



# Migración entre ciudades en el Mediterráneo

## Diálogo, conocimiento y acción

### 1ª Reunión temática entre iguales

*Cohesión social y diálogo intercultural e interreligioso*

*Lisboa – 12 y 13 de julio de 2016*

## DOCUMENTO DE REFERENCIA

-

### **«Cohesión social y diálogo intercultural e interreligioso, el papel de los gobiernos locales en las políticas públicas de inclusión social de los migrantes»**

En el 1976, Abdelmalek Sayad, sociólogo argelino-francés de la emigración-inmigración escribía: *La migración no puede ser considerada únicamente desde el punto de vista de la sociedad de acogida. El planteamiento debe invertirse tanto lógicamente como cronológicamente. Hay que partir del país de origen, como el inmigrante, para comprender las causas y el sentido de la inmigración.*<sup>1</sup>

A través de un planteamiento científico, Abdelmalek Sayad nos invita a considerar las migraciones como un fenómeno global que responde a múltiples factores económicos, sociológicos, políticos y demográficos. Efectivamente, de manera individual o colectiva, los migrantes presentes en las ciudades encarnan a través de sus trayectorias y su presencia las complejas interdependencias de la globalización.

Así, plantear la cuestión de la inclusión de los migrantes y de la cohesión social desde el punto de vista de las políticas públicas locales invita a aprender los fenómenos migratorios y su interacción con las sociedades de acogida en toda su complejidad, a fin de programar y poner en marcha acciones que permitan hacer frente a los numerosos desafíos de la coexistencia pacífica y de la interacción en un territorio multicultural.

Los retos actuales de la cohesión social y del diálogo intercultural, son los fermentos de la paz del mañana. Una gestión sostenible de las ciudades implica que los responsables trabajen por la inclusión de los migrantes desde su llegada, permitiendo una verdadera política de acogida en las ciudades. Las políticas de acogida contribuyen a la lucha contra los fenómenos de formación de guetos para prevenir los sentimientos de rechazo y de humillación, que en la siguiente generación se traducen casi sistemáticamente en tensiones y conflictos violentos.

<sup>1</sup> *L'immigration algérienne en France*, con Alain Gilette, París, Entente, 2ª edición, página 12, prólogo.

## **1. Los flujos migratorios del siglo XXI plantean nuevos desafíos en materia de inclusión**

Mientras que los flujos migratorios que convergieron en los países industrializados durante los siglos XIX y XX respondían a una demanda de mano de obra, el periodo de migraciones abierto en los años 90 se enmarca en un contexto económico y social más ajustado. Actualmente el recurso a mano de obra procedente de la inmigración en el espacio mediterráneo se limita a empleos temporales y agrícolas extremadamente precarios, cuyas cuotas se negocian entre los Estados. Este tipo de migración temporal y circular se orienta a perfiles específicos de trabajadores migrantes, a veces mujeres casadas y con hijos, pues presentan más garantías de volver a sus países.

El mundo laboral, que permitió hasta los años 80 la integración de los migrantes y una cierta cohesión social, si bien imperfecta, ya no es hoy día el principal factor de integración de los migrantes en los territorios. Actualmente, los migrantes que llegan a las ciudades vienen conducidos sobre todo por estrategias individuales de supervivencia, impuestas por la gran pobreza de sus regiones de origen. En un mundo desigual, la migración casi siempre es el resultado de una falta de alternativa.

Los puestos de trabajos son cada vez más escasos en el norte a causa de las deslocalizaciones, pudiendo a penas absorber la masa salarial de los países emergentes al sur del Mediterráneo. En consecuencia, el mundo laboral ya no se considera un factor de inclusión, e incluso puede resultar ser un factor agravante de exclusión cuando los migrantes se ven obligados a trabajar clandestinamente, sin protección social y sin derechos, o a practicar la venta ambulante de productos falsificados trabajando para redes organizadas.

A menudo, los migrantes se ven forzados a abandonar sus países a consecuencia de la pobreza en medio rural – en parte debido a los tratados de libre comercio y a los avatares de las explotaciones agrícolas-, y con frecuencia tras un primer éxodo rural en el que han podido constatar la falta de oportunidades en el medio urbano.

El recorrido de los migrantes pasa por varias etapas, yendo de zonas rurales a las zonas urbanas, especialmente periféricas, desde donde a menudo parten las rutas internacionales. Aunque Europa del norte sigue siendo el destino más atractivo, el cierre de las fronteras y la peligrosidad de las rutas migratorias han provocado que cada vez más migrantes se establezcan en la orilla sur del Mediterráneo.

Así, el estancamiento de los modelos de integración mediante el trabajo lleva a considerar aún más la inclusión de los migrantes mediante la acción pública, a través de acciones relacionadas con la ciudadanía, el acceso a los derechos (vivienda, escolaridad, salud) y a la inserción socio-profesional. Las ciudades son el principal lugar de integración, por lo que los gobiernos locales adquieren un papel preponderante en la inclusión de los migrantes.

No obstante, las autoridades locales disponen frecuentemente de muy pocos medios de intervención para llevar a cabo estas políticas. En primer lugar porque la situación jurídica de los extranjeros, primer factor de inclusión, depende de los Estados y no de las autoridades locales. A menudo la situación administrativa irregular del migrante limita el acceso a los derechos, pues en muchos Estados la ausencia de una situación jurídica regularizada no permite beneficiarse de los derechos fundamentales. Esto limita considerablemente las capacidades de las autoridades locales para llevar a cabo políticas de inclusión social dirigidas a los migrantes. Además, a las autoridades locales les suelen faltar recursos y capacidad para aplicar estas políticas. Esto se explica en general por el bajo nivel de descentralización de las administraciones y la competencia reservada a los Estados en cuestiones de políticas migratorias de control de fronteras y de acogida. Se constata asimismo una cierta falta de capacidad en cuanto a recursos humanos, consecuencia de que las políticas de acogida de los migrantes llevadas a cabo por las autoridades

locales no han sido hasta ahora una prioridad. En cuanto a los recursos, puede explicarse por dos factores: por una parte, rara vez la descentralización permite a las autoridades territoriales tener un control total de sus recursos financieros, tasas, impuestos, cánones y transferencias, dependientes en gran parte del legislador nacional. Además, la disminución del crecimiento en el conjunto de los países mediterráneos limita también la capacidad fiscal de los países de acogida. Asimismo, una de las dificultades de las administraciones locales para poner en práctica estas políticas de inclusión de los migrantes tiene su origen en un problema de comunicación. En efecto, los representantes locales a veces creen que la población local, los contribuyentes, son reticentes a la inclusión de nuevas poblaciones más vulnerables, y al hecho de ampliar unos servicios públicos y unas prestaciones ya de por sí disminuidos.

Sin embargo, las migraciones suponen una baza importante en los territorios. Por un lado, porque los migrantes contribuyen a la economía y al dinamismo local como participantes y consumidores de la economía, y por otro, porque son agentes de la apertura a nuevos mercados que participan en el desarrollo de los territorios de acogida y de los territorios de origen. Por otra parte, los migrantes aportan una diversidad cultural que enriquece las identidades locales. En numerosas ciudades que han acogido a migrantes y han puesto en marcha programas de alojamiento para favorecer la heterogeneidad, la diversidad cultural ha forjado la identidad del territorio, haciendo sentirse orgullosos a sus habitantes y contribuyendo al atractivo del territorio. Podemos hablar así de ciudades de la periferia parisina como Montreuil o barrios como Kreuzberg en Berlín donde la presencia de comunidades extranjeras y de artistas ha conllevado numerosas innovaciones culturales, definiendo una identidad local propia.

Pero, ¿cómo superar las limitaciones mencionadas anteriormente y permitir a los gobiernos locales llevar adelante políticamente, y gestionar administrativamente, las cuestiones de interculturalidad, convivencia, cohesión social y acceso a los derechos, dentro de los límites de sus competencias? ¿Qué agentes estratégicos del territorio pueden estar asociados a la cohesión y al diálogo intercultural e interreligioso?

## **2. El espacio local es el espacio para la convivencia**

### **Inclusión, integración, cohesión, ¿cuál debe ser la base para el diálogo intercultural y la convivencia?**

La cuestión de la convivencia y de la cohesión social toma forma concreta a nivel local. Los territorios son el resultado de procesos de interacciones entre espacios físicos y naturales, oportunidades económicas, flujos de población y las políticas que los rigen. Así, el territorio es el resultado del conjunto de identidades que transitan por él y que lo han modelado a lo largo de la historia.

El espacio mediterráneo cuenta con una larga tradición en este sentido, y un buen número de ciudades como Marsella se ha forjado basándose en la apertura al mundo y en su capacidad de mezclar numerosas culturas.

Los gobiernos locales tienen un papel fundamental en el desarrollo de territorios inclusivos fundados en la diversidad que habita en ellos. A menudo las políticas nacionales han promovido políticas de integración de los migrantes con resultados desiguales porque no han sabido tener en cuenta las especificidades y los contextos locales. Muchas veces, estas políticas nacionales de integración han dado como resultado prácticas de asimilación basadas en la anulación de la alteridad sin lograr, a pesar de ello, detener las discriminaciones estructurales de las sociedades de acogida.

Estas políticas basadas en la pertenencia incondicional de los recién llegados a la sociedad de acogida han podido provocar numerosas tensiones, pues implican una cierta negación de la identidad para lograr una igualdad formal, pero rara vez real. Así, las políticas nacionales, al no

tener en cuenta las especificidades, a menudo han terminado por reforzar las exclusiones y las discriminaciones.

Los gobiernos locales, ya que es el poder público más cercano a la población, tienden a tener una visión real de los habitantes en su diversidad. Asimismo, están en primera línea en la gestión de conflictos y pueden instaurar y reforzar el diálogo.

### **La integración, una cuestión eminentemente política y nacional<sup>2</sup>:**

El término integración está esencialmente vinculado a las políticas nacionales en materia de inmigración. Ha recibido diversas acepciones en función de los contextos históricos, sociales y políticos. Desarrollado en sus inicios en el Reino Unido a finales de los 60, se correspondía con una visión del Secretario de Estado Roy Jenkins según la cual la integración no debe fundamentarse en la asimilación, sino más bien perseguir el objetivo de una sociedad multicultural y sin discriminación, basada en el enriquecimiento mutuo. En 1967, Roy Jenkins definió la integración como «la igualdad de oportunidades, acompañada por la diversidad cultural, en un ambiente de tolerancia mutua». El concepto de integración ha permitido la creación de las políticas inglesas de lucha contra las discriminaciones y las «relaciones raciales». Consistía en trabajar sobre la cuestión de las minorías en el seno de la sociedad multicultural del Reino Unido. En este marco, los grupos étnicos y las organizaciones eran interlocutores importantes entre el Estado, la sociedad y los destinatarios de las políticas de relaciones comunitarias.

En Suecia, el término de integración se viene utilizando desde los años 70 en otro sentido que corresponde a la igualdad de derechos entre migrantes y ciudadanos, combinada con un estricto control de la inmigración.

En 1974 en Francia, el Secretario de Estado para la integración, Paul Dijoud, afirmó la intención de pasar de una política de asimilación a una política de integración basada en la reunificación familiar y la naturalización. No obstante, Francia sigue estando muy marcada por una visión de la integración por asimilación. En los años 80, la ampliación de los derechos sociales y el reconocimiento del derecho de asociación a los extranjeros supusieron un avance importante.

En los años 80, el enfoque multicultural gana terreno en Europa, convirtiéndose en un componente importante de la integración.

En algunos países como Suiza, Alemania o Austria, donde existe una fuerte descentralización (especialmente en materia de educación y de acción social), antes de que los Estados se hicieran cargo de la cuestión, la integración era ante todo un asunto local y provincial, provocando a menudo conflictos en cuanto al enfoque. Así, en estos países se han desarrollado numerosas prácticas de integración a nivel local, basadas en el acceso a los derechos y frecuentemente gestionadas con la participación de los migrantes. A menudo estas prácticas han permitido dar una respuesta a las preocupaciones cotidianas de los migrantes. En otros lugares de Europa, si bien las grandes ciudades han podido poner en marcha sus propias políticas, la mayoría de las autoridades locales se han encargado principalmente de aplicar las políticas de Estado.

A partir de finales de los 90, y en un contexto económico más limitado, con el cierre de las fronteras, las políticas nacionales de integración europeas poco a poco se han fundamentado en la puesta en práctica de medidas individuales de aprendizaje del idioma y de la cultura, especialmente cívica, del país de acogida, en el marco de un enfoque contractual entre el migrante y el Estado. La capacidad del migrante para integrarse ha pasado así a ser la condición para la concesión del estatuto de residente y, a menudo, de entrada en los países, mientras que

---

<sup>2</sup> Perchinig *et al.*, (2012), *The National Policy Frames for the Integration of Newcomers*, PROSINT Informe comparativo.

[http://research.icmpd.org/fileadmin/ResearchWebsite/Project\\_material/PROSINT/Reports/WP2\\_CompRep\\_Final03052012.pdf](http://research.icmpd.org/fileadmin/ResearchWebsite/Project_material/PROSINT/Reports/WP2_CompRep_Final03052012.pdf)

anteriormente regulaba únicamente la adquisición de la nacionalidad. Los Países Bajos fueron los primeros en poner en práctica medidas de integración obligatorias, a fin de mejorar las perspectivas de empleo de los migrantes. Estas medidas se tomaron como consecuencia de unos estudios que revelaron que, debido a sus lagunas en el dominio del idioma, los hijos e hijas de migrantes marroquíes y turcos tenían tasas de fracaso escolar y dificultades de integración en el mercado de trabajo, superiores al resto de la población. Bajo la influencia de los Países Bajos, se han adoptado en Europa numerosas medidas de integración, individuales y obligatorias: Dinamarca y Alemania en 1999, Austria y Francia en 2003, Reino Unido en 2007, Italia y la República Checa en 2009. Esta nueva concepción de la integración significa una vuelta al planteamiento de asimilación que viene acompañado por un endurecimiento de las condiciones de entrada y de estancia en los países europeos. Esta postura cuenta con una cierta respuesta política con el resurgimiento de ideas nacionalistas en contextos de crisis económicas, con la intención también de limitar el acceso a los derechos sociales a los migrantes. Sin embargo, el efecto de las medidas obligatorias de integración no ha sido verdaderamente evaluado y cuando sí se ha hecho, la evaluación no ha sido completa. Además, los fondos públicos supuestamente establecidos por estas nuevas políticas, han sido transferidos a la gestión de la seguridad de las migraciones. Algunos gobiernos conservadores llegan a propugnar la idea de una inmigración elegida, excluyendo de hecho a una gran parte de los migrantes considerados como «no aptos» para contribuir al auge económico, y aplicando una política de expulsiones, muy costosa, que viola los derechos humanos.

Estas medidas se han aplicado principalmente a nivel local, y están basadas a menudo en decisiones municipales.

Así pues, hasta los años 90 la integración estaba fundamentada en los derechos y en la igualdad ante la ley. El Estado era el principal actor, responsable de destruir las barreras que impedían la igualdad y el acceso al mercado de trabajo mediante la lucha contra la discriminación y la acción social y educativa para los migrantes.

### **De la integración a la cohesión social**

Frente a las nociones de integración o de inclusión que suponen que un grupo minoritario se suma a la mayoría, el concepto de cohesión social permite aprehender mejor el concepto de las interacciones entre las poblaciones.

La noción de cohesión permite un protagonismo compartido de las sociedades de acogida y de los migrantes, en el marco de un proceso común de desarrollo de los territorios, y parece responder así mejor a los retos del diálogo intercultural.

No existe una definición universalmente aceptada de cohesión social. Incluso a nivel europeo, que ha hecho de la cohesión social la base de sus políticas sociales, las instituciones de la UE nunca han dado una definición precisa. La cohesión social hace referencia a una aspiración de consenso en una sociedad. A menudo está vinculada a normas y valores compartidos, a fin de limar los antagonismos sociales y los intereses opuestos. La cohesión social se fundamenta en el capital social de los individuos, es decir, su capacidad de ser seres sociales y de interactuar unos con otros en beneficio del conjunto de la sociedad. Esta noción de capital social, aunque se basa en las redes sociales de cada uno, no puede sin embargo prescindir de los marcos políticos y sociales en los que se fundamentan las relaciones sociales de una determinada sociedad, es decir, la configuración social y concretamente las relaciones de clase, género y razas, el grado de protección social, el sistema político que define y garantiza el alcance de los derechos, el pluralismo y el respeto.

Para los canadienses, que han sido de los primeros en utilizar este término en política pública en los años 60, la cohesión social hace referencia al «proceso para crear una comunidad basada en valores compartidos, desafíos comunes y una igualdad de oportunidades en el seno de Canadá, fundamentado en la confianza, la esperanza y la reciprocidad para todos los canadienses» (*Social*

*Cohesion Network of Policy Research Initiative of the Canadian Government, Policy Research Initiative*, 1999, pg.22). Según esta red, la cohesión social se fundamenta en 5 ejes:

- La pertenencia, en oposición al aislamiento, que evoca la noción de valores comunes, identidad y sentimiento de compromiso
- La inclusión, en oposición a la exclusión, que atañe a la igualdad de oportunidades
- La participación, en oposición a la falta de compromiso
- El reconocimiento, en oposición al rechazo, que atañe al respeto y la tolerancia en las sociedades plurales
- La legitimidad, en oposición a la ilegitimidad, en lo que atañe a las instituciones.<sup>3</sup>

Para el Observatorio de las migraciones de la Universidad de Oxford, «la cohesión social hace referencia a valores comunes y a una cultura cívica, al orden social y al control social, a la solidaridad social y a la reducción de las disparidades de riqueza, a las redes sociales y al capital social, al lugar de apego y de identidad».<sup>4</sup>

Por ello, a menudo las políticas de cohesión social intentan desarrollar la igualdad de oportunidades mediante el refuerzo de las capacidades individuales y colectivas, las acciones sociales y las políticas fiscales que contribuyen a reducir las desigualdades, y la puesta en marcha de acciones con la ciudadanía para trabajar sobre valores comunes.

Se han creado varios indicadores particulares para medir y analizar la cohesión social. Los indicadores más comunes comprenden medidas de confianza y normas sociales comunes.<sup>5</sup>

Desde un punto de vista local, la cohesión social supone dos elementos principales:

- Acciones para luchar contra las desigualdades mediante la garantía de los derechos por parte de las autoridades competentes, pero también en el marco de una corresponsabilidad con el conjunto de los actores del territorio.
- Refuerzo de los valores comunes fundamentados especialmente en el reconocimiento mutuo de la alteridad como una riqueza. A nivel local se habla a menudo de vivir juntos, de convivencia (*togetherness* en inglés).

### **A. Derechos y cohesión social**

La exclusión social es el proceso por el que personas y grupos determinados ven el acceso a los derechos de base y a la ciudadanía sistemáticamente bloqueado<sup>6</sup>. Por ello, desde el punto de vista de los poderes públicos, llevar a cabo acciones de cohesión social supone corregir las desigualdades mediante la aplicación de derechos universales.

---

<sup>3</sup> Berman, Y. (2003), *Indicators for social cohesion*. Documento de debate presentado a la Red Europea sobre indicadores de calidad social de la Fundación Europea de la Calidad Social, Ámsterdam.  
[https://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiSytnq x7HMAhWC1iwKHS9LAOkQFgg8MAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ucc.ie%2Farchive%2Fhdsp%2Fsq\\_pro %2FYitzhak\\_Social%2520cohesion%2520discussion%2520paper\\_second%2520version.doc&usq=AFQjCNE csSQj-vzqrQol-AKx\\_XgjX\\_XrEg](https://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiSytnq x7HMAhWC1iwKHS9LAOkQFgg8MAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ucc.ie%2Farchive%2Fhdsp%2Fsq_pro %2FYitzhak_Social%2520cohesion%2520discussion%2520paper_second%2520version.doc&usq=AFQjCNE csSQj-vzqrQol-AKx_XgjX_XrEg)

<sup>4</sup> Demireva, N. (2015), *Briefing: Immigration, Diversity and Social Cohesion*. 3ª revisión. Observatorio de la migración de la Universidad de Oxford.

<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Immigration%20Diversity%20and%20Social%20Cohesion.pdf>.

<sup>5</sup> Ídem

<sup>6</sup> *Pour un monde de ville inclusive*, Comisión de inclusión social, democracia participativa y derechos humanos de CGLU

Según el informe del Comité Consultivo del Consejo sobre Derechos Humanos de la ONU<sup>7</sup>, los gobiernos locales, dada **su cercanía con los ciudadanos y su responsabilidad para resolver las necesidades cotidianas de estos, son los principales actores en la aplicación de los derechos humanos, especialmente en los campos de la educación, vivienda, salud, medioambiente y mantenimiento del orden**. Además, los poderes locales son agentes esenciales para prevenir y actuar frente a las discriminaciones sufridas por las minorías, grupos vulnerables y extranjeros.

Por otro lado, **los poderes locales tienen un papel importante en la educación sobre derechos y en la formación, a fin de crear una conciencia local sobre los derechos humanos** entre sus habitantes, los representantes políticos y en el seno de la administración que es garante del respeto de los derechos<sup>8</sup>.

**Una de las primeras condiciones de la cohesión es el respeto de los derechos fundamentales**. Los gobiernos locales pueden actuar esencialmente a nivel de acceso a la educación, derecho a una vivienda digna, acceso a la salud y lucha contra las discriminaciones.

**Los gobiernos locales tendrán por tanto todo el interés en integrar el enfoque basado en los derechos en las actuaciones públicas locales.**

El enfoque basado en los derechos puede concretizarse con la adopción de políticas públicas fundamentadas en los derechos, como en Lisboa o Barcelona. Este enfoque basado en los derechos permite también reforzar los diagnósticos locales compartidos, establecer prioridades y un marco común. Finalmente, implica un compromiso recíproco a largo plazo y un trabajo en común de todos los agentes para lograr la aplicación de los derechos fundamentales en un territorio.

A veces el acceso a los derechos universales implica acciones específicas para las poblaciones más alejadas del poder y de la vida social. En este caso, se trata de trabajar en un **enfoque universal con características diferenciadas en función de las personas sujetos de derechos**: formar a los trabajadores sociales en materia de interculturalidad, traducir los documentos administrativos a los idiomas de los países de origen de los migrantes, apoyar a las asociaciones de ayuda a migrantes, que son intermediarios esenciales para el acceso a los derechos, etc.

En todos los casos, el enfoque basado en los derechos implica una **participación ciudadana**, con el fin de llevar a las personas hacia los dispositivos locales y de reforzar su acceso concreto a estos derechos.

Es posible establecer mecanismos específicos de participación de los migrantes, como los consejos de ciudadanos no comunitarios, que en algunas ciudades europeas han podido compensar la ausencia del derecho de voto de los extranjeros en las elecciones locales. No obstante, también es posible trabajar sobre la inclusión de los migrantes en los dispositivos de participación de derecho común.

Uno de los componentes esenciales de este enfoque basado en los derechos **atañe también a la planificación estratégica, a fin de no crear segregación socio-espacial y evitar cualquier fenómeno de formación de guetos**.

## **B. El refuerzo de los valores comunes y el reconocimiento de la alteridad: hacia un diálogo intercultural**

---

<sup>7</sup> Informe del Comité Consultivo del Consejo de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el papel de los gobiernos locales en la protección y promoción de los derechos humanos, A/HRC/30/49, septiembre de 2015 (párr. 23, párr. 26 y 27).

<sup>8</sup> Ídem, párr. 25.

Las administraciones locales como órganos pertenecientes al Estado son corresponsables de la garantía de los derechos, incluso si el Estado es el único sujeto de derecho internacional (párr. 23, párr. 26 y 27).

El segundo componente de la cohesión social se fundamenta en los valores compartidos de la sociedad de acogida y de los migrantes. Se trata de un proceso. A menudo las sociedades de acogida exigen una adaptación rigurosa a los valores locales. Sin embargo, en las sociedades urbanas en constante evolución, la cuestión de los valores comunes es un nuevo desafío. Quizás el proceso de definición de valores pase por el reconocimiento de la alteridad y de la diferencia, como parte constituyente de las sociedades urbanas modernas. Por definición, el medio urbano es el lugar de encuentro de las diferencias.

No obstante, las políticas de cohesión social han considerado frecuentemente que esta es una cuestión espinosa, pues supone el reconocimiento de factores culturales que pueden tener una repercusión en la ciudadanía de los migrantes y, a veces, sobre la igualdad de los derechos individuales.

Se trata de apreciar en cada situación la colusión entre los valores culturales propios de las comunidades, e indispensables para su sentimiento de pertenencia y su existencia, y los valores de la sociedad de acogida.

La mayoría de las veces detrás de conflictos supuestamente culturales se esconden conflictos sociales.

Las políticas nacionales de integración han tenido repetidamente el efecto de reforzar las desigualdades por no tener en cuenta las diferencias. Por tanto, es importante encontrar mecanismos de ciudadanía local que permitan el conocimiento y la comprensión mutua, la valoración de la riqueza de las culturas plurales en el espacio local, así como prevenir y sancionar los prejuicios y los comportamientos racistas, xenófobos y discriminatorios desde la más tierna infancia. En resumen, se trata de trabajar en un sentido común de la convivencia local que se base en la riqueza de las diversidades que componen las sociedades urbanas modernas. Este sentido común puede fundamentarse en valores universales como el respeto de las diferencias, el mestizaje de culturas, la igualdad y la libertad, a condición de que estos valores sean definidos por los habitantes.

A nivel local, algunos problemas pueden adoptar formas muy concretas como, por ejemplo, los regímenes de alimentación en los colegios, las tradiciones en cuanto a vestimenta o la ocupación del espacio público. Si la cuestión de los derechos es universal y debe aplicarse de forma uniforme, puede suceder que los mismos derechos entren en conflicto entre sí. En este marco, existen principios y mecanismos que permiten encontrar soluciones para garantizar los derechos de las personas, sin situarse en una postura que llevaría a intensificar las divisiones entre las sociedades locales y los migrantes.

El debate entre universalidad y relativismo cultural es una oposición ideológica perteneciente a la corriente de pensamiento neoconservadora del choque de civilizaciones. Sin embargo, a nivel local las cuestiones se plantean de forma mucho más concreta, y el diálogo debe ser el centro de la resolución de este tipo de conflictos.

Las soluciones pasan por el diálogo intercultural e interreligioso. La noción de diálogo implica necesariamente que haya dos partes. Supone, por tanto, un reconocimiento de los derechos colectivos de los migrantes y de sus comunidades.

No obstante, el reconocimiento de las identidades múltiples no debe ser un obstáculo a la universalidad de los derechos, ni encerrar a las personas en sus orígenes culturales estereotipados. Su objetivo es favorecer el acceso de todos a los derechos culturales, y de cada uno a las libertades individuales, para que las ciudades sigan siendo espacios de emancipación.

Los gobiernos locales tienen una intensa labor por delante para reforzar el diálogo intercultural mediante acciones de ciudadanía, acciones educativas en los colegios o acciones culturales. Por

ejemplo, en Barcelona se ha impulsado la creación de un programa de lucha contra el racismo con maletines pedagógicos destinados a los cursos de primaria. Numerosos colectivos organizan también festivales que permiten valorar las culturas presentes en el territorio, como el Festival Africolor en Seine-Saint-Denis.

En este proceso se requiere también identificar a los actores del diálogo. ¿Quiénes pueden ser? ¿Las asociaciones, los representantes comunitarios, las familias de los alumnos/as de los colegios, las organizaciones religiosas? ¿Cómo identificarlos? Esto implica saber convocar a la diversidad de puntos de vista y crear espacios locales para este diálogo, como los comités de mediación o los consejos de representantes de extranjeros. ¿Qué mecanismos permiten la creación de estos espacios?

Esta cuestión se abordará durante la formación mediante casos prácticos concretos.

### **3. Hacia acciones públicas integrales de cohesión social**

Las cuestiones de la cohesión social y del diálogo intercultural están intrínsecamente unidas. Dentro de los límites de sus competencias, que pueden estar muy restringidas por las políticas migratorias, de nacionalidad y de residencia de los Estados nacionales, los gobiernos locales tienen un papel fundamental. Se trata de ver cómo pueden poner en marcha programas de acción territoriales para la cohesión social, de manera transversal y en conexión con los agentes del territorio y los otros niveles de gobierno. Este planteamiento se impone por sí mismo a nivel local, pues la tendencia se dirige hacia una mayor movilidad de las poblaciones.

La reunión didáctica sobre la cohesión social y el diálogo intercultural e interreligioso de Lisboa permitirá por tanto abordar las siguientes cuestiones:

- ¿Por qué poner en marcha un programa para la inclusión social?
- ¿Cuáles son los motores que garantizan la cohesión social en un territorio, cuando las disposiciones en el ámbito nacional o internacional limitan el acceso a los derechos de los migrantes?
- ¿Cómo poner en práctica un plan de acción en favor de la cohesión social, basado en el acceso a los derechos de los migrantes? ¿Cuáles deben ser las prioridades de dicho plan? Principales ejes: educación, lucha contra las discriminaciones, derecho a la vivienda, derecho a la salud, acceso a los servicios de base.
- ¿Cómo movilizar los recursos para estos planes de acción?
- ¿Qué sinergias deben existir entre los gobiernos locales y el Estado sobre las políticas públicas de migración?
- ¿Qué servicios municipales, servicios descentrados del Estado y qué agentes municipales deben estar asociados a la concepción, puesta en práctica y seguimiento de este plan de acción?
- ¿Cómo trabajar transversalmente con el conjunto de las acciones municipales para garantizar la cohesión social?
- ¿Cómo gestionar los conflictos?
- ¿Qué relaciones deben establecerse con las ciudades o regiones de origen de los migrantes?

Referencia:

[Fichas de casos de inclusión social de migrantes](#) del Observatorio de las ciudades integradoras.

Berman, Y. (2003), *Indicators for social cohesion*. Documento de debate presentado a la Red Europea sobre indicadores de calidad social de la Fundación Europea de la Calidad Social,

Ámsterdam.

[https://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUK EwiSytnqx7HMAhWC1iwKHS9LAOkQFgg8MAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ucc.ie%2Farchive%2Fhds%2Fsq\\_pro%2FYitzhak\\_Social%2520cohesion%2520discussion%2520paper\\_second%2520version.doc&usq=AFQjCNEcsSQj-vzqrQol-AKx\\_XqjX\\_XrEq](https://www.google.at/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUK EwiSytnqx7HMAhWC1iwKHS9LAOkQFgg8MAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ucc.ie%2Farchive%2Fhds%2Fsq_pro%2FYitzhak_Social%2520cohesion%2520discussion%2520paper_second%2520version.doc&usq=AFQjCNEcsSQj-vzqrQol-AKx_XqjX_XrEq)

Demireva, N. (2015), *Briefing: Immigration, Diversity and Social Cohesion*. 3ª revisión. Observatorio de la migración de la Universidad de Oxford. <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/sites/files/migobs/Briefing%20-%20Immigration%20Diversity%20and%20Social%20Cohesion.pdf>.

Perchinig *et al.*, (2012), *The National Policy Frames for the Integration of Newcomers*. PROSINT Informe comparativo. [http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project\\_material/PROSINT/Reports/WP2\\_CompRep\\_Final03052012.pdf](http://research.icmpd.org/fileadmin/Research-Website/Project_material/PROSINT/Reports/WP2_CompRep_Final03052012.pdf).

Informe del Comité Consultivo del Consejo de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el papel de los gobiernos locales en la protección y la promoción de los derechos humanos, A/HRC/30/49, septiembre de 2015.