

¿BUSCANDO UNA QUIMERA? ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE RELIGIÓN Y GÉNERO EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

Nieves Ortega Pérez
Universidad de Granada

RESUMEN

Este trabajo aborda la relación entre religión y género en la formulación de la política de inmigración en España. El punto de partida es la regulación del concepto de integración de los nacionales de terceros estados en la Unión Europea a nivel nacional y autonómico que ha mantenido esas dimensiones por separado, aunque presentes. El objetivo de este artículo es estudiar su potencial relación y cómo esta se ha visto reflejada en las medidas y los actores intervinientes. El enfoque utilizado es el análisis de los programas de actuación en materia de inmigración de la última década a nivel nacional, con el estudio de caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Los resultados confirmarán que el binomio religión y género es una quimera por su ausencia, definida por los cursos de inacción en materia de religión protagonizados por los gobiernos españoles.

PALABRAS CLAVE: religión, género, política de inmigración, integración, España.

ABSTRACT

«After the chimera? An analysis of the relationship between religion and gender in Spanish immigration policy». This article explores the relationship between religion and gender in immigration policy-making in Spain with particular attention to how both European Union legislation and individual member state governments have approached the integration of immigrants from outside the EU, with gender and religion both addressed by policy, albeit separately. By way of illustrating how this relationship is defined by the measures adopted and the actors involved, we will use the example of Spanish policies over the last decade at the level of the central government as well the Autonomous Community of Andalusia. The conclusions will show that the religion-gender binomial is a chimera, which has defied the ability of Spanish government policies largely characterized by inaction to manage.

KEYWORDS: religion, gender, immigration policy, integration, Spain.



0. INTRODUCCIÓN

Este artículo aborda la relación construida por los actores públicos entre religión y género en la política de inmigración en España. Al abordar esta cuestión, los estudios tradicionales se han centrado en las comunidades inmigrantes como grupos independientes¹ o en la intervención pública como proceso aislado. Este trabajo analiza cómo la autoridad pública condiciona el problema a través de las medidas diseñadas —o de las dimensiones que intencionalmente bloquea o sobre las que decide «no decidir»— y los actores intervinientes en la ejecución de las mismas.

La religión ha sido una cuestión intencionalmente ignorada por los actores públicos. Así, los bloqueos a los que la reforma de la Ley de libertad religiosa se ha visto sometida han influido de modo determinante en el hecho de que los planes de integración eviten referirse a la diversidad religiosa de su grupo objetivo. Por su lado, el enfoque transversal de género se recoge en algunos planes de integración de la inmigración de modo relativamente temprano, como es el caso de Andalucía. En estos casos se ha diseñado como una dimensión considerada en un número relativamente importante de medidas y de áreas, especialmente en las áreas sociolaboral y socioeducativa².

El cuerpo de análisis de este estudio lo componen los Planes Estratégicos Ciudadanía e Inmigración 2007-2010 y 2011-2014 a nivel nacional y los Planes Integrales para la Inmigración en Andalucía 2001-2004, 2006-2009 y Horizonte 2016. Los planes se han convertido en vectores de la política de inmigración en su proceso de consolidación como disposiciones unificadas de la regulación de la extranjería. También el impacto de la Unión Europea con la transformación de su discurso y de sus instrumentos hacia espacios de definición de la integración ha revalorizado el papel de estos programas de actuación.

¹ Véase la revisión hecha por E. MARTÍN DÍAZ. «El impacto del género en las migraciones de la globalización: mujeres, trabajos y relaciones interculturales». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 12, núm. 270 (1 agosto 2008) [número extraordinario dedicado al x Coloquio Internacional de Geocrítica «Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008», edición a cargo de M. ARROYO y M.H. ZAAR]. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-133.htm>.

² Véase A. OLMOS ALCARAZ. «La inmigración extranjera en el discurso político de Andalucía: un análisis del debate parlamentario», en R. ZAPATA y T.A. VAN DIJK (eds.), *Discursos Políticos y Sociales sobre la inmigración en España: los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*, Barcelona: CIDOB, 2007, pp. 129-155; N. ORTEGA PÉREZ. «Las dimensiones de cambio en la política de inmigración de Andalucía. El eje transversal de género como elemento innovador del II Plan Integral para la Inmigración», en B. BLÁZQUEZ e I. VILLAR (coords.), *La mejora de la empleabilidad de las mujeres inmigrantes en Andalucía*, Jaén: Ed. Blanca, 2009, pp. 101-132; y F.J. GARCÍA y A. OLMOS. «La promoción de la plena integración de los extranjeros por parte de las administraciones públicas: ¿una protección legal para la construcción de una sociedad multicultural?», en J.L. MONEREO (dir.), *Protección jurídico-social de los trabajadores extranjeros*, Granada: Comares, 2010, pp. 111-177.



Específicamente, el caso de la Junta de Andalucía es emblemático por la tradición que tiene en programas de integración de la inmigración y por la intensidad y extensión de áreas y estructuras con las que los ha formulado. Además, ya en su segundo plan incluyó el eje transversal de género como uno de los elementos más innovadores en el diseño de políticas públicas, lo que lo convierte en un elemento privilegiado de análisis.

Este artículo se estructura en tres partes diferenciadas: en primer lugar, aborda los instrumentos teóricos y la aproximación metodológica al análisis de la construcción de la relación entre religión y género en la política de inmigración en España; en segundo lugar, se hace una revisión general de esta política, que pone de relieve la importancia de los planes como vectores de la integración de las comunidades inmigrantes; y finalmente se expone el debate de la relación entre religión y género en función de las áreas en las que se recoge y de los actores intervinientes.

1. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA AL ANÁLISIS DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE RELIGIÓN Y GÉNERO

Desde una perspectiva constructivista la definición del problema —o cómo se representa y se reformula una situación sobre la que se pretende intervenir— es una construcción histórica que responde a un tiempo y un espacio, que dependerá en parte del grupo de personas afectadas por el mismo (grupo objetivo), de las percepciones, de intereses y valores involucrados, y actores participantes en su definición —como formulación de demandas—, y de las estrategias desplegadas frente a las demandas. Autores como Meny y Thoenig consideran la definición del problema público como una cuestión esencialmente política y conflictiva, no necesariamente negativa, ya que no existen indicadores normativos que midan las necesidades; no obstante, señalan —como potencial criterio— la responsabilidad moral y política de los actores implicados en cuanto a las soluciones propuestas y las estrategias desarrolladas, es decir, la identificación de «quién debe encargarse»³.

El problema público se ha definido como una situación que se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político, o como la recuperación de una preocupación social. Este proceso no es siempre lineal: es una sucesión de momentos que en ocasiones se solapan y se dan simultáneamente, o incluso pueden ser regresivos; así, un problema que en principio se consideró público puede volver a entenderse como privado. Por otro lado, los bloqueos de no-decisión —como obstáculos institucionales— se pueden dar, bien antes de que el problema entre en

³ Y. MENY y J.C. THOENIG. *Las políticas públicas*, versión española a cargo de F. MORATA. Barcelona: Ariel, 1992, p. 119.





la agenda política, bien antes de que llegue a ser objeto de una intervención/política pública; es decir, pueden ser resultado de cursos de «inacción» o de «no-decisión»⁴.

La inclusión de una cuestión en la agenda política —los asuntos que un Gobierno considera merecedores de intervención pública— o que se decida finalmente intervenir depende de múltiples factores, como las dimensiones sustantivas del problema o el contexto de la agenda. Las dimensiones del problema se refieren a la intensidad del problema —grado de importancia que se da a sus consecuencias, tanto individuales como colectivas—, a su perímetro o audiencia —la extensión de los efectos negativos sobre los diferentes grupos sociales que se ven implicados, la localización geográfica de los efectos y del desarrollo del problema en el tiempo—, a la novedad y a la urgencia del problema y su percepción⁵. Estas características pueden generar situaciones en las que los poderes públicos responden casi automáticamente. Estas son las llamadas «ventanas de oportunidad» para los agentes sociales que quieran reformular la situación y promover una determinada situación o política⁶. Por otro lado, las agendas son contextuales y existen sesgos de accesibilidad que generan momentos de permeabilidad, como por ejemplo una situación de alarma o emergencia, la emotividad o impacto emocional que genera un problema, el papel jugado por los medios de comunicación, el momento del ciclo político o el papel de la tradición y la cultura⁷.

Para el estudio de cómo se representa la religión en la política de inmigración recorro también a analizar los planes de integración de la inmigración de la última década, entendiéndolos como programas (base) de actuación político-administrativos (en adelante, PPA) de la inmigración. Estos incorporan el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, los gobiernos y los organismos o autoridades administrativas a cargo de la implementación consideran necesarios para la aplicación de una política pública⁸. El PPA puede ser más o menos detallado, centralizado y/o coherente; y contiene elementos sustantivos —objetivos, elementos evaluativos e instrumentos de intervención— y elementos institucionales —acuerdo de actuación político-administrativo y elementos procedimentales—⁹. Conviene señalar algunas cuestiones respecto al análisis de los PPA:

⁴ J. SUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008, pp. 131-133.

⁵ J. SUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE. *Análisis y gestión de políticas públicas*, pp. 134-137.

⁶ J.W. KINGDON. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins, 1995, pp. 116-123.

⁷ Para una aproximación más detallada a la conformación de la agenda, véase L.F. AGUILAR VILLANUEVA. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1993.

⁸ J. SUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE. *Análisis y gestión de políticas públicas*, p. 152.

⁹ J. SUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE. *Análisis y gestión de políticas públicas*, pp. 151-163.

- La elección de las medidas con las que alcanzar los objetivos reviste vital importancia dado que su concreción garantiza más planificación en la actuación pública. Estas pueden ser reguladoras —prohibiciones, obligaciones, atribuciones de distintos recursos o derechos que pueden ser objeto de sanción en caso de no respetarse sus límites—, incentivadoras —positivas o negativas, tienen un carácter más indirecto y actúan a través de transferencias financieras que tienen como objeto influir sobre el comportamiento de los grupos objetivo—, persuasivas —sirven de estrategias de información a fin de convencer a los grupos objetivo de adoptar conductas que van en el sentido de la política— y de provisión directa de bienes y servicios —buscan facilitar la conducta esperada de los grupos objetivo—.
- El acuerdo de actuación político-administrativo (APA) se refiere a las autoridades y servicios administrativos competentes (actores públicos) que participan en la implementación de la política. Tener en cuenta el conjunto de actores públicos que van a ejecutar la política reviste especial importancia en los estados descentralizados, donde la creación de agencias especializadas y presupuesto particulares son temas especialmente sensibles en el proceso de formulación de la intervención pública.
- En cuanto a la clasificación de los actores, el siguiente cuadro recoge algunos tipos ideales que están interrelacionados dependiendo de la dimensión del análisis. En función del número de actores encontramos acuerdos mono, con un número limitado de actores intervinientes en la implementación, o plurales. Dentro de estos últimos, en función del grado de coordinación horizontal, encontramos los acuerdos coordinados —integrados— y los acuerdos no coordinados —fragmentados—, en los que los actores no tienen intención de coordinarse o incluso desarrollan estrategias específicas de no coordinación. En función de la coordinación vertical, importante especialmente en los estados descentralizados como el español, el APA integrado se da cuando el Estado central y las demás instituciones territoriales comparten no solo las funciones legislativas y reglamentarias sino también las de implementación; el acuerdo atomizado se da si las instituciones públicas subnacionales disponen de una autonomía muy amplia para la programación y/o implementación de la política. No obstante, el grado de intervención vertical dependerá del tipo de política pública. El grado de politización es otra dimensión de análisis, aunque cambia muy rápidamente sobre todo con temas que generan debate político; el punto de referencia es el actor central y da lugar a acuerdos politizados o en oposición a los burocráticos. El contexto viene fijado por otras políticas y por los principales actores pertenecientes a distintos ministerios o departamentos, lo que viene a generar acuerdos heterogéneos frente a otros más homogéneos. Finalmente, el grado de apertura del acuerdo depende de la intensidad de las interacciones entre los actores del acuerdo —ejecutores de la política— y los que constituyen su entorno social inmediato —grupos de interés y actores individuales—, que pueden representar a los grupos objetivo y a los beneficiarios finales. Se distingue entre acuerdos cerrados, parcialmente abiertos y abiertos. Consideramos un acuerdo cerrado cuando lo está a la



intervención de los grupos objetivo, los beneficiarios finales y al resto de los grupos, y la política se formula de modo claramente unilateral —como en el caso de las políticas técnicas o especialmente sensibles—¹⁰.

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	TIPO APA
Número de actores	Mono vs. plural
Grado de coordinación horizontal	Integrado vs. fragmentado
Grado de coordinación vertical	Integrado vs. atomizado
Grado de centralidad del actor clave	Centralizado vs. descentralizado
Grado de politización del actor clave	Politizado vs. burocrático
Contexto que fijan otras políticas	Heterogéneo vs. homogéneo
Grado de apertura	Abierto vs. cerrado

Fuente: elaboración propia a partir de J. SUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE. *Análisis y gestión de políticas públicas*, pp. 172-180.

El análisis de las dimensiones de la religión y su relación con el género en el marco de la política de inmigración, las medidas para su desarrollo y los actores que participan en las mismas permitirán una comprensión integral de cómo se configuran y definen esas variables en la intervención pública.

2. REVISIÓN DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

Desde la primera ley de extranjería en 1985, la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, la práctica política muestra que una reforma en política de inmigración ha conllevado una reforma de su marco legal, marcando así distintas etapas en la evolución de esta política pública. A la mencionada ley le siguió una nueva legislación en 2000, que se vio reformada por primera vez el mismo año de su nacimiento¹¹ por el Gobierno mayoritario del Partido Popular, por segunda vez a partir de la reforma pactada en 2003¹² por los dos partidos mayoritarios, PP y PSOE, y finalmente por el Gobierno socialista en 2009¹³.

¹⁰ J. SUBIRATS, P. KNOEPFEL, C. LARRUE y F. VARONE. *Análisis y gestión de políticas públicas*, pp. 172-180.

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

¹² Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su redacción dada por las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre (LOExIS) (BOE núm. 279, 21 de noviembre de 2003).

¹³ 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 núm. 299, 12 de diciembre de 2009).

La legislación de extranjería en 1985 supuso la entrada por primera vez de la inmigración en la agenda política, la unificación normativa y la categorización del residente extranjero en un estatus legal diferente al de residente comunitario, inaugurando la política de extranjería en España. Sin embargo, no fue hasta el marco regulador de la inmigración diseñado en 2000 cuando se inaugura en España lo que en teoría migratoria se considera una política de inmigración integral y completa. Esta supone la consideración de tres dimensiones en el mismo marco normativo de la política¹⁴, que se hacen expresas en el artículo 2bis de la Ley 2/2009, de 11 de diciembre: el control de flujos, fronteras y política de admisiones, la política de integración y la cooperación con los principales países emisores. Esta regulación suponía también la consolidación como proceso de cambio de la política de inmigración en la medida en que se alcanzó un elevado nivel de institucionalización en las áreas de actuación y en su estructura de implementación.

Hasta mitad de la década de 2000, la política de inmigración en España se centró en la regulación de flujos principalmente de trabajadores extranjeros, política de visados y control fronterizo. Las acciones integradoras desarrolladas carecían de sustento normativo y en la mayoría de los casos los gobiernos delegaron para su desarrollo en actores privados, como asociaciones vinculadas a la inmigración. De esta línea de acción son resultado el Primer Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en 1994, que tenía una naturaleza normativa y laboral y creó las principales agencias de gestión de la inmigración, y el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración (GRECO) de 2001 a 2004. Este último constituyó una disposición unificada que conformó un marco político-administrativo de referencia en materia de inmigración para los poderes públicos. Con independencia de que en distintos momentos se publicitara como un plan de integración, la línea que más recursos económicos e institucionales recibió en su desarrollo fue también la relativa a control de flujos y ordenación de fronteras.

Después de la segunda mitad de la década de 2000 se produce un cambio fundamental en materia de política de integración: el Gobierno central hace una apuesta importante por esta dimensión, que se ve reflejada en los Planes Estratégicos Ciudadanía e Integración (PECI) 2007-2010 y 2011-2014, los cuales tienen un impacto homogeneizador sobre las iniciativas desarrolladas en los territorios autonómicos. Por un lado, este cambio se debe a una mayor sensibilidad hacia las cuestiones migratorias del entonces Gobierno socialista frente a la dinámica impuesta por el Gobierno mayoritario del Partido Popular al principio de la década; y, por

¹⁴ Véase J. MONAR. «Comprehensive migration policy: the main elements and options», en K. HAILBRONNER, D. MARTIN y H. MOTOMURA (eds.), *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*, Oxford: Berghahn Books, 1997, pp. 45-77, donde se exponen los elementos de una política de inmigración integral y completa; y W. PARSONS. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSO, 2007, pp. 587-594, donde el autor analiza el tipo de cambio de consolidación como un proceso de crecimiento de las políticas y su presentación en una disposición normativa unificada.



otro lado, la reactivación del discurso de la Unión Europea sobre la integración de los nacionales de terceros estados reorienta las intervenciones nacionales hacia unos indicadores claros a través de importantes dotaciones presupuestarias. A partir de este momento, las tradicionales interdependencias entre la UE y los gobiernos nacionales en materia de inmigración ganan mayor visibilidad y peso.

El Fondo Europeo para los Refugiados, la Directiva 2001/55/CE del Consejo de protección temporal dispensada a personas desplazadas, la Directiva 2003/9/CE del Consejo sobre condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de asilo, la Directiva 2004/83/CE del Consejo sobre el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria y la Directiva 2005/85/CE del Consejo sobre procedimientos de asilo fueron el punto de partida para la reactivación del discurso político sobre la integración de los inmigrantes. Este marco superaba el concepto tradicional de política de inmigración comunitaria basada en el control que había nacido en el Consejo de Tampere en 1999. La Comisión Europea se convirtió en el motor del cambio y subrayó que

... no es posible desarrollar un enfoque integrado respecto a la inmigración sin considerar el impacto de las políticas de migración en la sociedad de acogida y en los propios migrantes. Las condiciones sociales a que se enfrentan los migrantes, la actitud de la población de acogida y la presentación por parte de los responsables políticos de los beneficios de la diversidad y de las sociedades pluralistas son vitales para el éxito de las políticas de inmigración (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración, COM [2000]757, p. 5).

Este proceso de cambio culminó cuando el Consejo Europeo adopta el discurso de la Comisión en el Consejo de Salónica con la aprobación de los Principios Básicos Comunes sobre Integración (PBC) en 2004. Estos principios supusieron un consenso europeo de mínimos de la orientación de las políticas de integración europeas, junto con las líneas tradicionales de la política europea de control y vigilancia de fronteras exteriores, el retorno de los nacionales de terceros países en situación de residencia ilegal y el asilo. El Consejo Europeo señaló que «aunque la responsabilidad principal de su elaboración sigue incumbiendo a los Estados miembros, dichas medidas deberían articularse dentro de un marco coherente de la Unión Europea, teniendo en cuenta la diversidad jurídica, política, económica, social y cultural de los Estados miembros». Los PBC definieron la integración como un proceso de carácter bidireccional, de «ajuste mutuo», de forma que implique tanto a la población inmigrada como a la sociedad receptora.

El actor clave había cambiado, de la Comisión Europea al Consejo Europeo y a los Estados miembros, que tendrían que cumplir con los PBC. La Comisión, de hecho, había ido más allá, incorporando principios de participación política de las comunidades inmigrantes como indicador de integración. Los siguientes pasos fueron las Conferencias Europeas Interministeriales en materia de Integración en Groninga en 2004, Potsdam en 2007, Vichy 2008 y en 2010 en Zaragoza, que expusieron los indicadores de integración de los inmigrantes: empleo, educación, inclusión social



y ciudadanía activa. Los dos PECI mencionados anteriormente fueron el resultado de esta reactivación del discurso de la inmigración.

3. RELIGIÓN Y GÉNERO EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN EN ESPAÑA

En la arena europea, el artículo 10 del Tratado de Lisboa, firmado en 2007, establece:

En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual¹⁵.

Los Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea recogen la posición del Consejo de la Unión Europea a este respecto y señalan en su octavo punto que

la práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional. Las culturas y religiones introducidas por los nuevos ciudadanos pueden facilitar un mayor entendimiento entre los pueblos, la transición de los inmigrantes hacia la nueva sociedad y el enriquecimiento de esta...

No obstante, la Unión no establece cómo desarrollar este aspecto, pero sí que los Estados miembros deben garantizar «que las prácticas culturales y religiosas no impidan a las personas migrantes ejercer otros derechos fundamentales o participar en la sociedad de acogida». El planteamiento de la religión y su potencial conflicto con las legislaciones nacionales y comunitaria en el PECI adquieren especial importancia con relación a género e igualdad, menores y libertad religiosa. El Consejo de la Unión Europea define la cuestión religiosa relacionándola con «conflictos de convivencia» y prácticas religiosas y culturales que entran en conflicto «con los derechos fundamentales y con los valores básicos de la UE, que son, como señala el Consejo, el diálogo intercultural e interreligioso constructivo, la educación, un discurso público basado en la reflexión y el apoyo a las expresiones culturales y religiosas que respeten los valores, derechos y leyes nacionales y europeos. Las culturas y religiones introducidas por los inmigrantes pueden facilitar un mayor entendimiento entre los pueblos, la transición de los inmigrantes hacia la nueva sociedad y el enriquecimiento de ésta [...]. No obstante, los Estados miembros tienen también la responsabilidad de garantizar que las prácticas culturales y religiosas no impidan a las personas migrantes ejercer otros derechos fundamentales o participar en la

¹⁵ PECI 2011-2014, p. 88.



sociedad de acogida. Ello reviste particular importancia en lo que se refiere a los derechos y la igualdad de la mujer, a los derechos e intereses del niño, y a la libertad de practicar o no una determinada religión»¹⁶.

Esto implica que los Estados miembros deben, en primer lugar, desarrollar un marco normativo que facilite la llamada convivencia y, en segundo lugar, utilizar el principio de interculturalidad como pauta básica. La convivencia viene definida en la documentación nacional como la primacía de los derechos individuales sobre los colectivos, en el respeto a la pluralidad de opciones y proyectos personales y colectivos y en la existencia de un Estado aconfesional que ampara y promueve la efectividad de dichos derechos. El principio de interculturalidad implica que debe regir la relación entre personas y grupos de distintas culturas, a fin de garantizar la cohesión social y el respeto a la diversidad.

Este enfoque en la formulación de la política de inmigración y en las prácticas religiosas impregna todo el discurso de la Unión Europea y se remonta a la reactivación de la integración de los nacionales de terceros estados desde los años 2000. Los instrumentos vectores han sido algunas directivas comunitarias clave contra la discriminación y la Agenda Social Renovada.

La Resolución de 14 de enero de 2009 del Parlamento Europeo insta a los Estados a combatir toda forma de discriminación garantizando la igualdad de oportunidades como un derecho fundamental, y se refiere a la Directiva 2000/43/CE del Consejo, sobre aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y a la Directiva 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo, como «normas mínimas» y fundamentos para una «política exhaustiva contra las discriminaciones». Estas Directivas introducen una serie de conceptos e instrumentos jurídicos para garantizar la igualdad de trato, protegiendo a las personas contra toda discriminación por origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual. Para ello, los Estados deben tener en cuenta las recomendaciones de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales de 2008 y la Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, de 28 de noviembre, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal. Los Estados miembros deberán desarrollar las normas penales necesarias que castiguen conductas intencionadas dirigidas a la incitación pública a la violencia o al odio contra cualquier persona o grupo definido en relación con la raza, el color, la religión, la ascendencia o el origen nacional o étnico.

En el marco de la Agenda Social Renovada, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 2 de julio de 2008 plantea la necesidad de ampliar los ámbitos donde garantizar la prohibición de toda forma de discriminación, entre ellas la que se produce por motivos de religión. La Unión Europea insta así al desarrollo del artículo 19 del Tratado y a la inclusión expresa de la lucha contra

¹⁶ PECEI 2007-2019, p. 183.

cualquier forma de discriminación no solo en el ámbito del empleo, sino también en ámbitos como la sanidad, las prestaciones sociales, la educación, la vivienda y el acceso a otros bienes y servicios.

Finalmente, la Conferencia Europea Interministerial en materia de Integración celebrada en Zaragoza en 2010 insta también a los gobiernos de los Estados miembros a reconocer los aspectos positivos de la migración y promover fórmulas contra el racismo y la xenofobia. España ha respondido recientemente a este impulso con los Planes Estratégicos Ciudadanía e Integración (PECI) en sus dos ediciones, y con diversas leyes en materia de igualdad de trato y no discriminación, como la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género; la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de mayo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; y la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte. Conviene señalar también que las Leyes Orgánicas 2/2009, de 11 de diciembre, y 10/2011, de 27 de julio, 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, incluyen en sus artículos 23 y 24 la definición de discriminación y establecen procedimientos para la tutela judicial en caso de práctica discriminatoria con vulneración de derechos y libertades fundamentales. Asimismo, el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009, elaborado en el marco del Observatorio de la Infancia, incorpora expresamente el principio de «no discriminación», en virtud del cual todos los derechos deben ser aplicados a todos los niños, niñas y adolescentes sin distinción alguna de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, el origen nacional, étnico o social, el nacimiento o cualquier otra condición del niño.

Sin embargo, la religión ha sido una cuestión conscientemente eludida en la agenda política española. Desde la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, se ha incluido la reforma de esta ley en la agenda pública en dos ocasiones, que se evidenciaron en 2006 con unas declaraciones de la entonces vicepresidenta del Gobierno, M.^a Teresa Fernández de la Vega, y en 2010 con el planteamiento de una reforma legal del Gobierno de Zapatero, finalmente retirada aludiendo a falta de consenso social y político. Esta *última* tibia propuesta de reforma se centraba en dos elementos: por un lado, avanzar en la laicidad, entendida esta como una promoción del espacio público desprovisto de elementos religiosos, y, por otro lado, incorporar a la ley los acuerdos firmados con las confesiones religiosas¹⁷. Ambos

¹⁷ Se han firmado Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede, y de cooperación con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Judías de España y la Comisión Islámica de España. El contenido de los acuerdos recoge un conjunto de derechos individuales y colectivos. Entre los primeros se encuentran, por ejemplo, la atribución de efectos civiles al matrimonio celebrado según la forma religiosa específica de la confesión y el reconocimiento del derecho a la asistencia religiosa en las Fuerzas Armadas, centros penitenciarios, hospitalarios u otros de carácter público. Los colectivos recogen, entre otros, el derecho al culto y al establecimiento de lugares de culto y de cementerios propios, al nombramiento y designación de los ministros de culto y al secreto profesional, y el derecho a ser incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social.



casos son ejemplos perfectos de bloqueos institucionales de no-decisión: en este caso es el mismo Gobierno el que introduce la cuestión en la agenda de modo activo y bloquea su progresión.

En el análisis de la relación entre religión y política de inmigración, los dos grandes documentos en materia de integración de la inmigración, que se han visto condicionados por el impulso y discurso comunitario, han sido los Planes Estratégicos Ciudadanía e Integración 2007-2010 y 2011-2014. Estos apenas recogen medidas concretas relativas a la religión, a la que en ocasiones se alude como «prácticas religiosas».

El primer PECEI 2007-2010 hace referencia al vocablo «religión» en quince ocasiones, en las áreas de educación, igualdad de trato, participación (social y política) y sensibilización. El área de educación se refiere muy superficialmente a la diversidad étnica y de religiones del alumnado inmigrante como un reto en la formulación de políticas sociales y educativas. El área temática de igualdad de trato remite genéricamente al artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea, incluido por el Tratado de Ámsterdam, que ofrece a la Unión Europea una base jurídica para combatir cualquier forma de discriminación «por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». En el ejercicio de estas competencias, la UE aprobó las ya mencionadas Directiva 2000/43/CE y Directiva 2000/78/CE. También de modo programático e indirecto el área de sensibilización se refiere a la religión al respaldar su argumento con la posición del Consejo de Europa, el cual en el Marco para las políticas de Integración (CDMG 2000/23) señala que

el desarrollo de un ambiente público positivo es uno de los fundamentos del éxito de una sociedad multiétnica. Una información de prensa o televisión que sea negativa o peyorativa respecto de los inmigrantes puede acabar rápidamente con los efectos de muchos esfuerzos positivos. Las actitudes públicas negativas hacia los inmigrantes y las minorías étnicas se refuerzan y legitiman con imágenes estereotipadas, concentrándose en los problemas de la inmigración y en lo indeseables que los inmigrantes pueden ser, o en sus diferencias culturales o religiosas. Las sociedades étnica y culturalmente diversas tienen también que considerar si los inmigrantes y las minorías étnicas tienen un justo acceso a los medios de comunicación. Los gobiernos pueden estimular y fomentar una atmósfera positiva, pero solamente tienen una influencia limitada sobre los medios de comunicación, que también tienen que desempeñar su papel.

El área de participación es la única que se refiere de modo más preciso a la religión y apuesta por apoyar programas de incorporación de inmigrantes en asociaciones de carácter horizontal —como organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones profesionales, asociaciones vecinales o clubes deportivos—, por crear nuevas asociaciones y redes de autoayuda para comunidades inmigrantes, y específicamente por promover las iniciativas de diálogo intercultural e interreligioso. En su objetivo primero esta área se propone «consolidar el movimiento asociativo inmigrante y su interacción con el tejido asociativo general» e incluye un programa de acción (Programa PAR 1.-Apoyo al asociacionismo inmigrante y



fomento de su interacción con la población autóctona, en particular en el ámbito local) que contiene una medida concreta (Medida 1.5.) de apoyo a proyectos de carácter cultural, educativo y de integración de las confesiones religiosas minoritarias. Este elemento, que puede parecer superficial, reviste especial importancia al ser la única medida específica relativa a la cuestión religiosa en un plan que adquiere en este aspecto carácter programático. Las demás áreas —acogida, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, mujer y codesarrollo— no mencionan la religión como elemento a tener en cuenta en el diseño de políticas dirigidas a la población inmigrante.

El segundo PECE utiliza el vocablo «religión» y sus derivados tan solo en trece ocasiones en un documento de doscientas noventa y seis páginas. En este se alude a la protección de las prácticas religiosas mayoritariamente vinculadas a tres de sus cinco áreas transversales: las áreas de convivencia —tal y como se ha definido anteriormente—, de igualdad de trato y lucha contra la discriminación, y de género.

El área de convivencia intercultural hace referencia a la necesidad de coordinación y mejora del conocimiento mutuo entre los grupos «independientemente de su cultura, lengua y religión», de modo que se generen actitudes de respeto y «comportamiento cívico»¹⁸. Para conseguirlo, las medidas de actuación previstas son de carácter regulador —como la creación de espacios y estructuras de interacción y fomento de procesos participativos de las distintas comunidades étnicas en el espacio local como nivel privilegiado— y persuasivas, al prever la formulación de acciones informativas, formativas y sensibilizadoras dirigidas a responsables, funcionarios, técnicos, líderes sociales y vecinos en general.

El área de igualdad de trato y lucha contra la discriminación se refiere a la religión en su objetivo de capacitar e implicar a los agentes sociales, a los empleados públicos y a los profesionales en materia de no discriminación e igualdad de trato, con medidas de tipo persuasivo exclusivamente, como el fomento de actuaciones en relación con los medios de comunicación y revisión de las recomendaciones del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales sobre no fomento de la discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social.

Finalmente, el área de género es la última de las áreas transversales que recoge referencias a la diversidad religiosa de las comunidades inmigrantes. La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género garantiza en su artículo 17 los derechos de las víctimas de la violencia de género a todas las mujeres víctimas, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Por otro lado, establece que los planes de colaboración elaborados por los poderes públicos para la consecución de los objetivos de prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género han de considerar de forma especial la situación de las mujeres que, por sus circunstancias personales y sociales, puedan tener mayor riesgo de sufrir

¹⁸ PECE 2011-2014, pp. 199-200.



la violencia de género o mayores dificultades para acceder a los servicios previstos en esta ley (las mujeres inmigrantes entre otras). Conviene señalar que, aunque la diversidad de medidas de esta área es significativa, recogiendo mayoritariamente medidas persuasivas —como campañas de sensibilización— y de provisión directa de bienes y servicios —como acciones formativas en género e interculturalidad—, no se hace mención de la discriminación por religión ni en los objetivos ni en ninguna de las actividades previstas.

Estas tres áreas transversales son de carácter sustantivo, centrándose en el contenido de la intervención; no prevén en ningún caso la formulación de una estructura de gestión que fomente y coordine ese carácter transversal intencional que se le ha dado al segundo PECEI. También incluyen medidas eminentemente persuasivas, que a través de campañas de información y sensibilización intentan promover en la sociedad un mayor conocimiento y comprensión de la diversidad de prácticas culturales y religiosas.

No hay otras referencias a religión o prácticas religiosas en las áreas temáticas del Plan (acogida, empleo y promoción económica, educación, salud, servicios sociales e inclusión, movilidad y desarrollo), ni en el resto de áreas transversales (infancia, juventud y familias, y participación y educación cívica).

Los Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea señalan que

los gobiernos y las instituciones públicas a todos los niveles son protagonistas importantes, pero no son los únicos. La integración se lleva a cabo en todos los ámbitos de la vida pública y privada y son numerosos los agentes no estatales que influyen en el proceso de integración de los inmigrantes y pueden presentar un valor añadido, como por ejemplo los sindicatos, las empresas, las organizaciones de empresarios, los partidos políticos y los medios de comunicación, las asociaciones deportivas y las organizaciones culturales, sociales y religiosas.

Estas líneas marcan el carácter multinivel del Plan y la importancia de los actores privados en el diseño y ejecución de la política de inmigración. Así, el nivel autonómico se dibuja como una arena política privilegiada para la intervención y el análisis de la misma.

4. EL PAPEL DEL NIVEL AUTONÓMICO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL BINOMIO RELIGION-GÉNERO: EL CASO DE ANDALUCÍA

El Estatuto de Autonomía de Andalucía establece en su artículo 10 como uno de sus objetivos «la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en Andalucía» y la promoción de las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. El artículo 14 del Estatuto prohíbe cualquier tipo de discriminación en el ejercicio de derechos, el cumplimiento de deberes y la prestación de servicios, particularmente en lo referente al sexo, orígenes étnicos o sociales, lengua, cultura, religión, ideología, características genéticas,



nacimiento, patrimonio, discapacidad, edad, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

El artículo 62 establece la competencia del Gobierno autonómico en materia de inmigración, incluyendo «las políticas de integración y participación social, económica y cultural de las personas inmigrantes». Asimismo, el artículo 37 contempla, como uno de sus principios rectores, «la convivencia social, cultural y religiosa de todas las personas en Andalucía y el respeto a la diversidad cultural, de creencias y convicciones, fomentando las relaciones interculturales con pleno respeto a los valores y principios constitucionales», uniendo así explícitamente «convivencia» y «religión», lo que tiene su reflejo en la estructura administrativa diseñada.

También la dimensión operativa de la política de inmigración ha sufrido cambios. Después de la última década, en la que la Consejería central en esta política fue Gobernación, en 2009 pasa a Empleo y, por Decreto del presidente 3/2012, de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, las competencias de coordinación de las políticas migratorias corresponden a la Consejería de Justicia e Interior. El Decreto 148/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia e Interior, atribuye, en su artículo 11, a la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias las funciones del fomento de la convivencia social, cultural y religiosa de todas las personas en Andalucía, respetando su diversidad y favoreciendo las relaciones interculturales. Esta progresión muestra una tendencia de decrecimiento sustantivo de la política de inmigración, al pasar de una Consejería que operativamente hacía de esta una intervención transversal a un departamento con unas competencias muy específicas.

La Junta de Andalucía hasta ahora ha desarrollado tres planes de integración que se han convertido en vectores de su política de inmigración. La presencia de la regulación de las prácticas religiosas es apenas existente y las referencias son mayoritariamente indirectas. El I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía (PIPIA) 2001-2004 recoge la religión como un elemento de diferenciación y potencial causa de discriminación en las áreas socioeducativa, sociosanitaria, vivienda y sensibilización. En la primera, el alumno extranjero es el potencial sujeto de discriminación por proceder de «culturas diferentes a la andaluza, lo que se traduce en normas, costumbres, referentes religiosos, pautas de convivencia, asignación de roles familiares y sociales muy diferenciados en función del sexo»¹⁹. No obstante, la religión no aparece vinculada a ningún objetivo. Esto mismo se da en el área de sensibilización y en los programas que la Junta aspiraba a desarrollar, que se fundamentaban, entre otros principios, en «el respeto y la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales y especialmente el derecho a la igualdad de todos los seres humanos sin distinción de sexo, raza, cultura o religión». Inmediatamente después, el Plan hace referencia al enfoque de género pero solo vinculado a la definición y ejecución de la cooperación al desarrollo.

¹⁹ I PIPIA, p. 72.





En el área sociosanitaria y de vivienda la cuestión religiosa aparece también de modo indirecto, pero vinculada a objetivos específicos. En la sanitaria se apela para «mejorar la información de los profesionales sociosanitarios sobre la atención sanitaria a inmigrantes»²⁰ (objetivo 3.5) a un mayor conocimiento de las características culturales, sociales, sanitarias y religiosas de los diferentes colectivos de población inmigrante, que conlleve una mejor prestación de la atención. Respecto al área de vivienda, el objetivo 5.2 («promover el alojamiento temporal o normalizado de la población inmigrante» en situación de igualdad de derechos y oportunidades entre todos los ciudadanos, cualquiera que sea su nacionalidad, origen cultural o religión) vuelve a situar la religión como potencial causa de discriminación. En ninguna de estas áreas se asume una posición anticipatoria en la regulación, sino reactiva en el caso de discriminación por razones de religión. No hay tampoco una vinculación a la cuestión del género.

Finalmente, tan solo el área de formación e investigación recoge la medida concreta de fomentar las investigaciones sobre las características de la población inmigrante en Andalucía para hacer efectiva la lucha contra la discriminación y la mejora del conocimiento mutuo entre las personas que profesan creencias y religiones distintas, teniendo además una perspectiva de género (objetivo 8.5). Este apoyo a medias de tipo incentivador positivo —como las subvenciones— en el área de formación e investigación se repite de modo idéntico en II y III PIPIA.

El II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009 tenía entre sus objetivos generales diseñar y promover programas de formación para todas las personas que realicen actividades en migraciones en los ámbitos público y privado, así como mejorar el conocimiento de la realidad y de las estrategias más adecuadas para el cambio. Planteaba de modo específico en el área de formación el objetivo (8.3) de conocer la realidad de la población inmigrante con una perspectiva de género a través de la medida (8.3.1.) de «promoción de la actividad investigadora sobre el fenómeno de la inmigración desde la perspectiva de género, mediante la convocatoria de subvenciones, que pueden llevar a cabo las universidades andaluzas, corporaciones locales y entidades sin ánimo de lucro». Entre los estudios susceptibles de recibir financiación figura un «estudio interdisciplinar que describa el comportamiento en cuanto a la salud sexual y reproductora de las mujeres inmigrantes, punto de partida para analizar los condicionantes étnicos y religiosos de las mujeres inmigrantes y las repercusiones para su salud física y su integración social y familiar»²¹. Aparece así la importancia de la formación en materia de inmigración, con especial referencia a la salud, la mujer y los condicionamientos religiosos como elementos de diferenciación.

El desarrollo del área de investigación de los aspectos religiosos de la población inmigrante se repite también de modo literal en el II PIPIA y en el III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016. El objetivo es «investigar

²⁰ I PIPIA, p. 102.

²¹ II PIPIA, p. 635.

la realidad migratoria, la diversidad cultural, así como los diversos temas relacionados con la interculturalidad: migraciones, racismo, xenofobia, nacionalismos, etc.»²², a través de medidas incentivadoras como el fomento de proyectos y experiencias innovadoras y apoyo a los grupos de I+D que desarrollan líneas de investigación sobre la sociedad multicultural y aquellos asuntos relacionados con la misma (población migrante, integración social, xenofobia, religión, economía, etc.). El Gobierno andaluz es consciente en su línea de trabajo de que la investigación sobre migraciones desarrollada por universidades públicas y centros de investigación debe «potenciarse y afianzarse para que la toma de decisiones que deban realizar los poderes públicos se realice con suficientes datos y de calidad»²³.

Por último, el III PIPIA, en la línea marcada por el discurso de la Unión Europea y las Conferencias Interministeriales de Integración, busca impulsar la participación social y política de los inmigrantes en las sociedades de acogida. Para ello, en su área de cultura, ocio y participación desarrolla concretamente el objetivo (6.1) de «impulsar un espacio de formación especializada, debate y reflexión, desde un enfoque de género, sobre la situación de las mujeres extranjeras y migrantes en nuestras provincias y capacitar a los y las profesionales que intervienen con mujeres y población migrante en temas específicos, especialmente en materia de violencia de género». Este objetivo se articula formulando una medida operativa de gran importancia en la política de inmigración como son los foros provinciales de género para la integración de mujeres extranjeras y migrantes. La religión —más concretamente las «asociaciones religiosas»— aparece como indicador cuantitativo de evaluación de esa medida: «Número de entidades públicas (áreas, delegaciones, consejerías, ayuntamientos, diputaciones...) y privadas (sindicatos, ONG's, asociaciones religiosas...) que participan, por provincias»²⁴. Este detalle del diseño reviste especial importancia al unir religión-género-asociacionismo en la formulación actual y futura de la política de inmigración a nivel nacional y autonómico y en los procesos de participación política de las comunidades extranjeras.

El primer PIPIA marcó la línea que va a explorar la Junta de Andalucía y que conservaron los sucesivos planes. Los siguientes ganaron en concreción en el diseño aunque no transversalidad ni relación con el género. La cuestión de la religiosidad se ha incluido indirectamente en la mayoría de los casos en el paquete de las áreas de sensibilización, cuyas medidas se definen generalmente como un proceso unidireccional dirigido a la población de acogida. Los instrumentos utilizados son medidas mayoritariamente persuasivas (como campañas de sensibilización e información) e incentivadoras positivas (subvenciones) a universidades y grupos de investigación. Solo en este último caso se recoge la religión vinculada al enfoque de género como objeto de estudio específico.

²² II PIPIA, p. 401, y III PIPIA, p. 209.

²³ III PIPIA, p. 209.

²⁴ III PIPIA, p. 167.



Los actores gestores suelen ser públicos; la participación del movimiento asociativo es marcadamente menor de la esperada, conformando un conjunto paradójicamente burocratizado, y fragmentado en la medida en que no aparecen estrategias de coordinación en ningún nivel. Consecuentemente, los actores principales son el Gobierno regional y la Consejería competente, que lo convierten en un APA centralizado en las dimensiones analizadas en este artículo. Este es por definición un nivel de gobierno cerrado al entorno social, con un proceso poco permeable. En definitiva, esto viene a reflejar los cursos de inacción de los niveles comunitario, que deja en manos de los Estados miembros una regulación más determinante, y nacional, que decide no abordar esta cuestión.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN: BUSCAMOS UNA QUIMERA EN LA FORMULACIÓN ACTUAL

La Unión Europea construye la religión a partir de dos dimensiones: el «potencial conflicto» que se puede dar entre la práctica religiosa y el reconocimiento de los derechos en las legislaciones nacionales y comunitaria; y la protección de su ejercicio en la lucha contra la discriminación. Los planes se convierten en vectores de la iniciativa al consolidarse como instrumentos privilegiados de los programas de actuación en materia de migraciones.

La religión en definitiva se muestra a nivel nacional y autonómico como un elemento de diferenciación y tipificación de la inmigración, y como causa potencial de discriminación. El diseño nacional recurre al marco y discurso comunitario, y mantiene históricamente una posición reactiva en cuanto al abordaje de una nueva regulación de la libertad religiosa en España.

A pesar del importante desarrollo sustantivo y operativo de los planes de inmigración en las últimas décadas, la religión es siempre objeto de desarrollo programático y sustantivo sin medidas concretas y es definida de modo indirecto a través de otras áreas. Prima por tanto el diseño marco frente a otras áreas muy desarrolladas.

La formulación nacional de la relación entre inmigración, religión y género ha sido inexistente y por inacción deja a los gobiernos autonómicos y locales como principales decisores. La construcción de esta combinación ha generado contextos homogéneos entre los niveles de Gobierno nacional y autonómico, siguiendo este último el mismo curso de inacción. Los actores principales en ambos casos son los actores públicos, destacando su carácter centralizado tanto en la regulación como en la ejecución de la religión en su relación con el género en el marco de la inmigración.

La arena política local se ha mostrado más flexible, y la relación y la construcción de la religiosidad de las comunidades inmigrantes en el espacio local han dependido mayoritariamente de sensibilidades políticas. Las estructuras locales de oportunidad generalmente formuladas han dado cabida a la representación de las distintas comunidades religiosas étnicas, y a la representación también de mujeres con independencia de la condición religiosa del grupo. Las asociaciones de las comunidades musulmanas han utilizado en algunos casos la religión como elemento definidor y han hecho ganar protagonismo a la variable religiosa en las



agendas y formulaciones políticas. En esta línea, el liderazgo inmigrante musulmán ha retomado la cuestión religiosa en las estructuras de oportunidad habilitadas. No obstante, estas apreciaciones que ofrezco a modo de cierre serían, en todo caso, objeto de otro artículo²⁵.

RECIBIDO: 30 de abril de 2017, ACEPTADO: 17 de junio de 2017



²⁵ Véase N. ORTEGA PÉREZ. «La conquista inmigrante del espacio público. Asociacionismo y procesos de incorporación política de los inmigrantes en España», en A.M. CARBALLEIRA DEBASA y M.T. GONZÁLEZ SANTOS (eds.), *Islam: Pasado, presente y futuro*, Madrid: Dykinson, 2015, pp. 63-84.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- DELGADO, Leticia. «La política de inmigración: la importancia de Europa en la elaboración de la agenda nacional», en Mireia GRAU y Araceli MATEOS (eds.), *Análisis de políticas en España: enfoques y casos*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2002, pp. 95-136.
- ESCRIBÁ, Ángeles. «The Position and Status of Migrant Women in Spain», en Floya ANTHIAS y Gabriella LAZARIDIS (eds.), *Gender and Migration in Southern Europe. Women in the Move*, Oxford: Berg, 2000, pp. 199-226.
- GARCÍA CASTAÑO, Francisco Javier y OLMOS, Antonia. «La promoción de la plena integración de los extranjeros por parte de las administraciones públicas: ¿una protección legal para la construcción de una sociedad multicultural?», en José Luis MONEREO PÉREZ (dir.), *Protección jurídico-social de los trabajadores extranjeros*, Granada: Comares, 2010, pp. 111-177.
- GOMÁ, Ricard y SUBIRATS, Joan (coords.). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel, 1998.
- GREGORIO GIL, Carmen. *Migración femenina. Su impacto en las relaciones de género*. Madrid: Narcea, 1998.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins, 1995.
- MARTÍN DÍAZ, Emma. «El impacto del género en las migraciones de la globalización: mujeres, trabajos y relaciones interculturales». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 12, núm. 270 (2008) [número extraordinario dedicado al X Coloquio Internacional de Geocrítica «Diez años de cambios en el mundo, en la geografía y en las ciencias sociales, 1999-2008», edición a cargo de Mercedes ARROYO y Miriam Hermi ZAAR]. Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-133.htm>.
- MENY, Yves y THOENIG, Jean Claude. *Las políticas públicas*, versión española a cargo de Francisco MORATA. Barcelona: Ariel, 1992.
- MONAR, Jörg. «Comprehensive migration policy: the main elements and options», en Kay HAILBRONNER, David A. MARTIN y Hiroshi MOTOMURA (eds.), *Immigration Admissions. The search for workable policies in Germany and the United States*, Oxford: Berghahn Books, 1997, pp. 45-77.
- NASH, Mary. «La construcción social de la mujer extranjera», en María-Angels ROQUE (ed.), *Mujer y migración en el Mediterráneo occidental*, Barcelona: Icaria, 2000, pp. 127-149.
- ODGERS ORTIZ, Olga. «Religión e integración: Creencias y prácticas de los inmigrantes». *Migración y desarrollo*, vol. 11 (2013), pp. 133-157.
- OLMOS ALCARAZ, Antonia. «La inmigración extranjera en el discurso político de Andalucía: un análisis del debate parlamentario», en Ricard ZAPATA y Teun Adrianus VAN DIJK (eds.), *Discursos políticos y sociales sobre la inmigración en España: los medios de comunicación, los parlamentos y las administraciones*, Barcelona: CIDOB, 2007, pp. 129-155.
- ORTEGA PÉREZ, Nieves. «La conquista inmigrante del espacio público. Asociacionismo y procesos de incorporación política de los inmigrantes en España», en Ana María CARBALLEIRA DEBASA y M.ª Teresa GONZÁLEZ SANTOS (eds.), *Islam: pasado, presente y futuro*, Madrid: Dykinson, 2015, pp. 63-84.



- ORTEGA PÉREZ, Nieves. «La inmigración en la agenda política andaluza en procesos de cambio político y crisis económica», en José Luis MONEREO PÉREZ, Francisco Javier GARCÍA CASTAÑO y José Antonio FERNÁNDEZ AVILÉS (dirs.), *La inmigración en Andalucía. Instituciones, aspectos jurídico-sociales y culturales*, Granada: Comares, 2012.
- ORTEGA PÉREZ, Nieves. «Las dimensiones de cambio en la política de inmigración de Andalucía. El eje transversal de género como elemento innovador del II Plan Integral para la Inmigración», en Belén BLÁZQUEZ e Isabel VILLAR (coords.), *La mejora de la empleabilidad de las mujeres inmigrantes en Andalucía*, Jaén: Ed. Blanca, 2009, pp. 101-132.
- PARSONS, Wayne. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, 2007.
- RIBAS-MATEOS, Natalia. «Female Birds of Passage: Leaving and Settling in Spain», en Floya ANTHIAS y Gabriella LAZARIDIS (eds.), *Gender and Migration in Southern Europe. Women in the Move*, Oxford: Berg, 2000, pp. 173-197.
- SOYSAL, Yasemin. *Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: Chicago University Press, 1994.
- SUÁREZ NAVAZ, Liliana. «Transformaciones de género en el campo transnacional. El caso de mujeres inmigrantes en España». *Revista de estudios de género. La Ventana*, vol. 2 (2015), pp. 293-331.
- SUBIRATS, Joan, KNOEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne y VARONE, Frédéric. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.
- VERTOVEC, Steven y WESSENDORF, Susanne (eds.). *The Multiculturalism BackLash. European discourses, policies and practices*. Londres-Nueva York: Routledge, 2010.
- WEINER, Myron. «Determinants of immigrants' integration: an international comparative analysis», en Naomi CARMON (ed.), *Immigrants and Integration in Post-industrial societies: Theoretical analysis and Policy-Related research*, Basingstoke: Macmillan Press, 1996, pp. 46-64.

