La paradoja se vincula sobre todo al peso superior en 2020, en la distribución de la población total, de los colectivos de más riesgo (familias monoparentales, personas solas y hogares pluripersonales no familiares).

Entre 2020 y 2022, sin embargo, la mejora de las tasas de pobreza real se generaliza por grupos sociales. Además de la importante caída de 31,5% a 20,5% en la población en hogares con una persona de referencia de origen extranjero, en términos relativos destaca de forma especial la reducción observada en los hogares bajo responsabilidad de una sola persona, de origen nacional y menor de 65 años. En este caso, la tasa de pobreza real cae en 2022 al 6,7%, prácticamente a la mitad del 13,1% de 2008. Aunque con menor impacto cuantitativo, en estos grupos de base nacional la misma tendencia se detecta en hogares de parejas menores de 45 años (2,0% en 2022 frente a 2,7% en 2020 y 3,4% en 2008) y, en menor medida, en hogares de mayores de 65 años (1,1% en 2022 frente a 1,3% en 2020 y 1,6% en 2008). Por su parte, en 2022 la tasa cae al 0,5%, en niveles de práctica superación de la pobreza, en parejas entre 45 y 64 años.

El fuerte impacto de la pobreza real en los hogares procedentes de la inmigración extranjera, así como su dinámica todavía ascendente hasta 2020, explican el importante distanciamiento de la situación social entre la población en hogares de base nacional o extranjera en origen. Si la tasa de pobreza real era ya 2,8 veces superior en el año 2000 entre la población en hogares vinculados a la inmigración extranjera, respecto a los de base nacional, la ratio aumenta hasta 11,6 veces en 2020⁶. Aunque baja a 10,8 en 2022, con una tasa de 20,5% en la población vinculada a la inmigración y de 1,9% en la residente en hogares de base nacional, esta ratio sigue siendo la segunda más elevada desde el año 2000.

A pesar de las fuertes diferencias señaladas, en la población en hogares procedentes de la inmigración extranjera resulta significativo comprobar desde 2018 una mayor capacidad de reducción de los niveles finales de pobreza real respecto al nivel de partida de las tasas de riesgo asociadas a la pobreza de mantenimiento o ingresos. Esta reducción es de -2,5 puntos porcentuales en 2018, pero aumenta a -3,7 en 2020 y -4,9 en 2022. Esta mayor capacidad de reducción contrasta con las diferencias de -0,4 a -1,0 puntos porcentuales dominantes entre 2008 y 2016 (con la excepción relativa del -1,9 de 2012) y con el mayor nivel de pobreza real que de pobreza de ingresos (26,4% frente a 21,9%) que se detectaba en 2004.

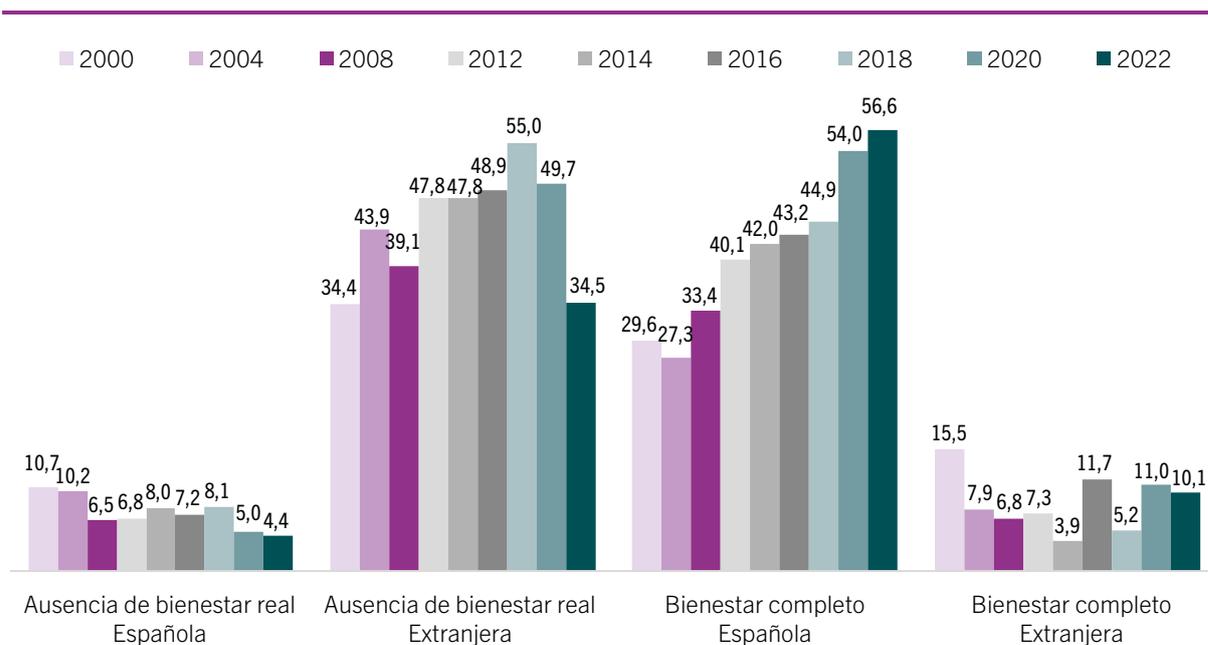
Esta evolución es la consecuencia de una mejor posición a largo plazo de la población en hogares de origen extranjero en Euskadi en otras dimensiones ligadas a la pobreza y la precariedad, en particular en lo relativo a la dinámica de la pobreza de acumulación (o de condiciones de vida). Así, sin haber bajado previamente nunca del 3% desde que se realiza la EPDS, la tasa de pobreza de acumulación en estos hogares cae de 5,3% en 2018 a 2,2% en 2020 y 0,7% en 2022, situándose por primera vez en este año en los niveles cercanos o inferiores al 1% que venían caracterizando a la población de base nacional desde 2012-2014. Los procesos de superación de la pobreza de acumulación

⁶ La diferencia entre las tasas de los hogares de base nacional y no nacional alcanza en 2020 su máximo nivel, con 28,8 puntos porcentuales (31,5% frente a 2,7%).

observables en la población nacional, incluso durante la fase de crisis posterior a 2008, se extienden así en 2022 a casi todos los hogares vinculados a la inmigración extranjera.

En cualquier caso, las diferencias sociales en función del origen de la población no sólo se observan en lo relativo al impacto de la pobreza. Así, en el gráfico 3 puede observarse, por una parte, el fuerte impacto de las situaciones de ausencia de bienestar entre la población en hogares con una persona de referencia de origen extranjero. En este caso, la incidencia de las situaciones de ausencia de bienestar real aumenta de cifras inferiores al 44% entre 2000 y 2008 a niveles de 47,8% en 2012 y 2014, 48,9% en 2016 y 49,7% en 2020, con un máximo previo del 55,0% en 2018.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE AUSENCIA DE BIENESTAR REAL Y DE ACCESO A SITUACIONES DE BIENESTAR COMPLETO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI POR NACIONALIDAD DE ORIGEN DE LA PERSONA DE REFERENCIA EN EL HOGAR, 2000-2022, %



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPDS

Es cierto que, también en este caso, 2022 se caracteriza por una muy notable mejora de la situación, con una tasa de ausencia de bienestar real de 34,5%, cercana al mínimo del 34,4% del año 2000⁷. No obstante, en 2022 esta tasa supera en 30,1 puntos

⁷ Esta tendencia se vincula en buena medida, como también ocurría con la dinámica de la pobreza real, con la positiva evolución de la tasa de ausencia de bienestar en la dimensión de acumulación (o condiciones de vida). Con una incidencia siempre superior al 55% entre 2014 y 2022, la tasa de ausencia de bienestar de acumulación se reduce al 39,6% en 2022 entre la población vinculada a la inmigración extranjera.

porcentuales el 4,4% de la población en hogares encabezados por población nacional. Aunque en esta población de origen nacional la crisis hacía repuntar de 6,5% en 2008 a 8,1% en 2018 la incidencia de las situaciones de ausencia de bienestar real, las tasas se mantenían por debajo del umbral del 10%, a diferencia de lo observado tanto en el año 2000 como en 2004, con tasas del 10,7% y del 10,2%. Además, en el caso de la población en hogares de base nacional, la mejora posterior a 2018 es destacable, con una reducción muy llamativa de la tasa desde el 8,1% de 2018 hasta el 4,4% de 2022, el registro más bajo desde que se realiza la EPDS.

De hecho, conviene situar el 34,5% de ausencia de bienestar real de 2022 en la población en hogares procedentes de la inmigración en el contexto de la evolución histórica de la sociedad vasca. En este sentido, la proporción mencionada sólo puede compararse, respecto al grupo de base nacional, con la situación existente en los años 80, con un no demasiado alejado 29,3% de ausencia de bienestar real en 1986 en una Euskadi sin apenas presencia por entonces de población de origen extranjero.

En lo relativo a los hogares con una persona de referencia de origen nacional, tal y como muestra por otra parte el gráfico 3, el rasgo característico de la población a partir de 2000-2004 es, en realidad, la tendencia al alza de las personas que acceden a un nivel de bienestar completo, consolidándose una parte mayoritaria del colectivo en esta situación favorable. Así, frente a los porcentajes situados por debajo del 30% de 2000 y 2004, la proporción de población de base nacional en situación de bienestar completo supera el umbral del 40% entre 2012 y 2018 y el del 50% en 2020 y 2022. En este último año, el porcentaje de población en hogares de base nacional que alcanza esta situación de bienestar completo alcanza un máximo histórico, para la EPDS, del 56,6%, 27 puntos porcentuales por encima del 29,6% del año 2000.

En la población procedente de la inmigración, en cambio, el resultado de la primera oleada migratoria es una caída del porcentaje de personas en situación de bienestar completo de apenas un 15,5% en el año 2000 al 6,8% de 2008 y un mínimo del 3,9% en 2014. A pesar de la recuperación posterior, la proporción no pasa del 10,1% en 2022. Esta proporción se sitúa -46,6 puntos porcentuales por debajo del 56,6% de la población en hogares encabezados por una persona con nacionalidad española de origen.

La combinación de aumento del peso demográfico en Euskadi de la población nacida en el extranjero y del riesgo diferencial de pobreza y precariedad detectado en los hogares con origen en la inmigración extranjera tiene gran importancia en la evolución de la distribución de la pobreza y de la precariedad en Euskadi. En el caso de las situaciones de pobreza real, por ejemplo, la población en hogares encabezados por una persona de origen extranjero apenas representaba un 2,7% del colectivo en situación de pobreza real en el año 2000. Esta proporción aumenta al 17,1% en 2004 y al 34,1% en 2008. Entre 2012 y 2018, la proporción se sitúa entre un 45,3% y un 46,2% para llegar a resultar mayoritaria en 2020. En ese año, la mayoría de las personas en situación

de pobreza real, un 56,2% del total, pertenecían a estos hogares. A pesar de la fuerte caída de la tasa de pobreza real en los hogares de población de origen extranjero entre 2020 y 2022, esta caída es menos intensa en términos relativos que la que caracteriza a la población en hogares de base nacional. El resultado es que en 2022 se alcanza la proporción más elevada de situaciones de pobreza vinculadas a la inmigración extranjera: un 58,3%.

La tendencia es similar al considerar el conjunto de situaciones de ausencia de bienestar real. De apenas un 3,0% de los casos en el año 2000 se detecta una línea en general alcista, salvo entre 2012 y 2014, que culmina con un 52,5% de contribución a los casos de ausencia de bienestar en 2020. Se trata de una proporción sin duda condicionada por las consecuencias de la crisis COVID-19, con máximos previos cercanos al 40% (38,8% en 2016 y 41,1% en 2018), pero que no se reduce de forma sustancial en 2022, a pesar de la caída de la incidencia de la precariedad. Así, en dicho un 50,2% de las situaciones de ausencia de bienestar real siguen vinculadas a población residente en hogares con una persona de referencia de origen extranjero.

Como puede comprobarse, en apenas veinte años, a partir del año 2000, Euskadi pasa de tener un modelo de pobreza y precariedad real de base casi por completo nacional a uno en el que la parte mayoritaria de las personas afectadas se concentran en hogares encabezados por personas de origen extranjero. En completo contraste, la población en hogares con una persona de referencia de origen extranjero apenas representa en 2022 un 2,2% de la población con bienestar completo en Euskadi.

Evolución comparada de la desigualdad en función del origen

En la dimensión socioeconómica, uno de los aspectos más relevantes de la evolución posterior a 2008-2012 en Euskadi es la línea alcista de los indicadores de desigualdad, en nítida ruptura con la dinámica del periodo 1996-2008. De hecho, tras la finalización del proceso de reconversión industrial y el acceso de España a las instituciones europeas, la CAE se caracterizaba por una caída prolongada de los indicadores de desigualdad. Así, el índice de Gini pasaba de 28,0 en 1996 a 25,2 en 2008, una cifra que se estabilizaba en 2012 en 25,3.

A partir de 2012, sin embargo, se observa un incremento del índice de Gini, con un repunte inicial hasta 27,1 en 2014. Tras una importante caída hasta el 25,8 de 2016, que parecía volver a situar a Euskadi en los niveles comparativamente bajos del periodo 2008-2012, a partir de aquel año se retoma y consolida la dinámica ascendente. De esta forma, el indicador alcanza un nivel de 26,7 en 2018 y un máximo de 28,2 en 2020.

Esta línea ascendente se observa igualmente en la evolución de la relación entre los ingresos del 20% de población más acomodada y los del 20% de población más

desfavorecida, con un aumento de 3,6 en 2008 a 4,4 en 2020. En términos de un indicador en el que el incremento de la desigualdad se relaciona con una caída de participación, también se reduce de 3,88% en 2008 a 3,18% en 2020 la proporción que representan los ingresos del 10% de población más pobre en los ingresos totales disponibles en la sociedad vasca.

Los tres tipos de indicadores considerados mostraban, además, en 2020 los mayores niveles de desigualdad registrados por la EDPS desde 1996.

Reflejando un cambio destacable, el periodo 2020-2022 supone una ruptura de esta tendencia ascendente de la desigualdad en Euskadi. El índice de Gini cae así de 28,2 en 2020 a 26,9 en 2022. No obstante, el registro de la CAE en 2022 se sitúa todavía por encima de los niveles de 25,2 a 26,0 de 2004 a 2012 y de 2016. La cifra resulta en cambio cercana al 26,7 de 2018 y al 27,1 de 2014.

En lo relativo a la ratio S80/S20 el 4,3 de 2022 sigue resultando, además, comparativamente elevado. Sólo se ve superado, de hecho, por el 4,4 del año 2020 y se mantiene claramente por encima del 3,6 de 2008.

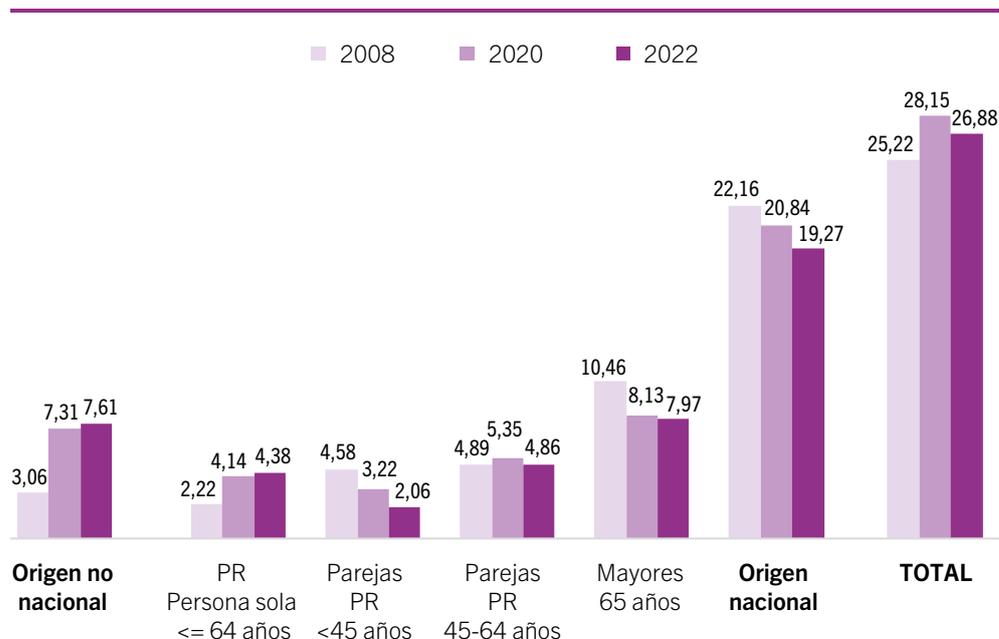
En la misma línea, la proporción que representan los ingresos del 10% de población más pobre en los ingresos totales disponibles en la sociedad vasca aumenta de 3,18% en 2020 a 3,45% en 2022, por encima de nuevo del 3,41% de 2014 y del 3,35% de 2018, y muy cerca ya del 3,48% de 2016. El registro de 2022 queda por debajo, no obstante, de las cifras iguales o superiores a 3,55% de 1996 a 2012 y, más claramente aún, del máximo de 3,88% que caracterizaba al año 2008.

Por tanto, los indicadores de desigualdad de 2022 reflejan una mejora real respecto a años anteriores, en especial a la situación de 2020, pero no una vuelta completa a los comparativamente bajos niveles de desigualdad que caracterizaban a Euskadi en el contexto europeo en torno al periodo 2008-2012.

Para analizar los factores internos de la evolución general descrita se presenta el gráfico 4 que recoge la dinámica del índice de Gini por grupos sociodemográficos. Como puede comprobarse, hasta el año 2020, el rasgo diferencial de los hogares vinculados a la inmigración extranjera era un muy sustancial incremento de su aportación a los indicadores de desigualdad. Así, la población en hogares encabezados por personas con origen en la inmigración extranjera veía aumentar su contribución al índice de Gini de 3,06 puntos porcentuales en 2008 a 7,31 en 2020.

A pesar de la caída general de la desigualdad en Euskadi, y aunque a ritmos más moderados, esta tendencia ascendente de la aportación de la población en los hogares procedentes de la inmigración extranjera se mantiene en 2022, con una contribución al índice de Gini de 7,61 puntos porcentuales. Este registro se sitúa 4,55 puntos porcentuales por encima del 3,06 de 2008.

GRÁFICO 4. DISTRIBUCIÓN DE LA APORTACIÓN DE LA POBLACIÓN AL ÍNDICE DE GINI DE LA CAE POR TIPOS DE HOGAR SEGÚN SUS CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y LAS DE LA PERSONA DE REFERENCIA EN EL HOGAR, 2008, 2020 Y 2022, %



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPDS

La evolución señalada contrasta por completo con la tendencia observada, en conjunto, en la población en hogares con una persona de referencia de origen nacional. En este caso, el registro de 2022 consolida la dinámica descendente ya observada en 2020. Así, frente a un índice de Gini de 22,16 en 2008, el indicador cae en este caso a 20,84 en 2020 y a 19,27 en 2022. En conjunto, se constata una caída de -2,88 puntos porcentuales en la aportación al Gini entre 2008 y 2022.

El grupo de hogares asociados a la inmigración extranjera no es, sin embargo, el único grupo social en el que se detecta una contribución ascendente a largo plazo al índice de Gini y que se mantiene en 2022. Esta dinámica se observa igualmente en los hogares encabezados por una sola persona, de origen nacional y menor de 64 años. En este caso, la aportación al índice de Gini pasa de 2,22 en 2008 a 4,14 en 2020 y 4,38 en 2022. El aumento en este último año es de 2,15 puntos porcentuales respecto a 2008.

En conjunto, los dos grupos considerados destacan por los 6,70 puntos porcentuales conjuntos de incremento en su aportación a la desigualdad de ingresos en Euskadi.

En lo relativo a los hogares bajo responsabilidad de una pareja y con una persona de referencia entre 45 y 64 años, la tendencia de estos años es de cierta estabilidad en su contribución a la desigualdad en la CAE, aunque con algunas variaciones temporales

relevantes. Así, la aportación al Gini aumenta de forma moderada entre 2008 y 2020, de 4,89 a 5,35, pero vuelve a situarse cercanos a los de 2008 en 2022, tras caer la contribución a 4,86 puntos porcentuales en el último año referenciado.

En cambio, la presión ascendente de la desigualdad asociada a la inmigración extranjera y a la fragmentación de las unidades familiares en el periodo adulto se ve contrarrestada entre 2008 y 2022 por lo observado en los hogares nacionales constituidos, por una parte, por parejas con una persona de referencia menor de 45 años o encabezados, por otra parte, por una persona mayor de 65 años.

En el primer caso, la aportación al Gini cae de 4,58 puntos en 2008 a 3,22 en 2020 y 2,06 en 2022 (-2,52 puntos porcentuales entre 2008 y 2022); en el segundo caso, esta aportación se reduce de 10,46 puntos en 2008 a 8,13 en 2020 y 7,97 en 2022 (-2,49 puntos porcentuales entre 2008 y 2020). A pesar de ello, en este último grupo destacan dos hechos de importancia: por una parte, sigue siendo el grupo sociodemográfico con mayor contribución a la desigualdad de ingresos y, en contraste con lo observado entre 2008 y 2020, en 2022 el ritmo de reducción de la desigualdad se reduce notablemente en este grupo de personas mayores (de -2,33 puntos porcentuales entre 2008 y 2020 a apenas -0,16 entre 2020 y 2022).

Evolución comparada de los ingresos en los principales grupos de riesgo de bajos ingresos

La buena evolución que caracteriza a las parejas de base nacional con una persona de referencia menor de 45 años se ve matizada, no obstante, por las dificultades de acceso a una vida independiente en los segmentos más precarios de la juventud vasca.

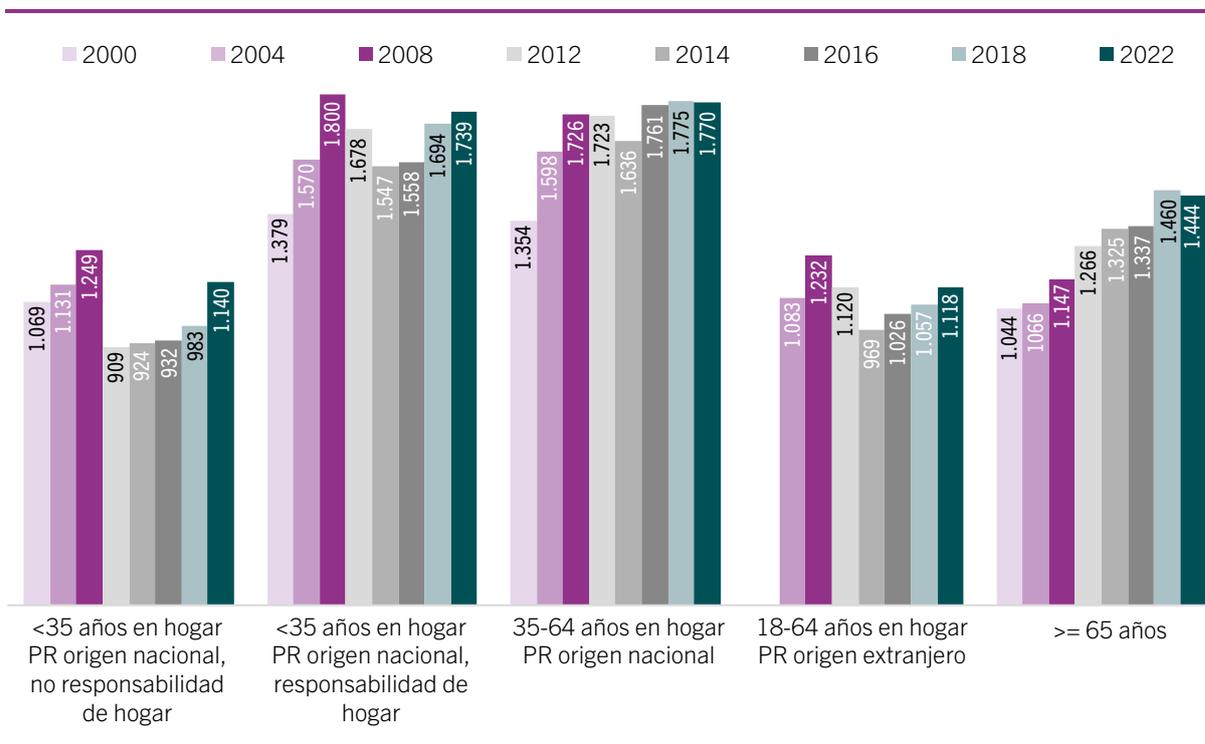
Para profundizar en esta cuestión, entre otros aspectos, el gráfico 5 muestra la evolución de la media de ingresos mensuales prorrateados per cápita⁸ de la población de 18 a 64 años en hogares de una persona de referencia con una nacionalidad extranjera en origen, comparados con otros grupos sociodemográficos relevantes en Euskadi, entre ellos el relativo a la población de 18 a 34 años que no ha culminado el tránsito a una vida plenamente independiente del hogar familiar de origen. Los datos se ajustan a la inflación para poder compararse en términos de los ingresos existentes en 2022.

Como puede comprobarse en el gráfico, en la fase inicial de llegada de población extranjera a Euskadi, la media de ingresos mensuales del colectivo en edad activa asociado a los hogares de población de origen extranjero aumenta de 1.083 euros en 2004 a 1.232 en 2008. La crisis financiera tiene un efecto negativo muy relevante en este grupo de personas, con una caída de los ingresos mensuales medios a 1.120 euros en

⁸ Los ingresos considerados incluyen los ingresos anuales en concepto de pagas extraordinarias, ingresos que se prorratean con carácter mensual.

2012 y 969 en 2014, lo que supone una caída de -21,3% entre 2008 y 2014. A partir de ese año la tendencia vuelve a ser alcista hasta alcanzar en 2022 la media de ingresos mensuales los 1.118 euros. Sin embargo, en valores ajustados a los precios de 2022, esta cifra se mantiene un -9,2% por debajo del nivel de 2008.

GRÁFICO 5. MEDIA DE INGRESOS MENSUALES PERSONALES PRORRATEADOS (INCLUYENDO EXTRAS) POR GRUPOS SOCIODEMOGRÁFICOS EN FUNCIÓN DE LA EDAD Y EL ORIGEN NACIONAL, 2000-2022, DATOS AJUSTADOS A LA INFLACIÓN (BASE 2022), EUROS



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPDS

Nota: Se incluyen los ingresos por cualquier concepto.

No se incluye en general a la población menor de 18 años. Tampoco se considera a la población entre 18 y 24 en situación inactiva de relación con la actividad, en lo fundamental población estudianta.

En 2022, los 1.118 euros de ingresos medios de las personas de 18 a 64 años en hogares con una persona de referencia de origen extranjero quedan claramente por debajo, en general, de los que se observan entre la población en hogares encabezados por personas con nacionalidad española de origen, así como entre los de personas mayores de 65 años, donde también son determinantes las personas de referencia con esta nacionalidad de origen⁹. Así, respecto a lo observado en este tipo de hogares de base predominantemente nacional, se sitúan un -22,6% por debajo de los ingresos

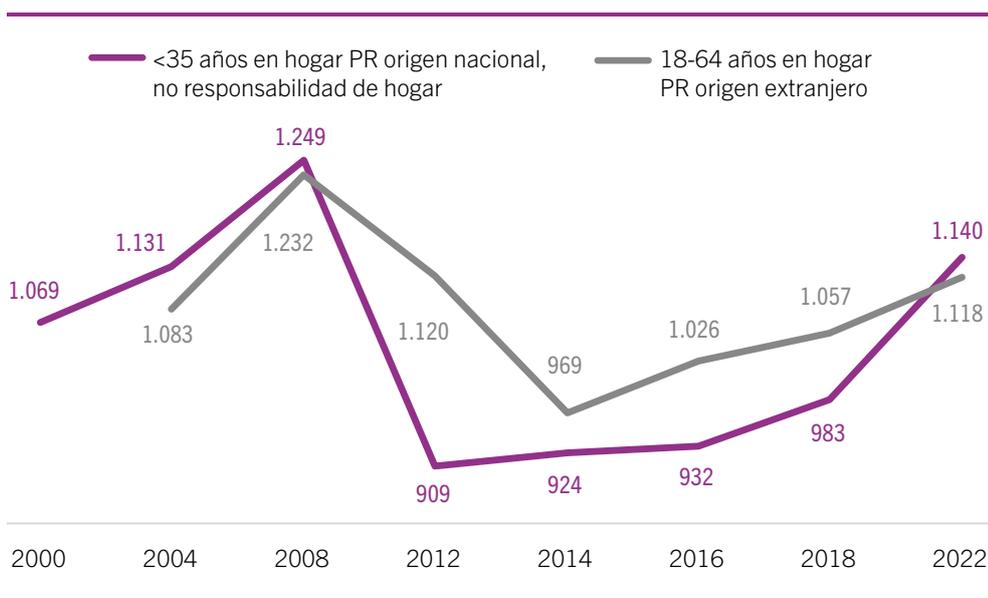
9 Por razones de simplicidad en el análisis, dado el volumen reducido de población de origen extranjero a estas edades predominantemente no activas, se agrupa al conjunto de personas mayores de 65 años en una única categoría, con independencia de la nacionalidad de origen de la persona de referencia en el hogar.

medios correspondientes al conjunto de personas mayores de 65 años (1.444 euros), un -36,8% por debajo de los que corresponden a las personas entre 35 y 64 años (1.770 euros) y un -35,7% por debajo de los que reciben las personas menores de 35 años con responsabilidad de hogar (personas de referencia y, en caso de estar presentes, sus cónyuges), con unos ingresos mensuales medios de 1.739 euros.

Hay, sin embargo, una excepción importante, la que hace referencia a las personas menores de 35 años, residentes en hogares con una persona de referencia de origen nacional, pero que no tienen responsabilidad de hogar, no encontrándose por tanto plenamente independizados, en general por convivir todavía en el hogar familiar de origen. En este caso, los ingresos mensuales de 2022 se sitúan en 1.140 euros, apenas un 2,0% por encima de los ingresos mensuales de la población en edad activa, vinculada a hogares con una persona de referencia de origen extranjero.

El gráfico 6 presenta la evolución comparada de los dos grupos con menores ingresos mensuales medios en la sociedad vasca. El gráfico muestra la gran similitud en la dinámica de los ingresos comparados de los dos grupos, con un incremento de los ingresos analizados hasta 2008, una fuerte caída posterior hasta 2012-2014 y la progresiva recuperación que sigue al periodo señalado.

GRÁFICO 6. MEDIA DE INGRESOS MENSUALES PERSONALES PRORRATEADOS (INCLUYENDO EXTRAS) EN LA POBLACIÓN MENOR DE 35 AÑOS, VINCULADA A HOGARES DE BASE NACIONAL Y SIN RESPONSABILIDAD DE HOGAR Y EN LA POBLACIÓN DE 18 A 64 AÑOS EN HOGARES CON UNA PERSONA DE REFERENCIA DE ORIGEN EXTRANJERO, EUROS



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPDS

Nota: No se incluye en general a la población menor de 18 años. Tampoco se considera a la población entre 18 y 24 en situación inactiva de relación con la actividad, en lo fundamental población estudiantil.

Al analizar esta evolución, entre 2008 y 2012 llama sin embargo la atención la intensidad de la reducción de los ingresos mensuales de la población joven no independizada, menor de 35 años y en hogares de origen nacional. En este grupo, los ingresos mensuales medios caen un -27,3% en ese periodo muy por encima de la reducción de -9,0% que se observa en la población en hogares procedentes de la inmigración extranjera. De esta forma, partiendo de una cifra ligeramente superior en 2008 (1.249 euros frente a 1.232), la población de base nacional joven considerada ve reducirse sus ingresos mensuales medios a 909 euros en 2012, claramente por debajo de los 1.120 de la población en hogares procedentes de la inmigración extranjera.

No obstante, mientras en 2014 la cifra se estabiliza, ligeramente al alza hasta los 924 euros, en la población menor de 35 años de base nacional, en el colectivo de base extranjera se prolonga la línea de caída de los ingresos medios hasta los 969 euros en ese año, una cifra que, a pesar de ello, queda todavía algo por encima de la del colectivo joven de base nacional menor de 35 años y no independizado.

La posición diferencialmente negativa del colectivo joven nacional analizado se mantiene, ya en un contexto de recuperación, hasta 2018. En ese año, se registran en este grupo 983 euros de ingresos medios frente a 1.057 en la población de 18 a 64 años en los hogares con una persona de referencia con nacionalidad extranjera de origen.

Es únicamente entre 2018 y 2022 cuando se recuperan claramente al alza los ingresos mensuales medios de los menores de 35 años de base nacional y sin responsabilidad de hogar, no plenamente independizados, alcanzando los 1.140 euros medios en 2022. En línea con lo que observaba entre 2000 y 2008, en 2022 estos ingresos vuelven a situarse ligeramente por encima de los 1.118 correspondientes a la población de 18 a 64 años residente en los hogares vinculados a la inmigración extranjera. En ambos casos, no obstante, los ingresos medios quedan aún lejos de los máximos de 2008 (1.249 y 1.239 euros, respectivamente, en términos ajustados a 2022).

Consideraciones finales

Aunque con diferencias internas dentro de los hogares de origen nacional, los datos disponibles sobre pobreza/precariedad económica y desigualdad muestran, en una perspectiva comparada en el periodo 2008-2020, una evolución sustancialmente diferente entre los hogares encabezados por una persona de origen nacional y aquellos que tienen como persona de referencia a una persona de origen extranjero. En particular, estos datos ponen de manifiesto el impacto decisivo de la inmigración extranjera en el incremento de las tasas de pobreza y precariedad real en Euskadi a partir de 2008, así como en el aumento de los indicadores de desigualdad que caracteriza el conjunto del periodo 2008-2020.

La primera y principal conclusión de la actualización abordada en el presente capítulo para el periodo 2020-2022 es que, aunque de forma mucho menos intensa, la presión al alza en la desigualdad que queda asociada al proceso de inmigración extranjera en Euskadi se mantiene en estos años. En consecuencia, el descenso observado en el índice de Gini en este periodo se vincula a la menor aportación al índice que se detecta en determinados hogares de base nacional, fundamentalmente entre los grupos estructurados en torno a una pareja, en especial en el caso de los hogares con una persona de referencia menor de 45 años. De esta forma, todavía es de esperar que una inmigración al alza sigue contribuyendo en Euskadi a incrementos en los niveles de desigualdad.

Sin embargo, y éste constituye el segundo hecho fundamental, las tasas de precariedad, en especial de pobreza real, mejoran de forma significativa entre 2020 y 2022 en el grupo de población vinculado a la inmigración de origen extranjero. Este hecho contribuye a que, desde que se realiza la EPDS, 2022 sea el año con menor incidencia de la pobreza real en Euskadi (4,0%, por debajo del mínimo previo del 4,2% de 2008), y en general del conjunto de situaciones de ausencia de bienestar real (7,9% frente a 8,2% en 2008). En este proceso, además, resulta determinante la dinámica comparativamente favorable que se detecta en la evolución de las situaciones de riesgo entre la población en hogares vinculados a la inmigración extranjera.

En este sentido, si se tiene en cuenta el impacto de las situaciones de riesgo de precariedad, definidas por la presencia de situaciones de pobreza en las dimensiones de ingresos y/o de condiciones de vida, o la presencia combinada de ausencia de bienestar en estas dos dimensiones, se observa que sólo en el caso de la población en hogares vinculados en origen a la inmigración extranjera se registra en 2022 la proporción más baja de estas situaciones de riesgo desde que se realiza la EPDS. Su impacto se sitúa así, en este colectivo ligado a la inmigración extranjera, en un 39,5% en 2022, mejorando ligeramente el 39,9% de 2008 que constituía el mínimo previo. Se trata de una mejora específicamente asociada al periodo 2020-2022 puesto que el indicador aún se mantenía en un 53,5% en 2020, con cifras siempre superiores al 50% entre 2012 y 2020.

En cambio, aunque en los niveles más bajos también de la historia de la EPDS, y por debajo del 8,4% de 2008, el peso de las situaciones de riesgo consideradas se muestra ligeramente al alza entre 2020 y 2022 en la población en hogares de base nacional, pasando su incidencia de 7,3% a 7,6% en este periodo.

La situación de 2022, definida por las tasas de pobreza y precariedad real más bajas de la historia de la EPDS, se asocia por tanto en lo esencial a la significativa caída de las situaciones de riesgo en el colectivo procedente de la inmigración extranjera.

Los datos presentados muestran, en este contexto, una evolución en general favorable en todos los indicadores de riesgo, pero destaca en términos comparativos la

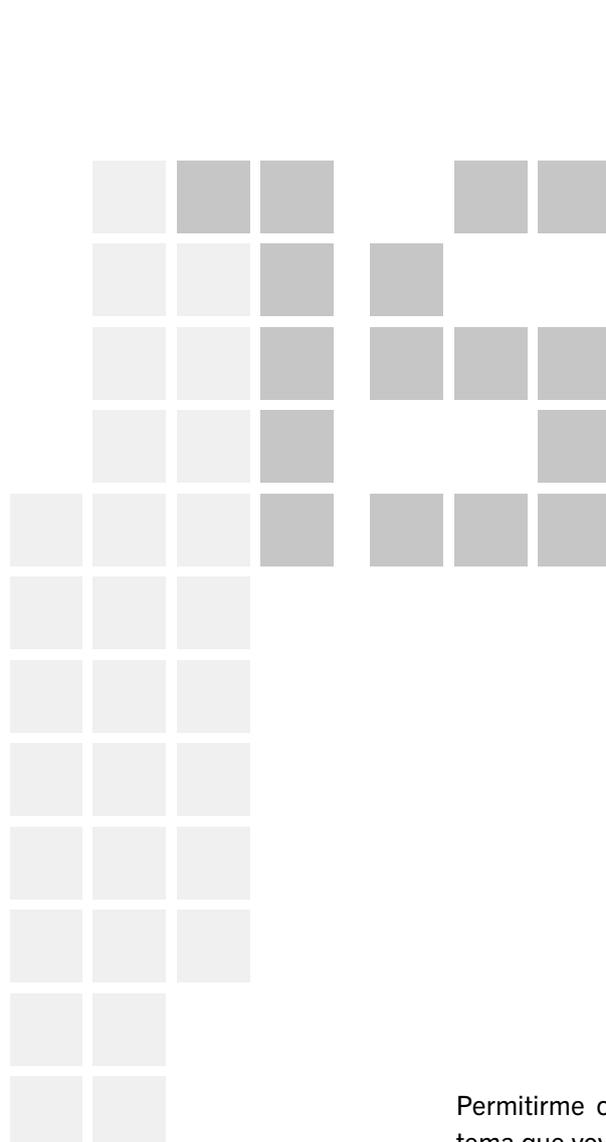
extensión del proceso de eliminación de las situaciones de pobreza, en paralelo a las fuertes caídas de la incidencia de la precariedad, en la dimensión de acumulación, con una evidente mejora en las condiciones de vida a largo plazo de la población vinculada a la inmigración extranjera.

Se trata de una realidad que difícilmente se habría podido conseguir sin las medidas de control de la pobreza establecidas desde finales de los años 80 en Euskadi y extendidas recientemente, en el conjunto de España, a través de las prestaciones ligadas a la normativa relativa al Ingreso Mínimo Vital. Esta protección resulta todavía determinante en 2022 para la población en hogares asociados a la inmigración de origen extranjero. Así, teniendo en cuenta datos del Módulo EPDS 2022, se constata que un 33,5% de los ingresos totales de los grupos en riesgo¹⁰ siguen procediendo, en estos hogares, del sistema de garantía de ingresos mínimos (RGI-PCV, IMV-CAPI). La proporción es similar en los hogares de base nacional encabezados por una persona sola menor de 65 años (32,4%) y apenas algo más baja en las parejas nacionales menores de 45 años (29,7%). La proporción es del 7,5% en parejas nacionales entre 45 y 64 años y del 4,7% en los hogares de base nacional con una persona de referencia mayor de 65 años.

No obstante, es importante no olvidar que las mejoras en las condiciones de vida de la población en hogares con una persona de referencia de origen extranjero son compatibles en 2022 con niveles todavía muy elevados de pobreza y ausencia de bienestar real, con un 34,5% de personas afectadas por estas situaciones de precariedad. En la parte alta de la escala del bienestar, además, la parte del colectivo que accede a posiciones de bienestar completo resulta todavía muy minoritaria (10,1%).

Finalmente, debe señalarse que la posición de riesgo diferencial de la población en hogares ligados a la inmigración extranjera no resulta por completo excepcional en Euskadi, tal y como pone de manifiesto el impacto diferencial de la crisis de ingresos del periodo 2012-2018 entre la población en hogares de base nacional, menor de 35 años y todavía no independizada. De cara a consolidar una sociedad integrada, con futuro tanto para su población de origen nacional como para la procedente de la inmigración, será preciso seguir reflexionando sobre las mejores políticas para garantizar una protección adecuada para toda la sociedad, extendiendo igualmente la mirada a ese colectivo joven y en riesgo en términos socioeconómicos. Las segundas generaciones de población inmigrante extranjera, además, formarán pronto parte destacada de este colectivo necesitado de mayor apoyo por parte del sistema social en Euskadi.

¹⁰ Los grupos en riesgo considerados siguen siendo los situados en riesgo de pobreza en las dimensiones de mantenimiento (ingresos) o de acumulación (condiciones de vida) o en posición de ausencia de bienestar en las dos dimensiones.



20 años de sinhogarismo en Euskadi

Miguel Angel Navarro-Lashayas

Universidad de Deusto

Permitirme comenzar este capítulo con una anécdota personal representativa del tema que voy a exponer. Corría el año 2004 y yo comenzaba mis cursos de doctorado en Madrid. Debía presentar mi idea orientadora de tesis doctoral ante una comisión evaluadora. El tema central eran las personas migrantes sin hogar, y ello generó un debate dentro de la propia comisión. ¿Es un colectivo el de las personas migrantes sin hogar? ¿deben de ser objeto de estudio específico? ¿no es mejor orientarse sobre el acceso a la vivienda de las personas migrantes? ¿no se trata de un aspecto puntual del hecho procesual de encontrar una estabilidad en la vivienda en el proceso de integración de una persona migrante?

Casi en paralelo al debate que surgió en dicha comisión, la Federación Europea de entidades que trabajan a favor de las Personas sin Hogar (FEATNSA) en un informe del 2002 afirmaba que *“el número creciente de inmigrantes sin hogar y la carencia de unas políticas eficientes para dirigir la situación, han puesto a los inmigrantes sin hogar en un lugar preferente de la agenda de los servicios para sin hogar”*, e instaba a los Estados miembro a realizar estudios específicos sobre el tema. Los datos del albergue municipal de Elejabarri de Bilbao del año 2004 reflejaban que, de 2.820 personas atendidas en total, la mitad era de procedencia extranjera, y la encuesta del Instituto Nacional de Estadística realizada al año siguiente sobre el número de personas sin hogar en España (INE, 2005), cifraba en casi un 50% el número de personas extranjeras en dicha situación. La proporción no ha parado de crecer en estos 20 años, por lo que es más pertinente que nunca analizar el fenómeno.

¿Qué es una persona sin hogar?

No hay una definición oficial de persona sin hogar, sin embargo, todos los datos a nivel europeo parten de la asunción de la tipología ETHOS (European Typology on Homelessness) como marco conceptual del análisis del sinhogarismo. Esta tipología adopta como punto de partida la definición propuesta por Avramov (1996), según la cual sinhogarismo sería la *“ausencia de un lugar adecuado para vivir de forma permanente”* y, personas sin hogar *“todas aquellas que no pueden acceder de forma permanente a un lugar adecuado para vivir, o bien porque no pueden mantener ese alojamiento debido a dificultades económicas y otras barreras sociales, o bien porque presentan dificultades para vivir de forma autónoma y necesitan ser atendidas y apoyadas, pero no institucionalizadas.”*

Se trabaja desde una concepción multidimensional del concepto de hogar, según la cual éste sería el resultado de la confluencia de tres áreas o dominios (Edgar, Doherty y Meert, 2009):

1. Dominio físico: disponer de una vivienda (o lugar) adecuado para satisfacer las necesidades de una persona y su familia. Incluye condiciones físicas de habitabilidad e inadecuación debido al hacinamiento.
2. Dominio social: poder mantener la privacidad y disfrutar de las relaciones sociales entre las personas que forman parte del hogar y fuera de él.
3. Dominio legal: poder contar con la posesión exclusiva, la seguridad de la ocupación y el título legal.

A partir de las diversas combinaciones a las que se prestan estos tres dominios se desprenden las siguientes cuatro categorías conceptuales básicas en la tipología ETHOS, que a su vez que se subdividen en 13 categorías operativas y 24 subcategorías situacionales¹.

- Sin techo: sin alojamiento de ningún tipo.
- Sin vivienda: viviendo en un alojamiento temporal, en albergues u otros dispositivos de media-larga estancia.
- Vivienda insegura: viviendo bajo amenaza de desahucio, en situaciones de arrendamiento precario o de violencia de género.
- Vivienda inadecuada. viviendo en chabolas, en alojamientos que incumplen la normativa sobre habitabilidad o en situación de hacinamiento.

¹ Se puede ver la tipología ETHOS completa en <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion?bcParent=27>

Es en este continuum en el que se ubican las diferentes situaciones en relación a la disponibilidad de un hogar, entendido como algo más que la mera disposición de un techo y cuatro paredes en las que cobijarse. Es pertinente, por lo tanto, preguntarse qué es lo que se mide cuando hablamos de estadísticas sobre personas sin hogar. Las personas extranjeras que se encuentran durmiendo en la calle o en los albergues y pisos de entidades sociales son sólo la punta del iceberg de una problemática muchísimo mayor. La exclusión residencial vista en su dimensionalidad implicaría estudiar aspectos como las habitaciones de alquiler sin contrato, situaciones de hacinamiento, pensiones ilegales, vivir “de prestado” en casa de amigos y familiares, pisos que no reúnen condiciones de habitabilidad suficientes, chabolismo, etc., incorporando también la perspectiva de género para visibilizar la situación de mujeres internas, temporeras o mujeres que ejercen la prostitución y viven en el mismo lugar.

Normalmente se suele considerar las dos primeras categorías conceptuales (sin techo y sin vivienda) como “sin hogar”, y las otras dos (vivienda insegura e inadecuada) como exclusión residencial, centrandó todas las estadísticas en las categorías de “sin hogar”, contando personas que duermen en la calle y en diferentes dispositivos de alojamiento.

Datos sobre personas migrantes sin hogar en Euskadi

Los primeros datos oficiales sobre el número de personas sin hogar en España son los publicados por el INE en el año 2005 a partir de una encuesta que se manda a los recursos asistenciales de alojamiento y/o restauración. Según los datos, en 2005 había en España 21.900 personas sin hogar, de las cuales un 48,2% eran extranjeras. De ellas, la inmensa mayoría (86,3%) son hombres. En esta primera encuesta no contamos con datos específicos para Euskadi. El número de personas sin hogar no ha parado de crecer desde la primera encuesta, pasando a contabilizar 22.938 personas en 2012 y 28.552 en el 2022. La proporción de personas extranjeras se mantiene en el 50% del total con un aumento constante de la proporción de mujeres dentro de aquellas, hasta llegar al 20%.

La mayor novedad a partir del año 2012 es que el EUSTAT comienza a colaborar con el INE para tener datos específicos en Euskadi. Como se puede observar en la tabla 1, prácticamente se han triplicado el número de personas sin hogar desde el año 2012 hasta la actualidad. Otra diferencia muy notable en el caso de Euskadi es que la mayoría de las personas sin hogar localizadas (72,4%) son extranjeras, una proporción muy superior a la del resto del Estado.

Podemos preguntarnos si el aumento tan considerable del número de personas sin hogar en Euskadi es debido a la existencia de un número muy creciente de personas en alta exclusión social, o a una mejor cobertura asistencial. Disponemos de otra encuesta del INE sobre centros asistenciales con el número de plazas disponibles y la ocupación. Euskadi contaba con 1.372 plazas en el año 2006 y en estos casi 20 años, se han triplicado hasta llegar a las 4.313.

TABLA 1. ENCUESTAS DEL INE SOBRE LAS PERSONAS SIN HOGAR PERÍODO 2005-2022

		2005		2012		2022	
		Personas	%	Personas	%	Personas	%
Nacionalidad	Autóctona	11.341	51,8	12.425	54,2	14.316	50,1
	Extranjera	10.559	48,2	10.513	45,8	14.236	49,9
Sexo (extranjera)	Hombre	9.116	86,3	8.570	81,5	11.281	79,2
	Mujer	1.444	13,7	1.943	18,5	2.955	20,8
Módulo Euskadi	Autóctona	--	--	799	40,1	1.231	27,6
	Extranjera	--	--	1.193	59,9	3.226	72,4
Plazas en centros en Euskadi	Capacidad	1.372*		2.523		4.313	
	Ocupación	1.108*		2.047		3.410	

Fuente: Encuesta del INE personas sin hogar 2005, 2012, 2022 y encuesta del INE personas sin hogar (centros) 2006, 2012, 2022
* Datos del año 2006

Se trata de datos muy generales, pero ya apuntan alguna tendencia de los últimos 20 años, como el aumento muy importante del número de personas sin hogar, en paralelo al crecimiento del número de recursos disponibles, con un claro predominio de las personas migrantes dentro del colectivo. También se ve un aumento del número de mujeres sin hogar.

Una de las carencias de los datos del INE es que se trata de una encuesta que se manda a los diferentes recursos y se limita a recoger sus respuestas. Para tener una visión más realista de la situación surgió lo que se conoce como “recuentos nocturnos”. Se trata de contabilizar en un día concreto del año las personas que están durmiendo en los diferentes recursos, pero también hacer una batida por las calles para contabilizar las personas que duermen a la intemperie o en lo que se conoce como alojamientos de fortuna (cajeros, casas abandonadas, etc.). En Euskadi dichos recuentos nocturnos se realizan desde el año 2012 e incorporan datos de las 3 capitales y los principales municipios de cada provincia.

Por otra parte, al contario de la encuesta del INE y el EUSTAT, los recuentos nocturnos recogen datos directos, no mediados por la información que proporcionan los recursos, e incluyen encuestas a la población afectada. Todo ello nos proporciona una herramienta altamente valiosa para analizar la situación de la exclusión residencial en Euskadi. Veamos los datos de todos los recuentos nocturnos realizados hasta la fecha.

TABLA 2. ESTUDIOS SOBRE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL GRAVE EN EUSKADI 2012-2022

	Origen						Lugar de pernocta calle y ETHOS 2.1; 3.1*		
	Extranjera		No extranjera		Sin determinar		Total	Extranjera (%)	No extranjera (%)
	N	%	N	%	N	%	N		
2012	911	53,5	515	30,2	278	16,3	1.704	69	31
2014	826	45	650	35,4	360	19,6	1.836	58	42
2016	871	43,3	644	32,1	494	24,6	2.009	63	37
2018	1.206	52	745	32	369	16	2.320	69	31
2020	1.809	64,7	967	34,6	34	1,2	2.797	72	28
2022	2.312	68,4	1.014	30	54	1,6	3.380	78	22

Fuente: SIIS. serie de estudios sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2012-2022

* Datos de las tres capitales vascas. ETHOS 2.1. Albergue o refugio nocturno y 3.1 Albergues y centros de alojamiento

Una panorámica general nos muestra un incremento muy importante del número de personas sin hogar en Euskadi en los últimos 10 años, pasando de 1.704 personas contabilizadas en el 2012 a un total de 3.380 en el año 2022, aunque los autores del estudio consideran que el importantísimo incremento que se ha producido desde el año 2018 se debe a la mayor capacidad de atención del sistema de protección social y no tanto a una mayor presencia de personas en la calle.

El incremento global de personas en situación de exclusión residencial grave se da en paralelo a un mayor peso porcentual de las personas extranjeras, que pasan de representar el 53,5% de las personas en situación de exclusión residencial grave en el 2012, al 68,4% en 2022. La proporción de personas extranjeras es todavía mayor en aquellas situaciones que se consideran más gravosas, esto es, aquellas que se encuentran directamente en la calle o en albergues para personas sin hogar, donde la proporción llega a casi el 80%.

Quizá es este último dato uno de los más relevantes y de los que podemos hacer un seguimiento más estable, ya que es especialmente en la migración, donde mayores cambios se están produciendo a la hora de contabilizar en los diferentes recuentos nocturnos. Así, por ejemplo, en el año 2018 se incluyeron a personas que se encontraban en tránsito en la frontera con Francia, bien en la calle (ese año se contabilizaron 104 personas) o en albergues para personas en tránsito (124 personas). Sin embargo, en los recuentos de los años 2020 y 2022 no se han incluido a las personas en tránsito. En cuanto a los alojamientos para personas solicitantes de asilo (código 5.1 de la tipología ETHOS), sí que fue incluido en el recuento del año 2018 (459 personas alojadas), pero no lo fue en el año 2020 y en el 2022 han sido incluidos los 3 creados por el Gobierno Vasco, pero no los pertenecientes a la red Estatal de acogida a personas refugiadas. Por el contrario, en este último año se han incluido los recursos habitacionales de los programas que evolucionaron desde el programa Lehen Urratsa,

activado durante la pandemia y dirigido a jóvenes sin red familiar o social que vivían en la calle, con un total de 118 personas usuarias durante la noche del recuento.

Según los últimos datos disponibles del año 2022, se estima que son extranjeras el 86% de las personas que duermen en calle en Euskadi y el 70% de las personas que duermen en albergues y centros de acogida. El peso de la población extranjera en calle es del 95% en Donostia y del 84% en Bilbao. Desde 2016, el peso relativo de las personas de origen extranjero dentro del colectivo de personas 'sin techo' ha crecido de forma gradual y continua. La proporción de personas de origen extranjero dentro del conjunto de personas 'sin techo' en las tres capitales vascas ha pasado del 63% en 2016 al 78% en 2022, y desde 2018, este colectivo ha crecido casi en un 50%.

El impacto de la presencia de personas migrantes en el sinhogarismo es común a toda Europa, a pesar de las diferencias en cuanto a las posibilidades de regularización de la situación y acceso a recursos. Así, encontramos que, en algunos países como Francia o Italia, aproximadamente la mitad de las personas sin hogar son inmigrantes (Baptista, Benjaminsen, Busch-Geertsema, Pleace y Striano, 2016).

Cabría conjeturar que, si bien el sinhogarismo se encuentra estrechamente vinculado a flujos migratorios procedentes del extranjero, estos flujos presentan unas dinámicas específicas en lo tocante a las personas sin techo, diferentes en cualquier caso de las que se observan para el conjunto de la población extranjera. Así, por ejemplo, a pesar de que las personas de origen magrebí (Marruecos y Argelia) eran en el año 2020 un 12% de todas las residentes en Euskadi de origen extranjero, suponían ese mismo año el 67% de todas las personas sin hogar de origen extranjero. Ello nos lleva a preguntarnos sobre la existencia de perfiles determinados dentro de las personas migrantes sin hogar en Euskadi.

Perfiles diferenciados

En el año 2009 en un estudio sobre las personas sin hogar en Bizkaia (Moreno, 2009) se afirmaba la presencia de perfiles diferenciados dentro del colectivo, entre los que podemos destacar el de personas inmigrantes sin hogar que llevaban entre 2 y 5 años en dicha situación, con importantes problemáticas personales y que llevaban residiendo en España más de 7 años de media (representaban el 13% del total de las personas sin hogar); o el de personas con una media de edad joven, en situación administrativa irregular, sin problemáticas personales adicionales importantes y cuya media de estancia en la calle es menor a dos años, representado el 20,5% total de la muestra. Sin la pretensión de realizar una tipología con base en diferentes variables, los recuentos nocturnos realizados en Euskadi sí presentan una segmentación del total de personas en situación de exclusión residencial grave teniendo en cuenta el sexo, origen y edad. A continuación, se presentan los datos de los últimos recuentos.

TABLA 3. PROPORCIÓN DE PERSONAS EXTRANJERAS SIN HOGAR SEGÚN SEXO Y EDAD

		2016	2018	2020	2022
Mujeres	Extranjeras < 30	2,0	1,0	1,6	1,3
	Extranjeras > 30	4,6	6,2	3,0	4,3
Hombres	Extranjeros < 30	20,8	26,9	31,9	32,2
	Extranjeros > 30	32,4	35,3	31,6	39,5

Fuente: VI Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV 2022

Según los datos del 2022, el grupo mayoritario es el formado por los hombres extranjeros de 30 a 54 años de edad, que representan el 39,5% de todas las personas 'sin techo'. Le siguen, con un 32% los hombres extranjeros de 18 a 29 años y, a mucha distancia, los hombres de procedencia autóctona de 30 a 54 años de edad (11%). Desde el 2016 el mayor aumento se da en los hombres extranjeros menores de 30 años, cuyo peso porcentual aumenta casi 12 puntos. Cabe preguntarse si el grueso de dichas personas lo conforman lo que comúnmente se conoce como jóvenes extranjeros no acompañados. Personas muy jóvenes, en algunos casos procedentes del sistema de protección de menores, que se encuentran sin referentes familiares. Según la misma encuesta, el 20% de las personas en situación de exclusión residencial grave en el 2022 habían estado en un centro de menores alguna vez.

En una reciente investigación (Moreno y Fernández, 2020) se vincula el aumento de este colectivo de personas en la calle con la importante llegada de menores y jóvenes que se ha dado en los últimos años. Se afirma que son jóvenes con un buen estado de salud en general, y en su mayoría con una clara voluntad para formarse y seguir un itinerario de incorporación social. Para los autores del artículo nos encontramos ante un colectivo que no muestra, en principio, una situación de exclusión social clásica y que más bien demanda la atención a través de recursos económicos o habitacionales. Sin embargo, la carencia de estos recursos hace que en algunos casos sí que acaben sufriendo situaciones de vulnerabilidad extrema e incluso exclusión social.

Quizá por ello en la II Estrategia Vasca contra la exclusión residencial grave 2024-2028, las personas jóvenes inmigrantes sin red de apoyo familiar en Euskadi aparecen específicamente como perfil prioritario de atención. Según el análisis realizado por la misma estrategia, existen evidencias de que, con apoyos, realizan procesos ágiles de inclusión social y laboral, autonomía y tránsito a la vida adulta.

La pregunta clave es si la respuesta a estas situaciones debe de pasar por los servicios sociales o debe de ser políticas como las de juventud y vivienda las que adquieran un compromiso de intervención. Se trata del viejo debate de si hay perfiles de personas que utilizan los recursos para personas sin hogar porque no tienen ningún otro, y si no es posible que estos espacios incorporen a estos perfiles a un circuito que no solo no da una respuesta adecuada a su situación, sino que acaba empeorándola.

A este respecto, Fitzpatrick (2000), basándose en un estudio desarrollado en Glasgow, destaca el efecto que puede tener sobre la cronificación de los jóvenes sin hogar, el hecho de acudir a recursos generales de atención a personas sin hogar y adentrarse en esta subcultura propia. Algunas investigaciones muestran que, precisamente, la permanencia en la situación de sinhogarismo tiene un impacto muy importante en la identidad de las personas, transformando la manera que tienen de verse a sí mismos, las relaciones con los demás y su visión del mundo (Navarro-Lashayas, 2018).

Tal y como se puede apreciar en la tabla 3, la presencia de mujeres migrantes sin hogar es anecdótica atendiendo a los datos. Sin embargo, las estadísticas sobre exclusión social muestran que son las mujeres las que obtienen peores datos, y que a ello se ha de sumar el hecho de ser una persona migrante. Un reciente estudio mostró cómo las mujeres migrantes se ven atrapadas en un círculo de precariedad y exclusión del que les es muy difícil escapar (Layna, Goikoetxea y Navarro-Lashayas, 2020). Además, los itinerarios de formación e incorporación socio-laboral refuerzan los nichos laborales vinculados al sector de los cuidados y el trabajo del hogar. Un estudio sobre la realidad de las mujeres migrantes trabajadoras del hogar concluye que estas mujeres *“se enfrentan a situaciones de especial vulnerabilidad y discriminación, provocadas por su vinculación al empleo en el servicio doméstico y de cuidado, y por su origen étnico, características que podrían derivar en desigualdades sociales, laborales y de acceso a recursos básicos con respecto al resto de la ciudadanía.”* (Nogueira y Zalakain, 2015).

¿Por qué todo lo dicho no tiene su reflejo en los datos sobre exclusión residencial grave presentados? La explicación es lo que se conoce como sinhogarismo encubierto. Las desigualdades de partida que sufren las mujeres generan itinerarios y estrategias diferenciadas para evitar el sinhogarismo. En general, son estrategias que transcurren en el ámbito privado, de ahí la dificultad para percibir las (Mayock, Sheridan y Parker, 2012). Se puede decir que las mujeres utilizan más estrategias relacionales (Matulič, Pacual y Zueras, 2020), aunque estas tienen su contrapartida, por ejemplo, que las situaciones en las que se encuentran no sean siempre seguras, o la existencia de vulnerabilidades ocultas.

En un reciente estudio realizado en Madrid con mujeres en calle (Vázquez, Panadero y García-Perez, 2020), muestra que las mujeres inmigrantes tienen fortalezas y debilidades con respecto a las mujeres autóctonas. Por un lado, tienen mayores problemas para tener la documentación en regla, reciben menos ayudas sociales y su contacto con la familia es muy limitado. Por otro, llevan menos tiempo de media en la situación sin hogar, hay menor consumo de sustancias, su nivel educativo es mayor y han experimentado menos eventos estresantes en la vida.

Factores diferenciales de la migración en la exclusión residencial grave

En aumento de personas extranjeras residiendo en Euskadi ha tenido su espejo ampliado (por la sobre representación del colectivo) en las estadísticas no sólo de personas sin hogar, también de pobreza y exclusión social. La población en hogares de personas de origen extranjero apenas representaba un 2,7% del total de personas en situación de pobreza real en el año 2000 en Euskadi. Esta proporción aumenta de forma continuada y estable hasta un 56,2% en el año 2020. De esta forma, en apenas veinte años, Euskadi pasa de tener un tipo de pobreza y precariedad económica de base casi por completo nacional, a uno en el que la mayoría de las personas afectadas se concentran en hogares de personas procedentes de la inmigración (Shershneva y Fouassier, 2022).

La relación entre la situación de exclusión en relación a la vivienda y la exclusión social es problemática. El debate, casi irresoluble, tiene que ver con la consideración de la falta de vivienda como el factor clave que coloca a las personas en situación de exclusión social severa o, por el contrario, es la exclusión social lo que termina condicionando el lugar donde habitamos. En cualquier caso, la vivienda es tomada por los diferentes estudios en torno a la exclusión social como uno de los factores a analizar, cualquiera que sea el peso que se le quiere dar a la misma en la explicación del proceso de exclusión.

Un estudio que analizó las trayectorias personales de 348 personas residentes en Barcelona que habían vivido situaciones de exclusión social (Sarasa y Sales, 2009), evidenciaba que las personas que sufrían formas severas de exclusión social se habían encontrado con constantes barreras para el acceso a una vivienda digna durante su vida, debido a su escasa capacidad financiera y a no disponer de apoyo o de patrimonio familiar para acceder a una propiedad inmobiliaria.

Para las personas migrantes, además, el acceso a una vivienda es un elemento imprescindible para acceder a unas mínimas garantías sociales. El empadronamiento se convierte en la primera condición necesaria para acceder a alguno de los recursos sociales y para iniciar el proceso de regularización administrativa. También la posesión de un alojamiento adecuado es necesaria si se quiere iniciar una reagrupación familiar, convirtiéndose la vivienda en uno de los cimientos básicos de la integración social de las personas migrantes.

Sin embargo, si miramos los datos de la Encuesta de la Población Inmigrante Extranjera de la Comunidad Autónoma de Euskadi (EPIE) del 2018, en las personas de origen extranjero en situación administrativa irregular encontramos un mayor peso de las

formas de tenencia de vivienda más inseguras. Un 14,2% recurren a la vivienda cedida y un 26% a la vivienda compartida. La misma encuesta muestra que en personas con permiso de trabajo también se encuentran en viviendas cedidas en un porcentaje elevado (11,2%) y en vivienda compartida en un 23,7%.

También se muestran otras dificultades en torno a la vivienda. Así, el 34,2% se encuentra con problemas de superficie insuficiente (<20 m² por persona), el 19% con goteras y humedades, el 14,9% ha experimentado en el periodo de un año el impago de la hipoteca o alquiler, y un 16,4% también se ha retrasado o dejado sin pagar facturas de gastos corrientes de la vivienda. La gran mayoría del colectivo de población de origen extranjero (69,4%) declara que destina más del 30% de los ingresos mensuales familiares a la vivienda. Como vemos, todos estos aspectos relacionados con las dimensiones de la exclusión residencial en las que se basa la tipología ETHOS.

Se puede esperar que la problemática de las personas extranjeras con respecto a la vivienda mejore según se va insertando en la sociedad. Aunque hay un aumento de la probabilidad de las alternativas de propiedad cuanto mayor es el período de residencia del inmigrante (Colom y Molés, 2017), la trayectoria residencial no siempre sigue una progresión ascendente y está condicionada por la disponibilidad de recursos económicos, establecimiento de redes sociales, situación administrativa, capacidad de endeudamiento, etc.

¿Se pueden explicar las cifras que hemos presentado a lo largo del capítulo atendiendo simplemente a las dificultades económicas y de vivienda? Diversos autores (Cabrera y Malgesini, 2003; Morales, Rosario y Vázquez, 2004; Navarro-Lashayas, 2016) han señalado otros factores a tener en cuenta:

- **Familiares:** Las redes migratorias ayudan a explicar parte de los flujos migratorios, pero también resultan fundamentales para entender la integración de las personas al servir de apoyo, información, orientación y facilitación de la vida en el país de acogida. Sin embargo, hay muchas personas que migran solas, cuya familia se queda en el país de origen o que, estando en el país de llegada, no puede cumplir las funciones descritas por su situación de vulnerabilidad.
- **Apoyo social:** Más allá de la familia, las personas migrantes pueden disponer a su alrededor de personas que les pueden servir de apoyo emocional, económico, informacional, etc. Se trata de un apoyo muy importante, sobre todo en las primeras etapas de la migración. Las investigaciones sobre apoyo social en personas migrantes muestran que la red no suele ser muy amplia, y generalmente está circunscrita a otras personas migrantes con poca capacidad de incidir en las condiciones materiales de vida (Ramírez, García y Marín, 2002). En el caso de las personas migrantes sin hogar, esa debilidad de las redes sociales es aún mayor, siendo en ocasiones los profesionales de los recursos, su único apoyo (Navarro-Lashayas, 2018). Las redes también ayudan a explicar

las enormes diferencias que se observan en la composición étnica de las personas migrantes sin hogar, con escasa presencia de comunidades como la de personas procedentes de Europa del Este, Latinoamérica y Asia.

- Jurídico - Administrativo: Existe un debate sobre si la posesión del permiso de trabajo y residencia es el factor determinante para llevar a la exclusión extrema. En cualquier caso, los datos muestran la elevada proporción de personas en situación irregular en la calle (Navarro-Lashayas, 2018) y les coloca en desventaja respecto del resto de ciudadanos para poder salir de situaciones similares de desigualdad social y económica.
- Laborales: España tiene un modelo migratorio con un fuerte componente laboral. Inmigración y mercado de trabajo van de la mano. Los menores niveles de ocupación de la población de origen extranjero no solo se asocian a mayores tasas de desempleo en este colectivo, sino que vienen acompañados de una peor posición comparada en la dimensión asociada a la calidad del empleo. El resultado de estas grandes diferencias en la posición dentro del mercado de trabajo y el sistema productivo es la fuerte diferencia observada en la retribución mensual ordinaria de la población ocupada.

Es la transformación de la vivienda en un hogar lo que la convierte en un factor de integración fundamental (Cortes, 2000). Partiendo de esta visión, la exclusión residencial es una situación más amplia y difícilmente perceptible que la mera falta de vivienda; es en el uso de la vivienda donde se define una parte importante del proceso exclusógeno, esto es, son las condiciones que articulan la construcción social de las necesidades de alojamiento no cumplidas de forma adecuada, las que provocan una situación de exclusión residencial. Es por ello que quizá hace ya 20 años, en el informe que FEANTSA pidió a España sobre las personas migrantes sin hogar, los autores (Cabrera y Malgesini, 2003) afirmaran que *“en la vivienda se resume y expresa la situación social que vive el inmigrante. En las condiciones que reúna su alojamiento se plasma: su estatuto jurídico y legal, su continuidad y precariedad laboral, sus relaciones sociales, en suma, la mayor o menor estabilidad alcanzada por su proyecto migratorio”*.

Desde las teorías sobre integración de población migrante se habla de asimilación segmentada (Portes y Rumbaut, 2006) para explicar que las personas migrantes no siguen un proceso lineal a la hora de incorporarse al destino, sino que su inclusión depende del sistema de la estratificación de la sociedad anfitriona y de las características del grupo, cuya combinación tendrá como resultado diferentes estrategias. De ahí que se obtengan diversos resultados entre los diferentes colectivos.

Nos podemos preguntar si también se está dando un proceso parecido cuando analizamos la evolución de las personas migrantes sin hogar en Euskadi en estos últimos 20 años. Esto es, que estemos asistiendo a lo que podríamos denominar como “exclusión segmentada”, con grupos poblacionales dentro de las personas migrantes, con una

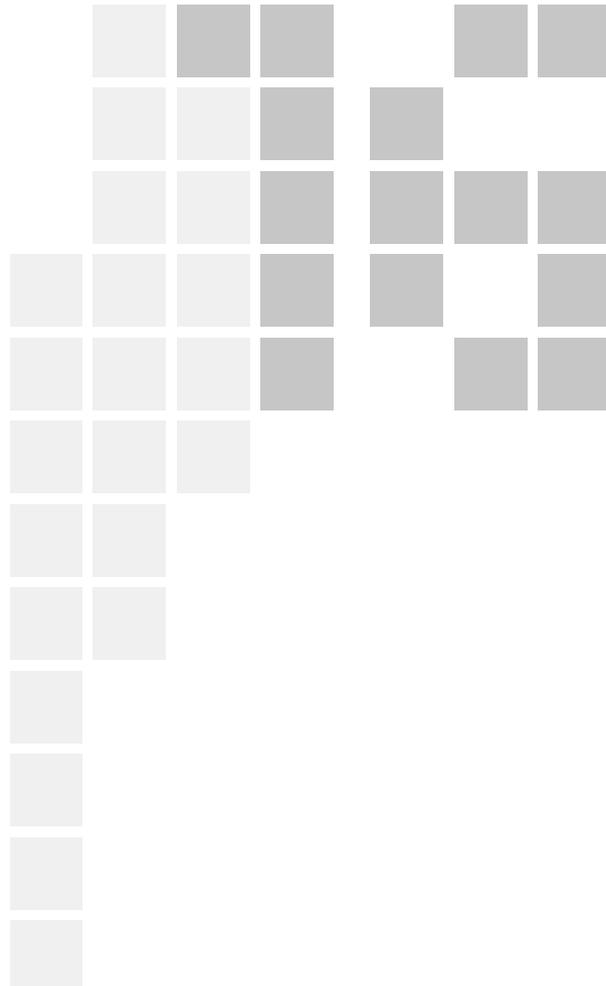
inserción muy precaria en la provisión de un alojamiento a partir de variables como la edad, procedencia, paso por centro de menores, redes de apoyo disponibles, situación administrativa, problemáticas personales, formación e ingresos económicos; creando nichos nuevos de exclusión a los ya existentes previamente, e incorporando colectivos distintos mientras otros parecen no compartir los mismos problemas.

Bibliografía

- Avramov, Dragana (1996). *The Invisible Hand of the Housing Market: A Study of Effects of Changes in the Housing Market on Homelessness in the European Union*. Bruselas: FEANTSA.
- Baptista, Isabel, Benjaminsen, Lars, Busch-Geertsema, Volker, Pleace, Nicholas y Striano, Mauro (2016). *Asylum seekers, refugees and homelessness. The humanitarian crisis and the homelessness sector in Europe*. Bruselas: FEANTSA.
- Cabrera, Pedro, Malgesini, Gabriela (2003). *Inmigrantes y sinhogarismo en España; Informe Nacional 2001-2002*. Bruselas: FEANTSA.
- Colom, Andrés y Molés Machi (2017). Homeownership and living conditions of the immigrant population in Spain: differences and similarities among immigrant groups. *Housing, Theory and Society*, 34(4), 477-504.
- Cortés, Luis (2000). La vivienda como factor de exclusión en la ciudad. *Documentación Social* 119, 295-312.
- Edgar, Bill, Doherty, Joe y Meert, Henk (2009). *European review of statistics on homelessness in Europe*. Bruselas. FEANTSA.
- Fitzpatrick, Suzanne (2000) *young homeless people*. New York: St. Martin's Press.
- FEANTSA (2002). *Immigration and homelessness in the European Union. Análisis and overview of the impact of immigration on homeless services in the European Union*. Bruselas. FEANTSA.
- Instituto Nacional de Estadística (2005, 2012, 2022). *Encuesta a las personas sin hogar (EPSH)*. Madrid. Instituto Nacional de Estadística.
- Instituto Nacional de Estadística (2006, 2012, 2022). *Encuesta a las personas sin hogar (Centros)*. Madrid. Instituto Nacional de Estadística.

- Layna, Nerea, Gandarias-Goikoetxea, Itziar y Navarro-Lashayas, Miguel Angel (2020). Atrapadas en una espiral de precariedad y exclusión: trayectorias de mujeres inmigrantes en programas residenciales para mujeres con menores a cargo. *Zerbitzuan* (72), 19-33.
- Matulič-Domadzič, Virginia, Munté-Pascual, Ariadna, De Vicente-Zueras, Irene, y León-Jiménez, Susana (2020). "Life starts for me again." the social impact of psychology on programs for homeless people: solidarity networks for the effectiveness of interventions. *Frontiers in Psychology*, 10, 3069.
- Mayock, Paula, Sheridan, Sarah, Parker, Sarah (2012). Migrant women and homelessness: the role of genderbased violence. *The Role of Gender-based Violence. European Journal of Homelessness Journal*, 6(1), 59-82.
- Moreno, Gorka (2009). Características y tipologías de las personas sin hogar en Bizkaia. Hacia un enfoque complejo de la realidad del sinhogarismo. *Zerbitzuan* (46), 35-44.
- Moreno, Gorka y Fernández, Iraide (2020). Sinhogarismo y jóvenes extranjeros en Bilbao: La atención en un contexto de desbordamiento múltiple y secuencial de los recursos. *Zerbitzuan* 70, 61-70.
- Morales, Susana, Rosario, María, y Tezanos, Susana (2004). Los inmigrantes sin hogar en España: un caso extremo de exclusión social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 55, 45-64.
- Navarro-Lashayas, Miguel Angel (2016). El factor diferencial de la migración en las personas sin hogar. *Migraciones*, 39, 67-95.
- Navarro-Lashayas, Miguel Angel (2018). *Relatos de la calle: Testimonios de migrantes sin hogar*. Madrid: Irredentos libros.
- Nogueira, Julia y Zalakain, Joseba (2015). *La discriminación múltiple de las mujeres inmigrantes trabajadoras en servicios domésticos y de cuidado en la Comunidad Autónoma de Euskadi*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde. Instituto Vasco de la Mujer.
- Sánchez, Maria Rosario y Tezanos, Susana (2004): Los inmigrantes 'sin hogar' en España: un caso extremo de exclusión social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 55, 45-64.
- Portes, Alejandro y Rumbaut, Rubén (2006). *Immigrant in America. A portrait*. California: University of California.

- Ramírez, Manuel, García, Manuel y Marín, María (2002). La elección de fuentes de apoyo social entre inmigrantes. *Psicothema*, 14(2), 369-374.
- Sarasa, Sebastián y Sales, Albert (2009). *Una propuesta de análisis de la exclusión social a lo largo del ciclo vital*. La situación social en España III. Programa de Políticas Públicas y Sociales UPF, Fundación F. Largo Caballero, Biblioteca Nueva.
- SIIS. Centro de Documentación y Estudios (2012-2022). *Estudio sobre la situación de las personas en situación de exclusión residencial grave en la CAPV*. Donostia-San Sebastián, SIIS Centro de Documentación y Estudios.
- Shershneva, Julia y Fouassier Zamalloa, Maite (2022). *Tendencias y retos en la integración de la población inmigrante en Euskadi, Análisis de la encuesta de la población inmigrante extranjera en la CAE (EPIE 2018)*, Bilbao: Ikuspegi.
- Vázquez, José Juan, Panadero, Sonia y García-Perez, Carmelo (2020). Immigrant women living homeless in Madrid (Spain). *American Journal of Orthopsychiatry*, 90(5), 633-643.



Participar para transformar: un proceso que continúa abierto

Soraia Chacón Ramos
Naiara Vink Larruskain
Nerea Layna Allue
Harresiak Apurtuz

Introducción

La institucionalización de Harresiak Apurtuz, coordinadora de ONG de Euskadi de apoyo a inmigrantes, se produce hace más de 25 años, en 1997, fruto de una necesidad manifiesta de trabajo colaborativo. Ubicada en el Tercer Sector Social de Euskadi dentro del ámbito de las migraciones, se consolida como la única red con ámbito autonómico del mismo.

Atendiendo y entendiendo la sociedad como un lugar en el que habitamos a lo largo de la vida, el enfoque fundamental de la red se basa en la persona. Esto es, no podemos aislar un aspecto en concreto como puede ser el origen, la edad o la condición sexual respecto al resto de variables que se cruzan e interactúan y, en definitiva, marcan la calidad de vida de las personas y el acceso en plenitud a los derechos fundamentales. Esta premisa nos sitúa en un escenario estratégico para articular el trabajo de incidencia y participación desde una perspectiva interseccional, multisectorial y con un sentido flexible y amplio de la diversidad. Nos permite enfocar una cultura de trabajo abierta, promover y participar en alianzas y tejer una cohesión social que impacte de lleno en la transformación social.

En los epígrafes que siguen, y antes de abordar el contexto, consideramos prioritario generar un marco que pueda explicar desde qué enfoques trabaja hoy la Coordinadora atendiendo a los aprendizajes que, en clave de participación, ha ido obteniendo con el paso de los años.

Puntos de vista compartidos

Consolidar la participación y la incidencia del Tercer Sector vinculado con las migraciones en la construcción de una Euskadi abierta, equitativa, inclusiva, justa, plural, intercultural, participativa y solidaria es la visión fundamental de Harresiak Apurtuz. Una visión que se complementa con un objetivo estratégico: revitalizar un sector en constante cambio y afianzar con firmeza nuestra apuesta por el trabajo en red, la cohesión y el compromiso social para continuar fomentando los puentes que faciliten la participación del sector en todos los ámbitos de la vida pública.

Los valores compartidos entre las entidades, más de sesenta, que forman parte de la red son claros: creemos en la apertura, la equidad, la inclusión, la justicia social, la pluralidad, la interculturalidad, la participación y la solidaridad. Además de los objetivos de incidencia política y social, forma parte de la propia definición de red la idea de trabajar en torno al fortalecimiento asociativo. En este sentido, la apuesta por una orientación transformadora y la promoción de la participación de su base social representan un valor añadido para Harresiak Apurtuz, también a nivel de gestión interna, con una mirada que lo impregna todo: trabajo participado, la creación colectiva y el reconocimiento mutuo.

Agenda 2030: un marco de trabajo

La apuesta impulsada desde Gobierno vasco en 2022 con el Programa Vasco de Prioridades de la Agenda 2030 y con la creación del Foro Multiagente para la Transición Social y la Agenda 2030 nos dota de un marco muy oportuno para comenzar a situar a escala local y global el trabajo que llevamos realizando más de veinticinco años. Además, nos proporciona un ecosistema de relaciones multisectoriales que nos dota de una mirada más amplia, una mirada de país desde la que trabajar por la transformación social. Apostamos por acompañar este espacio y actualmente participamos en él como una de las representantes del Tercer Sector de Euskadi en el marco de Sareen Sarea. Fruto de este Programa, Harresiak Apurtuz consolida el trabajo y la reflexión en torno los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Elementos transversales que garantizan la participación

A lo largo de todos estos años, hoy podemos señalar que para Harresiak Apurtuz, aun habiendo transitado por múltiples y diversos momentos y realidades, hemos podido identificar una serie de elementos transversales y rectores de nuestras acciones que nos acompañan en todas nuestros enfoques y actividades: la diversidad, como elemento amplio y flexible con la persona en el centro, el feminismo, como principio desde el que construimos nuestro propósito de transformación social y las alianzas, como clave y herramienta de todos los procesos a todos los niveles (intersectorial, multisectorial y colaboración público-social).

Mirada feminista e interseccional

Como Coordinadora, consideramos que el enfoque de género y la perspectiva feminista es el marco central desde el cual interpretar, accionar y conocer el mundo, por lo que todas las acciones, proyectos y actividades tienen, inevitablemente, impregnada esta perspectiva. Por eso, tal y como nos enseña la teoría feminista más clásica, hablar de manera neutra de liderazgo de equipos, de espacios de participación y de debate y de toma de decisiones trascendentes, es hablar de espacios, dinámicas de relación y estructuras muy masculinizadas y androcéntricas; es decir, espacios diseñados por hombres para hombres, donde las mujeres no se han visto históricamente representadas y legitimadas a participar.

Existe una necesidad manifiesta que reivindica la generación de espacios de este tipo, inexistentes en nuestras vidas profesionales, que respondan a un enfoque no parcelado; esto es, concebir espacios transformadores con cualidades feministas: seguros, formados por mujeres, horizontales, de escucha activa y de puesta en valor de nuestros relatos.

Esta mirada, necesaria, debe desplegarse hasta llegar a la perspectiva interseccional que nos permita articular relatos y acciones teniendo muy en cuentas las escalas de privilegios y las desigualdades que interseccionan en una persona, más allá del género y del origen. Inevitablemente esto representa un cambio de paradigma que pasa por revisarnos, incluso en nuestras propias actitudes y discursos, que necesariamente debe ser entendido como un proceso a medio plazo.

Contexto

La razón fundamental del texto que nos ocupa se fundamenta en el análisis y profundización del fenómeno de las migraciones, con especial atención a los últimos veinte años en Euskadi. La contribución que aquí realizaremos está conectada con la

experiencia de Harresiak Apurtuz a lo largo de su más de veinticinco años de actividad en clave de asociacionismo y participación.

Quienes desde el comienzo del trabajo de la Coordinadora hemos estado al frente de la misma, y quienes más tarde nos hemos ido incorporando a este proyecto, valoramos los avances que se han ido dando desde las organizaciones sociales, movimientos ciudadanos, sociedad, instituciones públicas y otros agentes para incorporar una mirada que permite entender, enfocar y gestionar las migraciones, diversas de facto, desde lo colectivo. Y, por tanto, amplificar las posibilidades de participación y el modo de participar. Entendemos, y es importante este matiz, la transformación social, fin último y motivo de existencia de nuestra red, en clave de proceso. Esto significa que, aun reconociendo lo anterior, no debemos invisibilizar las desigualdades estructurales que existen y que afectan a la dignidad y a los derechos más básicos de algunas personas. El camino es largo en la influencia que podamos tener en el desarrollo de políticas públicas inclusivas, pero el trabajo ya realizado y, en consecuencia, las diferentes modificaciones que se han ido generando en el marco legislativo que afectan de lleno a las personas migradas han significado importantes cambios estructurales.

En el año 2006, como consecuencia de la llamada “crisis de los cayucos” y tras la llegada de migrantes a las costas de las Islas Canarias, el gobierno empieza a responder a ese incremento de la llegada de migrantes y activa una política migratoria que rompe con muchas de las lógicas anteriores, basadas *“en consideraciones laborales y sociales, en las que la seguridad adquiere un papel muy relevante. Esta política se ha configurado como una política de estado que se ha mantenido desde entonces a pesar de los cambios de gobierno”* (Calvillo Cisneros; Calatrava García, 2021).

En este sentido, y a lo largo de todos estos años, las personas migrantes han tenido una circunstancia que ha limitado su condición de ciudadanía y, en consecuencia, las posibilidades de participar de una vida plena allá donde desean desarrollar sus proyectos de vida: la Ley de Extranjería. Una Ley, que nace puramente restrictiva y persecutoria, que durante décadas ha arrastrado a los márgenes a personas en situación administrativa irregular incapacitándolas para convivir en igualdad. Las modificaciones que se han ido realizando, no exentas de debate y de un trabajo de incidencia incansable del sector social, han permitido que se flexibilizaran algunos de los requisitos de regularización. Hasta la actualidad, debemos destacar la tramitación de la Iniciativa Legislativa Popular que hace unas semanas se ha aprobado y que apuesta por la regularización de las personas migrantes que viven y trabajan en el país.

Pero más allá de cuestiones concretas, debemos abordar un problema que es de fondo. No existe todavía en los imaginarios colectivos esa idea que debiera ser andén de salida: que migrar es un derecho. El Salto publicaba en 2020 un reportaje que abordaba, precisamente, los treinta y cinco años de existencia de la Ley. En él, la catedrática de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Margarita Martínez Escamilla aseguraba que:

“los millones de personas en movimiento son la prueba fehaciente de que existe un derecho a migrar, con independencia de su reconocimiento jurídico. Este derecho —como recuerda el filósofo del Derecho Luigi Ferrajoli— era un derecho básico defendido con pasión por la tradición filosófica occidental, cuando nos servía a nosotros para expandirnos por nuevos territorios. Un derecho que ahora reprimimos ferozmente” (El Salto, 2020).

Por otro lado, a nivel autonómico, se han realizado esfuerzos que llegan hasta nuestros días y que han ido tejiendo políticas públicas más diversas e inclusivas y que tuvo, hace algo más de una década, un momento de catarsis: una paulatina identificación de las migraciones como un fenómeno ya presente en esta sociedad. Ese cambio de mirada, progresivo y no al margen de debates y retrocesos, ha permitido algo que desde Harresiak Apurtuz consideramos clave: un paulatino cambio del término de “sensibilización” que hablaba de conceptos tales como “sociedad de acogida” o “procesos de inserción” que situaba una gran parte de la responsabilidad en las personas migradas favoreciendo una nítida brecha entre “ellos” y “nosotros”, incluso así en masculino, hacia el concepto de “transformación social”, muy plegado a la idea de cohesión social, de las personas, de la inclusión y de la interseccionalidad y que empieza a comprender que lo colectivo es responsabilidad de todas las personas.

Continua, aun así, una falta de coherencia en algunas políticas públicas que hacen confrontar a esa idea colectiva de la que hablábamos antes, que se vislumbra en algunas de sus acciones, pero que se atenúa en la práctica. En este sentido, y a nivel municipal, debemos mencionar el resto de Leyes que reconocen derechos, pero que imponen temporalidad en su disfrute: años de padrón para el acceso a las garantías sociales. Un ejemplo transparente que limita la participación de quien no tiene padrón.

¿Qué entendemos por participación?

Participar es poder influir en las decisiones de las cosas que importan. Participar es aportar y visibilizarse. Es que todas las personas puedan estar involucradas en espacios de gobernanza. Cabría preguntarse ahora, más allá de las barreras legales anteriormente mencionadas, qué otras vinculadas con las sociales y grupales existen para desplegar la participación.

A lo largo de todos estos años de vida de Harresiak Apurtuz, y a través de sus espacios de participación y escucha a personas migradas y entidades sociales, sabemos que la participación en igualdad depende, en buena parte, de reconocer a las personas migradas como sujetos de derecho y de entender que en todas las personas interseccionan diferentes variables que, en muchas ocasiones, trascienden del origen. Además, cuestiones como la desconfianza, el sentimiento de utilización, la

dificultad con el idioma, la situación de las familias monomarentales, las cargas de los procesos migratorios, las diferentes violencias sufridas...dificulta en mayor medida la participación.

En 2014 se inició un proceso de escucha y reflexión sobre la participación. Ya entonces, desde Harresiak Apurtuz se concluyó que para poder fomentar la participación desde el sector y desde las entidades sociales era importante favorecer la construcción de la dimensión comunitaria. Poco a poco, con el trabajo colectivo de las entidades sociales, las redes y las propias personas migrantes, el camino hacia la participación de otros espacios de conocimiento y (re)conocimiento se está dando, sin llegar aún a una meta, entendiendo que el proceso no es lineal y ascendente. Es un camino complicado que implica cambios no sólo en el entorno sino en las propias personas y entidades que lo promueven.

El valor de una red

Si algo puede aportar a este Monográfico la experiencia de Harresiak Apurtuz es precisamente su condición de red, no siempre fácil de explicar. En nuestro papel como agentes de cambio social, hay dos elementos que nos afianzan como tal y dentro de los cuales nos reconocemos y desplegamos nuestra misión: la Ley 6/2016, de 12 de mayo, del Tercer Sector Social de Euskadi y la Estrategia de Promoción del Tercer Sector Social de Euskadi. Por un lado, la Ley del Tercer Sector Social nos dota de un marco que garantiza el papel del sector y permite su reconocimiento. Del mismo modo, recoge en su haber la Estrategia de Promoción del Tercer Sector de Euskadi. La EPTSSE recoge una serie de medidas que se agrupan en torno a seis objetivos: el desarrollo de estrategias de promoción e impulso del diálogo civil y la transversalización, la cooperación público- social, la colaboración del sector público con el Tercer Sector Social a través de la acción de fomento / fortalecimiento, la colaboración con otros agentes, la identidad, estructuración y reconocimiento del sector y la I+D+I social.

El Observatorio del Tercer Sector Social vasco como guía

Algo que avala el trabajo del sector es el empeño del Observatorio del tercer Sector Social vasco por visibilizar el aporte que legitima que, por ejemplo, Harresiak Apurtuz pueda estar ahora escribiendo este texto. Por tanto, es importante una aproximación cuantitativa al Barómetro 2023 desarrollado por el Observatorio del tercer Sector de Euskadi que estima que este está formado por 4.259 organizaciones (2.395 en Bizkaia, 1.231 en Gipuzkoa y 633 en Araba) lo que supone una tasa de 1,94 organizaciones por cada 1.000 habitantes de Euskadi. Estas organizaciones cuentan con aproximadamente 45.624 personas empleadas y canalizan la participación social de 168.291

personas voluntarias. En 2022 gestionaron un volumen económico de 2.045 millones de euros, equivalente al 2,4 % del PIB vasco (OTS, 2023).

Resulta pertinente detenerse en el apartado vinculado a los retos futuros, en clave de participación, que como sector nos esperan y que ya aborda el Barómetro mencionado: una de cada cinco organizaciones destaca el reto de seguir apostando por el fortalecimiento de las relaciones tanto internas como externas.

“En relación con las primeras, avanzar en los procesos de estructuración del TSSE sigue siendo un horizonte fundamental, afianzando la posición de las redes, por un lado, y vertebrando a cada vez más organizaciones en esas redes. También se apuesta por generar espacios de colaboración y cooperación entre organizaciones, en los que compartir aprendizajes, generar alianzas e incluso emprender proyectos colaborativos. En lo que se refiere a las relaciones externas, avanzar en los modelos de relación con otros agentes sociales para generar alianzas sigue siendo un reto importante. Para ello, parece 30 Barómetro 2023 del Tercer Sector Social de Euskadi fundamental afianzar el posicionamiento social del TSSE, como agente social y como interlocutor fundamental, tanto con la administración pública como con otros agentes” (OVTSSSE, 2023)

Participación en Harresiak Apurtuz

El Tercer Sector de Euskadi cuenta con un tejido asociativo atomizado y con una diversidad interna extraordinaria, siendo las más numerosas pequeñas y medianas entidades (PYMAS) y las menos, grandes entidades. La diversidad marca actualmente la composición de nuestra sociedad dándose el caso tal de reunirse en una misma persona diferentes características referidas a varios ámbitos.

Diversidad relacional: otra forma de concebir la participación

La consciencia por parte de las entidades sociales de este “mapa natural” como eje de la diversidad, promueve y facilita un modelo de relación ente las propias entidades que sigue trabajando en ámbito sectorial pero que sitúa en el centro la interseccionalidad. En este sentido, Harresiak Apurtuz considera una evolución en su concepción de fortalecimiento asociativo y asocia el fortalecimiento de las entidades sociales no solo al trabajo con las entidades del ámbito de las migraciones, sino también a la promoción y la generación de redes nodulares con entidades de otros ámbitos. Todo ello con el claro objetivo de impactar en la construcción de una sociedad inclusiva, diversa e igualitaria. Atendiendo a este objetivo, Harresiak Apurtuz identifica tres figuras estrechamente asociadas a los modelos de participación relacional: entidades miembros, entidades colaboradoras y entidades aliadas.

Toda esta mirada contiene un enorme recorrido de años de historia y experiencias en la participación y asociacionismo migrante que, integrando errores y aciertos, nos ha permitido llegar a ella. En el caso de las entidades miembro, contamos con las entidades asociadas a la Coordinadora y por cuya naturaleza diferenciamos las entidades de apoyo a inmigrantes y las entidades de inmigrantes. Ambas entidades cuentan con un aporte diferencial y complementario y comparten una clara vocación de transformación social. En relación a las entidades colaboradoras, nos referimos a aquellas que, aun no siendo miembro de la Coordinadora, participan de forma activa en alguna de las acciones y/o actividades de la misma. Por último, las entidades aliadas son las facilitadoras de acciones lideradas por Harresiak Apurtuz. Pueden ser entidades y/o redes de otros ámbitos que compartan un objetivo común o se unan de forma temporal para llevar a cabo una acción.

Participación en espacios de gobernanza

Entendiendo la convivencia en su sentido más amplio y participando Harresiak Apurtuz en el espacio que ofrece Sareen Sarea, red que aglutina a diferentes agentes sociales que trabajan en el ámbito del Tercer Sector Social, valoramos como enormemente enriquecedora la implicación de otras redes, entidades o personas que, sin formar parte de manera específica del ámbito de las migraciones, sí comparten con nosotras y nosotros el principio de convivencia en igualdad y diversidad que debiera accionarse en cualquier sociedad moderna y democrática. Al fin y al cabo, encontrar espacios comunes con otros agentes de conocimiento mutuo y atender al carácter normalizado, positivo y estable que representa la inmigración, resulta determinante en la búsqueda de una convivencia real y efectiva y en el ejercicio de una ciudadanía plena donde todas y cada una de las personas seamos iguales y convivamos en paz.

El cuidado de equipos profesionales

Las entidades sociales que forman parte de Harresiak Apurtuz y la capacidad de la Coordinadora de multiplicar la participación de otras organizaciones que no forman parte de la misma, tal y como acabamos de ver, implementando una metodología de participación abierta, flexible y colaborativa, aportan a la red un importante capital informativo que, en ocasiones, trasciende de sus trabajos de intervención y de los públicos a los que se dirigen.

En este sentido, ha emergido una cuestión que se ha vuelto fundamental en la visión estructural del trabajo de la red y que tiene que ver con la cultura de los cuidados: el impacto psicosocial en los equipos profesionales que acompañan en los itinerarios de intervención. La frustración, impotencia o la rabia son emociones repetidas que surgen en el marco de las comisiones de trabajo de Harresiak Apurtuz gracias a un clima de confianza que se ha ido construyendo de manera conjunta. El equipo técnico

recoge estas cuestiones y las dota de marco para poder interpretarlas. Así, se constata la necesidad de recoger y dotar de valor al relato de los/as profesionales para poder visibilizar la necesidad de generar dinámicas y políticas públicas que garanticen estrategias de cuidado colectivo y autocuidado de las personas que acompañan a los colectivos más vulnerabilizados.

Creemos oportuna la visibilización de esta cuestión en la medida en la que marca o determina, y mucho, sus cotidianidades profesionales y la participación en espacios, como los desplegados en nuestra red. Imprescindible hacer mención a la pandemia de la Covid19 como un elemento de catarsis en lo social, en general, y en el despliegue de otras miradas y enfoques de trabajo en Harresiak Apurtuz, específicamente.

La Covid19 como elemento catalizador

La pandemia del Covid19 generó, efectivamente, cambios sistémicos en el Tercer Sector Social de Euskadi que obviamente han repercutido en Harresiak Apurtuz. Se han eliminado patrones culturales más individualistas a nivel asociativo ampliando la mirada y promoviendo alianzas muy diversas; hemos generado una metodología permanente de escucha tanto del tejido social como de la realidad social, política y económica y adaptado nuestros procesos a la misma.

De los aprendizajes obtenidos, destacamos la capacidad extraordinaria de resiliencia, la cultura organizativa comprometida sobre la que accionamos y la gestión del conocimiento como herramienta fundamental para incrementar el impacto social. En este contexto, Harresiak Apurtuz da un paso al frente y se presenta como una red con principios feministas que apuesta por una estrategia de incidencia política *insight* basada en la participación, el diálogo civil y la colaboración público-social. Además, intensifica su papel como agente generador de cambio social ocupando espacios de liderazgo claves, tanto en la vertebración del Tercer Sector Social como en diferentes espacios del diálogo civil a nivel foral y autonómico.

Conclusiones

A lo largo del texto se han abordado los diferentes retos a los que se han ido dando respuesta, entendiendo que trabajamos en un sector con realidades sociales cambiantes y que esto, además, no debiera representar algo negativo. Eso sí, implica accionar desde miradas y enfoques distintos, utilizando lenguajes diferentes, resignificando conceptos y acercándonos a lugares a los que históricamente nunca nos habíamos aproximado. Insistimos en la necesidad, fruto de nuestra experiencia, de trabajar en clave de procesos y aceptando la no linealidad de los caminos que transitamos en los cuales, probablemente, habitarán retos que ni siquiera hoy imaginamos.

Por todo lo anteriormente expuesto, con todas las dudas y certezas con las que convivimos, creemos imprescindible una reubicación del propio sector donde, por ese camino, iremos descubriendo nuevas formas y maneras de relacionarnos y participar. Hacerlo con otros agentes y con lenguajes compartidos es una tarea que se ha convertido ya en inaplazable, más allá de nuestros deseos o resistencias.

Nos encontramos siempre en transformación y el momento actual no va a ser menos. Introducir variables en nuestros relatos que favorezcan una participación real y efectiva de todas las personas resulta interesante como ejercicio de realidad. Asumir que elementos que siempre se han considerado de escaso valor o que se han situado en el espacio privado deben trascender para accionar desde lugares diferentes. La pandemia nos ha dado un empujón. La salud mental, la soledad no deseada, las necesidades afectivas de las personas, su autonomía...son cuestiones que se deben situar en el centro del debate público, y también en el eje de los discursos y relatos internos. No es posible participar de una única manera, como si el concepto de participación fuera uno, único y universal. Moldearnos en este sentido puede generar resultados diferentes.

Por otro lado, consideramos que en estos años de participación política se han logrado infinidad de avances. Entre ellos, el reconocimiento del sector social vinculado con las migraciones como un ámbito estratégico y que nos define como sociedad. Así, a medida que se ha ganado en participación, se ha ido aumentando la competencia respecto a otros ámbitos que, históricamente, han tenido garantizado ese reconocimiento desde hace ya muchas décadas (empresas, sindicatos...) en clave de reparto de recursos y de ocupación de espacios de liderazgo. Creemos que este debate también debe ponerse sobre la mesa porque complejiza el entramado relacional y de participación.

Para finalizar, aterrizamos en este último párrafo la esencia misma que hace más de veinticinco años forzó que un grupo de personas activara la red que hoy es Harresiak Apurtuz. En este sentido, y más allá de ideas, enfoques y reflexiones más teóricas, conviene recordar los porqués más primigenios. Las migraciones han existido siempre en la historia, representan un fenómeno tan antiguo como la humanidad misma y, en la actualidad, continúan desarrollándose. Son millones las personas que huyen de la pobreza, de situaciones de conflicto o guerra, entre otras, para intentar llegar a un lugar próspero donde labrarse un futuro. Las personas migrantes encarnan una realidad rica, estable y positiva y que nuestra comunidad no es ajena a ella. Euskadi, de facto diversa, tiene que encontrar en esa diversidad el paradigma de sociedad igualitaria, justa y libre que debiera ser el motor que la accione. Una última idea. Más allá de factores económicos o políticos hay algo por encima de todo que debiera prevalecer: el derecho a migrar.

Bibliografía

Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos (217 [III] A). París.

Calvillo Cisneros, José M., Calatrava García, Adolfo (2021). Los dilemas de la política migratoria española 2016-2019: un análisis desde el enfoque de la seguridad nacional. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 6 (2), 49-69.

Gobierno Vasco (2018). Estrategia de Promoción del Tercer Sector Social de Euskadi. Recuperado en:
https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_departamental/24_plandep_xileg/es_def/adjuntos/Estrategia%20promoci%C3%B3n%20tercer%20sector%20-%20Plan%20de%20la%20Legislatura%20CAST.pdf

Gobierno Vasco (2023). Programa Vasco de Prioridades de la Agenda 2030. Recuperado en:
https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/prioridades_agenda2030/es_def/adjuntos/CAST-Programa-prioridades.pdf

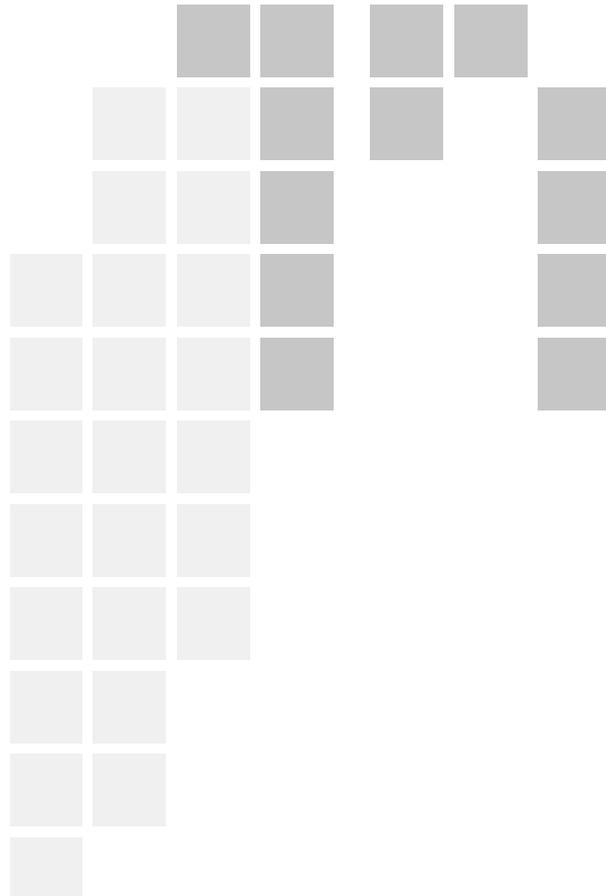
Ley 4 de 2000. *Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. 1 de febrero de 2000. D.O. No. 10, España.

Ley 6 de 2016. Sobre el Tercer Sector Social de Euskadi. 12 de mayo de 2016. D.O. No. 2096, CAPV.

Naciones Unidas (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado en:
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

Observatorio Vasco del Tercer Sector Social (2023). Barómetro del Tercer Sector Social de Euskadi. Recuperado en:
<https://www.siiis.net/documentos/ficha/593408.pdf>

Sainz, Pablo (2020). 35 años con leyes de Extranjería. *El Salto*.
<https://www.elsaltodiario.com/ley-de-extranjeria/35-anos-con-leyes-de-extranjeria>



Evolución de la mediación intercultural en Euskadi desde la experiencia de Biltzen

Diógenes Sabana Bisoko

Biltzen, Servicio Vasco de Integración y Convivencia intercultural

La aproximación a la evolución de la mediación intercultural en Euskadi puede hacerse desde múltiples y distintas perspectivas; sin embargo, es necesario apuntar desde el inicio que es imposible tratar todos los aspectos debido a la gran complejidad que encierra. En este artículo trataremos de hacer un breve análisis desde cuatro de esas múltiples perspectivas:

1. La profesionalización de la mediación intercultural,
2. La implantación y consolidación de los servicios y programas,
3. La formación especializada de la mediación intercultural,
4. Los contenidos de trabajo de la mediación intercultural.

Todos estos enfoques han tenido distintos desarrollos, pero se puede concluir que, en su conjunto, ofrecen un panorama poco halagüeño en cuanto a su formalización y especialización laboral se refiere.

Para hablar de la mediación intercultural siempre es necesario establecer un marco conceptual básico que permita unos consensos mínimos sobre una temática no exenta de polémicas relacionadas, por un lado, con las múltiples y

diferentes denominaciones (mediación intercultural, mediación comunitaria en contextos multiculturales, intermediación comunitaria etc.) y, por otro lado, con la falta de regulación o marco específico como lo tienen la mediación familiar¹, la mediación en asuntos civiles y mercantiles², y todo lo relacionado con la justicia restaurativa en Euskadi³.

Teniendo en cuenta la necesidad de dicho consenso conceptual mínimo sobre la mediación intercultural, ya en el año 2013⁴, desde Biltzen, Servicio Vasco de Integración y Convivencia intercultural, pusimos de manifiesto cuál era nuestra elección conceptual, así como los espacios prioritarios de trabajo y que en esta ocasión no vamos a reproducir.

Hoy en día, al igual que los primeros años de la década de los dos mil, uno de los mayores impulsores, estudiosos y práctico de la mediación intercultural era, y es, Carlos Giménez Romero, Universidad Autónoma de Madrid, cuya definición de la mediación intercultural ya aportábamos en el mencionado anuario de 2013. Igualmente, durante esas primeras etapas destacaron otras organizaciones como la Fundació Desenvolupament Comunitari, FDC, (Barcelona), al frente de la cual se encuentran personas destacadas como Genisa Prat⁵. Todas ellas, personas y programas que trataron de implantar la idea de que la mediación intercultural es un trabajo específico, de apoyo a otros profesionales en su relación con las personas inmigrantes y gitanas.

En el año 2004, coincidiendo con la creación de Biltzen, Servicio Vasco de Integración y Convivencia intercultural⁶, se inició a nivel social el debate en torno a la mediación intercultural en Euskadi; si bien, obviamente todos éramos conscientes de que no se trataba de una cuestión nueva, ya que había diferentes agentes sociales que venían trabajando la materia en su práctica cotidiana con personas inmigrantes y personas gitanas. La implantación de Biltzen acentuó el debate sobre la necesidad de establecer o no estos perfiles profesionales para insertarlos en los diferentes ámbitos de la sociedad y con la encomienda de trabajar sirviendo de puente entre las comunidades de personas inmigrantes y la sociedad vasca.

Coincidiendo con el aumento progresivo de la población inmigrante en Euskadi se apostó por un modelo de trabajo que permitiera la relación con las nuevas personas y comunidades de inmigrantes que llegaban a Euskadi. Esta llegada puso de manifiesto

1 Ley 1/2008, de 8 de febrero, de Mediación Familiar.

2 La Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

3 Estrategia Vasca de Justicia Restaurativa 2022-2025.

4 Sabana, Diógenes (2013). "Aproximación a la mediación intercultural en Euskadi" en Moreno, Gorka (ed.). *Inmigración e impacto de la crisis. Anuario de la inmigración en el País Vasco*. Servicio Editorial de la UPV/EHU.

5 Fundació Desenvolupament Comunitari. Disponible en: <https://www.fdc.cat/>

6 Gobierno Vasco (2003). I Plan Vasco de inmigración 2003-2005. Vitoria-Gasteiz.

la necesidad de una adecuación institucional que permitiera gestionar las dificultades de relación y comunicación. Diversos perfiles profesionales manifestaron su preocupación, desconocimiento y dificultades de comunicación lingüística con la población inmigrante que llegaba a Euskadi.

Lo anterior, unido a la elección y contratación de personas de origen extranjero como mediadoras interculturales en la primera fase de la creación de Biltzen, aceleró el debate social sobre la propia figura mediadora con este matiz de intercultural. Se cuestionaron las funciones, los límites de sus actuaciones y el nivel de eficacia del trabajo de estos perfiles profesionales.

En este contexto y bajo el paraguas del desarrollo del I Plan Vasco de Inmigración del Gobierno Vasco se inicia formalmente a través de Biltzen, entonces llamado, *centro coordinador de iniciativas comunitarias en mediación y educación intercultural*, el camino más formal de la mediación intercultural en Euskadi.

A este servicio se le encomienda, entre otras funciones, la formación, la sensibilización y de manera específica se señala que debe ser un servicio en el cual uno de sus ejes centrales de trabajo debía ser facilitar el encuentro entre las distintas comunidades presentes en Euskadi y generar espacios de relación de éstas con las administraciones vascas, permitiendo el conocimiento mutuo y tratando de que las relaciones de convivencia sean óptimas.

De este modo, entre otras funciones, al equipo de Biltzen se le asignó la tarea de apoyar el trabajo de los y las distintas profesionales del sector público en su trabajo cotidiano con las personas inmigrantes usuarias en el ámbito sanitario, educativo, laboral, policial etc., siendo la mediación intercultural una de las herramientas complementarias a la formación y la sensibilización. Así se empieza a desarrollar una labor eminentemente preventiva y transformadora de las relaciones y empoderando a los y las agentes en una sociedad que se veía cada vez más multicultural.

En este primer momento, la mediación intercultural en Euskadi se plantea desde la convicción de que los y las profesionales de la mediación debían ser principalmente personas procedentes de distintos orígenes nacionales, con una larga trayectoria y conocimiento de la sociedad vasca que les permita una relación fluida con las comunidades de su propia zona geográfica de origen y esta sociedad.

Esta elección marcará algunos aspectos de la evolución de los contenidos de trabajo, las funciones, los perfiles de las personas mediadoras interculturales en Euskadi. Cabe señalar que, incluso en los casos de los y las profesionales de Biltzen, formalmente su contratación fue como técnicos de intervención social y no como mediadores interculturales, lo cual no es una cuestión menor si hablamos de la profesionalización de la figura de la mediación intercultural en Euskadi.

Profesionalización de la mediación intercultural en Euskadi

Como ya hemos dicho, en este primer momento, en Euskadi y casi todo el Estado español⁷ se opta por que las personas seleccionadas y contratadas para trabajar como profesionales de la mediación intercultural sean procedentes de las comunidades de inmigrantes numéricamente más significativas y asentadas en Euskadi, y con una formación técnica lo más alta posible académicamente hablando y de cara al desarrollo de las tareas encomendadas. Así, la profesionalización de la mediación intercultural en Euskadi nace en un contexto en el que la formación especializada era escasa y la contratación de las personas también se hace desde la valoración de la experiencia personal y profesional, pero no tanto desde la especialización en la materia. Lo dicho, no implica minusvalorar la labor de estas personas, el aporte que sus experiencias vitales han hecho para la sociedad, ni implica que no tuvieran formación académica, sino simplemente que la especialización en mediación intercultural o simplemente en los procesos de mediación académicamente hablando era mejorable.

A partir de aquí, la profesionalización de la mediación intercultural fue evolucionando con cursos de especialización de diversa duración, ofrecidos por algunas entidades sociales y académicas, pero a lo largo de los años se ha ido diluyendo. No debemos olvidar que la profesionalización va íntimamente ligada a otros factores sociales, jurídicos y académicos que la mediación intercultural no ha encontrado, por hora, en Euskadi. La mediación intercultural ha quedado relegada al ámbito de lo informal y en el trabajo asociativo sin que de manera clara se hable de contratación de mediadoras interculturales, salvo en muy pocas excepciones y dependiendo de la financiación que a menudo carece de la estabilidad necesaria.

Como ya adelantábamos en las páginas precedentes, la mediación intercultural no ha conseguido ni el mínimo respaldo jurídico como lo han hecho otros tipos de mediaciones y servicios de mediación en Euskadi, como que suponen importantes avances para la gestión de la convivencia. La mediación intercultural no tiene ni reconocimiento ni valoración ni el prestigio que han adquirido las otras técnicas mediadoras.

La opción por contratar personas de origen extranjero o gitanas como mediadoras interculturales, a la hora de crear los primeros servicios de mediación intercultural en Euskadi, a nivel autonómico, local o de las asociaciones, generó debate, entre otras cuestiones, porque se abría un nuevo nicho laboral que parecía iba a favorecer más a personas procedentes de comunidades de inmigrantes o de ciertas minorías frente

⁷ Ayuntamiento de Madrid (2022). *El Servicio de Mediación Social Intercultural SEMSI* https://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/archives/aymadrid/0046.dir/aymadrid0046.pdf

a personas nacionales que, en principio, se consideraban académica y técnicamente mejor preparadas. A la aparente menor cualificación técnica de las personas inmigrantes llegadas a Euskadi conviene filtrarla con los problemas de convalidación y/o homologación de los títulos extranjeros, cuestión que, veinte años después, parece que tendrá un pequeño impulso con el traspaso de competencias entre los gobiernos español y vasco.

El cuestionamiento de la formación especializada de las personas que se han dedicado a la mediación intercultural en Euskadi ha sido uno de los temas de debate durante muchos años y sigue siéndolo; ahora bien, nunca se ha creado espacios abiertos y formales para dicho debate con una clara voluntad constructiva. Así las cosas, difícilmente podemos concluir que desde la perspectiva de la profesionalización la mediación intercultural haya tenido una evolución razonable y ajustada a la realidad.

En todo caso, hoy en día sería más difícil el cuestionamiento de ciertos perfiles profesionales para desarrollar labores de mediación intercultural, si nos acogemos a la posibilidad que brindan las medidas de *acciones positivas*⁸. En resumen, existen pocas posibilidades de profesionalización como mediadoras interculturales y una de las pocas opciones formativas (reglada), es la formación en mediación comunitaria, o la formación profesional en integración social.

Las personas que se dedican a la mediación intercultural en Euskadi llevan a cabo un trabajo preventivo que desarrollan en lo cotidiano, pero es necesario que la cuestión de su formación técnica y sus funciones sean resueltas. En general, se reconoce su trabajo en el marco de las propias “comunidades de origen” y su labor resulta útil para las administraciones públicas y para la sociedad en general en la medida en que son “refrentes” significativos y tienen reconocido cierto liderazgo.

Ignorar el trabajo comunitario que desarrolla la mediación intercultural en Euskadi supondría no reconocer la labor preventiva que encierra para la convivencia; se ha propiciado espacios de diálogo y encuentro entre profesionales, asociaciones y particulares, especialmente en situaciones de conflictividad con una “multiculturalidad significativa”⁹.

8 Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

9 Giménez Romero, Carlos (2019). *Teoría y Práctica de la Mediación Intercultural. Diversidad, conflicto y Comunidad*. Reus.

Implantación y consolidación de servicios de mediación intercultural

Como ya hemos dejado apuntado, gran parte de la labor que se puede considerar como mediación intercultural en Euskadi tiene su origen y desarrollo en las actuaciones de las organizaciones sociales, quienes seleccionan y contratan a personas originarias de ciertos orígenes o minorías; los contratan por su experiencia, trayectoria, capacidad técnica demostrada y su capacidad de trabajo y relación con las Administraciones.

Dichos programas, normalmente dependen de subvenciones públicas, por lo tanto, el nivel de precariedad en cuanto al mantenimiento de éstos es considerable.

A nivel autonómico, se mantiene el servicio Biltzen y se fueron creando diversos servicios municipales destinados a la convivencia y en pocas ocasiones establecidos de manera concreta para la mediación intercultural. Existe un análisis detallado de lo que son los servicios de la mediación en Euskadi¹⁰, y entre ellos, pocas opciones hay respecto a la mediación intercultural; si bien existen servicios de mediación comunitaria que abordan las cuestiones de la multiculturalidad y la convivencia en la diversidad.

Se han creado y mantenido pocos servicios especializados en mediación intercultural en Euskadi, y cuando se han creado su consolidación no ha sido posible, salvo en muy pocas ocasiones; entre otras cuestiones, de fondo está el debate de la creación de servicios especializados en contraposición a la atención en procesos y servicios “normalizados” para toda la población. Ciertamente es que, establecido de manera equilibrada, según necesidades concretas y con carácter temporal, no es incompatible la combinación del principio de normalización con la atención a la especificidad en la construcción de la convivencia en la diversidad.

En los principales ámbitos de trabajo de la mediación intercultural, el educativo, el comunitario, el sanitario etc. no han contratado a personas mediadoras o lo han hecho de manera puntal. En las asociaciones de personas migradas o gitanas, las personas contratadas como mediadoras interculturales han estado vinculadas a programas concretos que, como decimos, dependen de una financiación pública que, una vez agotada, conduce a la desaparición de los programas y, como consecuencia, esas personas a veces pasan a ser voluntarias desarrollando en las mismas organizaciones idénticas tareas por las que fueron remuneradas.

10 Ararteko (2019). *La praxis de la mediación en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Informe extraordinario.

La creación de servicios locales de mediación intercultural que tendrían entre sus cometidos la coordinación con Biltzen, ha sido muy limitada; por lo tanto, no se han cumplido las expectativas iniciales del año dos mil cuatro. De entre los servicios creados, pocos se han consolidado y en muchos casos la coordinación entre éstos y con Biltzen, es mejorable. Podría ser interesante y recomendable desarrollar protocolos de coordinación entre los distintos servicios de mediación intercultural existentes.

Formación especializada en mediación intercultural

En estos veinte años de la mediación intercultural en Euskadi no ha faltado el cuestionamiento sobre qué formación técnica inicial y especializada deben tener las personas que se dedican a la mediación intercultural. Ello se une al debate sobre si deben ser necesariamente personas de origen inmigrante o gitanas, qué funciones deben tener, etc.

También hemos dicho que, para la contratación de estas personas a nivel de formación técnica especializada, en los primeros años proliferaron los “cursillos” sobre mediación intercultural, pero se dieron pocas formaciones regladas de nivel superior en Euskadi, entre ellas, la formación de la Escuela Universitaria de Magisterio de Bilbao de la UPV/EHU, mediación social y educación intercultural, que en el año dos mil cuatro se inició con doscientos cuarenta horas, pasando a ser en los años posteriores reconocido como curso de postgrado.

Pocos cursos y titulaciones más se han dado o se dan en las universidades vascas respecto a la materia. No es una cuestión solo de Euskadi; a nivel de España tampoco los hay abundantes, los factores que han hecho que esto sea así son varios y no conocemos todos.

La falta de formación especializada y por tanto de la titulación académica en mediación intercultural, contrasta con la gran producción académica de artículos sobre la materia; no necesariamente en Euskadi, pero sí se constatan numerosos estudios y artículos sobre la materia, especialmente lo relacionado con los ámbitos de la salud y del educativo.

En cuanto a la formación en la materia, en Euskadi, especial mención merecen las experiencias de formación teórica y práctica de la mediación intercultural del Zulaibar

Arratiako Lanbide Ikastegia¹¹, que cuenta con la titulación de Técnico Superior en Integración social; titulación en la que, la mediación comunitaria tiene integrado un aspecto específico sobre el marco teórico y práctico de la mediación intercultural.

Asimismo, destaca el Diploma de Extensión Universitaria en Intervención social con la comunidad gitana, una iniciativa de la Universidad Pública de Navarra en colaboración con la Fundación Secretariado Gitano¹², el certificado de profesionalidad, formaciones en mediación intercultural de diversas universidades como la Universidad Nebrija, la Universidad Autónoma de Madrid, entre otras. En Euskadi, en la actualidad, se imparten pocos cursos sobre mediación intercultural, especialmente a nivel de formación académica formal.

Contenidos de trabajo de la mediación intercultural

Otra de las cuestiones relevantes de cara a entender la evolución de la mediación intercultural en Euskadi es analizar el contenido de trabajo, por ende las funciones propias de los profesionales.

En los primeros años de la mediación intercultural en Euskadi se puso el enfoque principalmente en la mediación lingüística, que permitía una comunicación fluida entre las partes; sin embargo, se fue constatando que la mera comunicación lingüística, gestionada con intérpretes mediante sistemas de traducción simultánea no resultaban suficientes para abordar determinadas situaciones a las que se enfrentaban y que hoy en día persisten. Las dificultades con las que se encontraban las y los profesionales respondían a otros elementos de “choque cultural” basados en códigos relacionales, con maneras de entender y vivir la vida.

Se puede afirmar que fue un acierto incluir la formación y la sensibilización entre las funciones de las personas mediadoras interculturales. La formación a otros profesionales sobre modelos de gestión de la diversidad cultural y de origen, los sistemas educativos en los países de origen, la incidencia de lo cultural y las estructuras sociales en origen en relación con la violencia de género, pautas educativas y familiares, claves y estrategias de relación con la policía, inmigración y salud etc., han permitido, de manera progresiva, la capacitación técnica de los y las profesionales de los distintos

11 Zulaibar Arratiako Lanbide Ikastegia. Disponible en:
<https://www.zulaibar.net/es/course/tecnico-superior-integracion-social/>

12 Fundación Secretariado Gitano. Disponible en:
<https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/educacion/programas/37345.html.es>

ámbitos sectoriales y ello ha facilitado que el trabajo de las mediadoras interculturales haya evolucionado hacia una combinación con labores más consultivas y formativas.

En este sentido, la formación se ha consolidado como uno de los ejes prioritarios y complementarios de la mediación intercultural en Biltzen; ello es así, por los marcos de relación formalizados con diversas instancias del Gobierno Vasco y entidades sociales. Entre las cuales, destacan, en primer lugar, el marco de colaboración con la Academia Vasca de Policía y Emergencias, donde la formación sobre diversidad cultural y de origen para las sucesivas promociones de Ertzaintza y de policía local forma ya parte del currículo obligatorio.

Lo mismo sucede con el departamento de Salud, en cuanto al personal de Osakidetza donde la relación con Biltzen está consolidada y es agente colaborador habitual en los planes anuales de formación continuada.

En el mismo sentido, las formaciones en materia de extranjería dirigidas al personal de Lanbide, Servicio Vasco de Empleo y las colaboraciones formativas con el IVAP, Instituto Vasco de Administración Pública.

Lo cual nos indica la gran evolución que ha tenido en contenido de trabajo en esos años. Además de estas labores formativas y consultivas, es preciso señalar también que en cuanto a las labores consultivas ha habido grandes avances respecto a la gestión de secretarías técnicas, protocolos sobre igualdad de trato y no discriminación etc. que no viene al caso abordar en este artículo.

Ahora bien, hemos de admitir que, como en su momento, sigue habiendo personas recién llegadas con necesidades de acogida y otras en fase de asentamiento con necesidades idiomáticas y relacionales especiales, de ahí que entre las principales labores actuales de Biltzen desde la mediación intercultural gire en torno a dos ejes principales: (a) Intervención mediadora en asociaciones de personas migradas, y (b) apoyo y acompañamiento a personas y familias en situación de vulnerabilidad. Sobre esta última cuestión por su especial relevancia y desarrollo en el trabajo de Biltzen en la mediación intercultural aportamos un pequeño resumen.

Desde la creación de Biltzen, en el año 2004, las solicitudes de asesoría y acompañamiento realizadas por los servicios sociales de base y por las áreas de infancia y juventud de las distintas diputaciones forales en los casos relacionados con la desprotección de menores y adolescentes de origen extranjero ha sido constante.

En los últimos años se ha convertido en un foco importante de trabajo para Biltzen en lo que a la mediación intercultural se refiere. Estas actuaciones tienen su base en las solicitudes de los y las profesionales que demandan este tipo de acompañamientos.

Las dificultades lingüísticas y el desconocimiento de los marcos culturales de referencia generan incompreensión, incomunicación y prejuicios, llegando en algunos casos a la retirada temporal de la tutela, la guarda y custodia de las y los menores de padres y/o madres extranjeras residentes en Euskadi.

En estos procesos aportamos una información más completa sobre la estructura, el rol y funcionamiento de los distintos servicios y del marco de la protección a la infancia a las personas migradas y/o de origen extranjero para evitar llegar a situaciones de riesgo y de desprotección de las/los menores. Igualmente, facilitamos un mayor conocimiento de la realidad de las familias migradas con menores a cargo al personal de las administraciones públicas y entidades solicitantes. Se abordan cuestiones relacionadas con la gestión de la diversidad cultural enfocada a la educación de la infancia, las habilidades patero-materno filiales evitando así los posibles prejuicios que a veces intervienen en los procesos de valoración de las situaciones, la posterior intervención y toma de decisiones sobre los casos.

En definitiva, con la mediación intercultural se abordan estas situaciones que, *a priori*, no pueden resolverse únicamente desde la intervención única de los servicios sociales, de allí sus solicitudes de colaboración. Se trata de mejorar los procesos de intervención de cara a asegurar la protección del interés superior de la infancia, la promoción de la convivencia intercultural y, en definitiva, el respeto de los Derechos Humanos.

Son casos muy diversos en cuanto a las problemáticas, ámbitos a los que afecta, personas destinatarias e instituciones implicadas. De hecho, en cuanto a la tipología de solicitudes que se abordan es tan variada como la propia casuística, afectan a muchos ámbitos de la vida cotidiana. Sin pretender ser exhaustivos, a modo de ejemplo, señalamos las siguientes que son especialmente sensibles los relacionados con lo sanitario: donación y trasplante de órganos, enfermos de cáncer en fase terminal, gestión de documentación médica en determinados países de origen ante realidades de urgencia sanitaria en Euskadi, rituales “post-mortem” de determinados grupos por su tradición cultural y/o religiosa etc.

Destacan por su especial gravedad y su relación con la salud e integridad física de las menores, las pocas, pero importantes, situaciones relacionadas con la prevención ante el riesgo de una posible mutilación genital femenina.

En el ámbito jurídico, las situaciones vinculadas con la protección de menores, la concepción de la familia, los sistemas y códigos culturales de protección mutua, violencia de género y familiar y su perpetuación por las relaciones intrafamiliares en los países de origen, los sistemas de identificación y acreditación de los vínculos familiares, filiación e inscripción padronal, relación con los organismos consulares ante determinadas situaciones de urgencia humanitaria, emisión y obtención de documentación de menores en situación de vulnerabilidad social en los países origen etc.

En el ámbito educativo, necesidades de adaptación de determinados/as alumnos/as, conocimiento de los sistemas educativos, los conflictos derivados de las relaciones entre progenitores y centro educativo y viceversa; especialmente, las vinculadas con las creencias religiosas, situaciones de discriminación en sus múltiples manifestaciones, adaptación lingüística etc.

En estos casos, la función de la mediación intercultural varía en función del ámbito señalado y se llevan a cabo actuaciones tanto de carácter general como específicas vinculados a las distintas áreas geográficas de procedencia y nacionalidades (África Negra, Magreb, Europa oriental, América Latina etc.), por lo tanto y con carácter general las funciones de la mediación intercultural en estos casos están vinculadas con facilitar un conocimiento de los elementos del contexto de los países de origen, estructura del sistema público de atención, realidad migratoria, intervención y límites de los poderes públicos, facilitamos la gestión de documentación en los países de origen, asesoramos sobre las pautas de comunicación e intervención con las familias, la comunidad, etc.

Con todo ello, se promueve la capacitación progresiva del personal de intervención en la medida en que pretendemos que sean a medio y largo plazo autosuficientes en la gestión e intervención en estos casos. No puede olvidarse que Biltzen está configurado como un servicio de segundo nivel.

Para el desarrollo de estos procesos, se ha elaborado una serie de herramientas de trabajo en el asesoramiento y acompañamiento en situaciones de vulnerabilidad; en especial, un protocolo interno de actuación.

En los últimos tres años se han atendido 32 casos con situaciones de vulnerabilidad, con una media de 10 casos por año y de muy diversa complejidad, con personas y familias de catorce municipios de Euskadi. Las principales nacionalidades y procedencias de las personas implicadas son: Mali, Gambia, Guinea Conakri, Rumanía, Chechenia, Angola, Ucrania, Senegal, Nigeria, Georgia, Pakistán, Marruecos, Congo y Palestina.

Conclusiones

Llegados a este punto, podemos establecer las siguientes conclusiones:

1. La CAPV cuenta con servicios de mediación y Justicia Restaurativa consolidados y de alta calidad¹³, sin embargo, en cuanto a la mediación intercultural, la profesionalización, la creación y consolidación de servicios, así como la formación especializada han tenido muy poco desarrollo formal.
2. Desde el punto de vista de la profesionalización y la consolidación de los servicios, no se puede hablar de una verdadera evolución de la mediación intercultural en Euskadi.
3. Los contenidos de trabajo y las funciones de las personas trabajadoras en la mediación intercultural han variado y seguirá siendo así, porque las necesidades de las personas destinatarias y de los programas, así como de la sociedad en general también van cambiando. En este sentido la formación y la sensibilización adquieren un papel fundamental como estrategias complementarias.
4. La práctica de la mediación intercultural está más vinculada a los programas de las asociaciones que a las instituciones públicas, por lo que tienen un carácter más informal. Es necesario establecer cauces de trabajo compartido entre las distintas administraciones y asociaciones que cuentan con programas de mediación.
5. Si se opta por consolidar la mediación intercultural como estrategia de trabajo con las personas inmigrantes y con las personas gitanas, será necesario establecer formaciones académicas especializadas para garantizar que no solo se tiene la experiencia vital y el bagaje cultural, sino que se pretende una verdadera profesionalización, que en definitiva, suponga apostar por acciones positivas que rompan con dinámicas estructurales de discriminación.
6. Una regulación o el establecimiento de un marco específico que regule la mediación intercultural permitiría armonizar y crear unos mínimos sobre la metodología, las funciones y las necesidades formativas específicas.

13 Ararteko (2019). *La praxis de la mediación en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Informe extraordinario.

7. La mediación intercultural es, y debe seguir siendo, una estrategia de intervención complementaria, ya que lo cultural no suele ser la esencia de los problemas que aborda; son cuestiones más estructurales, en las que lo cultural puede ser un elemento de choque relevante. De ahí que puede ser necesario establecer áreas especializadas dentro de las categorías profesionales ya establecidas como son la educación social, trabajo social o los grados en integración social y las certificaciones de profesionalidad en mediación comunitaria.

Bibliografía

- Andalucía Acoge (1996). *El acercamiento al otro. La formación de mediadores interculturales*. Sevilla: Dirección General de Acción e Inserción Social, Consejería de Asuntos Sociales, Junta de Andalucía.
- Ararteko (2019). *La praxis de la mediación en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Informe extraordinario.
- Ayuntamiento de Madrid (2022). *El Servicio de Mediación Social Intercultural SEMSI*. Disponible en:
https://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/archives/aymadrid/0046.dir/aymadrid0046.pdf
- Giménez Romero Carlos (2019). *Teoría y Práctica de la Mediación Intercultural. Diversidad, conflicto y Comunidad*. Reus.
- Giménez Romero, Carlos (1997). La naturaleza de la mediación intercultural. *Revista de Migraciones*, 2, 125-159.
- Giménez Romero, Carlos (2016). Modelos de mediación y su aplicación en mediación intercultural. *Revista Migraciones*, 10, 59–110.
- Gobierno Vasco (2003). *I Plan Vasco de inmigración 2003-2005*. Vitoria-Gasteiz.
- Gobierno Vasco (2022). *Estrategia Vasca de Justicia Restaurativa 2022-2025*. Vitoria-Gasteiz.
- Sabana, Diógenes (2013). “Aproximación a la mediación intercultural en Euskadi” en Moreno, Gorka (ed.). *Inmigración e impacto de la crisis. Anuario de la inmigración en el País Vasco*. Servicio Editorial de la UPV/EHU.

Legislación

Ley 1/2008, de 8 de febrero, de Mediación Familiar.

La Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles.

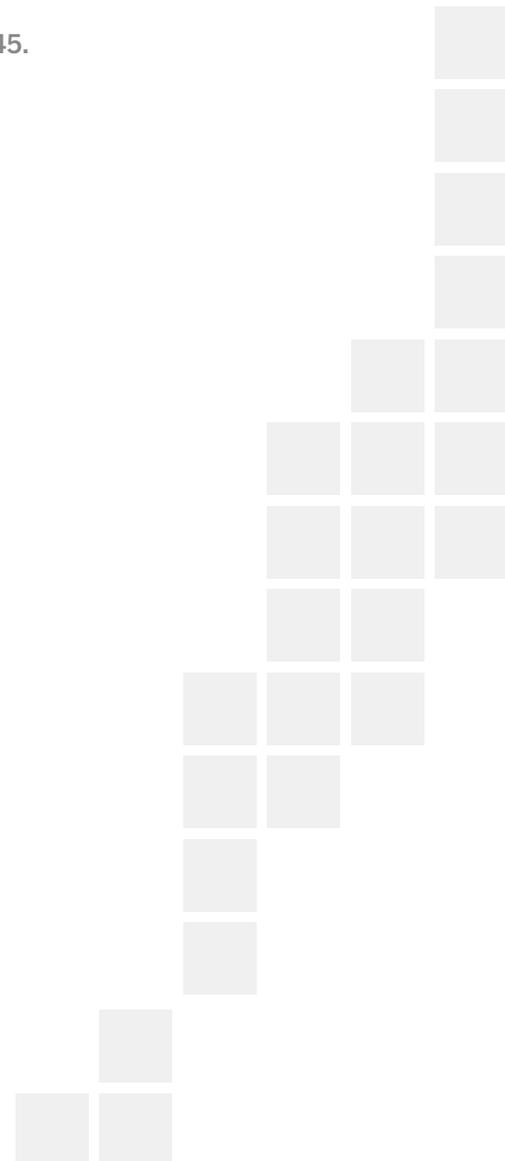
Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

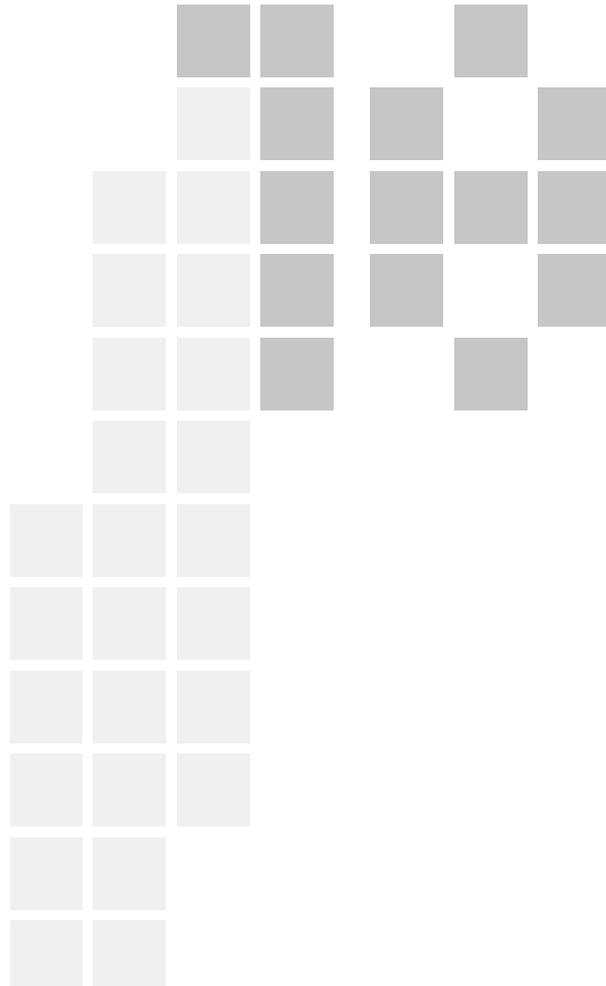
Recursos web

Fundació Desenvolupament Comunitari. Disponible en: <https://www.fdc.cat/>

Zulaibar Arratiako Lanbide Ikastegia. Disponible en:
<https://www.zulaibar.net/es/course/tecnico-superior-integracion-social/>

Fundación Secretariado Gitano. Disponible en:
<https://www.gitanos.org/que-hacemos/areas/educacion/programas/37345.html.es>





Las cuentas pendientes del interculturalismo

Andrea Ruiz Balzola
Fundación Begirune Fundazioa

El trato hacia los “otros” revela quiénes somos.
Seyla Benhabib

Introducción

A través del recorrido que marcan los diferentes planes de inmigración que -bajo títulos diferentes- se han venido elaborando en los último veinte años, trataremos en lo que sigue de profundizar en la evolución de la comprensión del interculturalismo -término y propuesta- hasta el momento actual. Un momento o etapa de decantación y maduración en la que, sin embargo, consideramos hay ciertas cuentas pendientes que es preciso aclarar para hacer real el interculturalismo.

Este texto también pretende hacer justicia al discurrir del Observatorio Vasco de Inmigración Ikuspegi que durante dos décadas ha representado un proceso modélico de contribución a las políticas públicas. Desde sus inicios, Ikuspegi, fruto de la colaboración académica y política, de la UPV/EHU y del Gobierno Vasco, señala un camino que debería ser más habitual en el mundo del conocimiento: el de hacer una ciencia al servicio de las sociedades buenas.

Desde aquí, presentamos a continuación la presencia que el interculturalismo ha tenido en estas décadas en los diferentes planes aprobados por las administraciones

públicas vascas. La lectura crítica de los marcos conceptuales y teóricos de todos estos planes permiten observar desplazamientos semánticos que reflejan cambios en la comprensión del hecho político de la migración y de la orientación de las políticas públicas. Son dos los cambios que presentamos: por una parte, el eclipse de la diferencia en nombre de la diversidad y, por otra parte, y de modo simultáneo, la divinización de la diversidad, un doble triunfo tan sugerente como problemático. Así mismo, junto a estos cambios, se mantiene una constante que recorre todos estos análisis, lo que hemos denominado “culturalitis”.

El interculturalismo como marco de gestión de la diversidad sociocultural

En el contexto vasco, al igual que en el ámbito estatal, la llegada de importantes flujos de personas de origen extranjero desde finales del siglo pasado inauguró el tránsito de ser un país de emigración a un país de inmigración e hizo que se optase por un marco comprensivo de las migraciones, su acogida y su gestión basado fundamentalmente en el interculturalismo¹. Sin embargo, en aquellos momentos iniciales poco sabíamos de un modelo que tenía larga trayectoria en otros contextos geopolíticos -como Latinoamérica- y que en el continente europeo se asociaba al multiculturalismo y, en ocasiones, se confundía con él. De este modo, en nuestro ambiente quedó inexorablemente ligado a los movimientos migratorios, lo que a la larga ha tenido importantes efectos en nuestro marco de comprensión y en el diseño y aplicación de políticas interculturales². En cualquier caso, parecía que había un consenso claro entre las instituciones, las entidades sociales y parte de la ciudadanía en que no queríamos un modelo asimilacionista, al estilo de la cercana Francia; pero, a partir de aquí, tanto en la dimensión conceptual y analítica como en la práctica andábamos un tanto despistadas.

En la primera década de este siglo, con esos importantes volúmenes de llegadas de personas de origen extranjero, se redactaron, por el entonces Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, dentro de su Viceconsejería de Asuntos Sociales y en su Dirección de Inmigración, el I Plan Vasco de Inmigración (2003-2005) y el II Plan Vasco de Inmigración (2007-2009). En ellos aparecía por primera vez mencionada la “interculturalidad” asociada a conceptos como el de “identidad”, “cultura”

1 A pesar de que interculturalidad e interculturalismo se suelen utilizar indistintamente, considero que es conveniente distinguir entre ambos, puesto que el interculturalismo se sitúa en un plano prescriptivo, y la interculturalidad en un plano meramente descriptivo.

2 Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en el mundo escolar, donde las políticas interculturales se piensan para los centros escolares en los que hay un alto nivel de población escolar de origen extranjero; siendo que la educación intercultural debería ser para toda la población escolar independientemente del lugar de procedencia o nacimiento de la misma.

e “integración”. Vemos, por tanto, como la comprensión del interculturalismo estuvo desde sus primeras menciones, de manera inevitable probablemente, escorada hacia un exceso culturalista e identitarista. Un exceso que también se hacía patente en proyectos y procesos que se desarrollaban en el ámbito de lo social y en la propia comprensión y mirada de una ciudadanía que comenzaba a compartir espacios con personas procedentes de países de los que poseía un relato teñido de estereotipos y prejuicios, aunque en ocasiones no sabía ni colocarlos en el mapa.

Comenzando la segunda década se redactó, en un escenario de consolidación de los flujos migratorios y bajo las consecuencias de la importante crisis económica del 2008, el *III Plan de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural (2011-2013)*, elaborado el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales y su Dirección de Inmigración y Gestión de la Diversidad. En este escenario, el III Plan pedía centrar el esfuerzo institucional y social en la integración y no tanto en la acogida, haciendo especial hincapié en el empleo y la educación. La apelación en el texto a la “convivencia intercultural” respondía precisamente a esa idea de integración, a la de generar espacios de relación e interacción entre personas y colectivos diferentes. De hecho, se mencionaba la “diversidad cultural” como uno de los principios generales del plan, haciendo referencia precisamente a la necesidad de gestionarla de manera inclusiva a través de su reconocimiento y acomodo³ en la esfera pública. Se hablaba tanto del reconocimiento y el respeto de la diferencia como de la construcción de espacios de diálogo crítico y de interacción.

Entre el 2014 y el 2016, en un contexto aún de crisis económica y reducidos los flujos migratorios, tenemos la *Estrategia Vasca por la Inmigración*, elaborada por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales y su Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario. En línea con los anteriores planes se ponía el énfasis en la gestión de la diversidad en clave intercultural. En 2018, en un escenario de aumento de la llegada de personas de origen extranjero, se aprueba el *V Plan de actuación en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020*, desarrollado por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales a través de su Dirección de Política Familiar y Diversidad. Este plan situaba como proyecto fundamental de país, la gestión de la diversidad y el uso de la interculturalidad como factores de transformación social. Los tres ejes prioritarios del mismo eran: el laboral, el educativo y el de crear condiciones de convivencia intercultural. Al definir la interculturalidad se retomaba lo propuesto en el III Plan, poniendo el énfasis en una gestión inclusiva de la diversidad, y en un reconocimiento y acomodo de la misma en la esfera pública. Además, el texto hacía suyo

3 La idea de acomodo, de acomodo razonable en concreto, procede de la experiencia canadiense y quebequesa y se presenta como un instrumento jurídico que en un proceso de pluralización democrática puede ser muy útil.

-con algún matiz- la definición que la red Intercultural Cities⁴ proponía de una ciudad intercultural:

“La sociedad intercultural tiene una población diversa que incluye a personas de distintas nacionalidades, orígenes, lenguas, religiones, creencias, cosmovisiones del mundo, etc. La mayoría de la ciudadanía acepta que todas las culturas cambian cuando coinciden en el espacio público. Las autoridades abogan públicamente por el respeto por la diversidad y por una identidad plural de la sociedad. Ésta combate activamente el prejuicio y la discriminación y garantiza la igualdad de oportunidades para todas las personas, adaptando su estructura, instituciones y servicios de gobernanza a las necesidades de una población diversa, sin traicionar los principios de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho (...) La sociedad intercultural desarrolla una serie de políticas y acciones para fomentar una interacción mayor entre los diversos grupos. El alto nivel de confianza y cohesión social ayudan a prevenir los conflictos y la violencia. Incrementan la efectividad de las políticas y hacen que la sociedad sea atractiva tanto para las personas como para las inversiones”.

Dentro de los principios básicos específicos que guiaban el Plan se mencionaba el “principio de interacción” o la creación de las condiciones para un encuentro positivo en contextos de diversidad cultural.

Tras la pandemia que asoló al mundo, en el 2022 se confecciona el *VI Plan Intercultural de Ciudadanía, Inmigración y Asilo* por el Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, a través de su Dirección de Migración y Asilo, con el objetivo de ser el documento que guíe los trabajos de este departamento coordinando en clave intercultural la intervención pública en materia de inmigración y asilo. Este plan, en línea con el anterior, coloca al interculturalismo -que no interculturalidad- como marco en el que establecer un modelo vasco de gestión de la diversidad cultural y, tomando como fondo la propuesta que en su día hiciese Carlos Giménez (2010), define y encuadra sus principios rectores de manera clara: principio de la igualdad de trato y no discriminación (recogido desde el II plan); principio de respeto y derecho a la diferencia etnocultural; y principio de la interacción positiva (recogido desde el III plan). Este plan, por tanto, recoge y presenta ordenadamente por primera vez el modelo del interculturalismo.

4 Véase: La ciudad intercultural paso a paso. Guía práctica para aplicar el modelo urbano de integración intercultural. Disponible en: https://www.ciudadesinterculturales.com/wp-content/uploads/2021/02/ICCStebByStep_es.pdf

TABLA 1. PLANES DEL GOBIERNO VASCO EN MATERIA DE INMIGRACIÓN, INTERCULTURALIDAD Y ASILO, 2003-2022

I Plan Vasco de Inmigración 2003-2005	Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, Viceconsejería de Asuntos Sociales	Dirección de Inmigración
II Plan Vasco de Inmigración 2007-2009	Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, Viceconsejería de Asuntos Sociales	Dirección de Inmigración
III Plan de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural 2011-2013	Departamento de Empleo y Asuntos Sociales	Dirección de Inmigración y Gestión de la Diversidad
Estrategia Vasca por la Inmigración 2014-2016	Departamento de Empleo y Políticas Sociales	Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario
V Plan de actuación en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020	Departamento de Empleo y Políticas Sociales	Dirección de Política Familiar y Diversidad
VI Plan Intercultural de Ciudadanía, Inmigración y Asilo 2022-2025	Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales	Dirección de Migración y Asilo

Fuente: Elaboración propia

Además de los planes elaborados desde el Gobierno Vasco, han sido muy numerosos los municipios que con diferentes ritmos han ido realizando planes locales cuyos nombres recogen los conceptos de inmigración, interculturalidad, convivencia y diversidad. En este ámbito institucional, hay que recordar que en el año 2002 el Gobierno Vasco se propuso promocionar una red pública de acogida a personas inmigrantes de base municipal. Esta red se promocionó mediante ayudas económicas para la contratación municipal de una nueva figura, la del personal técnico de inmigración (Ayudas TEC), así como para el desarrollo de programas y actividades específicas (Ayudas LOC)⁵. Es lógico que los primeros municipios que comenzaron a trabajar en el ámbito migratorio fueran los que se acogieron a esta red. Así municipios como Barakaldo, Bilbao, Vitoria-Gasteiz, Hernani, Eibar, Rentería, Pasaia, Tolosaldea y Getxo, en el marco de los planes del Gobierno Vasco, empezaron a desarrollar un importante trabajo que, en la mayor parte de los casos, con la excepción de Getxo, se ha acompañado de la elaboración de planes locales. Posteriormente, otros municipios han decidido incorporar en su ámbito local la cuestión de la migración y, en estos últimos años, hemos asistido a

5 Véanse al respecto el Decreto 155/2002 de 25 de junio que regulaba las ayudas para la realización de actividades; el Decreto 200/2003 de 2 de septiembre que ampliaba las funciones del personal técnico de inmigración; y el Decreto 61/2007 de 17 de abril que regulaba las ayudas y, además, supuso que la figura del personal técnico ya no quedaba circunscrita a los servicios sociales, convirtiéndose en una profesional de apoyo para todas las áreas municipales.

una proliferación de planes locales: Galdakao, Basauri, Bermeo, Agurain-Salvatierra, Deba, Azkoitia, Arrasate, Leioa, Balmaseda, Santurce y Oion.

Además, a todos estos planes hay que sumar los planes o estrategias desarrollados por las Diputaciones Forales: por parte de la Diputación de Gipuzkoa tenemos el I Plan Foral de Convivencia en la Diversidad (2018-2020) y el II Plan Foral de la Diversidad (2022). La Diputación Foral de Alava elabora la Estrategia para la gestión de la diversidad (2021-2024), y la Diputación Foral de Bizkaia el I Plan de Diversidad e Inclusión (2021-2023).

Todos estos planes incorporan el concepto de interculturalidad o interculturalismo, aunque es cierto que en los últimos años podemos observar una tendencia a asociar la palabra interculturalidad no tanto con la inmigración, que desaparece de muchos de los títulos, sino con la convivencia. Examinaremos después estos desplazamientos semánticos. Pero por ahora, viendo sobre todo el desarrollo de la “interculturalidad” a través de los planes de inmigración del Gobierno Vasco, creo que se puede considerar en términos generales que aquel despiste inicial de los primeros años de este siglo ha ido, a través de mucho trabajo, de mucho ensayo-error y de diversas zozobras, dando paso a una mayor capacidad de concreción en torno al interculturalismo tanto en un nivel conceptual como en su práctica a través sobre todo de acciones desarrolladas por los municipios en colaboración con entidades sociales. En todo este camino, sin embargo, hay algunas cuestiones que, o bien no hemos conseguido superar del todo, o que han ido cambiando el esquema o marco de referencia en el que nos movíamos; un cambio lógico dado que desde aquellos primeros años han sido muchas las transformaciones que se han producido en la sociedad global a la que pertenecemos.

Una de estas cuestiones es la que podemos denominar “culturalitis”, algo de lo que no conseguimos desprendernos del todo, probablemente porque la referencia continua que hacemos a la cultura en este ámbito nos confronta con un concepto abstracto y de difícil concreción. A través de los años, hay un movimiento que se detecta tanto en nuestro ámbito territorial como a nivel estatal, que es la paulatina desaparición o relegación del concepto de inmigración y su sustitución por el concepto de “diversidad”, concepto bajo el que comienzan a agruparse como supuestos portadores de “diversidad” múltiples agentes que no sólo son las personas de origen extranjero. Por último, detectamos también en estos últimos tiempos, y ello a pesar de que el *VI Plan Intercultural de Ciudadanía, Inmigración y Asilo (2022-2025)* lo ha recuperado, una sustitución del principio del derecho a la diferencia por el denominado “principio de diversidad”. Otra vez una tendencia que se produce a nivel estatal y europeo.

La “culturalitis”

Tanto el interculturalismo, sus predecesores y derivados, giran en torno a la idea de “cultura”, un concepto que se presta a todo tipo de usos y de abusos. A pesar de que el interculturalismo propugna y parte de un concepto renovado de cultura, sigue siendo muy complicado que tanto las prácticas de las instituciones, entidades sociales y, muchas veces, los colectivos de personas migradas no reproduzcan una visión estática, ahistórica y homogénea de la misma.

El imaginario de que la cultura es algo que posee una sociedad que se asienta sobre un territorio determinado y, sobre todo, se corresponde con un estado-nación o una nación que aspira a tenerlo, está tan naturalizado que para muchas y muchos es una cuestión de sentido común. Y una cuestión que también facilita mucho la vida social en la medida en que permite aplicar etiquetas culturales a diferentes colectivos, pueblos o países, llegando incluso a explicar el comportamiento de los sujetos que supuestamente pertenecen a los mismos.

Las administraciones y el mundo político tienen inevitablemente una visión cosificada, censal y homogénea de la cultura, dado que los estados nacionales modernos deben en parte su existencia histórica a la legitimidad alcanzada a través de esa visión censal y reificada (Díaz de Rada, 2023). En este sentido, se suscitan muchas tensiones entre la normalización de una cultura común propia de las burocracias de los estados nacionales y la diversidad cultural.

Así, la cultura se presenta como una entidad reificada. Es decir, se olvida que la cultura la producen diversos agentes sociales en determinados contextos socioeconómicos. Esta reificación o naturalización es la que permite hablar de “cultura magrebí”, “extremeña”, “china” o cualesquiera otra. Este es un ejercicio de abstracción y de reduccionismo que al final presenta a las culturas como entidades que parecen tener vida propia y que poseen entre sí claras e indiscutibles fronteras. Además, como hemos visto, nos permite agrupar a las personas dentro de categorías culturales. *A priori* parece que estas categorías son inocuas, que simplemente representan la realidad del mundo, que hay catalanes, otavalos, franceses y malayos; sin embargo, estos procesos de categorización operan en un sistema de relaciones de poder, con lo que la utilización de estas categorías acaba por legitimar modelos de exclusión, explotación y expropiación. Porque, ¿cuál es el criterio que establece cuáles son y quién compone los colectivos o grupos culturalmente diferentes? El peligro radica aquí, nos advierte Manuel Delgado (1998), en acabar encapsulando a cada individuo en un grupo cultural. O peor, en un grupo étnico, una condición que en nuestro imaginario social está asociado a lo extra o premoderno, es decir, inferior.

Esta utilización, dentro de una retórica que legitima la exclusión social, es la que se ha denunciado como fundamentalismo cultural, nuevo racismo o racismo cultural.

Elijamos una u otra denominación lo que tenemos es una forma de reduccionismo que consiste en creer que la cultura manda por encima de cualquier otra cosa y que es la causa eficiente del comportamiento humano. Antaño fue la “raza”; hoy, es la “cultura”. Un concepto aparentemente más amable pero cuyo abuso a partir de su desconocimiento puede llegar a generar efectos perversos.

Con más o menos matices, este es el concepto de cultura que sigue manejándose por parte de un interculturalismo en el que las características, patrones o instituciones culturales son concebidos como expresiones “objetivas” de la diferencia cultural y como fuente de relaciones interculturales. Desde luego, es difícil no pensar lo inter-cultural como un espacio entre-culturas. Sin embargo, hay que insistir en que no existe un espacio “entre culturas” sino, tal y como dice Eduardo Restrepo: *“una compleja articulación de procesos de auto adscripción y adscripción externa inter-, intra- y transculturales, así como de identificación y de creación de la “otredad” dentro de la sociedad”*. De hecho, este autor hace un llamado a “desculturalizar” la interculturalidad y a reemplazar la palabra cultura del lenguaje analítico para evitar reduccionismos por “prácticas de significación o de representación”.

Me gustaría destacar la idea de “práctica”, porque eso nos permite recuperar al sujeto o agente que produce o que pone en juego eso que llamamos cultura. Es decir, que la cultura es producida por personas, por la acción de las personas, en contextos concretos. Por ello es dinámica y cambiante, porque es resultado de la adaptación de las personas a contextos específicos. Así, las diferencias culturales que damos como pre-existentes en una relación o interacción suelen ser producto de esa misma interacción. Es la relación la que produce entidades diferenciadas. Por tanto, las que habitualmente llamamos diferencias o identidades culturales son producto de la relación, es decir, no son el punto de partida de un contrato sino su resultado.

Tomarnos en serio la cultura nos exige no caer en esencialismos acerca de lo diferente y acercarnos al significado y a la comprensión de las prácticas cotidianas que realizan los agentes sociales en contextos socioeconómicos determinados. Un ejercicio fundamental para ver y entender que son los procesos de estructuración y segmentación social, económica y política los que dibujan el mapa de las diferencias. Sólo desde aquí podemos plantear el interculturalismo como una estrategia transformadora para desvelar, cuestionar y transformar las desigualdades históricamente arraigadas dentro de nuestras sociedades.

El cajón desastre de la “diversidad”

Fue alrededor del 2016 cuando Xabier Besalú nos compartió en Bilbao una serie de interrogantes en torno a la aparición de términos como diversidad y convivencia en el discurso político e institucional a la vez que el interculturalismo cedía terreno. Se

preguntaba a sí mismo por ese desplazamiento del interculturalismo y hasta qué punto el discurso de la convivencia y de la diversidad eran el nuevo rostro del asimilacionismo.

Este desplazamiento del interculturalismo coincidía con unos años en los que personal técnico, entidades sociales e investigadoras empezábamos a entender y a trabajar cada vez más la dimensión política del interculturalismo. Como he señalado anteriormente, el despiste inicial en esta materia fue dando paso a una toma de conciencia por parte de todas de que una política intercultural era algo mucho más complejo que las celebraciones de *cous-cous* y tortilla de patata. Que una política intercultural tenía por objeto promover la igualdad -no la diversidad- y no convertirse en una celebración exotizante, superficial y estereotipada, de “culturas”, bailes, ritos y comidas. Y que promover la igualdad pasaba necesariamente por un nuevo modelo de ciudadanía y una democracia pluralista e incluyente.

Sin embargo, en esta última década otra idea se ha ido imponiendo poco a poco y así ha ido quedando plasmada tanto en algunos de los planes institucionales más recientes como en los discursos y en las prácticas del asociacionismo: la idea de la diversidad como un paraguas inmenso bajo el que se cobijan prácticamente todos los actores que desde su singularidad reclaman algo al poder. Es cierto, que en estos veinte años hemos repetido por activa y por pasiva que siempre hemos sido sociedades diversas y que esta diversidad sociocultural no debía quedar exclusivamente vinculada a la figura de la persona migrada. Con ello se trataba de no presentar la diversidad como un hecho novedoso y producto exclusivo de los movimientos de población contemporáneos. También mostrar que la sociedad vasca, el “nosotros”, podía ser más que interrogado en su comúnmente asumida homogeneidad cultural.

Ahora bien, no vincular en exclusiva la diversidad a los procesos migratorios contemporáneos, no significa diluir la específica situación en la que se encuentran las personas de origen extranjero y que las coloca en lugares de especial vulnerabilidad cuando no de exclusión. No olvidemos que estamos hablando de personas que no son ciudadanas en términos de derechos y deberes. Personas que no tienen derecho a tener derechos. Es precisamente este hecho fundamental el que queda oscurecido cuando la diversidad se convierte en un cajón de sastre en el que todo se mete: diversidad sexual, de género, cultural, étnica, religiosa, funcional, etc. Como si el hecho de encarnar una diversidad igualase a la persona de origen extranjero con una persona “autóctona” que pertenece a una minoría religiosa o tiene una orientación sexual fuera de la heteronormatividad. No es la diversidad la que iguala a ambas personas. En todo caso será una equiparación formal y jurídica en derechos y deberes la que lo haga.

Hace tiempo que, en una de sus visitas a Euskal Herria, Blanca Garcés nos advertía de un peligroso giro discursivo que está produciéndose en las sociedades europeas: de un marco en el que la concesión y obtención de derechos eran un camino a la integración para las personas de origen extranjero estaríamos transitando a un marco en el que estas personas tienen que demostrar la integración para obtener derechos.

Unos derechos que no son opciones. Son derechos consolidados e innegociables; algo que deberemos defender continuamente tanto entidades sociales como instituciones. En este contexto, la retórica de la diversidad y la convivencia nada dice, en él entra casi cualquier cosa y es cierto que tiene la virtud de encantar y provocar el aplauso inmediato de la ciudadanía. Pero, ¿no estará oscureciendo el hecho de que muchas de nuestras vecinas y vecinos no son ciudadanas? ¿Dónde debemos poner los acentos y cuál ha de ser el eje vertebrador del interculturalismo?

Recuerdo aquí, en el ámbito de la educación, las palabras de Carbonell i Paris cuando señala que: *“el problema educativo que plantea el racismo y la exclusión social no reside (ni única ni principalmente) en cómo aumentar la tolerancia ante la diversidad cultural, sino en cómo dejar de utilizar dicha diversidad como pretexto para (y legitimación de) la exclusión social”* (2002: 32). Quizás estas palabras y la verdad que encierran nos puedan ayudar a plantear una seria reflexión acerca de la omnipresente retórica de la diversidad.

¿Miedo a la diferencia?

Como hemos mencionado anteriormente, en los últimos años se ha producido tanto a nivel europeo como estatal, una sustitución del derecho a la diferencia por algo denominado “principio de diversidad”. Y decimos algo porque la diversidad es un hecho sociológico, no un principio, y de la afirmación del derecho a la diferencia al abstracto y vacío “principio de diversidad” hay un salto jurídico y político de gran calado.

El principio del derecho a la diferencia surge con fuerza en la década de los ochenta del pasado siglo cuando un amplio y variado número de actores comienzan a plantear toda una serie de demandas relativas al reconocimiento público de su diferencia. Una diferencia que, con matices para cada caso, ha sido mal reconocida, invisibilizada o negada. A partir de estas demandas que son, no lo olvidemos, totalmente legítimas en cualquier democracia que se precie de serlo, surgió en el contexto anglosajón el multiculturalismo como propuesta sociopolítica de gestión de la diversidad⁶.

Pues bien, el interculturalismo es una propuesta que surge precisamente del multiculturalismo para tratar de ir más allá de las limitaciones que con el tiempo mostró este modelo. Pero en ningún caso, como en ocasiones se dice, el interculturalismo es un modelo que se opone al multiculturalismo. De hecho, no hay más que regresar a ambas propuestas para ver que el interculturalismo parte de dos de los principios clave que articulaban el multiculturalismo: el principio de igualdad y el principio del

6 Obra imprescindible para adentrarse en el multiculturalismo, con numerosos ejemplos de contextos diferentes, en un esfuerzo de reformular los principios de justicia e igualdad más apropiados para sociedades multiculturales es la de Bhikhu Parekh (2005).

derecho a la diferencia. A estos dos principios, el interculturalismo añade uno más: el principio de interacción positiva. El añadido de este principio deviene, a grandes rasgos, de uno de los efectos que se fue constatando en aquellos contextos en los que el multiculturalismo se había llevado a la práctica: se generaban espacios de coexistencia entre grupos diferentes, pero no de convivencia e interacción entre ellos. Se temía que esta situación podía conducir a la larga a la fragmentación social.

En este sentido, se ha señalado que el multiculturalismo puso un excesivo énfasis en la diferencia dejando a un lado lo que como seres humanos que habitan un lugar concreto nos puede unir. Probablemente, en los primeros tiempos del multiculturalismo, en los que un abanico amplio de actores sociales que históricamente habían sido invisibilizados y/o despreciados comenzaban a demandar el reconocimiento público de su diferencia, era necesario aquel acento en la diferencia. Pero parece que una vez reconocida la diferencia había que dar un paso más en el sentido de buscar puntos de conexión y unión entre diferentes si no se quería un escenario de grupos cerrados y encapsulados en sí mismos.

En gran medida, esta tendencia tenía que ver con el propio concepto de cultura que se manejaba en los primeros años del multiculturalismo. Un concepto ahistórico, inmóvil y homogéneo que no permitía ver la diversidad interna que caracteriza a cualquier grupo humano. Apostar por la interacción y la convivencia entre diferentes conlleva necesariamente partir de un concepto renovado de cultura que incorporase una perspectiva dinámica y procesual de la misma. Este es un punto de partida clave del interculturalismo que ya hemos tratado en el primer punto.

En la medida en que el multiculturalismo iba perdiendo terreno, el interculturalismo se presentó como un modelo con gran atractivo y potencialidad para nuestras sociedades. Pero también se constató, y así se ha vivido en Euskal Herria tanto por parte de las instituciones como de las entidades sociales, que su traducción en políticas y actividades concretas era un trabajo costoso. Y es que había en este modelo, tal y como ha señalado Giménez (2010), una problemática difícil de superar: el hecho de que la interacción entre sujetos y colectivos no se produce en un plano de igualdad y de que esas relaciones son relaciones de poder. Por tanto, era ineludible el contar con un marco político y social que apostase por el desarrollo humano, por una democracia pluralista e incluyente y por un nuevo concepto de ciudadanía basado en la residencia.

¿Qué sentido tiene hacer desaparecer el principio del derecho a la diferencia y sustituirlo por el de diversidad? ¿Por qué en el discurso institucional, pero también social, de pronto todo es diversidad y el derecho a la diferencia desaparece e incluso causa recelo cuando se menciona⁷? Considero que parte de este cambio se debe a un momento en que las políticas de inmigración y, sobre todo, de integración van desapareciendo

7 Un recelo más que llamativo en una sociedad como la vasca dado que gran parte de ella viene reclamando tal derecho desde hace muchísimo tiempo.

de un debate público y una agenda política que vive obsesionada con la seguridad y el control de fronteras. En un contexto social y político de creciente desconfianza y miedo a la migración parece que el derecho a la diferencia fuese una conexión peligrosa o una vuelta al demonizado modelo del multiculturalismo. Sin embargo, no lo olvidemos, es uno de los principios rectores del interculturalismo que implica: el respeto al Otro como sujeto digno de reconocimiento (eje ético); la expresión pública de su diferencia (eje jurídico); y el reconocimiento institucional de la diferencia (eje político).

Reflexión final (o de punto de partida)

A lo largo del texto, hemos tratado de recoger los avances que en la comprensión del marco sociopolítico del interculturalismo se han ido dando. Así mismo, hemos dedicado especial atención a lo que hemos considerado son las cuentas pendientes del interculturalismo. Y es que quizás ha llegado el momento de plantearnos un interculturalismo crítico que profundice en la naturaleza histórica y estructural de las desigualdades que moldean la diversidad cultural. Por otra parte, en tiempos de un individualismo exacerbado, transformar las relaciones asimétricas es una tarea titánica. Esta necesaria mutación ha de ser estructural, por ello son las instituciones y los actores colectivos -no los individuos- los que podrán desarrollar nuevos canales de participación y nuevos marcos jurídicos de reconocimiento y redistribución. Estamos, en suma, ante hechos estructurales que requieren de soluciones del mismo tipo. En este sentido apelar a la responsabilidad del ciudadano individual -que la tiene- sin trastocar las desigualdades inherentes al sistema social, es cuanto menos muy insuficiente.

Como punto de partida para esta apuesta por un interculturalismo crítico, es adecuado recurrir a aquella distinción, que no por conocida es menos pertinente, de Avishai Margalit (1997) cuando establecía que una sociedad decente es aquella que en la que las instituciones no humillan a las personas y que una sociedad civilizada es aquella en la que las personas no se humillan entre sí. Para que en esa sociedad decente y civilizada no germine la humillación será necesario el trabajo de investigadoras, instituciones, entidades sociales, activistas y ciudadanía en general. Nos pusimos en marcha hace ya veinte años, no perdamos el ritmo.

Bibliografía

Carbonell i Paris, Francesc (2002). “Decálogo para una educación cívica, intercultural y emancipadora”. *Monitor educador*, nº 90, pp. 32-39. Disponible en: https://www.eskolabakegune.euskadi.eus/c/document_library/get_file?uuid=fda195ce-3697-4900-b790-c2318ac66081&groupId=2211625

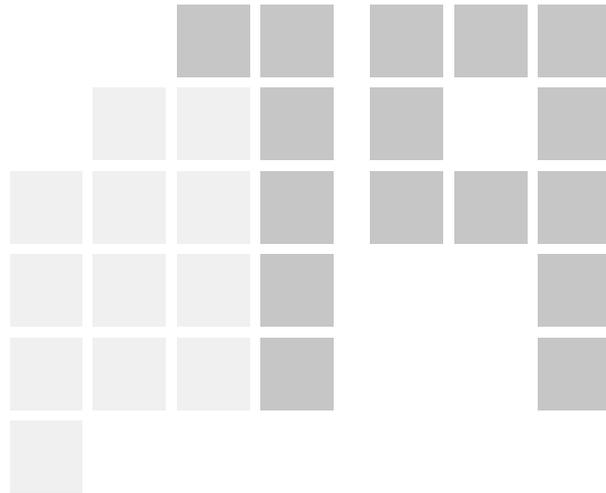
Delgado, Manuel (1998). "El mito de la multiculturalidad. De la diversidad cultural a la desigualdad social". *Revista catalana de seguretat pública*, nº2, pp. 55-72.

Díaz de Rada, Ángel (2023). "Diversidad cultural. Una definición". *Disparidades. Revista de Antropología* 78 (2), pp. 1-14. Disponible en:
<https://dra.revistas.csic.es/index.php/dra/article/view/1031/1284>

Giménez, Carlos (2010). "El interculturalismo: propuesta conceptual y aplicaciones prácticas". *Cuadernos*; 2, Ikuspegi.

Margalit, Avisahai (1997). *La sociedad decente*. Paidós: Barcelona.

Parekh, Bhikhu (2005). *Repensando el multiculturalismo*. Madrid: Istmo.



25 años de laberinto: las agendas de la política europea común de inmigración y asilo

Gemma Pinyol-Jiménez

Directora de Políticas Migratorias y Diversidad en Instrategies.
Investigadora asociada GRITIM-UPF

Introducción

Esto año marca un cuarto de siglo desde el inicio de la construcción de una política europea de inmigración y asilo. En 1999, los entonces Estados miembros acordaron avanzar en el desarrollo de una política de inmigración y asilo común, esencial para garantizar la libertad de circulación impulsada por el proyecto europeo y fundamentada en la creación del espacio Schengen. La creación de un espacio interior común, sin fronteras, instaba a definir una política exterior que coordinara la respuesta a las fronteras exteriores, convertidas también en comunes.

En el Consejo Europeo de Tampere, los Estados miembros decidieron ir más allá de una política de fronteras comunes. Entendieron que era necesario abordar una política migratoria y de asilo integral que incluyera la gestión de la movilidad económica o familiar, las relaciones con países terceros, la creación de un sistema europeo común de asilo y el trato justo a las personas migrantes que residían en el territorio comunitario. Decidieron, en resumen, construir una política europea de inmigración y asilo.

Un cuarto de siglo después, se han logrado avances importantes para una política europea común de inmigración y asilo. La Unión Europea es un ejemplo único de gobernanza supranacional de los movimientos migratorios. Sin embargo, aunque las

políticas de inmigración y asilo son fundamentales para garantizar un espacio de libre circulación interior, y que se han desarrollado numerosos instrumentos comunes, la Unión Europea aún no ha logrado construir una política integral en estos ámbitos, principalmente debido a las reticencias de los Estados miembros.

El objetivo de esta contribución es hacer un repaso sumario de la construcción de la política europea de inmigración y asilo, apuntando las fortalezas y las debilidades de este proceso. En el camino, se han hecho progresos en forma de directivas y reglamentos, pero también han reformulado los principios sobre los que se empezó a hablar de inmigración y asilo en el marco europeo. Este proceso ha acabado convirtiéndose en un laberinto enmarañado, en el que se han dado pasos importantes a la vez que se embrollaban algunas iniciativas, generándose una preocupación lícita sobre el camino que se quiere recorrer y los objetivos, explícitos o implícitos, de la actual política de inmigración y asilo de la Unión Europea.

El proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo

Cuando se firmó el Tratado de Schengen en 1985, los países signatarios buscaban el establecimiento de un espacio de libre circulación entre sus territorios, que permitiera la movilidad de personas y el transporte y circulación de mercancías en ese espacio común. Para ello, se eliminaron las fronteras interiores y se pusieron en marcha una serie de mecanismos conjuntos para el control de las fronteras exteriores, relacionados con visados, asilo y cooperación policial y judicial. La supresión de fronteras internas llevaba como consecuencia la necesidad de articular una respuesta conjunta a las fronteras exteriores de la Unión Europea, y establecer los requisitos de entrada y residencia de las personas nacionales de países terceros que residieran (o quisieran residir) en este espacio (Pinyol-Jiménez, 2023).

En 1997, el Tratado de Ámsterdam incorporó el acervo Schengen al ámbito comunitario, convirtiéndolo definitivamente en un instrumento comunitario y haciendo partícipe en el mismo a todos los Estados miembros (Goig Martínez, 2017), con la excepción de Irlanda y Reino Unido que decidieron no participar (*opt-out*) en el proceso¹. En 1999, los Estados miembros plantearon la necesidad de articular una política común de

1 Si fuera de su interés, Irlanda podría decidir participar e integrarse en el Espacio Schengen. De igual modo, Irlanda está fuera de aquello que tenga que ver con el título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que afecta al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, pero podría integrarse (*opt-in*) en el mismo cuando lo considere pertinente. Dinamarca, que forma parte de Schengen, también optó por un *opt-out* en el Título V, pero no podría incorporarse al mismo sin enmendar el Protocolo que regula su situación.

inmigración y asilo como requisito para el espacio de libre circulación. En este sentido, el Consejo Europeo de Tampere dio luz verde al desarrollo de esta política común, que se ha ido construyendo con distintas agendas de trabajo, siendo la última de ellas el Pacto de Migración y Asilo que se ha aprobado en 2024. A lo largo de estos 25 años, no sólo se han ido creando, adecuando e implementando distintos instrumentos, sino que también se han ido transformando las prioridades y las narrativas que sustentan esta política europea de inmigración y asilo.

La etapa del entusiasmo: identificación de objetivos y desarrollo normativo

En los primeros años de la década de los noventa, el panorama migratorio europeo experimentó cambios significativos, con un gradual aumento de llegada de flujos migratorios extracomunitarios. La mayoría de los Estados miembros de entonces se convertían, aunque en diferentes grados, en destinos migratorios. Además, la caída del muro de Berlín abrió un espacio de euforia europeísta (Triandafyllidou, 2019), que además auguraba un cambio en las dinámicas migratorias intraeuropeas. Por su parte, el conflicto en los Balcanes generó un importante flujo de personas refugiadas desde los territorios de la antigua Yugoslavia hacia otros países europeos, principalmente hacia Alemania (Geddes, 2020). A medida que avanzaba la década, este panorama dinámico se consolidaba, y las cuestiones migratorias, como la protección de las fronteras exteriores, la lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes, y la colaboración en materia de solicitudes de asilo, comenzaron a ocupar un lugar destacado en la agenda de los Estados miembros.

En este contexto de creciente movilidad, el Consejo Europeo de Tampere², celebrado en octubre de 1999, concluyó que los Estados miembros debían avanzar en la construcción de una política de inmigración y asilo como respuesta a la seguridad de las fronteras, la lucha contra la inmigración irregular y los delitos transnacionales, pero garantizando la protección y el respeto a los derechos humanos de las personas que intentan acceder y aquellas que ya residían a la Unión Europea.

“Por esta razón, la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos. Los principios en los que deben basarse estas políticas han de ser claros para nuestros propios ciudadanos y, además, han de ofrecer garantías a las personas que busquen protección en la Unión Europea o traten de entrar en ella” (Consejo Europeo de Tampere, 1999: Punto 3).

² Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Consultable en <https://www.consilium.europa.eu/media/21059/tampere-european-council-presidency-conclusions.pdf>

Se optó, así, no por construir únicamente una política de fronteras común, sino avanzar en una política de inmigración y asilo más completa, que incluyera cuatro grandes ejes de trabajo. Primero, la colaboración con los países de origen para abordar cuestiones políticas, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen y tránsito. Segundo, el desarrollo de un sistema europeo común de asilo, bajo la premisa de la aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 sobre personas refugiadas, y de establecer un sistema común para determinar el Estado responsable para examinar una solicitud de asilo y establecer un procedimiento común en el ámbito UE. Tercero, el trato justo de las personas nacionales de terceros países, favoreciendo una política de integración que buscase la concesión de derechos y obligaciones equiparables a la de los nacionales comunitarios y luchase contra el racismo y la xenofobia. Cuarto y último, la gestión de los flujos migratorios, para informar sobre las vías legales de acceso al territorio comunitario y establecer procesos de expulsión y retorno, así como la lucha contra la inmigración irregular, y contra la explotación económica de las personas migrantes.

En el Consejo Europeo de Tampere se pusieron los cimientos de una política común de inmigración y asilo para asegurar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). Se decidió también que las directrices de Tampere deberían ser inmediatamente impulsadas por la Comisión, encargándosele los trabajos de armonización y propuesta de estándares mínimos comunes en cuestiones específicas como el reagrupamiento familiar o la residencia de larga duración, por mencionar algunos ejemplos (Olesti Rayo, 2008).

Durante este periodo se aprobaron la directiva de reagrupación familiar³ y la directiva de residencia de larga duración⁴. Se firmaron acuerdos de readmisión a nivel comunitario y se pusieron las bases para la elaboración de un proyecto de carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. Pero el impulso del mandato de Tampere se vio rápidamente truncado: por un lado, por las reticencias de los Estados miembros en ir cediendo competencias en materias que ellos mismos habían acordado. Por el otro, por el impacto de los atentados del 11-S, que reconfiguraron los objetivos de trabajo del ELSJ, centrados a partir de ese momento básicamente en cuestiones de seguridad. El equilibrio entre justicia, libertad y seguridad será, desde ese momento, un desiderátum y, a la vez, un reto, en el desarrollo de la política de inmigración y asilo común (Carrera & Geyer, 2007). En este contexto la Comisión presenta la segunda agenda de trabajo en cuestiones de inmigración y asilo, el conocido como Programa de La Haya⁵ (2004-2009). Mucho más preciso que el acuerdo precedente, continuó con el trabajo

3 Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar. *DO L 251 de 3.10.2003, p. 12/18.*

4 Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. *DO L 16 de 23.1.2004, p. 44/53.*

5 El Programa de La Haya: Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea 2005/C 53/01. Consultable en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005XG0303(01)&from=ES)

iniciado en Tampere, y a las directivas aprobadas se sumaron la directiva destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares⁶ o la directiva relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas⁷. También se avanzó en desarrollar la dimensión exterior de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea (Lavanex, 2004) y se estableció FRONTEX en Varsovia.

El contexto de estas dos primeras agendas marca, de algún modo, el proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo. Del entusiasmo inicial se pasó a un cierto desencanto sobre las cuestiones de inmigración y asilo: la proliferación de normas comunitarias relacionadas con la inmigración y el asilo fue paralela a una progresiva derivación de la atención a cuestiones más centradas en el control de fronteras y un paulatino endurecimiento del tono sobre el que se habla de inmigración y asilo (Guild, 2009).

La etapa de la crisis permanente: obsesión por las fronteras y securitización

La agenda sucesora a la de La Haya, el llamado programa de Estocolmo⁸ nace en un contexto complicado por la crisis económica que se había iniciado en 2008, y por la aprobación, el mismo año, del Pacto de Inmigración y Asilo⁹. Este instrumento intergubernamental (y no comunitario) fue impulsado por el gobierno francés con el apoyo de Alemania y España, y pretendía reconducir la agenda del debate migratorio, recogiendo las preocupaciones principales de los Estados miembros. En el marco de las discusiones previas al Pacto, se plantearon temas como la obligatoriedad de los exámenes de integración o la prohibición de las regularizaciones de personas en situación irregular, cuestiones que no habían sido planteadas en el marco supranacional. Aunque el documento final desestimara estas propuestas, se reabría de nuevo la tensión entre la dinámica supranacional y la lógica intergubernamental, por lo que el Programa de Estocolmo nació ya con menos ambición que las agendas anteriores. Lo hizo, eso sí, en un nuevo marco institucional que dotaba de un nuevo enfoque estas cuestiones, puesto que el Tratado de Lisboa amplió el papel del Parlamento Europeo

6 Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares. *DO L 328 de 5.12.2002, p. 17/18.*

7 Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. *Diario Oficial n° L 212 de 07/08/2001 p. 0012 – 0023.*

8 Comunicación “Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos”. COM (2009) 262 final. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0262&qid=1614509434540>

9 Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 24 de septiembre de 2008. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aji0038>

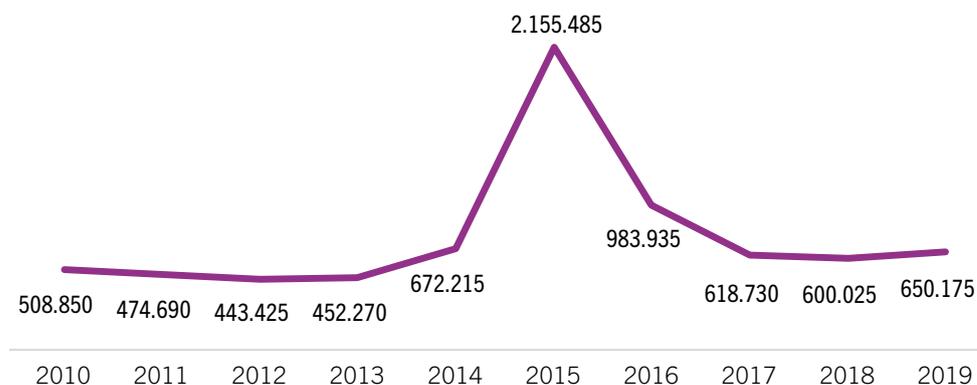
en estos ámbitos y eliminó las diferencias en el sistema de votación para aquellas acciones dirigidas a la gestión de la migración legal y aquellas destinadas a la gestión de la inmigración irregular.

El Programa de Estocolmo quería volver a equilibrar los ámbitos del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia¹⁰, y a diferencia de sus predecesores, empezó a separar las cuestiones migratorias en distintos espacios de trabajo, asumiendo que una fragmentación de temas e instrumentos (visados, relaciones exteriores, vías de entrada, etc.) facilitaría alcanzar acuerdos entre los Estados miembros.

A esta fragmentación normativa se le sumó un nuevo contexto internacional. La(s) Primavera(s) Árabe(s) abrieron un periodo de transición en distintos países en la orilla sur mediterránea, y aunque los cambios políticos que empezaron en Túnez despertaron interés en los países vecinos del norte, la atención pronto se centró en su impacto en la seguridad y en la llegada de personas procedentes de estos países a las costas europeas, especialmente en Italia. En este contexto, la Comisión apostó por reforzar la cooperación con la región con el objetivo de fortalecer los procesos democráticos, pero también con la necesidad de mejorar la movilidad de las personas. En 2011, se firmaron asociaciones de movilidad de carácter no vinculante con Jordania, Marruecos y Túnez, ofreciendo esquemas de facilitación de visados para las migraciones temporales (hacia la Unión Europea) en contraprestación de la colaboración de estos países en la lucha contra la migración irregular, básicamente a través del control fronterizo, la readmisión y el retorno (Emiliani, 2016).

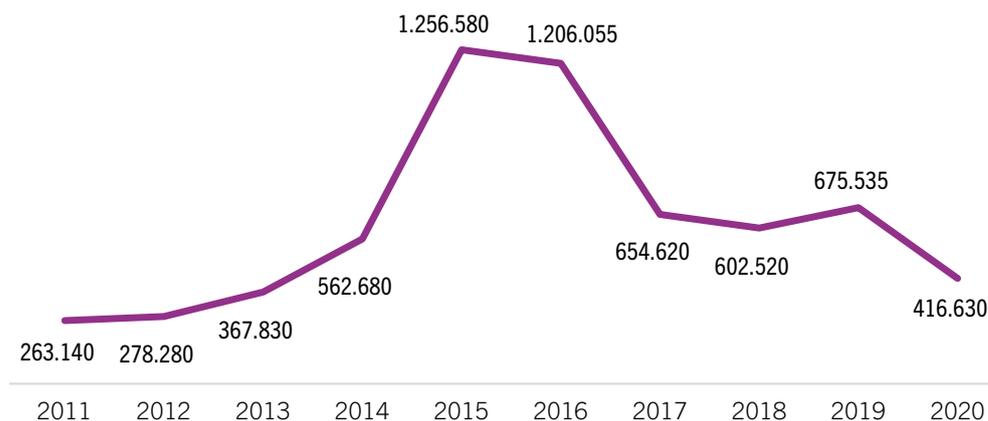
Si bien estas cuestiones habían sido incluidas en el Programa de Estocolmo, las actuaciones reactivas a los acontecimientos fruto de las Primaveras Árabes adquirieron mayor protagonista, reforzando también el convencimiento que la política de inmigración y asilo debía dotarse de una dimensión exterior más robusta. Además, la agenda de Estocolmo hace mención reiterada a la búsqueda de soluciones prácticas, más que a la necesidad de armonizar acciones y medidas como habían hecho sus predecesoras. Se entendía que esta lógica era la que mejor permitía avanzar en la colaboración entre Estados miembros, poco dispuestos a hacer concesiones en estos ámbitos. Este proceso de devaluación de las ambiciones en la construcción de una política de inmigración y asilo, junto con el impacto de lo que sucedía en el sur del Mediterráneo, y especialmente con el inicio de la guerra civil en Siria explican el fin silente del Programa de Estocolmo, y la aparición de una nueva agenda en 2015, la Agenda de Migración, que más que continuar con los trabajos y los ejes planteados en las anteriores, buscaba ofrecer soluciones inmediatas a los flujos de personas que llegaban a las costas europeas en ese contexto.

10 En palabras de la entonces Comisaria de Justicia, Viviane Reding, el nuevo programa debía encontrar un mejor equilibrio entre los principios de libertad, seguridad y justicia: *"I believe that during the past decade Europe's policies have too often focused only on security and neglected Justice"*.

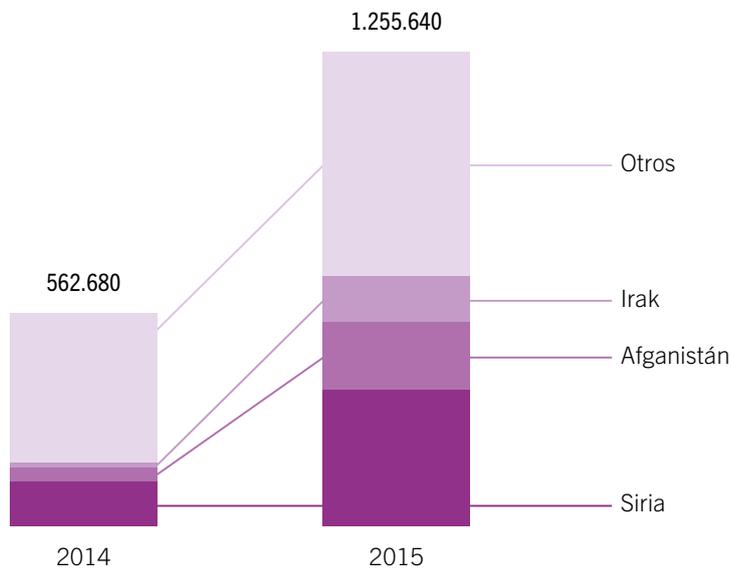
FIGURA 1. NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN IRREGULAR DETECTADAS EN LA UE, 2010-2019

Fuente: EUROSTAT. Las cifras de 2010-2019 son de la U-28

A medida que se recrudecían la violencia y la inseguridad en Libia y Siria, el número de personas que huían de estos países, principalmente a países vecinos en la región, crecía considerablemente. Se trataba de una crisis humanitaria sin precedentes, que alcanzó las costas europeas y supuso una crisis de gobernanza del asilo en los países de la Unión Europea (Wihtol de Wenden & Ambrosetti, 2016).

FIGURA 2. SOLICITUDES DE ASILO INICIALES PRESENTADAS EN LA UE (ESTADOS MIEMBROS), 2011-2020

Fuente: EUROSTAT. Las cifras de 2011-2019 son de la U-28, mientras las de 2020 son de la UE-27

FIGURA 3. ORIGEN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO INICIALES PRESENTADAS EN LA UE

Fuente: EUROSTAT

Las respuestas presentadas en la “Agenda Europea sobre Migración: Gestionar mejor la migración en todos sus aspectos”¹¹, bajo la nueva comisión Jüncker, incluían la reforma de FRONTEX, convertido en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, el mantenimiento de operaciones de protección de fronteras como la Operación Tritón¹², y la implementación de un plan de reubicación para facilitar la asistencia y solidaridad con los Estados miembros que afrontaban fuertes presiones migratorias. Se aceleró, además, el proceso de armonización del Sistema Europeo Común de Asilo (previsto para 2012) mediante la revisión (*recast*) de la directiva revisada sobre los procedimientos comunes para la protección internacional; una reforma del reglamento de Dublín y de EURODAC, y una revisión de la directiva de condiciones de acogida. Se esperaba que el nuevo plan de trabajo ofreciera soluciones inmediatas para reaccionar a la “tragedia humana que se vive en toda la cuenca mediterránea” (Agenda Europea de Migración, 2015: 4) de una manera coordinada y consensuada.

El proceso de reformas legislativas se alargó durante el mandato de la Agenda Europea de Migración, pero no resolvió la crisis de gobernanza migratoria que estaba viviendo

11 Comunicación “Una Agenda Europea de Migración”. COM (2015) 240 final. Bruselas, 13 de mayo de 2015. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX%3A52015DC0240>

12 La operación Tritón, con un presupuesto inicial de 2,9 millones al mes, buscaba sustituir la Operación *Mare Nostrum* que el gobierno italiano llevó a cabo en 2014, con un presupuesto de 9 millones de euros anuales y el objetivo de proteger las fronteras italianas y llevar a cabo operaciones de salvamento marítimo. Véase <http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7>

la Unión Europea y sus Estados miembros. Un ejemplo se encuentra en el fracaso de la propuesta de reubicación, que la Comisión presentó en 2015. El mecanismo de reubicación propuesto quería tener carácter obligatorio y automático, y permitir distribuir a las personas solicitantes de asilo que se encontraban en los *hotspots* de Grecia e Italia esperando el examen de sus solicitudes a otros Estados miembros, con el objetivo de agilizar la tramitación y reducir la presión en estos dos países. En la Agenda se incluyó una clave de redistribución basada en criterios como el PIB, la población, la tasa de desempleo y el número de personas solicitantes de asilo ya aceptadas o el número de personas refugiadas reasentadas, para reubicar a 40.000 personas en un plazo de dos años. La propuesta se modificó posteriormente, y el Consejo aprobó¹³ la reubicación adicional de 120.000 personas refugiadas más. Dos años después, el total de personas reubicadas era de poco más de 30.000 personas, muy lejos de los datos inicialmente previstos¹⁴. La negativa continuada de países como Hungría, Polonia y República Checa a acatar la decisión aprobada por el Consejo, obligaron a la Comisión a iniciar un proceso judicial, que efectivamente acabó señalando, cinco años después, el incumplimiento de la normativa europea por parte de estos países¹⁵.

La Agenda Europea no fue capaz de avanzar en los instrumentos ya previstos, y fracasó en aquellos espacios de innovación que planteó, básicamente por la ausencia de solidaridad en el seno del Consejo Europeo (Ferrero-Turrión & Pinyol-Jiménez, 2016). Los únicos espacios en los que se avanzó fueron la externalización de la gestión del asilo y las fronteras de la Unión con la Declaración UE-Turquía¹⁶ para responder a las personas solicitantes de asilo que procedieran de Siria, y el desarrollo de paquetes de ayuda como el Fondo Fiduciario de la UE para África, para colaborar con países terceros en la gestión y el control de los flujos con destino a territorio europeo. El fracaso parcial de la Agenda de Migración llevó a la nueva Comisión, en 2019, a plantear la necesidad de *“Realizar un control efectivo de las fronteras exteriores de la UE y seguir desarrollando una política de migración global”* (Comisión Europea, 2019) y proponer una nueva agenda de trabajo en materia de inmigración y asilo.

13 Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo de 14 de septiembre de 2015 relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia.

14 Véase el documento de la Comisión Europea: “Relocation: EU Solidarity between Member States”. Noviembre de 2017. Consultable en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf

15 Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Comunicado de prensa n.º 40/20: Sentencia en los asuntos acumulados C-715/17 Comisión/Polonia, C-718/17 Comisión/Hungría y C-719/17 Comisión/República Checa. Luxemburgo, 2 de abril de 2020. Consultable en <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040es.pdf>

16 Consejo Europeo. Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016. Consultable en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

La etapa de los interrogantes: ¿más regulaciones y menos Derechos Humanos?

En septiembre de 2020, la Comisión presentaba el nuevo Pacto de Migración y Asilo¹⁷, como quinta agenda de trabajo, y con el objetivo de “*potenciar un sistema para la migración legal y segura, gestionando al mismo tiempo de forma eficaz las fronteras exteriores de la UE, modernizando el sistema de asilo de la UE y cooperando estrechamente con los países asociados*” (Comisión Europea, 2019). La nueva agenda identificaba correctamente los problemas en el desarrollo de la agenda migratoria en el ámbito de la Unión Europea de las últimas décadas, apuntando cuestiones como la falta de solidaridad entre Estados miembros, la ineficacia de las políticas de retorno, o las diferencias entre sistemas de asilo en los países UE. Las propuestas que incluía la misma, empero, distan de corregir de modo sustancial estos retos (Pinyol-Jiménez, 2023). A diferencia de las agendas de trabajo anteriores, en esta ocasión, el Pacto plantea tres líneas de trabajo principales, como son la dimensión exterior de la política de inmigración y asilo, es decir, las relaciones con países de origen y tránsito; la gestión robusta de las fronteras exteriores y las reglas internas de solidaridad. Para ello, el Pacto proponía la elaboración de tres nuevos reglamentos sobre inmigración y asilo y la modificación de otros dos reglamentos, con la intención de superar los problemas de transposición de las directivas y limitar la discrecionalidad de los Estados miembros.

El nuevo Pacto establece además una serie de novedades, incluyendo el establecimiento de un sistema de evaluación previo de entrada (*pre-entry screening*) aplicable a todas las personas de terceros países que accedan irregularmente al territorio europeo para determinar, de manera ágil, qué personas pueden ser sujetos de procesos de protección internacional y cuáles no. También propone un nuevo mecanismo de solidaridad, que debe permitir a los Estados miembros apoyar a aquellos que estén en una situación de mayor presión migratoria, permitiéndose la reubicación de las personas no retornadas a su país o bien patrocinando el retorno (básicamente, haciéndose cargo de los costes de esta persona hasta que pueda ser retornada). Además, el texto recoge la necesidad de abandonar el Reglamento de Dublín (que permite identificar al Estado responsable de estudiar una solicitud de asilo), y propone un nuevo sistema de criterios jerárquicamente vinculantes. En el documento también se incluye como novedad los ‘partenariados de talento’ y la necesidad de reforzar los retornos colaborando con los países de origen y tránsito, a través de incentivos positivos, pero también negativos, como Mecanismo de Suspensión de Visados para aquellos países exentos de visados desde donde procedan *demasiadas* solicitudes de asilo infundadas. Finalmente, propone un Plan de preparación para crisis migratorias, que debe servir para mejorar la capacidad de anticipación y respuesta ante situaciones excepcionales.

17 Comunicación relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. COM (2020) 609 final. Bruselas, 23 de setiembre de 2020. Consultable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>

FIGURA 4. EL NUEVO PAQUETE DE PROPUESTAS DEL NUEVO PACTO DE MIGRACIÓN Y ASILO

Propuesta de Reglamento sobre de gestión del asilo y la migración
Propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores
Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común de protección internacional en la Unión
Propuesta modificada de Reglamento sobre el establecimiento de 'Eurodac'
Propuesta de Reglamento para abordar situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo
Recomendación de la Comisión sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis relacionadas con la migración (Plan de preparación para la migración y crisis)
Recomendación de la Comisión sobre vías legales para la protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias
Recomendación de la Comisión sobre la cooperación entre los Estados miembros en relación con las operaciones llevadas a cabo por buques de propiedad o explotados por entidades privadas con el fin de actividades de búsqueda y salvamento
Orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la UE sobre la definición y prevención de la facilitación de la entrada, el tránsito y la residencia no autorizados

Fuente: Comisión Europea. Paquete "Migración y Asilo". Elaboración propia

El trabajo de consenso de la Comisión Europea en proponer este Pacto no satisfizo a la mayoría de los Estados miembros. Algunos, como Hungría o Polonia, porque consideran que avanzar en materia de inmigración y asilo vulnera sus competencias nacionales. Otros, como España, Italia, Grecia y Malta porque consideraban que el nuevo sistema de control de fronteras tendría un importante coste administrativo y operativo para los Estados miembros, especialmente aquellos que son frontera exterior de la Unión Europea¹⁸.

Un acuerdo sobre el Pacto se alcanzó bajo la presidencia española de 2023, y fue aprobado por el Consejo y el Parlamento Europeo a principios de 2024. Cuatro años para alcanzar un acuerdo en la quinta agenda de trabajo, que no ha significado cerrar el debate de fondo sobre la idoneidad de este nuevo Pacto de Migración y Asilo. Los nuevos reglamentos, que deberán entrar en funcionamiento en dos años, ponen el foco en el control de las fronteras comunes de la Unión Europea, y presta especial atención a las entradas de carácter irregular en el territorio europeo. De nada sirve que los datos

¹⁸ Véase "New Pact on Migration and Asylum: comments by Greece, Italy, Malta and Spain. Non-Paper" en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/251120-Non%20paper%20Pacto%20Migratorio.pdf>

y las investigaciones recuerden que el problema de la irregularidad en Europa es básicamente de residencia y no de entrada (Morehouse & Blomfield, 2011); o que el debate sobre la seguridad de cualquier Estado democrático de Derecho debería atender a la protección de derechos de las personas también en las fronteras (de Lucas, 2017). El nuevo Pacto basa buena parte de su acción en reforzar los retornos como instrumentos para luchar contra la inmigración irregular en la Unión Europea, una fórmula fallida hasta la fecha. Los incentivos positivos de esta externalización de la gobernanza migratoria no ocultan la existencia del uso de fórmulas coercitivas por parte de países terceros, que han convertido su participación en la gestión de los flujos migratorios en una oportunidad para reclamar, de manera más o menos visible y diplomática, contraprestaciones a los Estados miembros¹⁹. Además, el nuevo Pacto propone el establecimiento de un sistema de evaluación previo de entrada (*pre-entry screening*) aplicable a todas las personas de terceros países que accedan irregularmente al territorio europeo, que plantea dudas sobre su implementación práctica y sobre su efecto en la protección del Derecho Internacional de Asilo. Finalmente, el Pacto propone una “solidaridad a la carta” (vinculada a la acogida de personas refugiadas y los retornos) que no parece que vaya a funcionar mejor que instrumentos similares, de obligatorio cumplimiento, como el programa de reubicación de 2015-2017.

En este sentido, el nuevo Pacto abre un periodo de incertidumbre en la aplicación práctica de los reglamentos aprobados, pero especialmente, sobre qué tipo de política europea común de inmigración y asilo se está construyendo.

A modo de conclusión

En el Consejo Europeo de Tampere de 1999 se reconocía la necesidad de que la UE avanzara en la construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia mediante el desarrollo de una política común de inmigración y asilo. A través de diferentes agendas de trabajo y del despliegue de un paquete normativo notable, la Comisión Europea ha ido avanzando en la armonización de cuestiones específicas, lidiando siempre con las reticencias de los Estados miembros de ceder competencias en un área extremadamente sensible desde la lógica del Estado-nación tradicional. Pero se trata de un proceso inacabado, complejo y con algunas debilidades importantes.

Por un lado, la incapacidad para llegar a acuerdos generales, de concepción integral de las políticas de inmigración, ha obligado a la parcialización de los mecanismos de entrada y residencia, generando construcciones diferenciadas para aquellas tipologías de personas trabajadoras sobre las que existe acuerdo de mínimos entre los Estados miembros, y remarcando la idea de mínimos (muy mínimos) compartidos. Por otro, las

¹⁹ Las declaraciones del presidente turco Erdogan amenazando con «abrir las puertas» a las personas refugiadas en 2019 si no se atendían sus demandas es un ejemplo paradigmático de ello.

propuestas legislativas en materia migratoria en la UE son básicamente del periodo 2001-2010, y los avances posteriores han sido principalmente reformulaciones de estos instrumentos (con algunas excepciones). Además, existen importantes espacios de desconfianza entre los Estados miembros, que no participan de manera solidaria en el apoyo de sus pares ni en el diseño compartido de instrumentos de gestión de la movilidad. Finalmente, la cuestión del control de fronteras ha centrado todos los debates de las políticas de inmigración y asilo. La obsesión fronteriza ha distorsionado las relaciones de la UE con países terceros en materia migratoria (externalización), ha limitado los avances en el sistema europeo común de asilo y ha *securitizado* la gestión migratoria en todos los ámbitos. En este sentido, no sólo cabe remarcar lo que esta perspectiva limitada ha supuesto en relación con las vías de entrada regulares (que no se exploran en profundidad desde hace décadas), sino también en cómo ha ido desapareciendo del foco central las cuestiones de inclusión e integración y lucha contra el racismo y la xenofobia. En este último punto, y aun cuando las directivas contra la discriminación y en favor de la igualdad han avanzado con fuerza, los debates sobre integración e inclusión han quedado en marcos orientativos poco operativos, a pesar del Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027 presentado en 2020.

Veinticinco después de su inyección, la política de inmigración europea no ha sido explorada en todas sus potencialidades. No se pueden minimizar las contribuciones hechas desde 1999 hasta la fecha, porque han construido el mayor experimento multilateral de política migratoria conocido. Pero se trata de un proceso inacabado, complejo y con algunas debilidades importantes (Pinyol-Jiménez 2018). La ausencia de discusiones compartidas sobre cómo se quiere gestionar la inmigración en la Unión Europea, con qué instrumentos y con qué objetivos, ha dejado el relato de la política migratoria centrado básicamente en el control de fronteras.

Abrir un espacio de debate y reflexión sosegada sobre la cuestión migratoria parece un imposible en la Unión Europea de hoy en día, con un crecimiento innegable de los partidos con discursos xenófobos. Pero es imprescindible. Porque el fenómeno migratorio no se extinguirá en el corto plazo, y la capacidad de gestión de los países de la Unión Europea tendrá mejores oportunidades si se apuesta por la gobernanza multinivel y cooperativa. La construcción de una política migratoria que vulnera los límites del marco democrático y el Estado de Derecho (de Lucas, 2017) y que asume la toma de medidas liberales es un problema de gobernanza migratoria pero también del futuro del proyecto europeo.

Bibliografía

- Carrera, Sergio y Geyer, Florian (2007). *Terrorism, Borders and Migration. CEPS Policy Brief*, nº131. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Comisión Europea (2019). *Prioridades de la Unión Europea para 2019-2024*. https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2019-2024_en
- De Lucas, Javier (2017). Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica). *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, (36), 4.
- Emiliani, Tommaso (2016). *Fortress Europe No More? Migration, Border Control and Solidarity: A Critical Analysis of the EU Discourses and Policies in the wake of the Arab Spring - With a case study from Lampedusa. IED Research Project: Migration, borders control and solidarity: Schengen at stake?*.
- Ferrero Turrión, Ruth y Pinyol-Jiménez, Gemma (2016). La mal llamada “crisis de los refugiados” en Europa: crisis, impactos y retos para la política de inmigración y asilo en la Unión Europea. *Documentación Social, La crisis de los refugiados: ¿el naufragio de Europa?*, 180, 49-69.
- Geddes, Andrew (2020). Tampere and the politics of migration and asylum in the EU: Looking back to look forward. En Carrera, S., Curtin, D., y Geddes, A. (Ed.). *20 year anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice* (pp. 7-18). Florence: European University Institute.
- Goig Martínez, Juan Manuel (2017). La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los tratados de Roma (o la historia de un fracaso). *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 32, 71-111.
- Guild, Elspeth (2009). *Security and Migration in the 21st Century*. Cambridge: Polity Press.
- Lavenex, Sandra (2004). EU External Governance in ‘Wider Europe’. *Journal of European Public Policy*, N. 11, 680-700.
- Morehouse, Christal y Blomfield, Michael (2011). *Irregular migration in Europe*. Washington DC.: Migration Policy Institute.

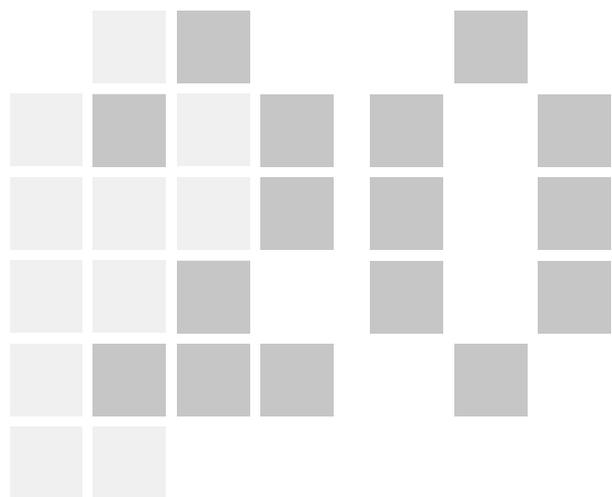
Olesti Rayo, Andreu (2008). Las políticas de la Unión Europea relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración. *Revista De Derecho Constitucional Europeo*, 13-48.

Pinyol-Jiménez, Gemma (2018). Hacia una política europea de inmigración integral: ¿reto o mito? En Closa, C. y Molina, I. (coord.). *El future de la Unión Europea. Informe Elcano 23*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Pinyol-Jiménez, Gemma (2023). Avances y disfunciones en la construcción de la política europea común de inmigración y asilo. *Gaceta Sindical*, 40: La UE en el mundo y España en Europa, 93-106.

Triandafyllidou, Anna (2019). Europe failed immigrants after the Berlin Wall fell, now it risks doing the same. *Can Europe Make it: Opinion*. OpenDemocray. <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/europe-failed-immigrants-after-berlin-wall-fell-now-it-risks-doing-same/>

Wihtol de Wenden, Catherine y Ambrosetti, Elena (2016). Borders, Refugees And Migration: What Right To Mobility In The Mediterranean?. *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, 70(2), 7-14.



Tras veinte años de evidencias

Imanol Zubero Beaskoetxea

Grupo de investigación CIVERSITY – Ciudad y diversidad
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Veinte años de migración y asilo en Euskadi. Veinte años de investigación, intervención y activismo. Veinte años de políticas públicas. Veinte años de evidencias. Quiero insistir en esto último. En un tiempo como el actual, en el que el nuevo mantra de la ciencia social aplicada y de la administración pública es el de las *evidence-based policies*, las políticas sociales fundadas sobre la evidencia científica (Parkhurst, 2017), considero esencial destacar la enorme cantidad (y calidad) de evidencias que han puesto a nuestra disposición los diversos estudios elaborados o impulsados por Ikuspegi. Evidencias que deberían dejar de acumularse para empezar a decantarse, es decir, a configurar un conocimiento cierto del que puedan desprenderse conclusiones que sirvan de fundamento para avanzar en las políticas públicas de inmigración.

Sin caer en el tecnocratismo grosero, siendo plenamente conscientes de las características propias del conocimiento emanado de las ciencias sociales, “aunque no podamos captar todos los sutiles aspectos contrafácticos y morales del buen juicio, sí podemos avanzar en el ideal de que los observadores políticos rindan cuentas a través de normas independientes de exactitud empírica y rigor lógico” (Tetlok, 2016: 27). Esto es especialmente importante en estos tiempos de prejuicios, *fake news* y charlatanería (Frankfurt, 2006).

Algunas evidencias sobre la inmigración en Euskadi

Cuando Ikuspegi inició su andadura en 2004 la inmigración extranjera hacia Euskadi era, como se indicaba en el primer *Plan Vasco de Inmigración 2003-2005*, “un fenómeno relativamente nuevo y creciente”. En aquel momento la población empadronada de origen extranjero este país no llegaba a las 70.000 personas y apenas suponía un 3 % del conjunto de la población vasca. Dos décadas después, en 2023 las personas inmigrantes extranjeras representan el 12,4 % del total de la población vasca y sumaban casi 275.000 personas. No ha pasado tanto tiempo y, sin embargo, es como si hoy habitáramos en un mundo nuevo. Nuestros barrios, nuestros centros de trabajo, nuestras aulas, nuestras relaciones sociales, nuestras familias, son distintas de cómo eran hace veinte años. También lo son nuestras conversaciones, nuestras alegrías, nuestras preocupaciones, nuestras emociones y afectos.

Tras veinte años, ya lo hemos dicho, las evidencias se acumulan, convertidas ya no en datos sino en hechos. Aunque a menudo estos dos términos se usan de manera intercambiable, como si significaran lo mismo, desde la perspectiva científica es fundamental diferenciar entre datos y hechos (Bunge, 2004: 269). En la ciencia, los datos son observaciones recogidas a través de experimentos, mediciones, encuestas u otras técnicas de recolección de información. Los datos son esencialmente números, descripciones, o registros que capturan aspectos de la realidad y son susceptibles de análisis y procesamiento. Los datos empíricos son “mudos”, no dicen nada por sí mismos (Bunge, 2002: 160). Los datos son, en principio, un significativo vacío, los datos son “brutos” y carecen de significado hasta que se interpretan en un contexto determinado.

Por su parte, los hechos son interpretaciones de datos que han sido verificadas y aceptadas como representaciones precisas de la realidad. Un hecho es una afirmación sobre el mundo que ha sido corroborada por evidencia y es generalmente aceptada como verdadera dentro de un marco teórico o contexto específico. Los hechos son construcciones basadas en datos y son fundamentales para el desarrollo de teorías científicas. Para que un dato se convierta en un hecho, debe ser verificado y corroborado repetidamente: los datos deben ser replicables y consistentes para ser considerados hechos. Esta verificación proporciona la robustez necesaria para que los hechos sean utilizados en la construcción de teorías y en la aplicación práctica del conocimiento científico.

Teniendo en cuenta esta distinción entre datos y hechos, contamos de entrada con un conjunto de datos que se han ido repitiendo a lo largo de los años, conformando un espacio de evidencias que ya empiezan a ser indiscutibles o no meramente opinables.

Algunas de estas evidencias se recogen y analizan en los distintos capítulos temáticos que conforman esta publicación:

1. El factor económico es el determinante en la dinámica de los flujos migratorios internacionales hacia Euskadi. Aunque existen trayectorias inmigrantes que encajan en los parámetros del asilo, el refugio o la protección internacional temporal, la mayoría de las personas de origen extranjero que han llegado a nuestro país lo han hecho movidas por razones económicas: vienen a trabajar, a ganarse la vida.
2. La particular configuración de nuestra estructura productiva y de nuestro mercado de empleo actúa como un selector de los perfiles de las personas inmigrantes en Euskadi. Entre estos perfiles destaca la feminización, vinculada a la creciente demanda de cuidados, trabajo doméstico y empleo de servicios de baja cualificación en nuestra sociedad, a un tiempo envejecida y opulenta.
3. A lo largo de estas dos décadas Latinoamérica se ha consolidado como la principal área de origen de la población extranjera que llega a Euskadi. Según las últimas cifras, una de cada dos personas de origen extranjero en nuestra comunidad había nacido en algún país latinoamericano (54%), seguidas a mucha distancia de las nacidas en otro país europeo (18%), en los países del Magreb (14,5%) o en África subsahariana (6,6%).
4. La tasa de la población de nacionalidad extranjera regularizada es muy elevada, con un 85% de esta con su documentación de residencia o estancia en vigor, y alrededor de un 15% en situación administrativa irregular. Estas situaciones de irregularidad se explican, en una gran parte, por factores jurídicos y administrativos como las restricciones en la legislación migratoria para la obtención de permisos de residencia y trabajo o por los trámites burocráticos para la regularización, largos y complejos, lo que lleva a que muchas personas inmigrantes permanezcan en situación irregular mientras esperan la resolución de sus solicitudes.
5. Incluso en las peores épocas de crisis económica, como durante la llamada Gran Recesión de 2008, la población de origen extranjero asentada en Euskadi aporta al PIB de nuestra comunidad, tanto en términos de consumo como de fiscalidad, mucho más de lo que consume en términos de gasto por su acceso al sistema de bienestar social.
6. Sin embargo la situación socioeconómica de la población en hogares procedentes de la inmigración extranjera es mucho peor que la de la población autóctona. La pobreza y la precariedad son muy superiores y las situaciones de completo bienestar muy inferiores.

7. La vivienda es uno de los bienes esenciales de cuyo disfrute se encuentra especialmente privada la población de origen extranjero en Euskadi. La gran mayoría del colectivo, prácticamente 7 de cada 10, destina más del 30% de los ingresos mensuales familiares a la vivienda.
8. La población de origen inmigrante en edad escolar sufre una evidente segregación, con una altísima presencia en centros públicos, mientras que la población autóctona se instala en los centros privados o privados concertados. El peor desempeño de estos escolares de origen inmigrante responde a los mismos procesos desiguales que afectan negativamente a las perspectivas de éxito escolar de la población escolar nativa de menor nivel socioeconómico y cultural, pero agravado por su condición migrante.
9. La población inmigrante extranjera en Euskadi mantiene una relación muy complicada con el euskera. A pesar de su valoración de la lengua y de su disposición a conocerla, apenas un 3% posee un conocimiento solvente de la misma.

Son sólo algunos de los muchos datos producidos por la investigación realizada por y desde Ikuspegi. Evidencias robustas, consistentes, realidades no opinables. De lo que se trataría ahora es de convertir esos y otros datos en hechos, que los relacione y los convierta en conocimiento útil para la toma de decisiones políticas y la elaboración de políticas públicas. Para ello, necesitamos una teoría, un marco interpretativo que dote de significado a esos datos. En el prefacio a su obra *Teoría y realidad* el filósofo de la ciencia Mario Bunge escribió:

La naturaleza existe sin ayuda de teorías científicas. Las sociedades preindustriales, también: les bastaba la creencia, la opinión, el conocimiento experto pero preteórico. El hombre moderno no puede prescindir de las teorías científicas para avanzar, sea en el conocer, sea en el hacer. Destruyase toda teoría científica y se destruirá no sólo la posibilidad de avanzar sino también buena parte de lo ya ganado. Pero también: aplíquense mal las teorías científicas y se destruirá a la propia humanidad. Nuestro futuro depende, pues, de nuestras teorías y de la manera de aplicarlas (Bunge, 1972: 5).

La inmigración extranjera ha dejado de ser una cuestión coyuntural hace ya tiempo. La inmigración es estructura social vasca. Un fenómeno estructural (no va a desaparecer) y estructurante de la realidad vasca. Euskadi es ya, y seguirá siéndolo, una sociedad de inmigración y, por ello, una sociedad crecientemente multicultural. La inmigración extranjera hacia Euskadi va a continuar siendo una realidad, con o sin nuestras teorías. La inmigración va a seguir generando datos, pero necesitamos herramientas para leer esos datos como hechos. Para ello la investigación social como la que hace e

impulsa Ikuspegi es esencial,¹ pero no es suficiente. Necesitamos también una teoría sociopolítica sobre la inmigración extranjera en Euskadi, coherente con los datos y alineada sin contradicciones con los hechos que esta teoría sostiene.

En Euskadi hemos querido construir ese marco de sentido compartido sobre la inmigración utilizando el modelo del “pacto social”, una herramienta esencial para la legitimación y construcción de políticas públicas que implica un acuerdo explícito entre la ciudadanía y el gobierno, basado en valores compartidos y construido mediante procesos participativos. Desde esta perspectiva el pacto social es concebido como un marco normativo que refleja el consenso y los valores compartidos por la sociedad, asegurando que las decisiones políticas implementadas según este marco sean aceptadas y respetadas por la ciudadanía.

El problema es que en la última década en Euskadi hemos formulado dos propuestas de pacto social que, coincidiendo en intenciones, difieren en contenidos y en su estrategia de desarrollo: el Pacto Social Vasco para la Migración (2019)² y el pacto Social por la Inmigración en Euskadi (2011)³. Creo que es el momento de recuperar este proyecto de pacto social por o para la (in)migración, de consolidarlo y desarrollarlo, revisando sus contenidos de manera que sirvan como teoría social para la conversión de datos en hechos y como marco normativo para el diseño e implementación de las políticas públicas que demanda la realidad de la inmigración.

¿Qué hacer cuando una “solución” (un bien) se codifica como un problema (un mal)?

Porque lo cierto es que, pese a esos veinte años de evidencias, a la acumulación de datos que, aunque sea implícitamente, una teorización social básica y ampliamente compartida por la comunidad investigadora vasca y por una parte de la ciudadanía define como hechos ciertos y positivos, la opinión pública vasca continua fuertemente influenciada, casi me atrevería a decir que colonizada, por imaginarios y percepciones contruidos y sustentados al margen y hasta en contra de todas esas evidencias.

1 Y que debería producir algo así como una “Teoría sobre la Inmigración Extranjera en Euskadi”; que en mi opinión ya existe, como podemos comprobar expurgando en los distintos estudios realizados, pero que no es explícita. Y a mi juicio debería serlo, configurando el “modelo-Ikuspegi” para el análisis de la inmigración extranjera en Euskadi.

2 *Pacto Social Vasco para la Migración.*

<https://www.euskadi.eus/pacto-social-vasco-para-la-migracion/web01-ejeduki/es/>

3 *Pacto Social por la Inmigración en Euskadi.* https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/contenidos/noticia/pacto_2011/es_pactosoc/PACTO%20SOCIAL%20POR%20LA%20INMIGRACION.pdf

Es verdad que la población vasca no considera la inmigración como un problema (según el *Barómetro* de 2023 apenas un 6% afirma de manera espontánea que la llegada y la presencia de personas de origen extranjero en nuestro territorio sea uno de los problemas más relevantes de Euskadi). Sin embargo, los resultados de este *Barómetro* vuelven a mostrar que la sociedad vasca mantiene, año tras año, una percepción distorsionada del volumen de población de origen extranjero residente en esta comunidad (creemos que hay un porcentaje muy superior al real) y cuatro de cada diez vascas y vascos afirma que el volumen de población extranjera está por encima de la que sería “adecuada”, con un 26,6% que considera que “son bastantes” y un 13,7% que afirma que “son demasiadas”. Me parece significativo observar que se trata de una posición relativamente consistente, que no depende de los datos: es verdad que cuando se informa a las personas encuestadas del dato real de población de origen extranjero estas opiniones críticas se reducen hasta un 20,8% y un 10% respectivamente, pero, así y todo, tres de cada diez mantienen la opinión de que el volumen de población extranjera en Euskadi no es el “adecuado”.

El marco social implícito a partir del cual la ciudadanía vasca lee los datos sobre la inmigración extranjera es el del utilitarismo (la percepción del efecto económico de la inmigración es claramente procíclica, positiva cuando las condiciones económicas generales son buenas pero negativa cuando son malas, con diferencias de hasta 40 puntos porcentuales), el asimilacionismo (casi 8 de cada 10 considera que el esfuerzo de adaptación para la convivencia debe recaer en mayor medida sobre la población inmigrante), el prudencialismo alarmista (menos de la mitad de la población vasca no cree que en el futuro las hijas e hijos de personas de origen extranjero nacidas en Euskadi lleguen a generar problemas) y el imaginario del inmigrante musulmán (cuando se pregunta sobre qué origen tendrá la mayoría de la población inmigrante que venga a Euskadi en el futuro casi el 80% de la ciudadanía vasca señala que procederán del Magreb). Se trata de un marco social delicado, muy expuesto a verse afectado por las coyunturas económicas y por la evolución de los imaginarios y los discursos políticos nativistas y anti inmigratorios, cada vez más fuertes y desacomplejados en toda Europa (Norris, Inglehart, 2019; Barberà, coord., 2021), llegando incluso a contaminar a muchas organizaciones ubicadas en la izquierda política (Vandamme, 2019; Kopyciok, Silver, 2021).

En Euskadi tenemos, además, nuestro propio elefante en la habitación: el euskera. Es verdad que la cuestión de la inmigración no se relaciona con el debate sociopolítico acerca de la identidad vasca y del uso del euskera, de manera que entre el 70 y el 75% de la población vasca no cree que la llegada de población de origen extranjero contribuya a la pérdida de la identidad vasca (75,6%), ni que la inmigración vaya a frenar las aspiraciones del nacionalismo vasco (70,9%) o el desarrollo del euskera (70,2%). Pero la ausencia de un debate explícito sobre estas cuestiones no debería relajarnos. Como señalan Andrea Ruiz Balzola y Xabier Aierdi en su aportación a esta publicación, podríamos empezar a encontrarnos en una fase de reedición, por tercera vez en nuestra historia, de un complicado proceso de modernización de la sociedad vasca

caracterizado, como los anteriores de finales del siglo XIX y de mediados del siglo XX, por la llegada de importantes contingentes de población inmigrante (en este caso, extranjera) y su lectura por una parte influyente del nacionalismo vasco en términos de amenaza objetiva a la supervivencia del euskera.

¿Cómo evolucionará esta cuestión? No sólo por parte de los populismos nativistas, también desde la investigación social más seria se alzan voces que advierten sobre la necesidad política y la legitimidad ética de poner barreras a la inmigración en nombre de la defensa de la identidad cultural y la cohesión social de las sociedades de acogida (Collier, 2013, 2018; Miller, 2016, 2017).

Es verdad que Euskadi parece estar por ahora a salvo de esta deriva, aunque ya se han escuchado voces que recurren al argumentario del control de la inmigración en términos “rojipardos”, como una defensa de las identidades locales y de los derechos sociales de las poblaciones autóctonas frente al imperialismo globalitarista (Esparza, 2022a, 2022b; ver también diversos productos de EKAI Center). Pero la ausencia de competencias para el control de fronteras podría explicar que estemos interpretando como una virtud (una cierta inmunidad vasca frente al nativismo antiinmigración rampante en toda Europa) lo que no es sino una mera cuestión de necesidad: no nos estamos planteando algunos debates simplemente porque no tenemos la capacidad política para tomar decisiones al respecto.

Pero no somos una isla ni un oasis totalmente separado de nuestro entorno. Sabemos lo complicado que resulta pretender derivar o predecir prácticas sociales y políticas a partir de las opiniones, muy especialmente por el efecto distorsionador de la deseabilidad social (Rinken, Pasadas-del-Amo, Rueda, et al., 2021). Pero no solo. Habitamos un mundo en el que la opinión pública se ha vuelto crecientemente incierta y volátil. La transitoriedad y rapidez características de la moderna comunicación de masas (Wright, 1980: 13) y su impacto sobre una audiencia cada vez más alejada de las condiciones objetivas que posibilitarían una “situación ideal de habla” habermasiana, caracterizada por la ausencia de “distorsiones sistemáticas de la comunicación” (Habermas, 2001: 153) convierte a las sociedades actuales en terreno abonado para la eclosión de todo tipo de políticas del miedo.

Como advierte Richard Sennett, “las comunidades heterogéneas funcionan bien solamente en la medida en que la conciencia del Otro no pasa a primer plano”, ya que cuando esto ocurre “el peso de los otros se siente más cerca y puede instalarse la desconfianza”; y, por desgracia, ya sabemos que “hay una manera simple y perversa de aligerar el peso de los otros” (Sennett, 2019: 186). Por eso, si tuviera que proponer un programa de investigación-acción para los próximos años en el campo de la inmigración me inclinaría por proponer el abordaje sistemático de los procesos de nativización de las políticas nacionales en la Unión Europea (Kokkonen & Linde, 2023; Mudde, 2007), con el fin de estar atentas a su infiltración en Euskadi.

Bibliografía

- Barberá, Oscar (coord.) (2021). *Facing the New Far Right in Southern Europe. Analysing the Rise of the Extreme Right After the Financial Crisis*. Bruselas: Coppieters Foundation.
- Bunge, Mario (1972). *Teoría y realidad*. Barcelona: Ariel.
- Bunge, Mario (2002). *Crisis y reconstrucción de la filosofía*. Barcelona: Gedisa.
- Bunge, Mario (2004). *Emergencia y convergencia. Novedad cualitativa y unidad del conocimiento*. Barcelona: Gedisa.
- Collier, Paul (2013). *Éxodo. Inmigrantes, emigrantes y países*. Madrid: Turner.
- Collier, Paul (2018). Europa y los refugiados: una tragedia rayana en la farsa”, En M. Castells et al. (eds.). *Las crisis de Europa*. Madrid: Alianza (331-354).
- Esparza, Jose Mari (2022a). ¿Migración? No, gracias. *Noticias de Navarra*, 22 octubre. <https://www.noticiasdenavarra.com/opinion/tribunas/2022/10/22/migracion-gracias-6145480.html>
- Esparza, Jose Mari (2022b). Confebask: migración sí, gracias. *Noticias de Navarra*, 3 noviembre. <https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/opinion/2022/11/03/jose-mari-esparza-zabalegi-confebask-migracion-gracias-6187334.html>
- Frankfurt, Harry G. (2006). *On Bullshit. Sobre la manipulación de la verdad*. Barcelona: Debate.
- Habermas, Jürgen (2001). *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra.
- Kokkonen, Andrej y Linde, Jonas (2023). A nativist divide? Anti-immigration attitudes and diffuse support for democracy in Western Europe. *European Journal of Political Research*, 62(3), 977-988. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12551>
- Kopyciok, Svenja y Silver, Hilary (2021). Left-Wing Xenophobia in Europe. *Frontiers in Sociology*, 6. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2021.666717>
- Miller, David (2016). *Strangers in Our Midst: The Political Philosophy of Immigration*. Cambridge: Harvard University Press.

- Miller, David (2017). Un argumento a favor de límites a la inmigración. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 18, 32-49.
- Mudde, Cas (2007). *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa y Inglehart, Ronald (2019). *Cultural Backlash. Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Rinken, Sebastian, Pasadas del Amo, Sara, Rueda, María del Mar *et al.* (2021). No magic bullet: estimating anti-immigrant sentiment and social desirability bias with the item-count technique. *Qual Quant*, 55, 2139-2159.
<https://doi.org/10.1007/s11135-021-01098-7>
- Sennett, Richard (2019). *Construir y habitar. Ética para la ciudad*. Barcelona: Anagrama.
- Tetlock, Philip (2019). *El juicio político de los expertos*. Madrid: Capitán Swing.
- Vandamme, Pierre-Étienne (2019). The left and the challenge of immigration. *Esprit*, 10, 11-16.
- Wright, Charles R. (1980). *Comunicación de masas*. Buenos Aires: Paidós.







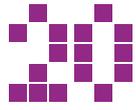
**ikus
pegi** Immigrazioaren
Euskal Behatokia
Observatorio Vasco
de Inmigración

ematen la cabalazazu

Universidad
del País Vasco Euskal Herriko
Unibertsitatea


EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO
ONGIZATE, GAZTERIA ETA
ERIKONKA DEMOGRAFIAKOPAREN SAILA
DEPARTAMENTO DE BIENESTAR,
JUVENTUD Y RETO DEMOGRÁFICO


MIGRAZIOARAKO
EUSKAL
ITUN SOZIALA
PACTO SOCIAL
VASCO PARA
LA MIGRACIÓN



**ikus
pegi** Immigrazioaren
Euskal Behatokia
Observatorio Vasco
de Inmigración



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

ONGIZATE, GAZTERIA ETA
ERRONKA DEMOGRAFIKOAREN SAILA
DEPARTAMENTO DE BIENESTAR,
JUVENTUD Y RETO DEMOGRÁFICO



MIGRAZIOARAKO
EUSKAL
ITUN SOZIALA

**PACTO SOCIAL
VASCO PARA
LA MIGRACION**

