ESTRATEGIA DE CONVIVENCIA INTERCULTURAL DE NAVARRA | NAFARROAKO KULTUREN ARTEKO BIZIKIDETZAREN ESTRATEGIA

Potenciando la Convivencia Intercultural en Navarra

Diagnóstico Participativo sobre situación, retos y oportunidades

Septiembre de 2021

Navarra DE COLORES | Nafarroa KOLORETAN

Gobierno de Navarra | Nafarroako Gobernua

AGENDA 2030

ESTRATEGIA DE CONVIVENCIA INTERCULTURAL DE NAVARRA | NAFARROAKO KULTUREN ARTEKO BIZIKIDETZAREN ESTRATEGIA

Potenciando la Convivencia Intercultural en Navarra

Diagnóstico Participativo sobre situación, retos y oportunidades

Dirección:

Carlos Giménez

Equipo de Investigación:

José Manuel Álamo
Francisca Lema
Antonio Gómez
Edit Sánchez

Navarra DE COLORES | Nafarroa KOLORETAN

Gobierno de Navarra | Nafarroako Gobernua | AGENDA 2030

Agradecimientos

Este Diagnóstico sobre el estado de la Convivencia Intercultural en Navarra es fruto de la participación de muchas personas, sus aportaciones han sido enormemente valiosas y han contribuido a obtener una visión de la realidad actual. Con ello se forma la base sobre la que desarrollar una nueva Estrategia para el periodo 2021-2026 que apueste por mejorar la Convivencia Intercultural, fomentar la Cohesión Social y desplegar una acción institucional, profesional y social acorde a los enormes retos que tiene la sociedad, donde los fenómenos globales tienen un impacto inmediato en el día a día de los municipios.

Por estos motivos, el equipo de investigación quiere manifestar su sincero agradecimiento a las más de 300 personas que han participado en las audiciones, entrevistas y formularios, así como a aquellas que han facilitado documentación y realizado 1.700 aportaciones específicas; todas ellas están formando parte del diseño de una nueva política pública en materia de promoción de la Convivencia Intercultural en Navarra.

El equipo también quiere agradecer a la Dirección General de Políticas Migratorias del Gobierno navarro, por atreverse a desarrollar una apuesta decidida por la Convivencia y la Interculturalidad, así como por contar con la Universidad Autónoma de Madrid para esta tarea, a través de la experiencia de más de tres décadas en este campo del Instituto Universitario de Migraciones, Etnicidad y Desarrollo Social (IMEDES).

Es un gran placer compartir esta labor con Andalucía Acoge y la Fundación General de la Universidad de La Laguna, a quienes mostramos nuestra profunda gratitud, y cuyos equipos desarrollan de forma paralela el proceso de Diagnóstico y elaboración del Plan de Acogida a personas migrantes[1] de Navarra. Juntos estamos generando un modelo

[1] Se utiliza este término tomando como referencia principal la definición de la Organización Internacional de las Migraciones; se considera migrante “toda persona que se traslada fuera de su lugar

organizado, fomentando los esfuerzos para compartir el conocimiento colectivo y crear las mejores condiciones que permitan estimular la cooperación y las sinergias.

Por último, hemos de dar las gracias a quienes han facilitado la participación de una amplia variedad de agentes. Este Diagnóstico quiere servir como una primera base sobre la que continuar enriqueciendo, documentando y actualizando la realidad, partiendo de la participación como el eje fundamental.

de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones".

Índice de contenidos

AGRADECIMIENTOS 4

BLOQUE I. CREACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE CONVIVENCIA INTERCULTURAL EN NAVARRA 2021-2026 9

1. MARCO INSTITUCIONAL Y SOCIAL 11

1.1. Encuadre institucional y social 11

1.2. Finalidad, objetivos y utilidades del Diagnóstico Participativo 12

1.2.1. Un enfoque conceptual sobre la Convivencia Intercultural 12

1.2.2. Un documento compartido, útil y de referencia actual 14

1.2.3. Un diagnóstico abierto, dinámico y en clave de proceso 14

1.2.4. Un análisis sobre dinámicas existentes y propuestas 15

1.3. Ámbito de actuación y actores implicados 16

1.4. Fomentando una Política Pública Eficaz en la Gestión de los procesos Migratorios: fases del proceso para la Estrategia de Convivencia Intercultural en Navarra 2021-2026 19

2. ENCUADRE CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DEL DIAGNÓSTICO Y ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA 23

2.1. Contextualización estatal e internacional en el desarrollo de la Convivencia y la Interculturalidad 23

2.1.1. Integración, inclusión, cohesión social 23

2.1.2. Ciudadanía 24

2.1.3. Interculturalidad 25

2.1.4. Convivencia 26

2.2. Planteamiento metodológico y estratégico 27

2.2.1. Enfoque general del Proceso 27

2.2.2. Marco metodológico del Diagnóstico Participativo 29

BLOQUE II. ESTUDIO DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE FUTURO 33

1. NAVARRA DE COLORES: CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN NAVARRA 35

1.1. La distribución por sexos 37

1.2. La distribución por edades 38

1.3. La distribución según lugares de origen 39

1.4. La adquisición de la nacionalidad 41

1.5. Distribución en el territorio y concentración de la población extranjera 43

2. RECURSOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL EN NAVARRA 47

2.1. Planes, estrategias y diagnósticos en materia de promoción de la convivencia intercultural 50

2.1.1. Autonómicos: elaborados en el pasado y en vigor 50

2.1.2. Municipales: elaborados en el pasado y en vigor 54

2.2. Una representación de convocatorias públicas de promoción de la convivencia intercultural ... *58*
2.2.1. Autonómicas ... 58
2.2.2. Municipales ... 60
2.3. Algunos servicios públicos relacionados con la gestión y promoción de la Convivencia Intercultural ... *61*
2.3.1. Servicios públicos dependientes de la administración foral ... 61
2.3.2. Servicios públicos dependientes de entidades locales ... 70
2.4. Servicios dependientes de entidades, ciudadanas y de recursos comunitarios ... *72*
3. DINÁMICAS EN INCLUSIÓN Y CONVIVENCIA, VERSUS RETOS EN EXCLUSIÓN Y HOSTILIDAD ... 75
3.1. Dinámicas positivas en inclusión y convivencia ... *77*
3.1.1. En las relaciones sociales y la acción ciudadana ... 79
3.1.2. En la Acción Institucional ... 86
3.1.3. En la Acción Social ... 93
3.2. Dinámicas ligadas a exclusión y hostilidad ... *96*
3.2.1. En las relaciones sociales y la acción ciudadana ... 98
3.2.2. En la Acción Institucional ... 112
3.2.3. En la Acción Social ... 141
BLOQUE III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ... 145
1. ASPECTOS POSITIVOS Y PUNTOS FUERTES ... 147
1.1. Predominio de la coexistencia pacífica sobre la hostilidad en las relaciones sociales y en la acción ciudadana ... *148*
1.2. Elementos que favorecen la convivencia desde la acción institucional ... *150*
1.3. Elementos que favorecen la convivencia desde la acción social ... *152*
2. PUNTOS DÉBILES, DEFICIENCIAS Y CUESTIONES PENDIENTES ... 155
2.1. Puntos débiles y deficiencias a abordar en las relaciones sociales existentes *156*
2.2. Puntos débiles y deficiencias a abordar en la acción institucional ... *158*
2.3. Puntos débiles y deficiencias a abordar en el tercer sector ... *160*
3. SUGERENCIAS E IMPLICACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA ... 163
3.1. Primeras líneas de trabajo ... *163*
3.2. Situaciones latentes y retos pendientes ... *164*
3.3. Identificación de algunos riesgos y amenazas ... *166*
ANEXOS ... 169
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES ... 170
FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS ... 175
ÍNDICE DETALLADO ... 181

Bloque I. Creación de la Estrategia de Convivencia Intercultural en Navarra 2021-2026

1. Marco institucional y social

1.1. Encuadre institucional y social

La Comunidad Foral de Navarra es un territorio que contiene una enorme diversidad histórica, étnica, cultural y lingüística, que se ha ido incrementando y complejizando con los movimientos migratorios de personas procedentes de otras zonas de España a partir de los años 60, así como con la inmigración internacional que comenzó en los años 90. La convivencia de todas estas personas, como modo de sociabilidad exigente que requiere la gestión pacífica y regulada de la conflictividad junto al ejercicio pleno de los derechos y deberes, es un elemento clave del presente y del futuro.

En este informe se recogen los **resultados del Diagnóstico participativo** sobre el estado actual de la Convivencia Intercultural en Navarra que se ha desarrollado entre los meses de febrero a julio de 2021, y forma parte del proyecto para la elaboración de la **Estrategia de Convivencia Intercultural de Navarra 2021-2026**, impulsada desde la Dirección General de Políticas Migratorias del Gobierno de Navarra en el marco del Acuerdo de Programa para una legislatura de convivencia, igualitaria, innovadora y progresista. Forma parte, a su vez, del compromiso institucional para la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015, y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que esta fija.

El proceso participativo impulsado para la elaboración del Diagnóstico, y posteriormente de la nueva Estrategia de Convivencia Intercultural, está promovido y facilitado por un equipo de investigación de la Universidad Autónoma de Madrid, bajo la dirección del profesor Carlos Giménez Romero, catedrático de antropología de dicha universidad, fundador y miembro relevante del Instituto Universitario de Migraciones, Etnicidad y Desarrollo Social (IMEDES).

La investigación participativa ha estado estrechamente conectada con el desarrollo del proceso de la misma índole para la elaboración del Diagnóstico del estado de la Acogida a personas migrantes en Navarra, llevado a cabo por la Federación Andalucía Acoge y la Universidad de la Laguna, cuyo encargo por la Dirección General de Políticas Migratorias es conformar el Plan de Acogida para personas migrantes en Navarra 2021-2026.

La ejecución del proceso participativo ha contado con un *Comité de Seguimiento* formado, por una parte, por responsables de la Dirección General de Políticas Migratorias y, por otra, por los representantes y coordinadores de ambos equipos: el de Andalucía Acoge-Universidad de La Laguna y el del IMEDES, siendo la finalidad del Comité generar las condiciones necesarias para potenciar la participación y el conocimiento colectivo.

1.2. Finalidad, objetivos y utilidades del Diagnóstico Participativo

Desde su diseño, la finalidad principal era disponer de un diagnóstico participativo amplio, que permitiese abordar la realidad de la Convivencia Intercultural en Navarra, partiendo de su recorrido histórico, desde un enfoque conceptual y metodológico que desarrolla esta convivencia en nueve dimensiones, con objeto de analizar de una forma objetiva cómo afecta a los habitantes y sus relaciones de vecindad. Se trata de una investigación participativa con una marcada finalidad práctica, pues pretende aportar no solo un panorama, una radiografía y un análisis de lo existente, sino también las bases de lo que debe convertirse en ejes, objetivos, acciones y medidas que formen parte de la nueva Estrategia de Convivencia Intercultural 2021-2026.

1.2.1. Un enfoque conceptual sobre la Convivencia Intercultural

El primer objetivo planteado era "***obtener un panorama actual de la convivencia intercultural en Navarra que aporte conocimiento sistemático y crítico***". Para ello, se ha trabajado desde el marco teórico del Programa Migraciones y Multiculturalidad de la Universidad Autónoma de Madrid y su amplia experiencia práctica en diferentes proyectos de estudio y mediación desde 1997. Cada vez que se han aplicado esas nociones en diferentes monografías, proyectos y planes se han ido adaptando y enriqueciendo con la premisa de concebir la diversidad sociocultural como un valioso patrimonio que fortalece las comunidades locales y la cohesión social.

Comprender la **Convivencia** de forma exigente requiere concebirla como un modo de sociabilidad humana junto a otros dos: la Coexistencia y la Hostilidad. Entendida en

este sentido exigente y dinámico, la Convivencia es aquella relación en la que hay interacción entre las personas y grupos, además de voluntad de relacionarse y entenderse desde el respeto activo, y donde las tensiones y conflictos que van surgiendo se regulan mediante mecanismos pacíficos.

La **Coexistencia**, en cambio, es una relación predominantemente estática entre las personas, en la que hay escasa interacción y predomina un respeto pasivo o mínimo, de tolerancia pasiva, y en la que la conflictividad queda larvada, no se expresa ni se aborda.

La **Hostilidad** conlleva vivir con situaciones donde existen continuos conflictos, agresiones y violencia (estructural, simbólica o directa). Existe interacción, pero está cargada de desconfianza, recelo, evitación y rechazo.

Es preciso una noción no solo exigente desde el punto de vista ético, sino operativa. En estos tres modos de sociabilidad, de vivir juntos –Convivencia, Coexistencia y Hostilidad– se pueden distinguir nueve dimensiones: Relacional, Actitudinal, Normativa, Axiológica, Participativa, Comunicacional, Conflictual, Identitaria y Política.

Por lo que respecta a la **Interculturalidad**, esta se entiende tanto fácticamente (como una realidad de hecho, las relaciones entre personas y grupos etnoculturalmente diferenciados), como normativamente (esto es, el interculturalismo como un modelo emergente de inclusión social, que asume y va más allá del multiculturalismo). Al igual que con la Convivencia es preciso operacionalizar este concepto y, por ello, se distinguen tres Principios de la Interculturalidad: igualdad, respeto a la diferencia, e interacción positiva con énfasis en lo común.

Circunscribiéndonos a Navarra, la perspectiva de la Convivencia Intercultural exige profundizar en todos esos planos y dimensiones, siempre con la doble mirada complementaria de, por un lado, lo común y compartido (derechos humanos, sistema democrático, marco autonómico foral y sus políticas; naturaleza, historia e identidad navarra, etc.) y, por otro lado, lo particular y específico (grupos socioculturales y estilos de vida, diferencias campo/ciudad, áreas y comarcas tan diversas como Montaña, Ribera y Navarra Media; diversidad lingüística con castellano, euskera y otras lenguas; subculturas de género y edad, etc.). En definitiva, una Estrategia de Convivencia Intercultural basada en la unidad y diversidad navarra, ambas dinámicas y cambiantes.

Así entendidas, la Convivencia y la Interculturalidad permiten identificar aspectos concretos y generar marcos operativos que faciliten conocer y potenciar acciones institucionales, técnicas y sociales orientadas al predominio de la Convivencia Intercultural como el modo más positivo e imprescindible para el Desarrollo Humano y Sostenible de ciudades, municipios y comunidades locales.

1.2.2. Un documento compartido, útil y de referencia actual

El segundo objetivo planteado ha sido "***generar un documento que sirviese para la reflexión de responsables públicos, profesionales y sociedad civil***". En este sentido, dos claves interconectadas y en sinergia son tanto el proceso de elaboración, como el de la devolución y desarrollo de instrumentos que permitan agregar información a medida que se produce el proceso de socialización.

Por un lado, a las personas responsables del desarrollo de políticas públicas les ha de servir para establecer un enfoque y una direccionalidad fundamentada en el trabajo que se está haciendo desde múltiples áreas, así como para mostrar los elementos que es preciso reorientar, consolidar o innovar.

Por otro lado, debe servir también para los/as profesionales y técnicos/as que trabajan en la esfera pública o social y cuyas tareas tienen mucho que ver con la contribución a generar una Convivencia Intercultural. En este sentido, dada la finalidad absolutamente transversal, nos estamos refiriendo de forma extensa a trabajadores/as y educadores/as sociales, mediadores/as, docentes, personal sanitario, agentes culturales, policías y un largo etc., que de una forma directa o indirecta posibilitan la regulación de la conflictividad de forma pacífica, así como la generación de elementos que enfatizan la pertenencia conjunta y los valores de identidad compartidos.

Finalmente, es decisivo el papel de una ciudadanía activa y comprometida que, ya sea desde las organizaciones de la sociedad civil, o desde su implicación particular, genera procesos de interacción positiva entre toda la diversidad sociocultural existente. Especialmente juegan un papel decisivo quienes ejercen liderazgos y activismo en la lucha contra todo tipo de discriminación, así como en la generación de redes de solidaridad, sensibilización, denuncia, lucha contra la violencia, etc.

1.2.3. Un diagnóstico abierto, dinámico y en clave de proceso

El tercer objetivo de este documento hace referencia a "***preparar y contribuir el desarrollo de una segunda fase que dará como fruto la elaboración de la nueva Estrategia para la mejora de la Convivencia Intercultural en Navarra (2021-2026)***". Este ha sido el encargo institucional que ha recibido el equipo de investigación: de esa forma, todo lo realizado traza una línea base que establece con actualizada fundamentación y una mirada expansiva los ejes sobre los que fijar objetivos, acciones y medidas que orienten el rumbo colectivo y corresponsable en el fortalecimiento de la convivencia, la cohesión social y el desarrollo del interculturalismo como una apuesta sociopolítica que enriquece el rico patrimonio diverso de la sociedad navarra.

La generación del diagnóstico participativo es un proceso dinámico e incompleto que debe continuar actualizándose, haciendo compatible su formato actual presentado en este documento como una foto que inspira, plantea y propone ir profundizando en cada uno de los temas que aquí se exponen, así como en otros que irán surgiendo, dado el carácter dinámico y dialéctico de la vida en comunidad.

1.2.4. Un análisis sobre dinámicas existentes y propuestas

El cuarto objetivo establecía desde un comienzo "***la revalorización de todo lo existente desde una perspectiva histórica***". En este sentido se ha desarrollado un trabajo de investigación con fuentes documentales que ha permitido identificar lo que denominamos "Activos en Convivencia Intercultural". Estos conforman un *patrimonio* existente a lo largo del tiempo y en la actualidad, y configuran un bagaje o haber que se considera determinante para el desarrollo de la Convivencia Intercultural. Dado el carácter transversal de la misma, estos activos pueden estar presentes en los más variados aspectos de la sociedad navarra. Por lo tanto, el ejercicio que se ha hecho ha consistido en acotar, seleccionar y apostar por todos aquellos que se consideran más determinantes para el despliegue de cada una de las nueve dimensiones de la Convivencia.

El trabajo realizado ha combinado la información obtenida de la explotación de fuentes secundarias –como estudios, investigaciones y diagnósticos elaborados por organizaciones sociales e instituciones públicas, información estadística, planes y programas municipales y noticias generadas por los medios de comunicación– con la generación de información primaria, propia de la investigación y recogida principalmente a través de la técnica de Audición.

Con todo ello se ha efectuado un análisis que establece dos itinerarios o conjuntos de tendencias, dilemas y escenarios. El primero de ellos destaca la existencia de dinámicas positivas encaminadas a la inclusión y que, por tanto, aportan factores que contribuyen al avance de la Convivencia Intercultural. En segundo lugar, se establecen dinámicas que generan situaciones de exclusión, lo que quiere decir, obstáculos, dificultades o barreras existentes en el camino hacia el desarrollo pleno de la Convivencia Intercultural.

Estos dos itinerarios marcan la base del diagnóstico participativo, estableciendo la línea en la que se marcan una serie de pilares fundamentales sobre los que es preciso elaborar la nueva Estrategia de Convivencia Intercultural. Para ello se enfatizan una serie de elementos a modo de conclusiones y propuestas que se presentan en una matriz que diferencia dos grandes tipos de políticas y actuaciones: a) elementos a suprimir y evitar, y b) elementos a conservar y fomentar.

1.3. Ámbito de actuación y actores implicados

La elaboración de la nueva Estrategia de Convivencia Intercultural 2021-2026 se enmarca territorialmente en toda la Comunidad de Navarra, por lo tanto, el diseño e implementación del Diagnóstico, así como todas las acciones que se deriven de ello, pretende generar un diálogo entre los diferentes agentes presentes en todo el territorio.

El Diagnóstico parte del conocimiento de las personas y los agentes sociales involucrados de forma directa o indirecta en la Convivencia Intercultural en Navarra, así como de sus necesidades, motivaciones e intereses. La metodología desarrollada, más que preguntar en cuestionario cerrado, enfatiza la escucha a las personas involucradas, partiendo del presupuesto de que su conocimiento es fundamental para diseñar cualquier estrategia de cambio y transformación social.

Además, toda la acción se hace desde la lógica de generar, mantener, estimular y reforzar las relaciones entre personas, colectivos, organizaciones sociales, recursos técnicos e instituciones que aportan una contribución esencial a la construcción de una Navarra unida y diversa, que vive y desarrolla un camino estimulante hacia la convivencia intercultural, con aciertos, errores, barreras y potencialidades.

Partiendo de estos planteamientos se ha trabajado para permitir la participación de profesionales y técnicos de todas las administraciones y áreas sin restricción alguna de quienes hayan querido y podido sumarse. Por supuesto, se ha tratado de dar a conocer esta acción social y la oportunidad de participar en ella a través de espacios y dinámicas. Todo lo planteado ha estado absolutamente marcado por la influencia e impacto de la COVID-19, potenciando por responsabilidad, en lo posible, el trabajo en entornos virtuales, la generación de formularios que permitiesen recoger aportaciones grupales o individuales, así como entrevistas, todo ello, mayormente de forma telemática.

En la composición de la muestra se ha garantizado la presencia de una diversidad de roles que se resumen en:

- Informantes y participantes clave de los diferentes niveles de las administraciones presentes en Navarra.
- Informantes y participantes clave del sector de organizaciones sociales, y sociedad civil en su conjunto, que poseen una visión global o específica de la realidad navarra.

- Informantes y participantes clave que han vivido procesos migratorios y que actualmente residen en Navarra.

- Expertos en temáticas clave para la convivencia intercultural, pertenecientes a organizaciones sociales o a la academia.

En el proceso se ha cuidado especialmente la diversidad de género y procedencia nacional. La organización ha procurado las invitaciones y posibilidades de participación, ofreciendo una diversidad de espacios, horarios, participaciones grupales, formularios en diversos idiomas, garantizando la escucha a cualquier persona que ha manifestado su voluntad de contribuir a este diagnóstico. Las percepciones de todas las aportaciones realizadas al Diagnóstico Participativo han sido contrastadas y enriquecidas con la información documental de fuentes e instituciones oficiales.

La elaboración del Diagnóstico, y posteriormente de la Estrategia de Convivencia Intercultural de Navarra, se desarrolla metodológicamente en clave de proceso, por lo tanto, es una acción social dinámica, en cuanto está en continuo desarrollo y dialéctica, dado que posibilita la creación del conocimiento a partir de la aportación directa de las personas y el contraste de múltiples fuentes documentales.

En números globales, en cuanto a la participación, se ha alcanzado la cifra de 307 personas: un 68% de mujeres, un 30% de hombres y un 2% con otra identidad de género. Según el origen, un 36% nacieron en el extranjero y el 64% en España. En conjunto, han realizado en torno a 1.700 aportaciones específicas en materia de Convivencia Intercultural. Para ello, se han desarrollado espacios de diálogo a través de técnicas como la audición y la entrevista semi-estructurada, también se han facilitado formularios traducidos a diferentes idiomas. En el desarrollo de todo este proceso, han participado 117 entidades, servicios, recursos, relacionados de forma directa o indirecta con la gestión local de los procesos migratorios.

La acción principal que ha generado un mayor volumen de participaciones ha sido el proceso de Audición, desarrollado entre los meses de febrero a abril, propiciándose 9 espacios específicos a través de los cuales aportar directamente el conocimiento individual. La Audición aporta las siguientes cifras:

- Participación directa de 126 personas, con una notable presencia de mujeres, un 73%, frente a un 27% de hombres. El 30% lo hace ejerciendo el rol de ciudadanía, bien a título individual o como integrantes de un colectivo o asociación. El 41% son técnicos, 24% pertenecientes a la administración pública y 17% a la iniciativa privada; el 16% pertenece a representantes, políticos (12%), o institucionales (4%); y el resto (13%) se desconoce. El lugar de nacimiento del 67% es España, y el extranjero, el del 33% restante.

- Las personas participaron activamente en el proceso, recogiéndose un total de 690 verbatim, de los cuales 347 fueron aportaciones concretas sobre convivencia intercultural. Todas ellas han sido recolectadas, clasificadas, analizadas y forman parte del segundo y tercer bloque del presente documento. Para ello, se utilizó el marco conceptual definido sobre Convivencia Intercultural, el siguiente cuadro refleja las aportaciones realizadas.

Tabla 1. Nº de aportaciones a la Estrategia de Convivencia recogidas en las Audiciones según dimensión y etiqueta

Dimensión	Convivencia		Coexistencia		Hostilidad		Total	
Actitudinal	21	12%	5	8%	19	18%	45	13%
Axiológica	11	6%	5	8%	7	7%	23	7%
Comunicacional	5	3%	5	8%	6	6%	16	5%
Conflictual	10	5%	2	3%	27	26%	39	11%
Identitaria	18	10%	9	15%	4	4%	31	9%
Normativa	19	10%	5	8%	9	9%	33	10%
Participativa	37	20%	6	10%	2	2%	45	13%
Política	14	8%	6	10%	10	10%	30	9%
Relacional	43	24%	18	29%	17	17%	78	22%
(en blanco)	4	2%	1	2%	2	2%	7	2%
Total	**182**	**100%**	**62**	**100%**	**103**	**100%**	**347**	**100%**

Estas aportaciones, a su vez, se han clasificado según las nueve dimensiones de convivencia, así como la pertenencia a un itinerario que favorece la inclusión o que genera situaciones de exclusión, tal y como refleja el siguiente cuadro.

Tabla 2. Nº de aportaciones a la Estrategia de Convivencia recogidas en las Audiciones según dimensión y vector

Dimensión	Inclusión		Ambivalente		Exclusión		Total	
Actitudinal	16	11%		0%	29	16%	45	13%
Axiológica	9	6%	1	4%	13	7%	23	7%
Comunicacional	4	3%	1	4%	11	6%	16	5%
Conflictual	6	4%	1	4%	32	18%	39	11%
Identitaria	21	14%	3	13%	7	4%	31	9%
Normativa	11	7%	2	8%	20	11%	33	10%
Participativa	31	21%	1	4%	13	7%	45	13%
Política	11	7%	3	13%	16	9%	30	9%
Relacional	34	23%	11	46%	33	19%	78	22%
(en blanco)	4	3%	1	4%	2	1%	7	2%
Total	**147**	**100%**	**24**	**100%**	**176**	**100%**	**347**	**100%**

1.4. Fomentando una Política Pública Eficaz en la Gestión de los procesos Migratorios: fases del proceso para la Estrategia de Convivencia Intercultural en Navarra 2021-2026

El desarrollo del proceso para la elaboración de la nueva Estrategia de Convivencia Intercultural de Navarra 2021-2026 se estructura en una planificación que tiene una serie de fases, ligadas y estrechamente conectadas, exponiendo a continuación los elementos clave de cada una de ellas.

FASE 1. Estudio Previo y Diagnóstico Participativo: el "Estado de la Convivencia Intercultural en Navarra"

Esta fase constituye el punto de partida del proceso de elaboración de la Estrategia, partiendo del contexto social en el que las personas y actores sociales se desenvuelven. Se propone investigar de forma participada lo que las personas y grupos hacen, saben, viven y sienten, para iniciar un proceso de reflexión y construcción de conocimiento que permita pasar de la mirada exterior de los hechos a un análisis colectivo y compartido de los modos de sociabilidad (convivencia, coexistencia, hostilidad) basado en las experiencias vividas por la comunidad.

El propio diagnóstico pretende ir más allá de ese análisis para identificar los elementos clave sobre los que priorizar la intervención y apuntar a posibles soluciones estratégicas y articuladas que conduzcan hacia la mejora de la Convivencia Intercultural en Navarra como un factor fundamental de desarrollo socioeconómico, social y cultural, en un escenario donde lo global y los efectos locales están estrechamente ligados.

FASE 2. Elaboración del documento borrador de la Estrategia

El desarrollo de esta fase parte del trabajo de sistematización realizado y recogido en el Diagnóstico Participativo. De este modo, se elaborará el borrador de la Estrategia por parte del equipo técnico.

Dicho documento tendrá como punto de partida los contenidos señalados en el pliego regulador, así como los principios definidos en el mismo y que a continuación se desarrollan, siendo los que se incorporan de manera transversal en la estructura de la Estrategia, sus líneas de actuación, ejes prioritarios, etc.

- **El principio de igualdad y no discriminación**, que implica que todas las personas son titulares de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin distinción por motivos de raza, sexo y religión.

- **El principio de ciudadanía**, que implica que todas las personas son titulares de derechos independientemente de la situación administrativa en que se encuentren.

- **El principio de inclusión**, que implica el ejercicio por parte de las personas migrantes de todos sus derechos, en igualdad de condiciones y sin discriminación respecto al resto de miembros de la sociedad.

- **El principio de interculturalidad**, entendida como mecanismo de interacción entre personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respecto a la diversidad cultural.

Para la elaboración de la Estrategia se aplicará la perspectiva de género y el enfoque intercultural. Estos principios y enfoques garantizarán una Estrategia sólida y que atiende de una manera integral y holística las necesidades de las personas y las comunidades donde viven.

Es importante destacar que, tanto el enfoque intercultural, como el enfoque de género requieren que se preste especial atención a la puesta en el centro de las relaciones y vínculos que se producen en la comunidad. Estas deberán estar basadas en la promoción del cuidado, el apoyo mutuo y la cohesión social, para la consolidación de una comunidad que ponga en el centro la vida digna y de calidad de toda la ciudadanía. El diseño de esta Estrategia está al servicio, por tanto, de esta misión.

FASE 3. Elaboración del documento final de la Estrategia

Una vez promovido el proceso de participación anterior y desarrollada la redacción del borrador, se empleará este último como punto de partida para fomentar la creatividad colectiva e impulsar las relaciones colaborativas que permitan plantear medidas concretas, procedimientos, alianzas, etc.

Para ello, se socializará el documento borrador para su enriquecimiento hasta la confección final de la Estrategia. En ese proceso de presentación, devolución y mejora se utilizará una Matriz de Planificación con la que se trabajará la relación entre finalidad y objetivos generales y específicos, estableciendo actividades clave, hitos, productos y resultados esperados.

En todo este proceso, se invitará a las personas participantes a que formen parte de la Estrategia, asegurando la intervención de:

- Administración foral y local, con representantes políticos y técnicos que trabajen en el ámbito de las migraciones y la convivencia intercultural. Incluirá también a profesionales que hacen uso de los servicios específicos del Gobierno de Navarra en materia de migración y de refugio.

- La sociedad civil navarra, representada a través de entidades sociales, asociaciones de personas migrantes y de colectivos sociales, culturales, económicos, etc.

- Personas migrantes, personas solicitantes de asilo y refugio residentes en la Comunidad Foral de Navarra.

- Ciudadanía a título individual.

2. Encuadre conceptual y metodológico del diagnóstico y elaboración de la estrategia

2.1. Contextualización estatal e internacional en el desarrollo de la Convivencia y la Interculturalidad

Tras el énfasis en el paradigma predominante, y casi único en su momento, de la ***Integración***, desde la década de los ochenta del siglo pasado, las categorías, valores e ideales de la interculturalidad, la ciudadanía y la convivencia han ido emergiendo y desplegándose en el panorama internacional y nacional durante las últimas décadas, y aproximadamente en ese orden.

2.1.1. Integración, inclusión, cohesión social

En efecto, ya en la década de los ochenta del siglo XX, la "integración social de los inmigrantes" se constituyó en el segundo eje de la política migratoria europea, junto al control de los flujos (eje primero) y a la cooperación al desarrollo de los países de origen (eje tercero). En 1989, en los documentos clave de la entonces Comunidad Económica Europea se definió dicha integración como la incorporación de los inmigrantes a la sociedad receptora en igualdad de derechos y deberes, sin por ello perder su identidad y cultura propia. De esa forma se distinguía de la asimilación, al menos en la teoría y el discurso.

Esa conceptualización de la integración se fue viendo como parcial y unilateral. Algunos autores y entidades fueron preocupándose de ello y haciendo consideraciones y propuestas ya desde los comienzos de la Unión Europea en 1993. Por ejemplo, el director del grupo que elabora este informe diagnóstico, insistió reiteradamente en la

absoluta necesidad de entender la integración como un proceso de cohesión social que afectaba no solo a los inmigrantes sino a toda la población y al conjunto de la sociedad receptora; por ello, propuso entenderla como "adaptación mutua", y reenfocarlo en el sentido de que no solo era la integración *de* los inmigrantes sino la de la sociedad (cohesión) y *con* los inmigrantes (Giménez, 1993, 1997, 2003).

Esas consideraciones de ámbitos académicos, líderes sociales y entidades, acabaron por imponerse y en 2004 la Unión Europea asentó la nueva noción de la integración como un "camino bidireccional", redefinición adoptada en España ya en el primer Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI, 2007-2010) del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Las políticas de integración fueron desligándose en muy diferentes direcciones, abarcando aspectos como la inserción laboral, lo jurídico, la residencia, lo escolar y sanitario, la presencia en los barrios, etc. Así, poco a poco, se ha ido sustituyendo el término de "integración" por el de "inclusión" y sociedad inclusiva.

2.1.2. Ciudadanía

Otro de los lineamientos de los discursos y prácticas, de las políticas públicas y acciones sociales, en materia de integración e interculturalidad, fue llevando a **planteamientos ciudadanistas o de nueva ciudadanía**. Una considerable diversidad de fenómenos y procesos confluyen en las últimas décadas en la reformulación de la ciudadanía.

Primero, la referencia múltiple al discurso universalista de los derechos humanos, y el *enfoque de derechos*. Junto a ello, la construcción de entidades supranacionales, señaladamente la Unión Europea, generándose una ciudadanía supranacional. En tercer lugar, los agudos procesos de reconfiguración nacional, especialmente en dos líneas: por un lado, el nuevo mapa geopolítico que se generó en el Este de Europa con la desmembración de la URSS, precisamente de una entidad supranacional, y las derivas que está teniendo en sus políticas de nacionalidad, nacionalismos y ciudadanía; y, por otro lado, el impulso del nacionalismo de las "naciones sin estado".

Otro factor decisivo está siendo, y desde hace tiempo, la reivindicación de derechos específicos planteada ya sea desde las minorías nacionales –étnicas, sociales o socio étnicas (por ejemplo, el pueblo gitano)–, ya sea desde los movimientos sociales, especialmente el feminismo y el ecologismo.

Pueden añadirse los planteamientos sobre autonomía, identidad y derechos colectivos por parte de amplios sectores de los pueblos indígenas, autóctonos u originarios. Y, de

particular relevancia e incidencia en lo que abordamos, el creciente desafío de la incorporación de los inmigrantes extranjeros y sus comunidades a la vida pública y social de los países receptores.

Las implicaciones de esas nuevas realidades sociales, políticas y jurídicas sobre la categoría y la práctica de la ciudadanía están siendo consideradas, conceptualizadas y concretadas desde diferentes enfoques que se engloban en la expresión *Nueva Ciudadanía*. En la década de los noventa, se produce una autentifica eclosión de debates y propuestas. Algunas referencias clave, que mencionamos a modo de botones de muestra, son las conceptualizaciones y propuestas de "*ciudadanía diferenciada*" (Young, 1989), "*ciudadanía múltiple*" (Heater, 1990), "*ciudadanía transnacional*" (Baubök, 1994), "*ciudadanía cultural*" (Turner, 1994), "*ciudadanía neorrepublicana*" (Van Gusteren, 1994), "*modos de pertenencia postnacional*" (Soysal, 1994), y "*ciudadanía multicultural*" (Kymlicka, 1996).

Desde entonces esa temática, crucial en las democracias y los nuevos pluralismos y diversidades, no ha hecho sino desarrollarse, adquiriendo cada vez más relieve. Uno de los desarrollos y propuestas que más incide en la cuestión migratoria y la integración intercultural es lo relativo a ciudadanía "*local*", "*social*", "*cívica*" o de "*residencia*", consideradas en los últimos años por diferentes movimientos, estudiosos y activistas, y que ya figuran en algunas formulaciones de políticas públicas.

2.1.3. Interculturalidad

Una de las dimensiones de los procesos y políticas de integración social en contextos migratorios, ya entendidos en su redefinición (de nuevo, al menos en la teoría y el discurso), fue la relativa a la cultura. Esto es, la incorporación y adaptación de los nuevos colectivos a los usos y costumbres, normas y valores, instituciones y lenguas, de las sociedades receptoras; así como el traslado o recreación de las culturas de origen a nuevos escenarios; además de lo relativo a los procesos de diversificación, síntesis, fusión y simbiosis cultural, con sus implicaciones de cambio y conflicto.

Todo ello llevó, junto a otros procesos y factores (minorías autóctonas, mundos indígenas, etc.), a las apuestas y debates entre **multiculturalidad e interculturalidad, entre multiculturalismo e interculturalismo**.

Algunas expresiones de ello son la incorporación de los valores y enfoques multi e intercultural a las nuevas constituciones de Sudáfrica, Colombia, Ecuador y Bolivia; o las visiones aportadas "desde el Sur", es decir, desde intelectuales y líderes de los pueblos indígenas u originarios, e intelectuales que apoyan sus causas (Movimiento

Pachacuti, Walsh, García Linera y muchos otros); o los ataques viscerales y agresivos contra el multiculturalismo desde las formaciones de extrema derecha en Europa, etc.

2.1.4. Convivencia

Las disquisiciones, debates y prácticas, institucionales y sociales, sobre integración/inclusión/cohesión, sobre diversidad y multi e interculturalidad, y sobre ciudadanías, se ven reforzadas por la creciente incorporación de la **Convivencia como categoría, valor e ideal central**, tanto en términos generales de convivencia social y convivencia democrática, como en particular, en términos de convivencia intercultural.

Algunas de la líneas de esos planteamientos son: 1) la distinción entre *convivencia, coexistencia y hostilidad* (Giménez, 1997, 2005); 2) las reflexiones sobre la *superdiversidad* y sus implicaciones (Vertovec, 2007); 3) las formulaciones sobre hábitos *cosmopolitas* y las capacidades y entornos de la convivialidad intercultural (Noble, 2013); 4) las conexiones entre superdiversidad y convivialidad en diferentes ciudades (Padilla, Azevedo, y Olmos-Alcaraz, 2015); 5) la reconsideración de las *sociabilidades urbanas* en contextos de poderes multiescala (Glick, Schiller y Çağlar, 2016); y 6) las comparaciones de diversas expresiones y contextos de la convivialidad/*conviviality* en situaciones de "vivir con la diferencia" (Nowicka y Vertovec, 2013, y, más recientemente, Heil, 2020).

En el caso de España, la categoría de Convivencia se ha ido introduciendo, como valor y como paradigma, y de forma creciente, en el discurso y debate político e institucional. En los numerosos planes municipales de convivencia y en iniciativas de enorme escala e incidencia como el Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (Proyecto ICI: 2010-2020) impulsado por Obra social la Caixa en partenariado con 32 ayuntamientos y otras tantas entidades gestoras.

2.2. Planteamiento metodológico y estratégico

2.2.1. Enfoque general del Proceso

La realización del Diagnóstico, así como el consiguiente trabajo para la realización de la Estrategia de Convivencia Intercultural en Navarra 2021-2026, están siendo desarrollados desde metodologías que posibilitan y enfatizan la participación como elemento fundamental de la acción social.

La amplia experiencia de los equipos técnicos en el desarrollo de metodologías participativas, así como en el trabajo en contextos multiculturales, ha permitido partir de un *corpus* metodológico ampliamente contrastado y con evidencias de su validez teórica y práctica. A su vez, se han incorporado importantes elementos de innovación social, por una parte, atendiendo al contexto actual de la sociedad y los retos que plantea el impacto local de los procesos migratorios; y por otra, a las circunstancias actuales, que contienen muchas limitaciones al trabajo presencial, lo que obliga a un desarrollo de instrumentos que potencian entre otros recursos, el trabajo virtual.

Entre los fundamentos teóricos y metodológicos que se aplican está partir de una conceptualización del interculturalismo ampliamente desarrollada por el catedrático Carlos Giménez (2008), tanto en sus fundamentos teóricos, como en una amplia trayectoria de aplicación en Políticas Públicas de gestión de la Diversidad Cultural. Por otra parte, la propuesta metodológica sobre el desarrollo de un enfoque participativo en contextos multiculturales y locales, tiene como referencia contrastada científicamente el modelo de Intervención Comunitaria Intercultural, desarrollado en 38 territorios diversos de la geografía española durante una década, permitiendo la realización de diagnósticos participativos y su renovación cíclica, participando activamente la Universidad Autónoma de Madrid, así como Andalucía Acoge y la Universidad de La Laguna, en una iniciativa impulsada por Obra Social "la Caixa" durante la última década 2010-2020.

A las referencias mencionadas, también se suma la aportación metodológica desarrollada por el Instituto de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y No Violencia (DEMOSPAZ) de la Universidad Autónoma de Madrid en el trabajo sobre Diagnóstico Participativo de las Violencias Urbanas, desarrollado en Madrid, Sucre (Bolivia), Montevideo (Uruguay) y Praia (Cabo Verde), y actualmente aplicándose en Granollers, Bogotá y otras ciudades. Se ha contado también con el desarrollo metodológico realizado por el equipo de la Universidad de La Laguna en el diseño participativo del Marco Estratégico de Convivencia Intercultural "Tenerife vive diversidad" (Zapata, 2017).

Por último, se plantea toda la acción social impulsada para la elaboración de los diagnósticos de situación, así como el Plan de Acogida a Personas Migrantes y la Estrategia, incorporando elementos clave vinculados a la Teoría del Cambio y del Impacto Colectivo, pues la finalidad última es lograr un cambio sistémico a medio-largo plazo en la Comunidad Foral de Navarra, potenciando las relaciones intersectoriales entre todos los agentes presentes en el territorio de forma colaborativa, generando estrategias, acciones y herramientas que sustenten y potencien la participación en pro de hacer de la interculturalidad un nuevo patrimonio para el fortalecimiento y desarrollo de la sociedad navarra.

Los siguientes aspectos actúan como pilares clave para lograr un desarrollo eficaz, eficiente y sostenible que cumpla con las finalidades planteadas:

a) **Agenda común**. Es fundamental tener una visión común para lograr el cambio, una visión que incluya tanto la identificación de los retos, como las estrategias para resolverlos. En este sentido, se plantea estimular un ecosistema de agentes implicados diversos, aportando cada uno de ellos su propia experiencia o necesidades específicas con relación a las situaciones detectadas. El reto es partir de las necesidades concretas y específicas, incluso individuales, para enriquecer un diálogo colectivo hasta alcanzar el consenso en cuanto a los objetivos, ejes, estrategias y medidas que deben ejecutarse.

b) **Medición y seguimiento compartido**. Se plantea como elemento fundamental para avanzar, además de potenciar acciones colaborativas, el establecer un *sistema de seguimiento y evaluación* que permita a todas las partes implicadas reconocer y visibilizar progresos, identificar obstáculos y compartir responsabilidades para la superación continua.

c) **Organización y Desarrollo**. Unas finalidades como las que se plantean requieren de alianzas efectivas que permitan la generación del cambio sistémico deseado. Por ello, las claves son unas relaciones asertivas, un conocimiento compartido y una programación enfocada a las metas planteadas, pero todo ello desde un liderazgo distributivo y efectivo.

d) **Comunicación continua**. Este aspecto es de gran importancia para lograr que la participación sea efectiva, generando una base de confianza en todos los agentes implicados y en el proceso en sí, atendiendo con flexibilidad a retos que son dinámicos y cambiantes. Por otra parte, también lo es hacia fuera, de cara a implicar al conjunto de la sociedad, por lo cual, se hace imprescindible visibilizar y socializar todos los logros que se vayan alcanzando.

e) **Eficacia y Sostenibilidad**. Es preciso asumir que el cambio deseado solo es posible a medio y largo plazo, mejorando también muchos aspectos en las situaciones inmediatas. Pero ello requiere la inversión pública como un

elemento vital en el despliegue de un enfoque de derechos, además de los compromisos para el desarrollo de una democracia participativa, donde las soluciones son endógenas, surgen y se implementan desde el territorio.

2.2.2. Marco metodológico del Diagnóstico Participativo

La Estrategia de Convivencia Intercultural de Navarra, así como el Plan de Acogida a personas Migrantes, responden desde un primer momento a la necesidad de dotarse de una metodología de investigación adecuada para obtener un mejor y mayor conocimiento sobre la realidad de partida, pudiendo identificar las causas y prioridades que exigirá el trabajo durante el periodo establecido 2021-2026.

Así, ambos procesos han unido sinergias compartiendo un mismo marco metodológico, con la intención de potenciar la participación y el conocimiento colectivo en materias que están estrechamente ligadas y que son interdependientes.

Partiendo de estos términos de referencia, la metodología se ha diseñado con una perspectiva integral que abarca las diferentes fases de aproximación, conocimiento, estudio y elaboración de los respectivos diagnósticos; potenciando el desarrollo de procesos que están en permanente construcción y que requieren de una participación intersectorial, de múltiples agentes implicados de forma directa o indirecta en la gestión del impacto de las migraciones y la gestión de la diversidad cultural en la comunidad navarra. Consecuentemente, el enfoque del estudio y diagnóstico es participativo y para ello se ha dotado de métodos de investigación que permiten la mayor participación posible de personas y actores en todas las fases del proceso, atendiendo a los recursos y tiempos disponibles.

Las investigaciones participativas beben de un conjunto de tradiciones epistemológicas y metodológicas desarrolladas desde los más diversos ámbitos de la ciencia y la intervención social. Aunque hay muchas más, se destacan aquí las que principalmente han seguido los equipos que han trabajado desde la Universidad Autónoma de Madrid (Estrategia de Convivencia Intercultural) y Andalucía Acoge-Universidad de la Laguna (Plan de Acogida a personas Migrantes). Han sido la Investigación-Acción Participativa (IAP), el método de la Audición, la Planificación Estratégica Situacional, la Educación Popular, la Concepción Metodológica Dialéctica, y el Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), entre otras.

Un amplio abanico de metodologías que posibilita todo un arsenal de métodos y técnicas de investigación y diagnóstico que van siendo adaptadas y usadas según las necesidades. Más aún, en un contexto tan complejo por la COVID-19, que ha obligado a la utilización principal del trabajo on-line, lo que ha supuesto todo un desafío y

algunas limitaciones. No obstante, se considera que ha existido una participación adecuada a los objetivos planteados, y que sienta las bases para seguir ampliando la adhesión al diseño de la Estrategia de Convivencia Intercultural y el Plan de Acogida a Personas Migrantes.

El enfoque participativo del proceso trata de incentivar la reflexión y construcción del conocimiento que permita pasar de la experiencia de los hechos, a un análisis colectivo y compartido sobre las causas reales que se encuentran y hacen posible la existencia de limitaciones para la Inclusión y Cohesión Social, sustentando la participación en las siguientes cuatro premisas:

- **Las personas como protagonistas del conocimiento**. Las personas participantes en el proceso de diagnóstico y posteriormente en la elaboración de la Estrategia de Convivencia Intercultural y del Plan de Acogida, desempeñan un papel activo en el análisis de los factores relacionados con ambas finalidades y forman parte de las soluciones con sus iniciativas y propuestas. De esta forma, actúan como sujetos y no objetos de investigación, potenciando el paradigma de Ciencia Ciudadana o Ciencia Abierta.

- **Los profesionales que impulsan los procesos actúan como facilitadores**. Permiten impulsar una serie de acciones encaminadas a generar los instrumentos necesarios que hacen posible la participación, así como la posterior sistematización de la información obtenida. Por lo tanto, su labor es aportar métodos y técnicas, así como explotar de forma adecuada toda la información para posteriormente devolverla y validarla nuevamente con el conjunto de actores.

- **Coherencia entre enfoque y método**. Esta premisa conlleva un especial cuidado por parte de los equipos encargados del desarrollo de los procesos, dado que es preciso cuidar en todo momento dos aspectos: a) por un lado, que las acciones del proceso estén inspiradas y guarden coherencia con los elementos conceptuales de referencia; y b) por otro lado, las garantías necesarias para que métodos y técnicas utilizadas sean participativas en sí mismas o, en su defecto, sirvan al proceso como insumos que motiven la reflexión en los espacios participativos que se han creado y se creen a partir de su devolución y socialización.

- **Devolución, validación y socialización**. La devolución a los y las participantes del trabajo de investigación realizado para los diagnósticos es un pilar fundamental. Así, son ellos y ellas, quienes, desde un plano institucional, técnico o ciudadano, han de validar las conclusiones y propuestas que serán

inspiradoras de la Estrategia de Convivencia Intercultural y del Plan de Acogida. Este aspecto es un requisito indispensable del proceso participativo aplicado. De él partirán las propuestas de acciones y herramientas que conducirán a trabajar en la dirección adecuada en el periodo 2021-2026. Otro de los aspectos fundamentales es la socialización de los productos finales, haciéndolos accesibles para el conjunto de la población navarra.

Por lo tanto, el enfoque y metodologías participativas implican que el punto de partida de la Estrategia de Convivencia Intercultural y el Plan de Acogida a personas Migrantes es el contexto en el que los grupos de interés intervienen, formando parte activa de todo el proceso. Expresado de otra manera, **se investiga desde lo que las personas –responsables políticos, técnicos profesionales y ciudadanía en general– hacen, saben, viven y sienten. Y todo ello para iniciar un proceso de reflexión y construcción de conocimiento colectivo** que permita pasar de la experiencia a los hechos, a un análisis colectivo y compartido sobre las causas reales que se encuentran y hacen posible trabajar para el avance del proceso de Inclusión Social que contribuya a la gestión positiva de la diversidad cultural y el desarrollo social del territorio.

Bloque II. Estudio diagnóstico y propuesta de futuro

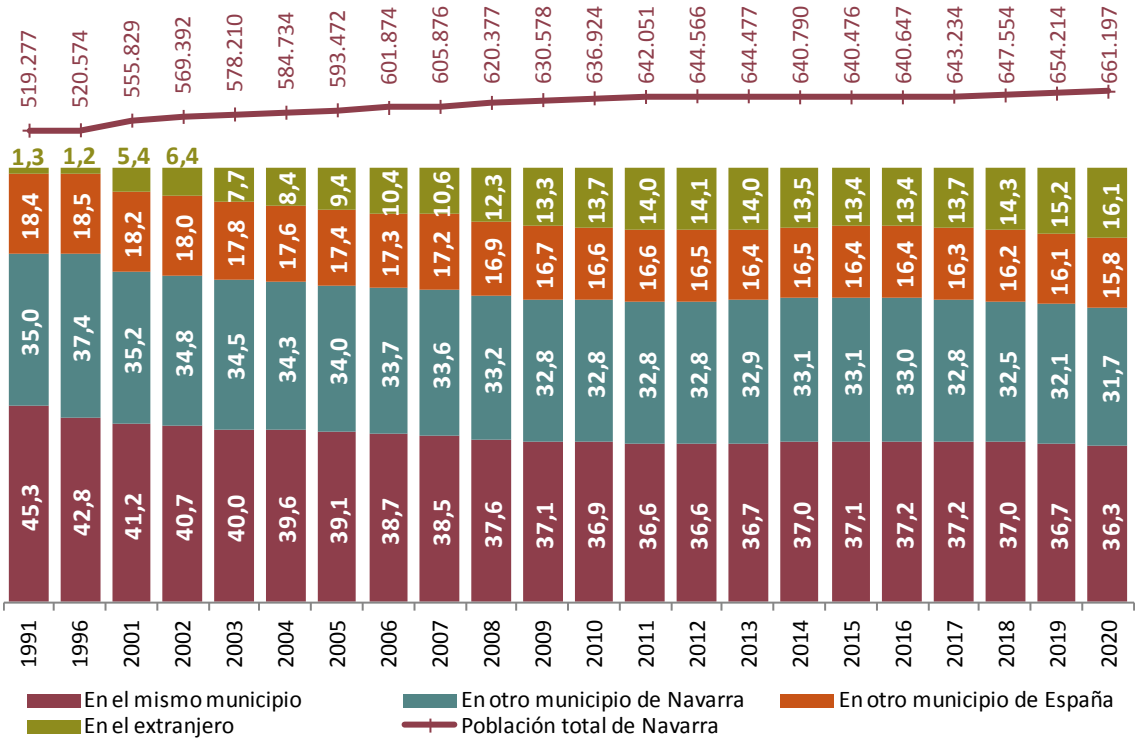
1. Navarra de Colores: características sociodemográficas de la población migrante en Navarra

Navarra ha sido secularmente una comunidad muy diversa, la base de esa diversidad es geográfica y ecológica, como expresa la distinción en su mapa físico de 3 regiones y 7 comarcas: la región de Montaña, con la Navarra Húmeda del Noroeste, los Valles Pirenaicos y las Cuencas Prepirenaicas; la Zona Media, con Navarra Media Occidental o Tierra Estella y Navarra media Oriental; y la Ribera, con la Ribera Estellesa y la Ribera Tudelana. Sobre este tapiz territorial se articula la diversidad étnica, cultural y lingüística. El uso del castellano y el euskera se plasma en la realidad histórica e institucional de una zona euskalduna y una zona mixta, integradas mayormente por municipios del centro y el norte de la comunidad, y una zona castellano-hablante, que comprende municipios fundamentalmente del sur y sureste.

Otro rasgo notable de esta diversidad preexistente es la presencia de población gitana, cuya entrada en la península ibérica se produce por el norte, entre otras zonas por Navarra, habiéndose documentado desde la primera mitad del siglo XV.

Para llegar a la situación actual, es necesario atender al proceso contemporáneo de diversificación de la sociedad navarra, cuyo inmediato precedente es la migración interna desde otras regiones de España que se inicia en la década de los 60. A partir de los años 90 este flujo se ve reemplazado por la inmigración internacional, que protagoniza un ascenso leve pero constante durante las últimas dos décadas, solo interrumpido de 2013 a 2016 por la crisis económica. Esta evolución se puede comprobar en el siguiente gráfico con la distribución porcentual de la población de Navarra según el lugar de nacimiento de 1991 a 2020.

Gráfico 1. Evolución de la población según lugar de nacimiento. Población total y porcentajes. Años 1991-2020



Fuente: Instituto Navarro de Estadística. Elaboración propia.

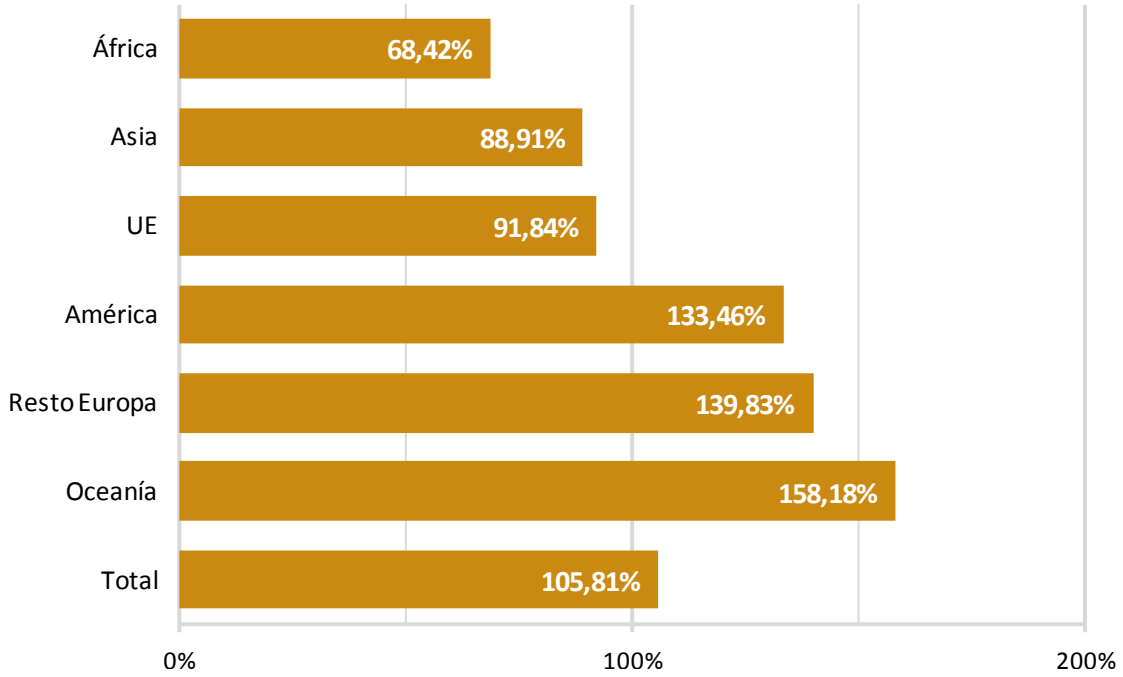
Al inicio del periodo las personas nacidas fuera de Navarra suponen algo menos del 20% del total; la mayor parte, un 18%, proviene de otros municipios del estado, y solo un 1% del extranjero. Sin embargo, el crecimiento sostenido de la población foránea hace que, a 1 de enero de 2020, supere por primera vez a la migración nacional, con 106.764 efectivos que agrupan a un 16,1% del total.

La inmigración internacional ha sido determinante en la diversificación de la actual sociedad navarra, pero no es el único factor. Los datos muestran la relevancia que sigue teniendo la población venida de otras comunidades autónomas, con un 15,8% en 2020. También hay que contar con las personas nacidas en otros municipios de la Comunidad Foral, con porcentajes superiores al 30%. Así, la movilidad humana en Navarra (y su impacto en la diversidad) tiene tres caras diferentes: primero, la llegada de población del resto del estado, segundo, la entrada de migrantes de otros países, y tercero, una intensa movilidad interna de unos municipios a otros. Según los datos de la Estadística de Variaciones Residenciales, esta última se produce mayoritariamente entre las localidades más habitadas.

1.1. La distribución por sexos

Nos centramos a continuación en las características de la población nacida en otro país comenzando por su distribución por sexos, que en Navarra sigue la pauta habitual del resto del estado y presenta un perfil feminizado con más de 105 mujeres por cada 100 hombres. Un índice de feminidad 4 puntos por encima de quienes nacieron en España (101%) y 3 más que el conjunto de la Comunidad Foral (102%). Sin embargo, entre los colectivos nacionales se registran notables diferencias. El Gráfico 2 detalla el índice de feminidad según los distintos continentes de origen, evidenciando un grupo que sigue la tendencia de mayor presencia de mujeres, formado por América, Europa no comunitaria y Oceanía; y otro, con África, Asia y la Unión Europea, donde abundan más los hombres.

Gráfico 2. Índice de feminidad de la población nacida en el extranjero según continente. 2020



Fuente: Observatorio de la Realidad Social. Elaboración propia.

En el grupo de los predominantemente femeninos, es Oceanía la que presenta el índice más elevado, con un 158%, aunque se refiere solo a unas 140 personas. Le siguen las naciones de la Europa extracomunitaria, encabezadas por Rusia con 212 mujeres por cada 100 hombres y Ucrania con 153. A pesar de situarse en tercer lugar, el continente americano es el más reseñable, por su peso demográfico y por presentar contingentes feminizados en casi todos sus países, especialmente Honduras, Nicaragua y Brasil que aportan el doble de mujeres que de hombres (282%, 242% y 196% respectivamente), pero también Colombia, Perú, Bolivia, o Cuba (137% ,133%, 155% y 163% respectivamente).

Dentro de los predominantemente masculinos, África se sitúa en primer lugar con 68 féminas por cada 100 varones, destacando Marruecos, que acumula más de la mitad de los efectivos del continente, con un índice del 74%, Argelia con un 50%, y Senegal, con solo un 36%. También hay que señalar estados africanos que se desmarcan de esta tendencia, como Guinea o Nigeria (150% y 101% respectivamente). En segunda posición de este grupo, Asia con un 88,91% presenta una gran dispersión de valores y buena parte de los estados tiene índices feminizados, destacando China, el de mayor número de residentes, con 125 mujeres por cada 100 hombres. Igualmente se encuentran en esta situación, aunque con menos relevancia poblacional, Japón (247%), Corea del Sur (190%), e India (104%).

La Unión Europea tiene el índice de feminidad masculinizado, un 91%, pero presenta también una apreciable dispersión entre los diferentes países; los mayoritarios, Rumanía (93%), Bulgaria (94,73%) y especialmente Portugal (74,70%), registran valores con predominio de varones. Al contrario que otros, como Polonia (147%), Lituania (126%), o Hungría (130%), claramente feminizados.

1.2. La distribución por edades

La estructura de edades de las personas extranjeras presenta diferencias esperables respecto a las nacidas en España, concentrando mucho más sus efectivos en el intervalo de edad propio de la población activa (de 16 a 64 años), y menos en los de la inactiva. Tal como se puede comprobar en la Tabla 3, 93.000 de los 106.000 migrantes de otros países, cerca del 80%, tienen entre 16 y 64 años, muy por encima del 60% de quienes nacieron en España, y del 64% del conjunto de Navarra. La diferencia es aún mayor en el estrato más joven, casi un 60% de residentes internacionales entre 16 a 44 años, frente al 30% de nacionales.

Tabla 3. Población según lugar de nacimiento y grupos de edad. Porcentaje sobre el total. 2020

Edad	Total	España	Extranjero	Unión Europea	Resto Europa	África	América	Asia	Oceanía
0-15	16,4%	17,9%	8,2%	7,9%	9,1%	10,9%	6,8%	14,5%	16,2%
16-44	35,1%	30,4%	59,6%	51,8%	53,9%	61,5%	62,3%	60,7%	25,4%
45-64	28,8%	29,0%	28,0%	34,6%	32,4%	24,9%	26,7%	21,5%	56,3%
65 y +	19,8%	22,8%	4,2%	5,7%	4,6%	2,8%	4,3%	3,2%	2,1%
Total	**661.197**	**554.433**	**106.764**	**21.030**	**4.715**	**23.575**	**53.845**	**3.457**	**142**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

De manera inversa, los grupos de edad propios de la inactividad son notablemente más pequeños entre la población foránea: la mitad de menores de 16 años que la

autóctona y que el total de la comunidad, 8% frente a 18% y 16%; y una quinta parte de mayores de 64, 4% frente a 23% y 20%.

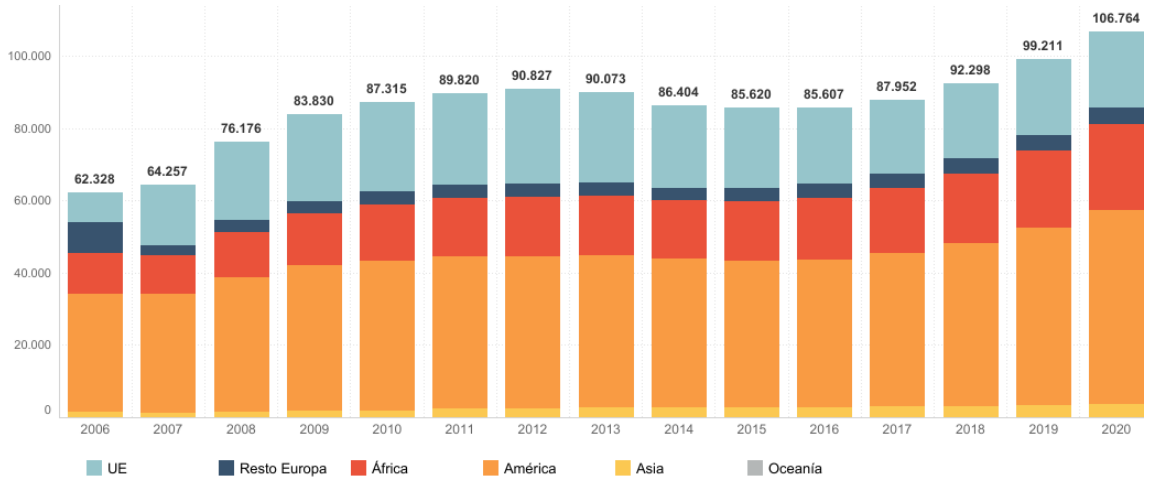
Por continentes, se mantienen estas tendencias generales, pero con algunas particularidades reseñables; como el caso de América, donde se concentra el mayor porcentaje de población en edad activa, casi un 90%; la Unión Europea, con el grupo más abultado de mayores, 5,7%; y Asia y África, donde destaca el estrato de 0 a 15 años alcanzando valores del 14% y el 11%. Mención aparte merece Oceanía, cuya atípica distribución hay que matizar dado su reducido número de efectivos.

1.3. La distribución según lugares de origen

La población extranjera residente en Navarra es diversa, como lo es y ha sido históricamente la autóctona, y un indicador de esa heterogeneidad es su distribución según el continente y el país de nacimiento. El Gráfico 3 resume la distribución de los residentes extranjeros en Navarra según el continente de nacimiento desde 2006 a 2020, donde se aprecia la evolución según las variaciones de los diferentes orígenes y su aporte al total de los efectivos foráneos.

El principal colectivo es el americano, que acumula en 2020 la mitad de esas personas, un 50,4%, habiéndose mantenido en torno a esa cifra desde el inicio del nuevo siglo. En segundo lugar, se sitúan quienes nacieron en África, que protagonizan un crecimiento sostenido durante todo el periodo, con valores mínimos del 16% en 2007 y 2008, hasta llegar a un 22,1% en 2020. En tercera posición está la Unión Europea, con un 19,7% en el último año, registrando una marcada tendencia descendente a partir de 2012, cuando había alcanzado el máximo del 28,7%.

Gráfico 3. Población nacida en el extranjero según continente. 2006-2020



Fuente: Observatorio de la Realidad Social.

A continuación, se sitúan las personas provenientes de la Europa no comunitaria, que se han mantenido estables durante todo el periodo en torno al 4%, con la salvedad del brusco descenso registrado de 2006 a 2007, debido a la incorporación a la Unión de Rumanía y Bulgaria en este último año. Por último, está el contingente originario de los países asiáticos con una presencia minoritaria del 3,2% en 2020, pero que acusa un notable crecimiento en el periodo. Cabe mencionar también a las personas procedentes de Oceanía, aunque registran magnitudes tan reducidas (máximo de 142 en 2020 y porcentajes inferiores al 0,2% en toda la serie), que no aparecen representadas en el gráfico.

Para valorar cuáles son los colectivos con una presencia significativa es necesario observar el detalle de los países de origen. Como se ve en la siguiente tabla, los 20 con mayor representación en Navarra acumulan el 85% de la migración internacional. De hecho, entre las 158 naciones que constan en el padrón municipal de 2020, más de la mitad (90) no llega a las 50 personas, 28 están entre 50 y 200, y solo 40 suman más de 200.

Tabla 4. Población nacida en el extranjero según países de origen mayoritarios. 2010 y 2020

Orden	2010	Población		2020	Población	
1	Ecuador	15.816	18%	Marruecos	16.059	15%
2	Marruecos	8.966	10%	Ecuador	14.649	14%
3	Colombia	6.800	8%	Colombia	10.213	10%
4	Rumanía	6.288	7%	Rumanía	6.866	6%
5	Bulgaria	6.249	7%	Bulgaria	5.474	5%
6	Portugal	5.973	7%	Perú	4.691	4%
7	Bolivia	3.304	4%	Bolivia	3.838	4%
8	Perú	3.264	4%	Rep. Dominicana	3.642	3%
9	Argelia	2.755	3%	Portugal	3.300	3%
10	Francia	2.582	3%	Venezuela	2.888	3%
11	Rep. Dominicana	2.511	3%	Brasil	2.840	3%
12	Argentina	2.209	3%	Argelia	2.450	2%
13	Brasil	2.166	2%	Argentina	2.418	2%
14	Ucrania	1.245	1%	Francia	2.301	2%
15	Nigeria	957	1%	Nicaragua	1.851	2%
16	China	938	1%	China	1.761	2%
17	Venezuela	922	1%	Ucrania	1.748	2%
18	Moldavia	895	1%	Moldavia	1.355	1%
19	Chile	857	1%	Cuba	1.353	1%
20	Alemania	844	1%	Nigeria	1.302	1%
	Resto de países	11.774	13,5%	Resto de países	15.765	14,8%
	Total	**87.315**	**100%**	**Total**	**106.764**	**100%**

Fuente: Instituto Navarro de Estadística. Elaboración propia.

Entre los 10 orígenes más frecuentes en 2020, 6 son americanos, un 37% del total (39.921 efectivos), destacando Ecuador y Colombia en la 2ª y 3ª posición de la

clasificación; 3 son de la Unión Europea, con un 15% (15.640), encabezados por Rumanía y Bulgaria; y solo uno africano, Marruecos, el primero de la lista acumulando un 15% del total. El único país asiático, China, se sitúa en el lugar 16, con un 2%.

Comparando con la situación al inicio de la anterior década, la mayor parte de los países mayoritarios mantienen sus posiciones en 2020. Entre los que suben, primero está Venezuela, que triplica su presencia en el periodo e ingresa entre los 10 mayoritarios; a continuación, Marruecos con un incremento de casi el 80%, subiendo del segundo al primer puesto; le sigue Colombia, que aumenta un 50% desde 2010. Aunque no se encuentre entre los 10 primeros, es especialmente notable la subida desde el puesto 37 al 15 del colectivo nicaragüense, que casi multiplica por 10 su población.

Entre los que han disminuido sus efectivos en estos 10 años destacan tres países de la Unión Europea: Portugal, que pasa del orden 6 al 9, con un descenso del 45%; Alemania, que sale de la lista con un 13%; y Francia, con un 14% menos.

1.4. La adquisición de la nacionalidad

La adquisición de la nacionalidad española por la población extranjera es relevante para valorar sus proyectos migratorios. Un indicador de ese proceso es la evolución del porcentaje de personas nacidas en el extranjero que tienen nacionalidad española[2]. Este porcentaje ascendía en Navarra al 33,8% en el año 2020, lo que indica que una parte considerable de esta población, más de un tercio, ha adquirido la nacionalidad española.

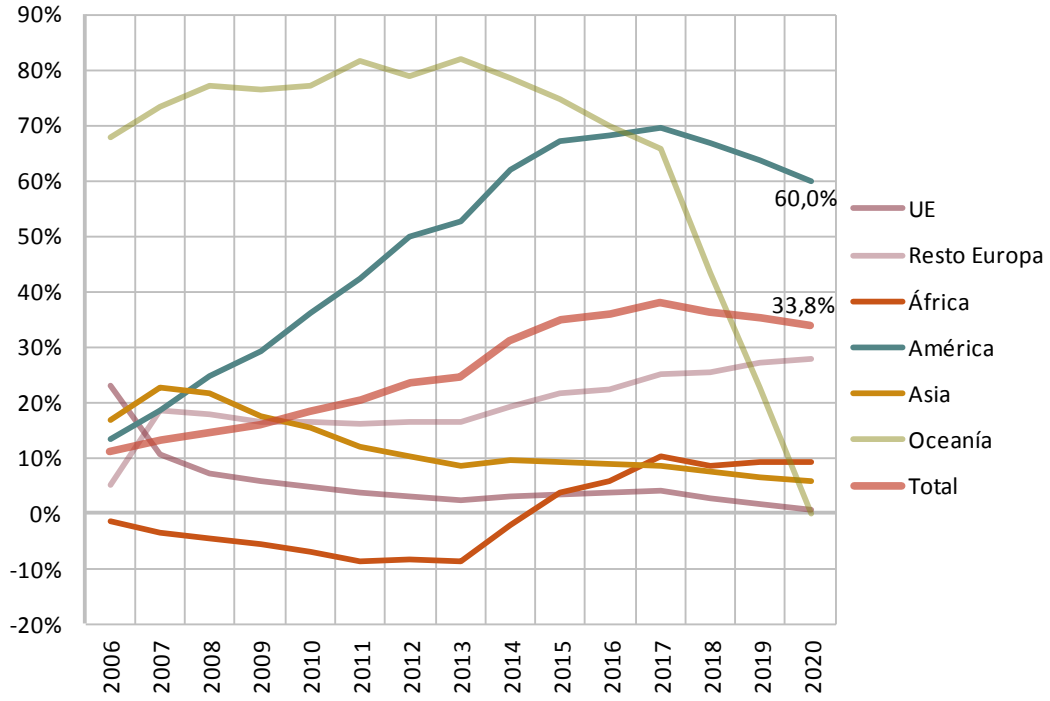
Como se puede ver en el Gráfico 4, la evolución durante los últimos 15 años ha mantenido una tendencia ascendente en el conjunto, con un ligero descenso en el último trienio, pauta que han seguido todos los continentes menos Europa no comunitaria, y en menor medida, África. Las personas nacidas en América son las que acumulan porcentajes más elevados, siendo mayoría las nacionales españolas desde 2012, y protagonizando un incremento continuado desde el inicio del periodo hasta el máximo del 70% en 2017, para bajar hasta el 60% de 2020. El siguiente colectivo es el de la Europa extracomunitaria que lleva creciendo desde 2014, y alcanza un 27,8% al final del periodo.

En tercer lugar, están las personas de origen africano, con valores más bajos, en torno al 9% en los últimos años. Su evolución presenta porcentajes negativos desde el inicio de la serie hasta 2014, pues en ese periodo es mayor el número personas con

[2] Hemos calculado este indicador a partir de la resta entre la población nacida en el extranjero y la población de nacionalidad extranjera.

nacionalidad de África que el de nacidas allí (por ejemplo, en 2013 se registran 17.967 nacionales frente a 16.532 nativas). Esto indica que una parte de la población nacional de países africanos residente en la comunidad durante esos años nació en otro continente.

Gráfico 4. Evolución de la población extranjera con nacionalidad española. Porcentaje. 2006-2020



Fuente: Observatorio de la Realidad Social. Elaboración propia.

Con porcentajes marginales y la tendencia opuesta a los anteriores destaca Asia, con un 5,7% en 2020, la Unión Europea, con un 0,7%, y Oceanía que no tiene nacionales de España en ese año.

1.5. Distribución en el territorio y concentración de la población extranjera

Como vimos en el Gráfico 1, los habitantes nacidos en el extranjero suponen en 2020 un 16,1% de la población residente en Navarra, un valor superior al del conjunto del estado (15,2%) que la sitúa como la 8ª comunidad autónoma, en el grupo de las que tienen porcentajes más cercanos al nacional, por debajo de Murcia (16,8%) y por encima de La Rioja y Aragón (15,4% y 14,7%).

De manera análoga a lo que sucede a escala estatal, la población foránea se reparte e desigualmente en el territorio de la Comunidad Foral, tal como se aprecia en la distribución por áreas de la Tabla 5. De las 6 áreas, 3 tienen porcentajes superiores al del conjunto; Tudela es la que presenta la mayor concentración, más de un 20%, a distancia de Pamplona y Tafalla, que registran valores cercanos al global.

Tabla 5. Población nacida en el extranjero según áreas de residencia. Número y porcentaje sobre el total. 2020

Áreas	Población extranjera	
Tudela	20.121	20,4%
Pamplona y Comarca	62.887	16,7%
Tafalla	7.313	16,2%
Estella	9.707	13,7%
Noroeste	4.911	9,7%
Noreste	1.825	9,4%
Total Navarra	**106.764**	**16,1%**

Fuente: Observatorio de la Realidad Social.

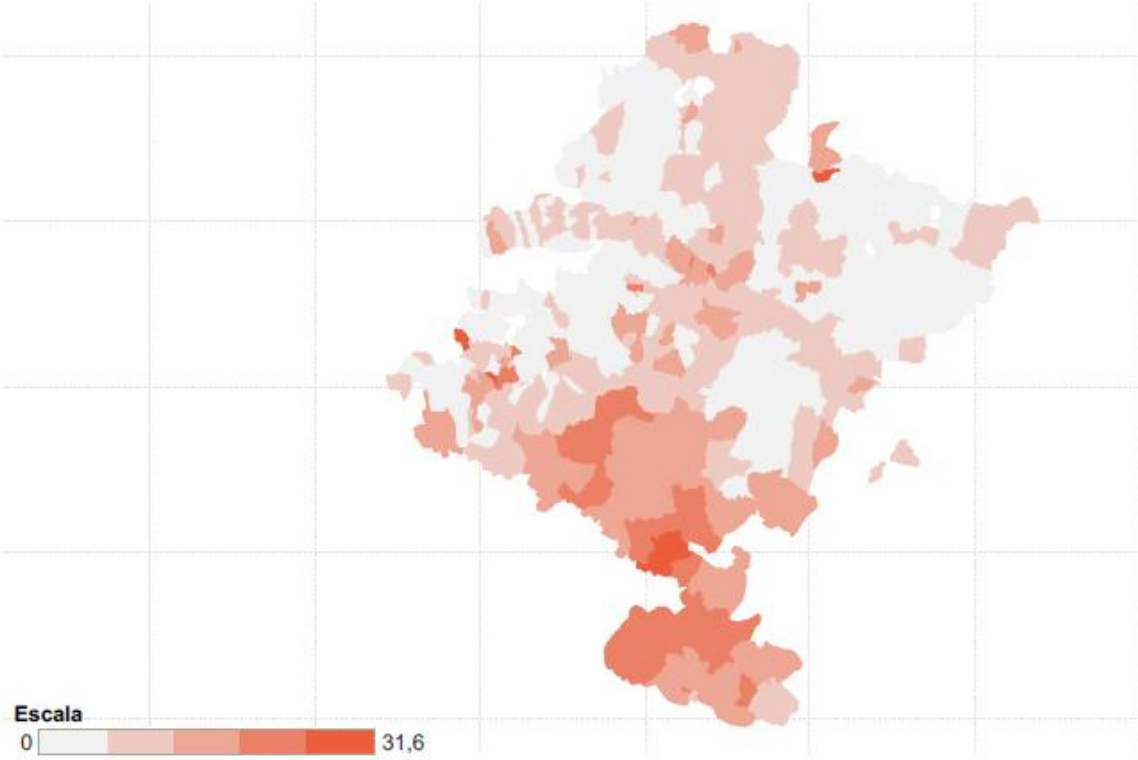
Observando la distribución de los valores absolutos, las dos con mayores porcentajes acumulan más de 80.000 personas extranjeras, las tres cuartas partes del total en Navarra, siendo además las que concentran el 70% de la población y registran las densidades demográficas más altas (Pamplona 314,9 habitantes por km^2 y 97,3 Tudela).

Sin embargo, la desagregación por zonas o comarcas es aún demasiado gruesa para mostrar dónde están los lugares de concentración de la población extranjera en el territorio. Para ello es necesario analizar los datos a escala municipal, lo cual nos da una medida más cercana a los hábitats donde vive la gente. Es importante tener en cuenta el tamaño de esos hábitats, pues el grado de concentración de población extranjera va a tener diferente impacto en pequeñas localidades que en grandes, y también distintas pautas. De los 272 municipios existentes, la mayor parte (189) tiene menos de 1.000 habitantes, 71 están entre 1.000 y 9.999, y 12, por encima de 10.000.

La mayor parte de la población, un 58,2% reside en estos últimos, un tercio en el segundo grupo, y solo un 8,3% en los que no llegan al millar de residentes.

En el siguiente gráfico podemos ver el mapa de Navarra con los municipios coloreados según el porcentaje de población extranjera que reside en ellos. Lo primero que se ve es cómo ha cambiado la escala de los porcentajes al descender al nivel municipal. También se aprecia cómo Tudela (en la parte inferior) muestra colores más oscuros, al ser el área con mayor porcentaje, mientras que en las otras hay una mayor alternancia de tonos claros y oscuros, de altas y bajas concentraciones.

Gráfico 5. Población nacida en el extranjero según municipio de residencia. Porcentaje sobre población total. 2020



Fuente: Observatorio de la Realidad Social.

Así, más de las 3/4 partes de los municipios, 212, tienen porcentajes de foráneos menores al 14%, la mayor parte de ellos, son pequeñas poblaciones, de menos de 1.000 habitantes, y por debajo del 6% hay 104 localidades, todas de este tipo. Los 19 pueblos que no tienen empadronada ninguna persona extranjera son de menos de 200 habitantes. Sin embargo, también hay algunas poblaciones grandes con porcentajes inferiores a los de la Comunidad; más de 40 superan los 1.000 habitantes, y 5 (Valle de Egüés, Zizur Mayor, Aranguren, Ansoáin y Villava) los 10.000. Este primer grupo lo podemos clasificar como de **baja concentración de población extranjera**.

En torno al valor medio, entre el 14% y el 18% se sitúan 27 municipios, casi todos entre los 1.161 residentes de Sesma y los 20.167 de Barañáin; estos los podemos considerar de **concentración media**.

Por encima del 18% y hasta el 24% se agrupan 27 localidades que consideramos de **alta concentración**, con predominio de hábitats mayores de 1.000 habitantes, entre las que se sitúan las dos más pobladas de Navarra, Pamplona y Tudela, junto a otras grandes poblaciones como Burlada, Estella o Berriozar. Hay que destacar los 7 pueblos pequeños que se incluyen en este grupo, por lo significativo que puede ser el impacto en una comunidad como la de Etayo, con 61 residentes, la presencia de 12 personas de origen extranjero, o en Miranda de Arga, con 863, la de 160 (los otros 5 son Mélida, Murillo el Fruto, Murieta, Luzaide y Ciriza).

Por último, consideramos que son potenciales **lugares de hiperconcentración** aquellos que acumulan el 25% o más de población extranjera, son 6 municipios; el de mayor concentración de Navarra, Sorlada, con un 31,6%, 18 de sus 57 habitantes, que está acompañado por otros 3 con menos de 200 residentes, Tulebras (25%), Zúñiga (26,3%) y Roncesvalles (27,8%). Las dos localidades restantes del grupo tienen más de 2.000 vecinos; Milagro, que registra el 2º porcentaje más elevado, 29,5%, y Villafranca, con un 25,6%.

2. Recursos para la promoción de la Convivencia Intercultural en Navarra

El propósito de este apartado, respondiendo al encargo del diagnóstico que se está llevando a cabo y siguiendo las indicaciones de la Dirección General de Políticas Migratorias, no es más que realizar una aproximación y hacer una breve mención de algunos recursos existentes en Navarra que fomentan una mejora de la Convivencia Intercultural.

Aquí exponemos, bajo la denominación de recursos para la promoción de la Convivencia Intercultural en Navarra, una clasificación[3] que conforma una labor institucional, social y ciudadana a favor de la Convivencia Intercultural en Navarra. Se hace desde una perspectiva de proceso, por lo tanto, refleja iniciativas, servicios, programas o planes que han estado o se encuentran presentes en las dos últimas décadas en Navarra.

El objeto de esta parte del Diagnóstico es observar y evidenciar cómo el trabajo por la Convivencia Intercultural en Navarra tiene un amplio recorrido, múltiples niveles de intervención, así como una acción social fuerte que, sin duda, ha pasado por diferentes momentos. Es posible que algunos de los activos que se exponen no estén presentes en el momento actual, mientras otros están en pleno desarrollo e incluso comenzando su andadura, todos ellos son considerados de gran relevancia para el objeto de construir un Diagnóstico actual y permitir, desde una visión amplia, positiva y estratégica, definir con precisión cómo continuar avanzando.

Cabe destacar que la intención de este punto no es identificar, analizar o evaluar la extensa variedad de recursos existentes en Navarra. Tampoco lo es desarrollar una

[3] Esta representación significativa responde a la elección que se ha llevado a cabo desde el equipo de investigación, por considerarse más relevante para al proceso diagnóstico y compartido posteriormente con la Dirección General de Políticas Migratorias.

guía de recursos que trabajan en pro de la convivencia intercultural, ni reflejar una foto real de la riqueza de los recursos existentes en la comunidad. No se pretende reflejar un listado exhaustivo y actualizado de los recursos que se encuentran en el territorio.

La tarea encomendada ha permitido identificar y clasificar ese rico bagaje o patrimonio que guarda Navarra, pero en absoluto aporta evaluación alguna del impacto que ha podido tener esta extensa acción institucional, ni una comprobación del grado de vigencia y actualidad de los recursos o iniciativas expuestas. Esas tareas, siendo importantes, no se corresponden ni con la finalidad del encargo recibido ni con las limitaciones de tiempo que desbordarían la tarea encomendada.

Entendemos por recurso cualquier iniciativa, servicio, programa, proyecto, acción institucional, social o ciudadana, que permite potenciar la capacidad de individuos, grupos o comunidades para mejorar la Convivencia Intercultural en su territorio y/o entorno familiar, vecinal, etc.

El trabajo documental desarrollado trata de combinar la información aportada directamente en la Audición, con evidencias del desarrollo de una labor extensa en el tiempo y que va conformando un importante patrimonio en la construcción de la Convivencia Intercultural.

La dinámica de trabajo de este planteamiento comienza con una revisión de la extensa documentación, continuando con una fase de trabajo exhaustivo que concluye con el planteamiento de un listado amplio. Después de compartir esta información, siguiendo los criterios señalados y gracias al trabajo conjunto, se ha reducido en la siguiente organización y representación.

Se tienen en cuenta en primer lugar, algunos de los planes, diagnósticos, estrategias y convocatorias, desarrolladas tanto en el ámbito autonómico como municipal, anteriores o vigentes en la actualidad.

Luego pasamos a reflejar una representación de servicios dependientes de la administración, los que cuelgan de la comunidad foral continuando con los dependientes de entidades locales. Para finalizar presentando una aproximación a los servicios dependientes de entidades sociales o ciudadanas.

Es importante destacar que en Navarra hay un gran “haber”, cuenta con un rico acervo, una larga trayectoria de actuaciones y buenas prácticas. Posee un rico bagaje de políticas públicas en aspectos de diagnósticos, planes, estrategias y convocatorias, además de programas, dispositivos y recursos, así como con una amplia, experimentada y creativa red de solidaridad e intervención social. Sin olvidarnos mencionar el gran esfuerzo que se hace desde distintos ámbitos institucionales y

sociales de la sociedad navarra para que participe la ciudadanía. Esta cuestión es un elemento fundamental del proceso como también una conclusión del Diagnóstico indiscutible.

El amplio trabajo desarrollado desde las administraciones, así como desde la iniciativa comunitaria y privada, refleja que existe una agenda anual de acciones donde población autóctona y nuevos vecinos/as comparten espacios, actividades, iniciativas, etc. y que permite abordar el reto migratorio y la diversificación sociocultural. Este rasgo positivo se sustenta tanto en la sistematización documental llevada a cabo por el equipo de investigación, como en las propias informaciones y valoraciones de los entrevistados y coloquiados.

La convivencia intercultural está ubicada de forma explícita en la agenda pública; dicho de otra manera, se dispone de una visión de política pública. Ya en clave de proceso, es positivo el desplazamiento gradual del énfasis de políticas públicas centradas en la atención a la población migrante –que sin duda se mantiene y debe mantenerse– a su ubicación dentro del enfoque intercultural y la apuesta por la convivencia.

Ahora bien, el extenso e intenso trabajo de recopilación llevado a cabo sí permite detectar algunas oportunidades que pueden contribuir a la optimización de los recursos existentes, al conocimiento global de la realidad de la acción social desarrollada en el territorio, así como al desarrollo de alianzas estratégicas efectivas; todas ellas, estarán expuestas en el bloque 2 y 3 del presente documento, y serán convertidas en ejes, objetivos y medidas en la nueva Estrategia para el desarrollo de la Convivencia Intercultural en Navarra.

2.1. Planes, estrategias y diagnósticos en materia de promoción de la convivencia intercultural

2.1.1. Autonómicos: elaborados en el pasado y en vigor

1. Plan para la Integración Social de la Población Migrante (2002-2006)

Primer plan centrado en la población inmigrante, aprobado por la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento de Navarra el 9 de octubre de 2002. Se enfocó en atender las necesidades de un fenómeno nuevo hasta ese momento y como objetivo pretendía aportar soluciones prácticas a los múltiples y diversos retos que provoca el fenómeno migratorio.

2. Plan de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural (2011-2013)

Este plan pretendía aportar una orientación de las políticas públicas hacia la recepción y acogida de las personas inmigrantes. Basculando desde la acogida hacia la integración, la convivencia, la gestión de la diversidad y el trabajo por la igualdad y la no discriminación. El marco de este trabajo por la igualdad real trataba de establecer unas sólidas políticas sociales, laborales y educativas de corte universalista, pero capaces de gestionar la creciente diversidad ciudadana.

3. Estrategia Navarra para la Convivencia (2015-2017)

La premisa desde la que partía esta Estrategia es que en la Comunidad Foral los sistemas de protección dan cobertura tanto a población autóctona como inmigrante con carácter normalizado. Es por ello que trataba de abordar intervenciones derivadas de la especificidad del fenómeno migratorio, apostando por acciones tendentes a la inclusión, pero sobre todo por aquellas que tenían como objetivo la mejora de la convivencia. Estableció tres líneas de actuación: a) acogida, b) integración, y c) convivencia, participación y sensibilización.

4. III Plan Director de la Cooperación Navarra (2016-2020)

Impulsado por la Dirección General de Inclusión y Protección Social del Gobierno de Navarra. Tenía dos objetivos principales: incrementar progresivamente la Ayuda Oficial al Desarrollo procedente del Gobierno de Navarra y mejorar el impacto y la calidad de la cooperación navarra, mediante su especialización, optimizando los recursos e incrementando la eficacia desde el enfoque del desarrollo humano sostenible.

5. II Plan de la Juventud de Navarra (2017-2019)

Destaca como uno de los elementos significativos que la mitad de los jóvenes que participaron en el proceso de consulta compartieron que había que trabajar en el respeto y la tolerancia, en la igualdad de oportunidades, en la sensibilización y concienciación, y apostaron por fomentar actividades y programas de integración. Se plantearon tres actividades centrales: la realización de un diagnóstico del acceso de la juventud gitana a recursos formales, encuentros interculturales y formación de promotores de convivencia intercultural. En la actualidad se está llevando a cabo el III Plan Foral de Juventud (2021-2023).

6. Plan de Impulso a la Participación Ciudadana del Gobierno de Navarra (2017-2019)

Liderado por el Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales. Este plan planteaba entre sus principios el de la inclusividad, mencionándose en el mismo la importancia de respetar las particularidades, características y necesidades de los grupos poblacionales, social y culturalmente diversos.

7. Plan Estratégico de Atención a la Diversidad (2017-2021)

El Plan establece seis líneas estratégicas de actuación: equidad y cohesión social, diagnóstico y propuesta de mejora, aspectos metodológicos, organizativos, normativos y CREENA. Plantea como uno de sus ejes transversales la interculturalidad. Constituye un marco de una escuela inclusiva cuyo objetivo es dar respuesta educativa de calidad a todo el alumnado, identificando las necesidades educativas y dando una respuesta equitativa a toda la diversidad.

8. Guía de Participación para la Convivencia Intercultural en las comunidades locales (2018)

Tiene como objeto convertirse en una herramienta de utilidad para facilitar la participación comunitaria intercultural desde el ámbito local. Presenta una metodología abierta, dirigida a cualquier agente de la comunidad. Se encuentra editada en castellano y en euskera. Pretende servir de soporte a las administraciones para el diseño y la puesta en marcha de políticas de transparencia y participación ciudadana. Se trata de una guía destinada a iniciar o reconducir procesos participativos y de intervención comunitaria promovidos por las Comunidades Locales.

9. Protocolo Integral de Acogida a personas refugiadas en Navarra (2018)

El protocolo integral de acogida de personas refugiadas en Navarra tiene por objeto mejorar y reforzar los procesos de inclusión y acogida en la comunidad. Pretende unificar procedimientos, aunar y dotar de coherencia las acciones a desarrollar entre los diferentes actores implicados en este proceso y coordinar las acciones que desde diferentes ámbitos puedan llevarse a cabo.

10. Estrategia para el Desarrollo de la Población Gitana en Navarra (2018-2021)

La Estrategia se equilibra y complementa entre las políticas generales y específicas y entre los enfoques inclusivos y específicos. En ella se priorizan cuatro áreas clave para la inclusión social: educación, empleo, vivienda y salud, considerando otras áreas fundamentales como la participación, la lucha contra la discriminación y el reconocimiento social e institucional. Se lleva a cabo bajo el liderazgo del Gobierno de Navarra implicando a entidades locales, agentes sociales, entidades de iniciativa social y a la población gitana tanto en su elaboración como en su desarrollo y evaluación.

11. Plan Estratégico de Inclusión de Navarra (2018-2021)

Elaborado por el Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra en colaboración con el Observatorio de la Realidad Social, contempla entre sus líneas de acción implementar actuaciones de acción positiva en aquellas minorías en mayor situación de vulnerabilidad.

Para ello, se apuesta por la combinación de actuaciones de carácter generalista con una estrategia de acción específica que establezca las políticas públicas de acción para el desarrollo de la población en situación de vulnerabilidad. Incluye la transversalidad de la perspectiva intercultural. En el bloque referido a la incorporación social, se hace referencia al objetivo de “consolidar un modelo de referencia en la gestión de la diversidad cultural que sirva para prevenir y revertir situaciones de conflictividad social en pro de la convivencia ciudadana intercultural” y se proponen una serie de medidas para ello.

12. II Plan integral de apoyo a la familia, la infancia y la adolescencia (2018-2023)

Liderado por el Departamento de Derechos Sociales a través de la Agencia Navarra de Autonomía y Desarrollo de las Personas. Impulsa acciones específicas y la incorporación de la perspectiva de apoyo a las políticas familiares y la protección a la infancia y la adolescencia. Plantea un cambio de perspectiva, continua con las actuaciones necesarias para la atención a la población necesitada de especial protección o en riesgo de estarlo, pero también establece una estrategia de actuación preventiva y promocional dirigida a la atención de las necesidades de las familias y los niños, niñas y adolescentes a su cargo con carácter universal.

13. Plan Reactivar Navarra (2020-2023)

El plan se referencia en los esfuerzos desarrollados por la Unión Europea para la puesta en marcha de una recuperación justa, sostenible y efectiva en el Pacto Verde, así como en los esfuerzos internacionales de consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible enmarcados en la Agenda 2030. La importancia de situar los esfuerzos del Plan Reactivar Navarra en el marco de estas estrategias es doble. En primer lugar, el plan contribuye a objetivos europeos e internacionales reconocidos, y a la vez, a través de esta articulación, se promueven sinergias en las intervenciones y líneas de actuación previstas. Entre sus amplios objetivos se encuentra el de promover la cohesión social y la igualdad de oportunidades.

14. III Estrategia Foral de Juventud (2020-2023)

Se describen los principios, objetivos y áreas de actuación del Plan de Juventud. Para abordar esta Estrategia primero fue necesario realizar un Diagnóstico integral al objeto de obtener una visión general de los diferentes ámbitos de vida de las personas jóvenes. A partir de la explotación de dos encuestas realizadas específicamente por el Instituto Navarro de Juventud (INJ) a la población joven de Navarra en 2018 y 2019 y del análisis de otras fuentes, se definieron indicadores sobre la evolución de la juventud navarra en un contexto social caracterizado por la aparición de la Covid-19 y por las posibles consecuencias que a corto y medio plazo pueda tener sobre las personas jóvenes.

15. I Plan Estratégico de Convivencia de Navarra (2020-2024)

Impulsado por el Servicio de Convivencia y Derechos Humanos de la Dirección General De Paz, Convivencia y Derechos Humanos del Gobierno de Navarra. Actualmente se encuentra en proceso de elaboración. Con este plan, el Gobierno de Navarra plantea asumir su responsabilidad respecto a la convivencia, entendiendo que lograr una convivencia de calidad debe ser un objetivo prioritario. El Acuerdo de Programa para una legislatura de convivencia, igualitaria, innovadora y progresista recoge expresamente la siguiente propuesta de actuación "desarrollar un Plan estratégico de Convivencia, Memoria y Derechos Humanos que suscite el mayor consenso posible y marque las líneas estratégicas a seguir en estas materias".

16. III Plan Foral de Juventud (2021-2023)

Trata de abordar y dar respuestas a la compleja realidad social de las personas jóvenes en la actualidad en un contexto cada vez más global y tecnológico. Pretende continuar y mejorar, en buena medida, el trabajo realizado por el INJ durante el II Plan de Juventud del que ya se han evaluado todas sus acciones de trabajo.

2.1.2. Municipales: elaborados en el pasado y en vigor

Cabe destacar que se han impulsado diferentes planes y diagnósticos en materia de convivencia e intervención comunitaria intercultural en varios Ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra. Algunos de ellos recogidos en la *Guía de Participación para la Convivencia Intercultural en las Comunidades Locales* que sintetiza el aprendizaje obtenido en el desarrollo de algunos de ellos con el apoyo del Gobierno de Navarra y sistematiza otras experiencias de planes y diagnósticos en la comunidad foral:

17. NAVARRA CON)(VIVE. Diagnósticos sobre la Convivencia en tres localidades navarras: Falces, Larraga y Cintruénigo (2014)

Se realizó con el objetivo de conocer el impacto a nivel local del contexto de crisis económica en las relaciones entre población autóctona y alóctona. Estuvo cimentado en metodologías participativas que combinan diversas técnicas de investigación. Sus principales áreas de actuación son: tránsito migratorio, sociabilidad, identidad y participación social, educación y nivel formativo, laboral y economía, otros servicios públicos; discriminación, hostilidad y rechazo.

18. Diagnóstico comunitario sobre Convivencia Intercultural en Ribaforada (2016)

Se llevó a cabo un diagnóstico socio residencial y de mejora de la convivencia en el municipio de Ribaforada. Entre sus objetivos, se encuadraba el promover acciones que favoreciesen la comunicación y la relación positiva entre la ciudadanía en su conjunto, autóctona e inmigrada, e identificar las necesidades existentes con relación al encuentro, en un contexto multicultural.

19. Diagnóstico Intervención Comunitaria Socio residencial en Berriozar (2016-2018)

Fue elaborado por la entidad Fundación Secretariado Gitano en colaboración con el Ayuntamiento de Berriozar. Entre sus objetivos se encontraba profundizar en el conocimiento de la realidad de la zona y desarrollar un nuevo modelo de intervención socio comunitaria participativa que permitiese paliar las disfunciones observadas, mejorar la convivencia intercultural y romper la imagen estereotipada que tanto residentes como con vecinos/as comparten.

20. Diagnóstico social sobre Convivencia en Etxabakoitz (2018)

Este trabajo surgió del interés del Ayuntamiento de Pamplona/Iruñeko Udala y de diversos agentes que trabajaban en el territorio, por estudiar la situación de la convivencia. Los objetivos iniciales que guiaron este diagnóstico fueron: definir y analizar las relaciones entre los vecinos y las vecinas de diferentes orígenes y culturas, recoger y elaborar propuestas que mejorasen la convivencia, y crear y mantener espacios de trabajo por la convivencia entre diferentes personas que vivían y trabajaban en el barrio.

21. Plan de Convivencia: Diagnóstico socio residencial y propuesta de intervención en Murchante (2018)

Desarrollado con el objetivo de detectar y analizar las casuísticas de los problemas de convivencia intercultural vigentes en ese momento y futuros, además de elaborar un plan de acción integral que potenciase la inclusión social de colectivos vulnerables y detuviese o paliase procesos de segregación y exclusión residencial.

22. Diagnóstico en materia de Intervención Comunitaria Intercultural en los municipios de Tafalla, Olite, Miranda De Arga (2018)

Se llevó a cabo con el objetivo de mejorar la convivencia intercultural en las localidades de Tafalla, Olite y Miranda de Arga. Se contemplaba como vector la comunidad. Al finalizar el proyecto de diagnóstico, se realizó una guía metodológica de participación intercultural.

23. Diagnóstico sobre Convivencia en Burlada. Propuesta para un Plan de Acción Municipal (2019)

Se realizó con el objetivo de articular medidas concretas para la mejora de la convivencia intercultural en la localidad. Estas acciones son propuestas para la elaboración del Plan Municipal por la Convivencia de Burlada. Para llevar a cabo la propuesta, se crearon una serie de comisiones de trabajo con vocación interdisciplinar, intercultural e intergeneracional.

24. Diagnóstico de Convivencia en Alsasua (2020)

Diagnóstico de la convivencia en el municipio de Alsasua que continuará con un plan específico en la misma línea. Pretende ser una reflexión ordenada y participada que permita abrir espacios y procesos de participación entre agentes políticos, sociales y educativos del municipio, con el objetivo de construir una mirada compartida sobre las necesidades en materia de convivencia a nivel comunitario.

25. Diagnóstico y Plan de Actuación en materia de migraciones para la Convivencia Intercultural en Estella-Lizarra (2020)

Se plantea con el fin de conocer la realidad del municipio y elaborar un plan de actuación en materia de migraciones para los próximos cuatro años. Sus principales objetivos son realizar una aproximación integral a la realidad de las migraciones en el municipio, observar sus condiciones de vida, así como conocer las actitudes y percepciones que existen en la población de Estella-Lizarra con relación a la convivencia intercultural.

26. Diagnóstico y líneas de actuación para la Convivencia Intercultural en Fitero (2020)

Pretende evidenciar la realidad para, en un futuro inmediato, iniciar líneas de actuación que mejoren muchos de los aspectos que es necesario trabajar en la localidad de manera integral. Tiene el objeto de reflejar la realidad social presente de Fitero, caracterizada por un proceso de inmigración muy intenso con enormes consecuencias para el pueblo, tanto positivas como negativas.

27. Diagnóstico y Plan de Actuación en materia de migraciones para la Convivencia Intercultural en Viana (2020)

Diagnóstico y posterior plan de acción construido en base a cinco ejes transversales: intervención en el área formativa y de empleo, educación, servicios sociales de base, integración intercultural y mujeres migrantes. Prevé una serie de actuaciones para 2021-2024 que atiendan, promuevan y refuercen una sociedad intercultural como la de Viana.

28. Diagnóstico y Plan de Interculturalidad en Cintruénigo (2020)

Este proceso parte inicialmente del Diagnóstico sobre Convivencia en Cintruénigo 2014, actualizándolo con el estudio sobre el impacto en la población autóctona y alóctona de la pandemia de la Covid-19 y sus consecuencias en la convivencia del municipio.

2.2. Una representación de convocatorias públicas de promoción de la convivencia intercultural

2.2.1. Autonómicas

29. Convocatoria de subvenciones a entidades locales y entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para proyectos de promoción de la convivencia intercultural y lucha contra el racismo y xenofobia

Liderada por el Servicio Ayllu de Convivencia Intercultural y Lucha contra el Racismo y la Xenofobia, dependiente del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia. Convoca subvenciones para financiar proyectos de promoción de la convivencia intercultural y lucha contra el racismo y la xenofobia, realizados por entidades locales y entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro. La convocatoria establece que los proyectos participantes deben tener como finalidad la generación de espacios de convivencia intercultural de ámbito comunitario, así como acciones de sensibilización, de promoción intercultural y de lucha contra el racismo y la xenofobia.

Están dirigidas a la población autóctona y migrante de las diferentes localidades y espacios de convivencia, con especial atención a la más vulnerable, como son las mujeres, los niños y niñas, y los/las adolescentes.

30. Convocatoria de subvenciones a asociaciones de personas migrantes para actividades de promoción de la convivencia intercultural y mejora de la participación

El Gobierno de Navarra, a través del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia, en concreto del Servicio Ayllu de Convivencia Intercultural y Lucha contra el Racismo y la Xenofobia, pretende fomentar la mayor implicación por parte del tejido asociativo de Navarra en la promoción y el desarrollo de iniciativas que creen espacios para la convivencia de la gran variedad de culturas que constituyen la ciudadanía navarra, así como en acciones de mejora de la participación de personas migrantes en los ámbitos social, cultural y político.

El asociacionismo es un instrumento de participación ciudadana y se muestra en el caso de las personas migrantes, al menos en las primeras fases del curso migratorio, como un catalizador del proceso de integración en la sociedad de acogida, por lo que se hace necesario establecer medidas de apoyo y colaboración en esta materia.

31. Convocatoria de subvenciones a entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para proyectos de acogida y acompañamiento a personas migrantes y refugiadas

Liderada por el Servicio KARIBU de Acogida y Acompañamiento a personas migrantes de la Dirección General de Políticas Migratorias del Gobierno de Navarra. Esta convocatoria posee dos modalidades: la modalidad A dirigida a proyectos de acogida y acompañamiento de entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro a personas migrantes y refugiadas y la modalidad B para proyectos de refuerzo del Programa de acogida e integración de personas solicitantes de protección internacional, desarrollado por entidades acreditadas en Navarra para la gestión del citado programa.

32. Convocatoria de subvenciones a entidades ciudadanas para el fomento y la promoción de la participación ciudadana

Impulsa el Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra desde el área de Participación Ciudadana. Subvención dirigida a experiencias y proyectos impulsados por grupos de acción local, ONGs de cooperación al desarrollo, asociaciones ciudadanas y otras entidades sin ánimo de lucro que impulsen la participación ciudadana. Algunos de los objetivos que deben cumplir las propuestas son el fortalecimiento del aprendizaje y la capacidad de la entidad en relación con la participación ciudadana, mediante actividades de educación, sensibilización, formación capacitación o comunicación ciudadana, la promoción de la cohesión social, fortalecimiento las relaciones intergeneracionales.

33. Ayudas a Servicios Sociales de Base o Mancomunidades de Servicios Sociales para la contratación de promotor escolar o mediador sociocultural que intervenga en los proyectos de inclusión socioeducativa que se desarrollen en centros públicos de enseñanza de la Comunidad Foral de Navarra

La presente convocatoria depende del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra. Tiene como objetivo la concesión de ayudas a los Servicios Sociales de Base o Mancomunidades de Servicios Sociales que trabajan en coordinación con centros públicos de enseñanza de la Comunidad Foral de Navarra para la contratación de un promotor escolar o mediador sociocultural que fomente la inclusión socioeducativa del alumnado y sus familias.

2.2.2. Municipales

34. Subvenciones a entidades y colectivos ciudadanos en el ámbito de la participación desde el área de participación ciudadana y empoderamiento social del Ayuntamiento de Pamplona

Convocatoria que impulsa el Ayuntamiento de Pamplona y que está dividida en cinco epígrafes, entre los que se incluyen: eventos socioculturales de carácter comunitario, promoción, creación y difusión de la diversidad cultural, desarrollo local, etc.

2.3. Algunos servicios públicos relacionados con la gestión y promoción de la Convivencia Intercultural

2.3.1. Servicios públicos dependientes de la administración foral

35. Dirección General de Políticas Migratorias

Depende del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia. Se crea en el año 2019 y tiene dos grandes objetivos. Por un lado, garantizar los derechos de las personas extranjeras que viven en Navarra independientemente de su origen y causa de su migración, con especial atención al momento de la acogida inicial y, por otro lado, asegurar la convivencia intercultural y la lucha contra el racismo y la xenofobia en la Comunidad Foral.

La Dirección General de Políticas Migratorias se estructura de la siguiente manera:

→Servicio Karibu de Acogida y Acompañamiento a Personas Migrantes

El Servicio Karibu de Acogida y Acompañamiento a Personas Migrantes ejerce el trabajo de los procesos de acogida a personas migrantes y personas solicitantes de asilo en Navarra y los procesos de inclusión mediante el acompañamiento. Se estructura a su vez en dos secciones: Sección de acogida y Sección de acompañamiento y mediación intercultural.

Karibu gestiona diversos servicios y desarrolla diversas acciones:

1. **Servicio de asesoramiento en materia de extranjería.**

   Tiene como objetivo principal facilitar a las personas migrantes y a la ciudadanía en general, información, asesoramiento y apoyo en procesos y materia de extranjería. Se ofrece a través de nueve puntos de atención distribuidos por la geografía navarra. La entidad gestora es Cruz Roja.

2. **Servicio de mediación intercultural.**

   Trabaja desde un modelo de intervención comunitaria. Trata de abordar de manera adecuada la diversidad cultural y prevenir y revertir posibles situaciones de conflictividad social. Facilita a las personas que a consecuencia de diferencias culturales presentan diversos hándicaps para el acceso a los recursos públicos, los procesos de inclusión y de convivencia intercultural. El equipo está formado por profesionales de

origen árabe, francés, subsahariano, latinoamericano, búlgaro y rumano. Se puede acceder a través de los recursos sociales tanto públicos como privados. Se gestiona desde Cruz Roja y Fundación Secretariado Gitano.

3. **Servicio de interpretación telefónica simultánea.**

   Se trata de un servicio de teleinterpretación (interpretación telefónica) inmediata y simultánea en 51 idiomas en distintos servicios del Gobierno de Navarra. Es un servicio gratuito para la persona usuaria durante el horario de apertura al público de cada recurso. Es gestionado actualmente por Dualia.

4. **Recursos públicos de acogida y acompañamiento integral para migrantes con riesgo de exclusión social.**

   Ofrece dos recursos, uno de acogida integral para jóvenes migrantes en riesgo de exclusión social, y otro para mujeres solas o acompañadas de menores en situación de extrema vulnerabilidad. Se les apoya desde un enfoque basado en la autonomía y el empoderamiento. Servicio conveniado con Cruz Roja y Ayuntamiento de Pamplona.

5. **Programa de Patrocinio Comunitario SOMOS, como modelo de acogida comunitaria a personas refugiadas.**

   Dicho programa es desarrollado por la Fundación Civil San Francisco Javier en Tudela. Tiene como objetivo pilotar un modelo de acogida comunitaria, de manera complementaria pero coordinada, con el Programa estatal de Acogida e Integración a Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional. A través de este modelo es la propia comunidad quien proporciona apoyo social, material, financiero y psicológico a las personas refugiadas recién llegadas a través del acompañamiento como metodología de intervención.

6. **Programa Kideak.**

   Es un programa experimental para la atención integral de jóvenes migrantes sin apoyo familiar en Navarra. Su objetivo es favorecer la vida autónoma en el entorno. Se ofrece apoyo psicológico, socio educativo, formativo y laboral, a través de la mentoría y el acompañamiento social, y en algunos casos, alojamiento de corta o media estancia a aquellos jóvenes que lo precisen. Dicho programa está dirigido a jóvenes de edades comprendidas entre 18 y 23 años en situación de vulnerabilidad

social, institucional o legal. Gestionado por Zabalduz Kooperatiba Elkartea.

7. **Informes de Esfuerzo de Integración.**

   El objetivo de estos informes es acreditar el esfuerzo que realizan las personas extranjeras para integrarse en esta sociedad así como facilitar la renovación de sus autorizaciones de residencia temporal y trabajo.

8. **Convocatoria de subvenciones para proyectos de acogida y acompañamiento a personas migradas y refugiadas.**

   En relación con estas subvenciones, los proyectos deben ser llevados a cabo por entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro. Deben servir para la inclusión de personas migrantes con especial atención a las más vulnerables. Se subvencionan dos tipos de acciones. Por un lado, los proyectos de acogida y acompañamiento y por otro, el refuerzo del programa de acogida e integración de solicitantes de protección internacional.

   Además, impulsan la convocatoria de subvención de actuaciones humanitarias en el ámbito del refugio y las migraciones en Europa en la que la concesión va dirigida a entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro que lleven a cabo actuaciones humanitarias, orientadas a la asistencia en situación de emergencia o de grave e inminente riesgo, de personas en ruta migratoria en Europa, con especial hincapié en las más vulnerables como son las niñas y niños y las mujeres.

9. **Elaboración de un diagnóstico y Plan Navarro de Acogida a Personas Migrantes (2021-2026).**

   Se trata de un proceso participativo que pretende conocer cuál es la realidad de la situación de acogida de las personas migrantes en Navarra y elaborar este Plan de Acogida, desde el que se pondrán en marcha diversas medidas que se extenderán hasta el año 2026. Como elemento novedoso, se focaliza en la llegada de las personas migrantes y en la adecuación de recursos y servicios específicos que deben atender las necesidades existentes en el marco temporal que se plantea la acogida.

   Se encuentra ligado a la creación de otras dos actuaciones paralelas: la que hace referencia a la creación de la nueva Estrategia de Convivencia Intercultural (2021-2026), junto con el diseño del nuevo Plan de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia en la Comunidad de Navarra (2021-2026).

→Servicio Ayllu de Convivencia Intercultural y Lucha contra el Racismo y la Xenofobia

El Servicio Ayllu de Convivencia Intercultural y Lucha contra el Racismo y la Xenofobia ejerce la gestión de la diversidad étnica y cultural en Navarra para una mejora de la convivencia intercultural, la lucha contra el racismo y la xenofobia y el estudio del fenómeno migratorio y los derechos de las personas migrantes para la mejora de las políticas de actuación del Gobierno de Navarra en esta materia.

Ayllu gestiona diversos servicios y desarrolla distintas acciones:

1. **Servicio encargado de coordinar la marca "Navarra de Colores".**

   El Departamento de Políticas Migratorias ha creado la marca "Navarra de Colores-Nafarroa Koloretan", con objeto de identificar todas las acciones y campañas del Gobierno Foral relacionadas con la convivencia intercultural y la lucha contra el Racismo y la Xenofobia y trabajar de manera conjunta acciones de promoción y sensibilización. Dentro de este paraguas simbólico se enmarcan las diferentes campañas en medios de comunicación, realización de infografías en 8 idiomas, gestión de redes sociales, organización de actos, elaboración de publicaciones relacionadas con la interculturalidad, exposiciones, etc.

   Así mismo, cada año se organizan desde "Navarra de Colores-Nafarroa Koloretan" actos en torno a tres fechas para visibilizar las dificultades que viven las personas migrantes, poner en valor la convivencia y la interculturalidad e implicar a la ciudadanía en la lucha contra el racismo y la xenofobia. Estos tres días son el 18 de diciembre, día internacional de las personas migrantes, el 21 de marzo, día internacional de la eliminación de la discriminación racial y 20 de junio, día mundial de las personas refugiadas.

2. **Oficina de denuncia, atención y sensibilización (ODAS).**

   Este servicio presta atención integral y asesoramiento a personas víctimas de situaciones xenófobas y racistas. Pretende contribuir a la erradicación de la discriminación por origen, por pertenencia cultural o a grupo étnico. Ofrece atención de manera presencial en Pamplona y en Tudela. La entidad gestora es SOS Racismo.

3. **Plan para la formación en interculturalidad.**

   En la actualidad se lleva a cabo el programa de formación en la Estrategia Anti-Rumores para personal de la administración y de entidades sociales. Posee un convenio con Zaska-Red Antirrumores de Navarra. El programa pretende dotar de herramientas para enfrentar discursos criminalizadores sobre diferentes colectivos. El objetivo es que las profesionales que realicen labores de atención directa tengan la capacidad de crear puentes que faciliten la convivencia intercultural y aseguren un trato inclusivo.

4. **Foro de personas migrantes.**

   Espacio de encuentro entre el Departamento de Políticas Migratorias y Justicia y la población migrante que permite que las personas migrantes tengan cauces de participación y toma de decisiones en las políticas públicas en la Comunidad Foral. El gran objetivo del foro es generar espacios de reflexión, conocimiento mutuo y debate en los ámbitos de la acogida, el acompañamiento, la inclusión, la convivencia y la lucha contra el racismo y la xenofobia y ofrecer formación en distintos ámbitos de interés (empleo, etc.).

5. **Elaboración de un diagnóstico y Estrategia de Convivencia Intercultural de Navarra (2021-2026).**

   Para su realización se ha impulsado un proceso de investigación participativa a través de la escucha activa y atenta, fruto de un trabajo colectivo. En un primer momento, busca realizar una radiografía, un análisis de la realidad existente, para continuar aportando objetivos, acciones y medidas que formen parte de la Estrategia de Convivencia Intercultural 2021-2026. Su marco conceptual y teórico se sostiene sobre tres aspectos clave: las migraciones, la convivencia y la interculturalidad; a partir de los cuales busca responder, mediante sus dos grandes objetivos, a las cinco dimensiones que representan los cambios necesarios

6. **Elaboración de un diagnóstico y Plan de lucha contra el Racismo y la Xenofobia durante el año (2021-2016).**

   Para la elaboración del Plan, se realizará en primer lugar un diagnóstico participativo incluyendo a colectivos que pueden ser víctimas de cualquier manifestación de racismo y xenofobia, posteriormente, se procederá a la redacción del Plan. Su objetivo último es garantizar la

cohesión social basada en el respeto activo y la erradicación del racismo, la xenofobia y la intolerancia en Navarra.

7. **Proyectos de colaboración con el Instituto Navarro para la igualdad (INAI).**

   Este ámbito de trabajo es estratégico para incorporar el principio de igualdad entre mujeres y hombres en la Comunidad Foral. Desde el Servicio Ayllu se ha trabajado en colaboración con diversas iniciativas, entre ellas: el estudio de mujeres migrantes en la Ribera, la formación de mujeres lideresas y la traducción de materiales de las campañas del INAI.

8. **Estudios y actuaciones específicas sobre la comunidad china.**

   Se trabaja en colaboración con la asociación de personas originarias de China de Navarra y otros/as agentes. Este tipo de estudios ayuda a romper estereotipos y a dar a conocer a esta comunidad. Los trabajos que se llevan a cabo desde el Servicio Ayllu son: el estudio sobre la diáspora china en Navarra, las jornadas de acercamiento a la comunidad china de Navarra, la formación a profesionales sobre claves culturales de la comunidad china y la campaña de puesta en valor de la ciudadanía de origen chino residente en Navarra.

9. **Convocatorias públicas de ayudas para fomentar la convivencia intercultural, la mejora de la participación y la lucha contra el racismo y la xenofobia.**

   Coordina dos convocatorias de subvenciones anuales. Una de ellas se encuentra dirigida a entidades locales y entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro y subvenciona proyectos de promoción de la convivencia intercultural y lucha contra el racismo y la xenofobia. La segunda subvenciona actividades de promoción de la convivencia intercultural y mejora de la participación realizadas por asociaciones de personas migrantes.

→Negociado de proyectos europeos y cooperación

Dentro de la Dirección General de Políticas Migratorias se encuentra adscrito el Negociado de Proyectos Europeos y Cooperación que participa en diferentes plataformas y redes formadas por diferentes países, regiones y ciudades de la Unión Europea.

Sus principales servicios y acciones son el seguimiento y la relación de programas y estructuras europeas relacionadas con la convivencia intercultural, la lucha contra el racismo y el ámbito de las migraciones, asilo y refugio o con otras estructuras relacionadas de forma indirecta.

También desarrolla la identificación de oportunidades para el desarrollo de proyectos europeos, la preparación de sus propuestas y la gestión de los recursos que se obtengan al respecto.

Además, desarrolla también seguimiento y control, así como la participación en redes nacionales e internacionales, en materias de interés y actividad de la Dirección General.

36. Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos

En el año 2015 el Gobierno de Navarra incorpora en su estructura esta unidad en donde se abordan las políticas dirigidas a la memoria, el derecho de las víctimas y la promoción de los Derechos Humanos y de una cultura de paz y convivencia.

Dentro de la Dirección General se encuentra el Servicio de Convivencia y Derechos Humanos. A su vez, este alberga la sección de Convivencia y la Oficina de Atención a Víctimas.

La Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos del Gobierno de Navarra dinamiza diversas iniciativas y programas. Algunos de ellos se muestran a continuación:

1. Bibliotecas humanas.

Es un espacio en donde la ciudadanía encuentra y conoce testimonios directos. Los usuarios pueden consultar un catálogo de opciones en el que, en lugar de encontrar libros, hallarán personas. De esta manera, pueden sentarse cara a cara con la persona-libro elegida, para escuchar, dialogar y establecer conversaciones.

La actividad tiene como objetivo fomentar el encuentro y disminuir la discriminación, celebrando la diferencia, promoviendo el diálogo, la tolerancia y el respeto hacia las personas, consiguiendo poner en entredicho prejuicios y estereotipos, y ayudando a afianzar la cohesión social.

2. **Programa "Pertsonak gara-Somos personas".**

   Pretende exponer a la sociedad diferentes realidades en las que se vulneran los Derechos Humanos y poner en valor a las personas, asociaciones, colectivos e instituciones que se esfuerzan en el día a día por dar una respuesta a esas situaciones. En cada edición anual se trabajarán cuatro temas en cuatro momentos diferentes del año.

3. **Programa Escuelas con memoria, por la paz y la convivencia.**

   Este programa se desarrolla en torno a dos ejes: Escuelas con memoria y Escuelas por la paz y la convivencia. Cuenta con una amplia oferta formativa docente y de un conjunto de actividades y experiencias. El objetivo es educar en una cultura de paz y convivencia en los centros educativos de Navarra, a través de proyectos arraigados en ellos. El programa se desarrolla a través de un convenio con la Dirección General de Educación del Gobierno de Navarra.

4. **Iniciativa "Convivir se escribe sin odio".**

   Pretende reforzar el trabajo de las asociaciones e instituciones navarras que trabajan por la mejora de la convivencia utilizando herramientas y tecnologías inteligentes capaces de rastrear, monitorizar e identificar mensajes de odio que se producen públicamente, localizando en qué territorios de Navarra se producen, analizando su frecuencia, su posible influencia, su narrativa y argumentación, qué respuestas reciben, etc.

5. **Jornadas en torno a los Derechos Humanos:**

   La Dirección General organiza diferentes jornadas de Paz, Convivencia y Derechos Humanos como "Una mirada desde las artes" y sobre reflexión colectiva en torno a los derechos humanos, nuevos tiempos, nuevos activismos, con la colaboración de diversas entidades vinculadas a Navarra.

37. Dirección General de Educación, Servicio de Inclusión, Igualdad y Convivencia

Se ubica dentro de la Dirección General de Educación del Gobierno de Navarra. En esta Dirección se encuentran varios servicios, el que nos compete en torno a la temática trabajada es el Servicio de Inclusión, Igualdad y Convivencia. Dentro de este podemos encontrar dos secciones, la sección de igualdad y convivencia y la sección de inclusión.

Algunos de los programas e iniciativas que desarrollan en torno a la convivencia intercultural son:

1. **Asesoría para la convivencia.**

   Es un servicio destinado a orientar a toda la comunidad educativa en materia de resolución de conflictos escolares, acoso entre iguales, así como sobre planes de convivencia y otras cuestiones afines.

2. **Programa de acogida a alumnado inmigrante.**

   Herramienta de soporte que establece los criterios generales para que cada centro, en el marco del Plan de Atención a la Diversidad, establezca el Programa de Acogida para el Alumnado Inmigrante (PAAI).

3. **Programa PROEDUCAR-HEZIGARRI.**

   Destinado a luchar contra el fracaso y el abandono escolar temprano y propiciar la inclusión educativa y el éxito escolar de todo el alumnado.

4. **Programa SKOLAE.**

   Inspira el trabajo de los centros y comunidades educativas de Navarra para facilitar a todo el alumnado la posibilidad de aprender a vivir en igualdad en el ámbito de cada cultura, religión, clase social, situación funcional, identidad u orientación sexual, etc.

5. **Programa promotores escolares.**

   Implantado en el curso 2019-2020, con el objetivo de detectar necesidades, facilitar acceso a recursos y servicios, información e intervención.

2.3.2. Servicios públicos dependientes de entidades locales

38. Proyecto CLARA

Es un proyecto europeo que busca mejorar las capacidades de las autoridades locales, en particular de la policía, para prevenir, identificar, mediar y luchar contra los incidentes racistas y xenófobos, especialmente los delitos y discursos de odio. Liderado por la policía municipal de Pamplona.

39. Grupo de Policía Comunitaria de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Pamplona (Policía de Barrio).

Desde 2019 todos los barrios de la ciudad cuentan con la presencia permanente de esta figura cuyas funciones son, entre otras, el contacto con el tejido asociativo, social y vecinal, recogida de incidencias e intervención y realizan visitas a centros educativos, comunitarios, asociaciones vecinales, etc.

40. Proyecto de regeneración urbana en el Distrito La Milagrosa en Pamplona

Para impulsar la correcta integración social de los residentes y mejorar las condiciones sociales en su vida familiar y personal, el Ayuntamiento de Pamplona pone en marcha este proyecto de regeneración urbana, accesibilidad, mejora socioeconómica e integración social desde un abordaje integral y sostenible.

41. Servicio de Diversidad Cultural y Migración de Burlada

Este servicio ofrece orientación e información general a la población migrante, trabaja por el reconocimiento de las diferentes culturas presentes en Burlada y el fomento de la convivencia intercultural, facilitando procesos participativos en la comunidad.

42. Servicio Intercultural Anitzartean de la Mancomunidad de Sakana

Se encuentra en activo desde el año 2008, anteriormente se conocía como Servicio de Inmigración. Se trata de una unidad transversal que se encuentra en contacto muy estrecho con ayuntamientos, servicios sociales, centros educativos, agentes sociales y diferentes colectivos.

En su seno se encuentra entre otros, el Servicio de Mediación Lingüística e Intercultural de la Mancomunidad de Sakana, dirigido a profesionales de diferentes ámbitos que trabajan directamente con población migrada que vive en Sakana, así como a toda persona migrada que necesite de él. Ofrece

traducción oral y escrita del castellano al árabe y viceversa, así como mediación en situaciones de dificultades comunicativas derivadas de la diversidad de códigos lingüísticos y culturales.

43. Unidad de protección y acción social (UPAS) del Ayuntamiento de Pamplona

Servicio integrado dentro de la Policía Municipal, encargado de atender situaciones específicas de la comunidad. Ofrece: investigación de denuncias, canalización y derivación de las demandas, intervención directa en la situación de conflicto, resolución puntual, información y derivación al servicio que corresponda.

44. Proyecto Avanzando en la Convivencia Intercultural en el Valle de la Alhama

Varias entidades locales del Valle de la Alhama ponen en marcha este proyecto con el objetivo de impulsar la definición participada de una metodología común, validada y replicable, que permita el avance hacía la convivencia intercultural.

2.4. Servicios dependientes de entidades, ciudadanas y de recursos comunitarios

Los cambios y retos que conlleva el impacto local de las migraciones afectan de forma transversal al conjunto de la sociedad, aportando nuevos elementos socioculturales que enriquecen el patrimonio histórico local. Ahora bien, también suponen dar nuevas respuestas y afrontar una diversidad de complejidades que, en muchas ocasiones, son urgentes e inmediatas.

En este sentido, Navarra cuenta una amplia red de entidades, movimientos, iniciativas, etc., que han contribuido desde el compromiso y la solidaridad a la aportación de recursos que han facilitado los procesos de acogida e inclusión de las personas migrantes. En muchas ocasiones han ejercido un liderazgo creativo, aportando soluciones donde otras instancias de la sociedad no eran capaces de dar las respuestas necesarias.

El equipo investigador ha identificado 179 iniciativas promovidas por asociaciones, entidades, fundaciones, organizaciones, que han ido contribuyendo positivamente al desarrollo de la convivencia intercultural en Navarra.

En un intento de clasificación podemos destacar:

- **Grandes Organizaciones no Gubernamentales sin ánimo de lucro**. Nos referimos a organizaciones de gran tamaño por regla general con sede en otros puntos del Estado o del mundo. Poseen una gran capacidad de acción e incidencia al tener un patrimonio global de experiencias en muchos territorios, niveles de profesionalización y especialización elevados, y capacidad para gestionar demandas complejas.

- **Pequeñas Organizaciones no Gubernamentales sin ánimo de lucro**. Este tipo de organizaciones aportan como elementos muy positivos un buen conocimiento del territorio específico de ejecución y un equilibrio entre la acción profesional y el voluntariado.

- **Asociaciones ciudadanas**. Ligadas bien a una temática específica o bien arraigadas a un territorio concreto, como es el caso del asociacionismo vecinal. Han tenido un papel decisivo en los procesos de acogida, dado que aportan elementos de interacción fundamentales entre la población recién llegada y los/as vecinos/as autóctonos/as.

- **Asociaciones de migrantes**. De pequeño tamaño, sin embargo, son esenciales para acompañar los procesos de llegada e inclusión de los nuevos/as vecinos/as en el territorio. Aportan el vínculo fundamental de compartir una misma cultura de origen, y desarrollan la ayuda mutua como una necesidad entre quienes buscan un mismo objetivo.

- **Asociaciones sindicales**. Desde sus orígenes prestan una labor importante a sus miembros en todo lo relativo a la vida laboral, pero más allá de esta tarea, en las últimas décadas han realizado una gran labor social, desarrollando servicios diversos, entre los que están la acogida e inclusión de las personas migrantes.

- **Iniciativas ciudadanas**. Cada vez es más común que el liderazgo de algunas personas permita organizarse y responder con eficacia a las necesidades que observan en su territorio. Su organización se basa en el establecimiento de finalidades comunes con formatos muy flexibles que no precisan de reconocimiento jurídico.

- **Fundaciones**. Han contribuido también a la generación de acciones, actividades y servicios a la población migrante, así como al fomento de la convivencia intercultural en Navarra. Algunas lo hacen a través del desarrollo de programas propios, la aportación de recursos humanos, materiales o económicos a otras organizaciones, etc.

Este conjunto de agentes sociales contribuye no solamente con su propia labor, sino que además forman parte de alianzas, colaboraciones, acuerdos entre ellas y con los diferentes servicios y niveles de las distintas administraciones, formando parte importante de los retos que supone la gran transformación sociocultural de la sociedad navarra y su cohesión social.

Por otra parte, podemos identificar otra serie de recursos que juegan un papel decisivo en los procesos de interacción entre los/as vecinos/as recientes y los/as que residen desde hace tiempo, elemento esencial para generar las condiciones que hacen posible el desarrollo de una convivencia intercultural.

Estos espacios, los consideramos “Activos”, entendiendo por ello un espacio que por su potencial puede contribuir a la mejora de las relaciones interculturales. Pueden ser públicos o privados, generándose en ellos multitud de interacciones que permiten derribar barreras y estereotipos, dando lugar a relaciones afectuosas y positivas. Algunos de ellos son:

- Espacios relacionados con la cultura (teatros, salas de exposiciones, conferencias…)
- Espacios relacionados con el deporte (instalaciones deportivas, clubes, competiciones…)
- Espacios abiertos (parques, festivales, conciertos, etc.).

En síntesis, las organizaciones sociales, así como la ciudadanía organizada de múltiples formas –no siempre como entidades jurídicas–, ofrecen una gran cantidad de iniciativas, recursos y servicios que son determinantes para el desarrollo de la convivencia intercultural. Es necesario ahondar en formas de organización y trabajo en red, que permitan una adecuada gestión del conjunto de los recursos, así como una alineación compartida de principios y valores que promuevan la cohesión y el desarrollo social para el conjunto de las personas que componen la sociedad navarra.

3. Dinámicas en inclusión y convivencia, versus retos en exclusión y hostilidad

Este último punto del Bloque II, se aborda una vez considerado el contexto sociodemográfico, y sistematizado el bagaje de las políticas públicas y recursos para la convivencia. El propósito de este apartado es:

- Analizar las dinámicas de inclusión y convivencia y los retos en exclusión y hostilidad (identificadas fundamentalmente a partir de la fuente primaria de las audiciones y la triangulación de fuentes secundarias).

- Compartir una proyección de las dinámicas identificadas para permitir un marco de análisis en el proceso vivo de diagnóstico que requiere la gestión de la diversidad.

El núcleo de este estudio está basado en los testimonios orales de un total de 126 personas, de diferentes localidades navarras, que trabajan, participan del tejido social y las instituciones, etc. Esta escucha no busca una distribución representativa, sino sistemática desde el marco de apuesta intercultural. Para ello, se han realizado:

- 9 audiciones a sectores que son considerados testigos privilegiados con relación a la Convivencia, donde se han extraído 347 *verbatims*. Cada uno de los coloquios fue precedido de una información de contexto de elaboración de política pública desde los tres ejes de la interculturalidad (véase apartados 1.1. y 1.2.1. del Bloque I).

- 9 entrevistas a personas consideradas testigos privilegiados de la comunidad foral en las que se han obtenido 82 *verbatims*.

La suma de audiciones y entrevistas ha generado un *corpus* con los *verbatims* recolectados y sistematizados en atención a los modos de sociabilidad, y las 9 dimensiones de la convivencia. La matriz resultante es la que ha permitido finalmente proyectar dinámicas de inclusión y convivencia o exclusión y hostilidad partiendo de las situaciones y tendencias apuntadas en los fragmentos discursivos y en triangulación con el análisis documental.

Se destacan dos precisiones o límites de este estudio:

1. El criterio de selección de los *verbatims* recogidos es en atención a su relevancia, aportación, coincidencias o énfasis en relación con el objeto de estudio, no se trata de un listado de aportaciones.

2. En lo referente a las fuentes secundarias, no es objeto de este trabajo analizar los proyectos y verificar si son incluyentes o excluyentes o una revisión exhaustiva dispositivo por dispositivo. Por el contrario, se ha realizado un análisis con énfasis en la convivencia intercultural de los procesos de inclusión y exclusión que potencian, revierten o fomentan acciones de diferentes agentes, como es la ciudadanía, la acción social o la acción institucional. En total se suman 54 referencias a 26 documentos eminentemente técnicos que permiten analizar la dimensión de política pública, entre los que se encuentran, diagnósticos, planes, protocolos o documentos de trabajo. El listado se puede consultar en el anexo correspondiente del apartado referencias bibliográficas.

Este apartado consta de dos puntos que agrupan consecutivamente las dinámicas de inclusión y exclusión, subdivididas en el análisis de acciones de tres agentes fundamentales de la Convivencia Intercultural: relaciones sociales y acción ciudadana, acción institucional y acción social. Esta organización responde a dos criterios fundamentales:

1. En la medida que este estudio está orientado a la generación de una estrategia de convivencia, estas dinámicas se articulan atendiendo a agentes clave en la configuración de la sociabilidad local.

2. Presentar en primer lugar las relaciones sociales por tratarse del contexto privilegiado de la convivencia que condiciona profundamente la acción institucional y social.

3.1. Dinámicas positivas en inclusión y convivencia

En este apartado se exponen aspectos que caminan en muy buena dirección hacia la inclusión, gestión positiva de la diversidad sociocultural existente, así como el fortalecimiento de la cohesión social en la sociedad navarra, o lo que es lo mismo, hacia una mejora de la Convivencia Intercultural.

Siguiendo el enfoque y marco conceptual establecido, fundamentamos estas dinámicas positivas en el modo de sociabilidad de la **convivencia, con énfasis en la convivencia intercultural** donde se observan evidencias de relaciones sociales que:

a) atienden la diversidad como un patrimonio positivo,

b) apuestan por la igualdad, y

c) enfatizan las interacciones positivas en los vínculos y relaciones existentes. Esto es, en dichas relaciones se despliegan –en mayor o menor grado– los tres principios de la interculturalidad señalados en el marco conceptual. En estas interacciones destaca tanto por la regulación pacífica de las tensiones presentes, como dinámicas positivas de la coexistencia que implican respeto y tolerancia a la diferencia o la valoración positiva de la misma, aunque la interacción sea sutil.

Atendiendo a todo lo expresado, los aspectos que destacan en el camino hacia la generación de una **Acción Inclusiva**, se han clasificado tres vías que actúan en la sociedad permitiendo avances positivos y contribuyendo a fortalecer el conjunto de la Comunidad Foral Navarra:

- ***Acción Ciudadana (aspectos positivos en las relaciones de hecho y en la vida cotidiana)***. Engloba a todas las relaciones sociales positivas respecto a los cambios y diversificación sociocultural de la sociedad navarra que generan un elemento esencial de una nueva vecindad intercultural, y permiten una interacción positiva, valorando la expresión de las culturas existentes como una aportación al patrimonio inmaterial de la sociedad navarra. Nos encontramos aquí en el ámbito de la vida cotidiana.

- ***Acción Institucional (y políticas públicas de promoción de la Convivencia Intercultural)***. Con ella hacemos referencia a una trayectoria de inclusión, amplia y actualmente reforzada, que aborda desde las administraciones e instituciones públicas, el marco de las migraciones internacionales y la promoción de la convivencia intercultural como un elemento clave en el presente y futuro de la Comunidad de Navarra. Nos encontramos aquí en el ámbito de las políticas públicas.

- ***Acción Social (contribuciones a la inclusión desde la intervención social)***. Que hace alusión a la extensa red de organizaciones, entidades e iniciativas que aportan recursos técnicos profesionales en pro de la inclusión, la convivencia intercultural, la lucha contra la discriminación y el racismo, etc. Nos encontramos aquí en el ámbito de la intervención social.

Exponemos a continuación cada una de estas tres líneas de acción, desde la aportación directa que han expresado los/as participantes en el proceso de Audición celebrado entre los meses de febrero y abril del presente año, así como, aspectos identificados en el análisis documental realizado.

Tabla resumen 1. Dinámicas positivas en inclusión y convivencia

Acción ciudadana	- Vivencia de la diversidad como elemento propio de la realidad local Navarra. - Personas clave y facilitadoras. - Acciones de acogida en barrios y pueblos. - Reto de la mirada de convivencia. - Diversidad lingüística, patrimonio común. - Identidades, interacción y convivencia.	
Acción institucional	Características positivas de las iniciativas públicas	- Clara visión de política pública. - Existencia de instrumentos, relaciones y dispositivos. - Desplazamiento del énfasis a la apuesta por la convivencia. - Incorporación de marcos conceptuales. - Relaciones instituciones ciudadanía. - Política pública colaborada. - Convocatorias y subvenciones a entidades locales y de iniciativa social.
	Derechos	- Acceso universal a la Salud. - Derecho a la Educación.
	Promoción de relaciones ciudadanas	- Generación de espacios de participación ciudadana. - Atención a la diversidad desde el rol común de vecindad.
Acción social	- Actuaciones procesuales de enorme calado. - Relaciones estratégicas con la comunidad educativa. - Conciencia de la necesidad de generar interacción.	

3.1.1. En las relaciones sociales y la acción ciudadana

Existe una amplia manifestación de prácticas, actitudes e iniciativas en las relaciones cotidianas que contribuyen al acercamiento, la interacción y el respeto a la diferencia.

La sociedad navarra de forma genérica, ha recibido el nuevo proceso de diversificación cultural en las dos últimas décadas desde posiciones múltiples. Aunque destaca la coexistencia, son muy significativos los momentos de relación positivos que se dan en la vida cotidiana, la participación e interacción de la población de forma normalizada en la vida cultural, deportiva, social o laboral de los barrios y pueblos, así como experiencias específicas de trabajo conjunto en pro de luchar por los derechos humanos, la solidaridad, etc.

Podemos agrupar en seis ejes los testimonios recogidos en este apartado:

1. Vivencia de la diversidad como fenómeno estructural, adaptación mutua y sentido comunitario.
2. Relevancia de contar con personas clave y facilitadoras de procesos de inclusión.
3. Acciones de acogida en barrios y pueblos.
4. Retos de la mirada de la convivencia en el presente y a futuro.
5. Diversidad lingüística como patrimonio común.
6. Identidades o culturas propias y la interacción de la convivencia.

A continuación se desarrolla la proyección de los **seis ejes** mencionados.

1. Vivencia de la diversidad como fenómeno estructural, adaptación mutua y sentido comunitario

En el estudio diagnóstico se constata la vivencia de que el proceso de diversificación es un hecho social, en coincidencia con las *Conclusiones* de la evolución del proceso migratorio internacional en Navarra (2010-2019) del *Estudio sobre la Mediación Intercultural en Navarra (Gobierno de Navarra, 2020 a)*. Esto implica la relación entre la presencia de coexistencia y convivencia con situaciones, dinámicas y procesos de inclusión donde se destaca la necesidad de aceptación de costumbres y de apertura cultural a la diversidad, como se expresa en los coloquios:

> *Creo que aquí no llevamos tanto recorrido como en otras comunidades o ciudades, pero podemos decir que llevamos casi 25 años con personas migrantes. Ya era hora que se establecieran y*

> *se empezara a trabajar con personas los aspectos de acogida y convivencia.* **Hay niños y niñas que ya han nacido aquí y son de aquí con padres migrantes**. *Ya era hora de comenzar este trabajo. (Verbatim 326).*
>
> *Debemos enseñar a nuestros hijos a que* **se acoplen a las circunstancias** *a la vez que intentar que nuestras costumbres sean aceptadas, pero no imponerlas. Entre todos tejiendo algo bueno podemos conseguir una buena convivencia. (Verbatim 80).*
>
> *Convivir significa trabajar por la comunidad, colaborar, tener ocio, trabajo, vivienda, intercambiar, participar en el barrio, participar en acciones culturales, deportivas, etc.; pero siempre respetando las culturas de las personas venidas desde otros lugares y aprendiendo también la cultura de acogida. Muchas veces falta una especie de* **apertura cultural** *por parte de las personas autóctonas. (Verbatim 26).*

La necesidad de adaptación mutua es algo identificado tanto por parte de la ciudadanía como por los profesionales y personas de la administración que han participado en los coloquios. Este elemento es clave porque apunta la conciencia de la necesidad de relaciones inter e intra agentes en la sociedad Navarra, como quedará patente más adelante en los retos para la convivencia intercultural.

2. Relevancia de contar con personas clave y facilitadoras de procesos de inclusión

En este contexto se destaca la importancia de la identificación y reconocimiento de personas clave que sean agentes activos en pro de la convivencia. Estas personas desarrollan un papel relevante en el establecimiento y rehabilitación de relaciones, la gestión de la tensión y el abordaje de la hostilidad, como se extrae de los siguientes verbatim:

> *Vemos que es importante la* **identificación de personas clave**, *en el caso de situaciones de hostilidad, pero también en las relaciones de coexistencia. Por dónde empezamos, los referentes clave creo son facilitadores. No desde la excepcionalidad sino desde la aportación como parte de la comunidad. (Verbatim 129).*
>
> *Una experiencia en concreto: una familia magrebí con un niño diagnosticado de hiperactividad, aconsejado de hacer deporte, disruptivo, el niño muele a patadas. Lo apuntaron a fútbol, el crío de 8 años, los padres lo encontraron encerrado en una taquilla,*

> *gritando. Era necesario trabajo comunitario. Los demás decían que era una familia problemática, que se fuera. El entrenador fue clave, imponía la normativa, que no iba a tolerar eso, que allí no se maltrata a nadie. Hay recursos que pasan invisibilizados, que se sienten atraídos a la sensibilización. El entrenador no es un agente, pero* **ejerce de agente** *y logra convertirse en agente. (Verbatim 260).*

La capacidad de abordaje de la tensión y la hostilidad es una muestra de convivencia tanto como la existencia de relaciones en positivo. La gestión de la tensión y el conflicto retroalimenta la convivencia, por ello es central la respuesta en aquellas temáticas y lugares donde se identifica tensión u hostilidad, aunque no sea lo predominante, como parecen apuntar los diagnósticos previos mencionados en los coloquios:

> *Desde el ayuntamiento hicimos un diagnóstico y estudiamos la percepción de las personas migrantes y los resultados mostraron que* **han tenido una buena acogida**. *Los problemas que han tenido han sido en la vivienda o algún acoso puntual en el colegio. (Verbatim 404).*

3. Acciones de acogida en barrios y pueblos

Se identifica una **acción ciudadana local** tanto en los barrios como en los pueblos, en las festividades en los **centros comunitarios** o **plazas públicas**, como se recoge en los siguientes verbatim:

> *En la zona de la Milagrosa, en Pamplona, aquí antes no venían ni había red. Con la llegada, hubo* ***creación de red de acogida****. Hay mucha inmigración latina, rumana, rumano-gitana. Es una experiencia positiva en la convivencia. Trabajo con dos centros, trabajo comunitario previo y durante. Cómo se integraron los chavales en la zona, espacios comunitarios listos de por dónde ir. Si no hay trabajo comunitario previo, podemos decir que somos una población acogedora, pero luego otra cosa es que vienen. (Verbatim 239).*
>
> *En Navarra, fue positivo* ***mover a los chicos a los pueblos****. Poder expresar que no hubo incidentes con los chicos, no se ha robado, ni peleas… Que los chicos son normales. Me avergüenza tener que decir que son normales. (Verbatim 156).*

> *Existe la coexistencia, pero no la convivencia. Hay diversas **festividades donde se realizan actos o fiestas de la diversidad** donde los niños conviven y hacen fiestas. Aparte de esto no hay actos de convivencia; lo que sí hay es coexistencia. Algunos ejemplos de festividades son: las de los centros comunitarios de los barrios de Rocha Batean, San Jorge, Buztintxuri, Chantrea, Milagrosa, Arroces del Mundo y su programa de diversidad cultural, etc. (Verbatim 224).*
>
> *Asociaciones que **trabajan en los barrios** como Siñar Zubi, Etxabakoitz bizirik, Bustintxureando Txuri, Batean, Bideberri, Aldezar. Actividades como Kalejira Macedonia 14 julio, día diversidad Burlada. Grupos Acción Social medicusmundi, Transpirenaica. (Verbatim 236).*
>
> *Una de nuestras actividades es "Arroces del mundo", a propuesta de un colectivo local, exportando lo que mejor de cada cultura, incluso recetas sin arroz. El espacio puede ser en la **plaza pública**, todo se hace en la calle, quien quiera puede sumar lo que quiera, un cantautor viene a la plaza, hay actividades, juegos para niños. (Verbatim 386).*

La realidad local de vecindad y convivencia presenta la **dinámica integradora de todo el tejido social** en el que las asociaciones, usos del espacio y actividades contribuyen a la expresión local de quiénes son y están siendo las identidades e identificaciones locales.

4. Reto de la mirada de la convivencia en el presente y a futuro

La diversificación en Navarra, tal y como se ha apuntado es un hecho. El cómo se establezcan las relaciones en la vida local es algo que dependerá en buena parte de lo que hagan los agentes locales. Por ello el diagnóstico pone el foco en cómo se está comprendiendo esta realidad social como parte del potencial de inclusión. El reto queda definido en las siguientes aportaciones:

> *En realidad, es una **gran oportunidad** para ver qué está pasando y sirve a modo de termómetro para ver qué problemas existen, dificultades, donde debemos actuar, etc. Esto irá en beneficio **para todas las personas de Navarra**, para la convivencia de todo el mundo (Verbatim 319).*
>
> *Es importante tener todo esto en cuenta, el marco de trabajo tenerlo para 2021. Estamos hablando de que esta es la **tercera***

> ***generación de personas migrantes**. No es una población cosmopolita. (Verbatim 332).*
>
> *Creo que **hace falta años**, pero para que estos casos en positivo que hemos hablado de esos jóvenes, adolescentes, espero que esas cuadrillas de ahora marcadas por las clases o por otras actividades, conforme pasen los años y esos chavales crezcan y sean adultos, esa integración que hemos destacado hoy en positivo pueda llegar a generalizarse, pero coincido en el tema de los años. (Verbatim 559).*

Como veremos en el siguiente apartado, la culturización –es decir, explicar la complejidad humana únicamente desde la dimensión étnica– puede confundir los retos concretos que la población está afrontando, además de señalar a las personas que acumulan más vulnerabilidades. Por ello, es central la presencia de una aceptación activa de la diversidad en la realidad local como parte de una apertura cultural compartida y la necesidad de ser autocríticos colectivamente para poder transformarla. Y esto implica asumir el hecho de que las y los jóvenes que pertenecen a una segunda o tercera generación de origen migrante, cuando mantienen, adaptan o cambian respecto a la cultura de referencia familiar en su contexto vital, están contribuyendo a la identidad local navarra. Por el contrario, si hablamos de jóvenes de tercera generación en Navarra y reducimos su identidad a esto, estamos haciendo que el lugar en el que nacieron sea un no lugar para ellos.

La situación actual apunta toda una serie de características propias de la población y sus relaciones, como se extrae de las aportaciones que se apuntan a continuación:

> *Vivimos en una sociedad multicultural pero **no interactuamos** debido a la carencia de espacios. Es un tema que no interesa a la clase política y nosotros, los propios inmigrantes, tenemos que luchar para obtener la convivencia. (Verbatim 234).*
>
> *Además, creo que en la acogida puede haber en el imaginario que esto solo afecta a los inmigrantes, y el problema de convivencia sigue estando aquí también entre **vasco-navarros y navarro-españoles**. Sin embargo, el colectivo más afectado es el de los **inmigrantes**. (Verbatim 212).*
>
> *Se nos pide mucho la convivencia, estamos aquí y estamos obligados a adaptarnos acá, y hacemos el esfuerzo, pero **el local no está ayudado ni guiado para adaptarse a esas nuevas comunidades** de Pamplona. (Verbatim 643).*

> *Los migrantes **africanos** son de los más aislados en Navarra, por la barrera lingüística y por la **brecha cultural**, muchas personas no saben ni escribir su nombre. La migración latina tiene ventajas por el **idioma** y la mayor cercanía, igual por el **color de piel**, con el África subsahariana, la negra, no pasa. No se puede ni acceder al **empleo doméstico**, pues las personas no confían en meter a una persona negra en su casa. (Verbatim 658).*

La situación actual de coexistencia está caracterizada por la falta de interacción y por un movimiento de adaptación por parte de la población que llega. Pero parece no identificarse que el movimiento debe ser compartido y que hablar de Convivencia Intercultural no implica únicamente el proceso de diversificación. A la ausencia de interacción se une el acceso limitado o exclusión de la "población diversa" en algunos espacios, como puede ser el caso de la alta presencia de mujeres, fundamentalmente centroamericanas, en el trabajo de cuidados. Esta sobrerrepresentación puede ser leída como una falta de confianza en otras mujeres migrantes por ser negras, cuando se ha apuntado el idioma como barrera en la comunicación.

5. Diversidad lingüística como patrimonio común

También en el idioma puede apreciarse la caracterización de la diversidad en Navarra:

> *En relación al aprovechamiento de la diversidad en Navarra, en mi opinión no aprovechamos la diversidad. No somos capaces de poner en valor nuestra diversidad, por ejemplo, con **el euskera**, que es un patrimonio de todos los navarros y muchas veces se utiliza como arma arrojadiza **para enfrentar** a unos con otros. Si partimos de que no somos capaces de valorar lo que tenemos, considerarlo un valor añadido, que nos puede enriquecer a todos, puede identificar la acogida de personas que vienen de fuera. Yo creo que es en la primera dificultad, es una barrera no de los de fuera, sino una barrera nuestra (navarra) que dificulta cualquier proceso de acogida. (Verbatim 562).*

Como se recogerá en el siguiente apartado, que analiza los efectos hostiles de determinadas dinámicas, la diversidad es un hecho innegable y su respeto y reconocimiento es un eje de la interculturalidad. Una característica en Navarra es el multilingüismo local y el avance en su incorporación y reconocimiento, cómo se ha dado es un punto a incorporar en la reflexión de la convivencia para identificar los avances y fortalezas.

6. Identidades y culturas propias a la interacción y la convivencia

La migración es un proceso que transforma la identidad personal y cultural para la propia persona y para el resto:

> *Seremos siempre inmigrantes en cierta manera. Eso no me ofende. Simplemente eres una **persona de origen extranjero**. Eso es una riqueza. (Verbatim 619).*
>
> *Creo que no aprovechamos nuestra diversidad, en muchas situaciones vamos **en paralelo**. (Verbatim 547).*
>
> *Quiero dar un apunte. Es importante que se integren, que quieran aprender el idioma…pero no podemos olvidar su identidad, la identidad propia de cada persona migrante y su cultura. Nosotros tenemos que respetarla, **respetar su cultura** y en ese sentido sí creo que los que estamos aquí tenemos que hacer un esfuerzo por entenderla, por integrarnos nosotros también a su cultura, que sea algo recíproco. (Verbatim 538).*
>
> *Creo que es muy importante que **los migrantes tengan sus espacios**, que ellos puedan seguir haciendo hincapié en su cultura, en sus tradiciones y que se respete, y lo ideal es que nos lo muestren y nos sirva a nosotros. Por lo poco que llevo a aquí veo que existen, por ejemplo, grupos de música que comparten, se están aportando su música, su cultura. Para mi ese sería mi ideal. (Verbatim 539).*
>
> *El **deporte** podría ser un lugar increíble para integrar. En los equipos locales hay muy pocos chicos y chicas. El deporte es un sitio ideal, no está pasando o no como debería. (Verbatim 543).*

Tal y como se ha destacado la importancia de la relación, es necesario atender a la existencia y creación de subgrupos o subculturas en la población navarra que pueden tener espacios propios además de interacción. De este modo, interculturalidad implica la presencia de población diversa en cargos públicos e instituciones, y no su concentración en los nichos laborales habituales de la migración.

Una característica de las situaciones, dinámicas y procesos de inclusión que apunta el diagnóstico es el profundo potencial de inclusión ya existente en la acción de los diferentes agentes y que podría desplegarse, desplazando el énfasis de algunas acciones, o incluso reduciendo el esfuerzo en otras. El reto pendiente es el diálogo y la claridad compartida respecto a qué avances se van a dar en interculturalidad, por una parte, y a cuáles son los aportes en la convivencia y la gestión de la hostilidad, por otra.

En este sentido, y como se desarrolla en el siguiente apartado, la acción institucional ya incluye estos contenidos en su agenda y se han establecido relaciones y espacios públicos, además de otros instrumentos que apuntan la orientación de recursos públicos en esta dirección.

3.1.2. En la Acción Institucional

La acción institucional como vector de inclusión y promoción de la Convivencia Intercultural en Navarra es un hecho que se constata tanto en el *corpus* de la escucha como en el análisis documental. El análisis del listado de planes, programas e iniciativas apunta una trayectoria, iniciada hace un par de décadas y que llega hasta la actualidad, donde se pueden destacar tres hitos o puntos de inflexión:

- En el año 2000 se lleva a cabo un análisis de situación de la población migrante en Navarra.
- En 2005 en Iruña/Pamplona, se configura el programa *Pamplona Abierta* y la primera iniciativa de servicio de mediación intercultural en la Comunidad Foral Navarra.
- En 2008 tras la iniciativa pionera Pamplona Abierta, se inicia a nivel autonómico el Programa de Mediación Lingüística e Intercultural.

Esa trayectoria institucional se concreta en un conjunto de políticas, planes y programas que tienen una intencionalidad manifiesta en el abordaje positivo de la diversidad cultural y la garantía, respeto y protección de los derechos humanos, haciendo énfasis en la acogida, integración y convivencia.

Ha sido relevante y rico lo registrado en el proceso de Audición desarrollado, y son múltiples las evidencias que existen en ese recorrido y bagaje positivo. Yendo de lo más general a lo más particular hemos agrupado esos testimonios especialmente significativos en **cuatro epígrafes**:

1. Múltiples iniciativas desde las instituciones.
2. Acceso universal a la Salud, derecho a la Educación.
3. Generación y existencia de espacios de participación ciudadana.
4. Atención a la diversidad desde el rol común de vecina o vecino.

Hacer visible todo este acervo es central para un diagnóstico apreciativo puesto que, además de diagnosticar la hostilidad, es central identificar que la gestión exitosa de la

diversidad contribuye y genera convivencia que, a su vez, implica una apuesta política compartida, en palabras del Gobierno de Navarra:

> *El Gobierno de Navarra ha entendido, y así lo expresa en sus acuerdos y programas, que la Convivencia es una dimensión esencial para el impulso del progreso humano, político, social y económico de nuestra Comunidad, además de ser un derecho de la ciudadanía. Para ello tratará de pilotar los procesos de elaboración del I Plan Estratégico de Convivencia de Navarra y pondrá los medios necesarios para que éste pueda ser una próxima realidad. (Gobierno de Navarra, 2021 b, p.3).*

1. Múltiples iniciativas desde las instituciones

Las múltiples iniciativas desde las instituciones destacan tanto en la revisión documental como en las aportaciones en los coloquios.

Tras un análisis crítico de las iniciativas con el objetivo de describir la situación y los procesos y dinámicas de inclusión, en el siglo XXI en Navarra las iniciativas desde las instituciones **se pueden esbozar en seis características**:

1. **Clara visión de política pública**: la apuesta de trabajo es a través de planes plurianuales con sus ejes, objetivos, dotaciones presupuestarias e instrumentos de diagnóstico, seguimiento y evaluación.

2. **Existencia de instrumentos, relaciones y dispositivos de segundo nivel**, como es la realización de la Encuesta de la Población Inmigrante en Navarra, el aporte de la Universidad Pública Navarra, en el diseño y evaluación de políticas públicas, como en el *Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante* (en adelante, PISPIN) en 2009, o la creación del Observatorio de las Migraciones, y posteriormente el Observatorio de la Realidad Social.

3. **Desplazamiento del énfasis de las políticas públicas de la gestión de flujos migratorios al enfoque intercultural y la apuesta por la convivencia**, como puede apreciarse en la evolución cronológica de los activos de convivencia, entre el año 2002 y el 2006 se desarrolla el *Plan para la Integración Social de la población migrante*; entre el 2011 y el 2013 el *Plan de inmigración, ciudadanía y convivencia intercultural* (2011-2013), la *Estrategia para la Convivencia en la Comunidad Foral Navarra* (2015-2017) o el *Plan estratégico de Inclusión de Navarra* (2017-2021).

Este desplazamiento acompaña la propia diversificación de la población Navarra, como se recoge en el documento de evaluación del PISPIN:

> *La propia dinámica del proceso migratorio ha hecho que este vaya madurando y que las diferentes comunidades se vayan desarrollando, asentándose progresivamente en la sociedad navarra, reagrupando a los familiares o construyendo familias nuevas, consiguiendo empleos mejores o accediendo a viviendas en mejores condiciones, gracias preferentemente al propio esfuerzo de los inmigrantes y al margen, en la mayor parte de los casos, de las actuaciones previstas en el PISPIN." (Laparra et al., 2009, p.10).*

4. **Incorporación de avances de los marcos conceptuales científicos conectados con objetivos globales que se desarrollan en las políticas públicas**, como el enfoque de derechos o el análisis interseccional y el énfasis en la convivencia. Esto puede apreciarse en diferentes proyectos que se señalan en los siguientes extractos:

> *La trayectoria migratoria para las mujeres puede, por un lado, crear condición de empoderamiento para las mismas mujeres, pero también puede perpetuar asimetrías colectivas y relaciones de subordinación (Martínez, p. 2007), traducidas en violencias, discriminaciones y desigualdades por el hecho no solo de ser mujeres sino de ser migrantes (Equala, 2020 c, p.15).*
>
> *Para la Fundación Secretariado Gitano la defensa de la igualdad de los derechos y las libertades siempre tiene que estar vinculada a la igualdad entre hombres y mujeres. En este sentido consideramos importante tener en cuenta la realidad de las mujeres gitanas desde una perspectiva interseccional, dado que pueden padecer situaciones de discriminación por su origen étnico y también por el hecho de ser mujeres (Gobierno de Navarra 2021 b, p.47).*
>
> *El carácter propositivo del diagnóstico impregna la lógica expositiva de este documento. De este modo, la estructura de presentación articula las dimensiones descriptiva y analítica dirigidas a la obtención de propuestas concretas que contribuyan a la mejora de la convivencia en el espacio local. (Las Heras et al., 2014ª, p.7).*

La transversalización del enfoque intercultural a diferentes áreas, como puede ser la iniciativa "Jóvenes por la Convivencia Intercultural de Navarra"

que surge del *II Plan de la Juventud Navarra* (2017-2019), o en planes de empleo, como puede apreciarse en el siguiente verbatim:

> *Este año, tenemos un* **plan de reactivación económico y de empleo***, con una línea de trabajo entero intercultural. (Verbatim 360).*

5. Mayor participación de la ciudadanía **en el diseño y desarrollo de políticas públicas**. En el ámbito específico de la relación positiva, se llevan a cabo desde las instituciones **diagnósticos, planes, programas o iniciativas de espacios de convivencia o encuentros**, entre los que se puede anotar:

> *Hicimos un* **Diagnóstico** *de la Convivencia Intercultural, un programa participado con más de 500 personas, la publicación del diagnóstico está en la web. Es importante diagnosticar, ver la realidad local. Hay matices importantes entre poblaciones. (Verbatim 393).*
>
> *Añadiría también como buen ejemplo de* **fomento de espacios de convivencia***, el trabajo realizado por el área de diversidad del Ayuntamiento de Burlada. (Verbatim 235).*

6. La política pública ha potenciado que desde las administraciones también **se sumen iniciativas a través de convenios y convocatorias,** como las **subvenciones a entidades locales y entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro**. Estas iniciativas responden a un trabajo en ocasiones más general o regular, según recoge la siguiente aportación del área de participación:

> *Desde el área de participación trabajamos con subvenciones en el ámbito de diversidad cultural. Cada trimestre hacemos formaciones en migración. Este año, han sido dirigidas a* **colectivos que no suelen participar***. Hemos impartido cursos de participación ciudadana, de estrategias anti rumores… También disponemos de un* **foro de diversidad cultural***, parecida al foro de migrantes, donde hacemos desfile de bailes típicos, macedonia popular para compartir con la ciudadanía de Pamplona… En el Día Internacional de la* **Eliminación de la Discriminación Racial***, el 21 de marzo, hacemos un brindis de diversidad cultural donde el alcalde brindaba y se mostraban trajes típicos. Ahora con la COVID será de otra forma. También realizamos iniciativas el 18 de diciembre, Día del Migrante. Estamos trabajando en un* **Plan de Convivencia** *donde haremos un* **diagnóstico previo***. (Verbatim 437).*

En este tipo de intervención más general o regular, sin embargo, se identifica y trabaja en clave de monitoreo étnico de la diversidad, esto es, tratando de **incluir colectivos que no suelen acceder, o realizando un trabajo específico con mujeres**:

> *Desde el área de acción comunitaria contamos con una licitación en el barrio de la Milagrosa para intervenir con* **personas de nacionalidad gitano rumana** *para romper estereotipos, para empoderarlas y sensibilizar en positivo. (Verbatim 445).*
>
> *En Ribaforada, se ha hecho asistencia técnica específica, con* **encuentros** *con cosas* ***durante años****, se terminó con un vídeo. Se hizo con desarrollo municipal con cierta profundidad. (Verbatim 399).*

2. Acceso universal a la Salud, derecho a la Educación

En las dinámicas positivas de inclusión destaca el hecho de que la acción institucional pública ha **garantizado el acceso universal a la salud** en la Comunidad Foral en un contexto estatal restrictivo, **y el derecho a la educación** con una pauta de movilidad de población que supera con creces las expectativas y en una realidad compleja. Esto es valorado positivamente como un símbolo de identificación local, aun apuntando las limitaciones y retos presentes. Sobre esto se destaca una acción constante que va más allá del reconocimiento pasivo, tanto en el nivel de programación de políticas públicas como en la intervención, a través de la mediación intercultural.

Esto se recoge y destaca en diferentes aportaciones como las que se muestran a continuación:

> *Desde lo que percibo en Navarra, tanto el* ***acceso a la sanidad como a la educación*** *creo que están garantizados y siempre es una vía de integración. (Verbatim 522).*

Una profesional del ámbito de la salud expone en su testimonio la incidencia de los recortes en acceso a la salud a nivel estatal y la enorme importancia de mantener abierta esta puerta a la inclusión:

> *En el* ***ámbito de salud****, en la promoción de salud de la que vengo, (es clave) la línea de trabajo de equidad; las personas migrantes en Navarra, todas tenían acceso a las SIS y con la crisis a nivel estatal hubo recortes; en Navarra se sacó un decreto foral para que de alguna manera las personas que estaban aquí y en situación*

> *irregular tuvieran acceso a la sanidad, como anteriormente. Tal y como se ha comentado, (es importante) acceder a lo que es el centro de salud, que es tu puerta de entrada, sin tener que esperar a que tu situación de salud se agrave y tengas que ir a urgencias (Verbatim 322).*

La garantía del acceso a la salud y educación es una acción clara desde el enfoque intercultural en términos de igualdad de derechos. Esta acción es una aportación definitiva a la definición de Navarra como sociedad inclusiva.

Con relación al derecho a la educación hay múltiples alusiones a la acción institucional orientada a su garantía. Especialmente, se detalla esta acción en el informe de evaluación del PISPIN (Plan Para la Integración Social de la Población Inmigrante) de 2009. En este documento, se detalla cómo se ha ido abordando, y se podrían destacar acciones como:

> *Programa de Acogida para el Alumnado Inmigrante (PAAI), que facilita la elaboración de un Plan de Acogida en cada centro y un Plan de Atención a la Diversidad del Centro (Laparra et al., 2009, p.287).*

Para concretar tanto el programa como el plan, se elaboran documentos, como la Guía Informativa, protocolos de evaluación, comisiones locales de evaluación, programas de apoyo a los centros, programa de inmersión lingüística de español.

3. Generación y existencia de espacios de participación ciudadana

Otro elemento a destacar es la iniciativa institucional en la **creación de espacios y el establecimiento de relaciones** con ciudadanía y agentes sociales:

> *Yo he participado en los **foros de participación ciudadana** y fue un espacio en el que el asociacionismo pudimos ponernos caras. El esfuerzo que se ha hecho desde allí y actualmente desde la Dirección de Políticas Migratorias, me parece muy positivo porque suma a la convivencia (Verbatim 24).*

Además de conocerse y establecer relaciones, se establecen condiciones para la co-creación y desarrollo de políticas públicas. La existencia de espacios de participación institucionales es un elemento de gobernanza de lo público novedoso y un recurso valioso. Es sumamente útil para afrontar el reto de generación de alianzas, acordar bases compartidas y coordinar acciones en pro de la convivencia.

4. Atención a la diversidad desde el rol común de vecina o vecino desde los Servicios Sociales

El proceso de diversificación es incorporado en las iniciativas de participación ciudadana de **la propia administración pública como recurso** técnico. A modo de ejemplo, podemos referenciar a los Servicios Sociales, cuyo aporte es recogido en diferentes aportaciones como la que se destaca a continuación:

> *En Burlada, desde **Servicios Sociales**, en la página pusimos un vídeo explicativo, lo hacíamos desde la participación ciudadana, las iniciativas queremos que salgan de la propia gente migrante y no migrante. No solo desde arriba, sino horizontal y que participen. Se plantea como para vecinos de Burlada, no para personas migrantes. Es importante la diferencia. (Verbatim 391).*

La atención a la diversidad desde la relación de vecina o vecino es una aplicación del énfasis intercultural relevante puesto que implica una iniciativa de acción en positivo.

Esta acción implica, además, una concepción de ciudadanía desde el enfoque de derechos, esto es, activa y responsable en la construcción de lo común. Esta concepción es básica para poder articular verdaderas acciones inclusivas porque entiende a la población como agentes locales activos.

En el caso de Servicios Sociales es especialmente relevante, puesto que la Comunidad Foral de Navarra cuenta con este activo público de gran valor de cercanía para abordar el acceso a los Derechos Sociales de toda la población de manera local y descentralizada (Índice DEC, 2018, p. 167). Junto con el País Vasco, Navarra tiene el mejor desarrollo de los Servicios Sociales del Estado.

La conexión y aporte de los Servicios Sociales y sus retos quedan patentes en los datos extraídos:

> *El Sistema de Servicios Sociales está articulado en 44 zonas básicas agrupadas a su vez en 6 áreas de Servicios Sociales. La red de Atención Primaria está integrada, a nivel de zona básica, por 56 Servicios Sociales de Base o Unidades de Barrio (en el caso del municipio de Pamplona) de responsabilidad de las entidades locales, extendida por todo el territorio. La mayoría de los SSB se prestan de forma mancomunada, mediante la agrupación de varios municipios. En el caso de Pamplona el Servicio está descentralizado en 13 UUBB. (Gobierno de Navarra, 2021 c, p.1).*

> *Objetivos incluidos en los planes de actuaciones de Estella-Lizarra y Viana "OB 1. Adaptación de los servicios sociales a las realidades de los procesos migratorios". (Equala, 2020 a y c, p.17).*

La primera referencia es de un mapeo de necesidades de enseñanza-aprendizaje de castellano o euskera. La segunda, de los objetivos incluidos en los planes de actuaciones de Estella-Lizarra y Viana.

Si no la respuesta, sin duda puede ser un recurso valioso para abordar un dilema que, en principio, no parece tener respuesta en el marco común europeo:

> *Cómo encontrar, en un contexto de crisis económica, el equilibrio entre la inclusión de inmigrantes y refugiados, y la atención a la población autóctona en situación de vulnerabilidad (Goñi et al., 2016, p.5).*

3.1.3. En la Acción Social

El análisis documental realizado, así como la rica participación del tercer sector en el desarrollo del proceso participativo de este Diagnóstico, pone de manifiesto la importancia fundamental de la existencia de un tejido social organizado y con una gran capacidad de responder a los retos que supone la diversificación sociocultural de la sociedad navarra. Tal y como se indica en el apartado 2.4 "Servicios dependientes de entidades sociales y ciudadanas" se han identificado 179 iniciativas, asociaciones ciudadanas y de personas migrantes, y 51 entidades sociales. Esta enorme presencia de redes compuestas por múltiples organizaciones, es un activo fundamental para la mejora y desarrollo de la Convivencia Intercultural en los territorios locales.

La gran relevancia del papel de las entidades sociales en su trabajo a pie de terreno, en los barrios, y con colectivos específicos, queda de manifiesto en los testimonios y expresiones de participantes de las propias entidades.

Al igual que hicimos en el apartado anterior, hemos agrupados en **tres los aspectos significativos** destacados en el diagnóstico de las entidades sociales:

1. Actuaciones procesuales y de enorme calado.
2. Relaciones estratégicas con la comunidad educativa.
3. Conciencia de la necesidad de generar interacción.

El detalle de las mismas se recoge a continuación.

1. Actuaciones procesuales y de enorme calado

Algunas de estas actuaciones pueden ser **continuadas e ir tejiendo** relaciones con grupos o **híper especializadas** en una situación concreta, lo que apunta la capacidad de las entidades de desarrollar una sensibilidad capaz de abordar situaciones en clave interseccional, como puede ser el ejemplo de un trabajo con mujeres o abordar la realidad de mujeres en situación de trata:

> *Con las propias **mujeres,** primero hubo clases de castellano, luego hubo un grupo de mujeres conversadoras, dos mujeres hablan árabe, dos hablan castellano y dos mujeres autóctonas. Empiezan con hablar del colegio y luego comparten sus problemas como mujeres. (Verbatim 358).*
>
> *Tenemos experiencia **contra la trata**. El hecho de ser mujer en todas las partes del mundo tiene connotaciones y, si se añade el factor de la inmigración, aquí se puede observar mucha discriminación en el día a día. (Verbatim 233).*

Por otra parte, se identifica una conexión entre la acción social y la integración en la política pública de la perspectiva de género:

> *El punto de inflexión fue que el género se convirtiera en un eje del PAAIIN en 2005. El apartado que funciona desde ese año es "Apoyo a programas integrales dirigidos a mujeres inmigrantes que incluyen elementos como: educación de adultos, formación profesional, habilidades sociales, inserción laboral y educación para la salud". (Laparra et al., 2009, p.411).*

Se llevaron a cabo diferentes acciones en 2005, 2006 y 2007 (Laparra et al., 2009, p.47).

2. Relaciones estratégicas con la comunidad educativa

También se desarrollan intervenciones con la población donde se establecen relaciones con la comunidad educativa y en la formación, como en el "Programa de Iniciación Profesional" para mayores de 16 años, u otras acciones:

> *En este sentido, por lo que conozco, la labor del SEI (Servicio Socioeducativo Intercultural de Navarra) es una muy buena labor en este sentido y* **la relación que ha establecido con centros educativos**. *Concretamente, estableció con el colegio que tiene cerca un proyecto que dio como resultado un vídeo que me pareció*

> *un muy buen trabajo. Por otro lado, creo que facilita la convivencia a través de actividades que estén relacionadas con la naturaleza y que supongan retos. Por último, un centro donde conviven distintas culturas y donde nadie se ha dado cuenta de dónde es quién, pero que entre todos aportan la naturalidad de la diversidad. (Verbatim 213).*
>
> *Se han detectado recientemente nuevas situaciones derivadas de la llegada de jóvenes con 16 o más años sin haber estado previamente escolarizados en el sistema educativo español. Este hecho está teniendo repercusiones en aquellos centros en los que se imparte el Programa de Iniciación Profesional "Adaptada" ("P.I.P.A."), en la práctica totalidad son entidades sin ánimo de lucro en Pamplona y su Comarca, Tudela y Puente la Reina. (Laparra et al., 2009, p. 296).*

3. Conciencia de que existe la necesidad de generar interacción

Esta amplitud y diversidad es un **claro, continuo y rotundo aporte** a procesos de inclusión y una forma colectiva de enfrentar dinámicas o inercias que ponen en riesgo la convivencia intercultural.

También se apunta el reto de que la interacción y convivencia **desborda el marco** de las entidades

> *Decir que existen entidades que están trabajando para conseguir esta convivencia como SEI (Servicio Socioeducativo Intercultural de Navarra), donde ayudan a las niñas y niños, además de adolescentes. Existen otras entidades como Acción Contra la Trata, Médicos del Mundo, etc. Sin embargo,* ***fuera de estos espacios*** *en el día a día no existe interacción. (Verbatim 222).*

Es una constatación diagnóstica que la inclusión, y buena parte de las relaciones de convivencia, se da fundamentalmente en el sector implicado de la sociedad civil y personas cercanas o afines, mientras que la coexistencia es el modo predominante en la población Navarra.

3.2. Dinámicas ligadas a exclusión y hostilidad

En este epígrafe el diagnóstico pone el acento en aquellas situaciones y procesos que se están dando y que provocan, o pueden provocar, derivas de riesgo, exclusión, o falta de una gestión adecuada de la diversidad cultural, constituyendo una amenaza de rupturas o brechas en la sociedad navarra.

Destacaremos toda una serie de dinámicas que son identificadas desde los modos de sociabilidad reflejados en el marco conceptual establecido y que hacen referencia, por una parte a relaciones de hostilidad y, por otra parte, la existencia de grados altos de mera coexistencia o respeto pasivo, lo que provoca la aparición de elementos que retroalimentan itinerarios de riesgo.

La hostilidad entendida como la existencia, afloramiento y estallido de acciones, acontecimientos e iniciativas agresivas o explícitas de rechazo, aporta indicadores claros de estar en una dinámica de exclusión o de riesgo de ella. El conflicto aparece igual que lo hace en situaciones como la convivencia, pero no tiene regulación pacífica, al contrario, contiene amenazas, se centra en escalar desde la confrontación, llevando en muchas ocasiones a una violencia explícita, que puede ser estructural, simbólica o directa.

Por otro lado, un alto grado de Coexistencia, provoca la generación de una situación de agresión contenida, una falta de asertividad y de relación, así como el establecimiento de estereotipos y prejuicios que impiden caminar hacia la inclusión y la participación entre iguales, marcando unas relaciones cargadas de toxicidad que contribuyen a avanzar por un camino claro de riesgo de exclusión.

Partiendo de todo ello, las situaciones detectadas que contienen elementos que derivan o pueden hacerlo en itinerarios de riesgo de exclusión son clasificadas siguiendo la misma lógica que el apartado anterior en tres tipologías: Acción Ciudadana, Acción Institucional y Acción Social. De esta manera, las tipologías son ordenadas redefinidas de la siguiente forma:

- **Relaciones sociales (de hecho y en la vida cotidiana)**. En este espacio se expresan los retos existentes en las relaciones sociales, situaciones de conflictividad simbólica o directa, hostilidad presente o elementos que están produciendo fracturas o barreras de comunicación entre la navarra diversa.

- **Acción institucional (y políticas públicas)**. En ella destacamos las situaciones, elementos, obstáculos o retos que se han identificado en el ámbito de las instituciones públicas el camino hacia la inclusión plena, el desarrollo intercultural de la sociedad navarra y la mejora de la convivencia.

- **Acción Social (e intervención social)**. Aquí identificamos circunstancias, carencias o dificultades que se detectan en la amplia red existente de recursos relacionados de forma directa o indirecta con la gestión de la diversidad cultural, la inclusión o directamente la promoción de la convivencia.

Tabla resumen 2. Dinámicas ligadas a la exclusión y hostilidad

Relaciones sociales	Obstáculos	- Escasez de interacción positiva. - Manifestaciones de conflictividad latente. - Hostilidad.
Acción institucional	Necesidades	- Monitoreo étnico de la diversidad. - Balance 2007-2021. Seis necesidades a abordar en la gestión de la diversidad - Cuestionamiento a los derechos.
	Retos	- Adecuación transversal: empleo, vivienda y educación. - Situaciones y procesos locales. - Elementos de inadecuación. - Trabas a la gestión eficaz.
Acción social	Obstáculos	- Coordinación, colaboración y cooperación. - Acciones en zonas específicas. - Trabajo con minorías. - Formación continua.

3.2.1. En las relaciones sociales y la acción ciudadana

En las relaciones sociales existentes en Navarra, y concretamente en las relaciones interculturales, hay un claro predominio de las que son pacíficas y positivas. Ahora bien, hay un amplio e histórico abanico de retos de cara a potenciar una mayor interacción, superar determinados prejuicios, eliminar actitudes negativas, etc.

Un ejemplo de narración se encuentra en el imaginario local captado en un diagnóstico de convivencia:

> *Existe una **creencia entre la población autóctona** de que la población inmigrante marroquí abusa de las ayudas sociales. Más allá de que las cifras objetivas corroboren esta teoría o no, esta tiene un efecto de rechazo enorme hacia las formas de vivir de la población inmigrante. La crisis de la COVID 19 está recrudeciendo este discurso.*
>
> *Se detecta la **visión social muy generalizada** sobre el hecho de que la intensificación de población inmigrante no está aportando mucho a la estructura productiva de la zona, pues no se están cubriendo los puestos de trabajo en el campo. Aunque hay inmigrantes trabajando en la agricultura, cada vez hay más rechazo hacia los mismos por parte de los empresarios. El poco trabajo que se ofrece en Fitero no se cubre, hecho relevante.*
>
> *Uno de los aspectos negativos que mayor rechazo provoca es la desigualdad radical de la mujer inmigrante marroquí. Su desconocimiento del idioma y su sumisión al hombre son aspectos repetidos una y otra vez.*
>
> *Se destaca, que en los últimos años con la intensificación de la inmigración se detecta una importante falta de civismo y de cumplimiento de normas comunitarias. Se detectan zonas con suciedad y deterioradas que generan enorme malestar. Se señala que se están creando "guetos" y que el Casco Viejo ha dejado de tener el valor que tenía.*
>
> *Lo más preocupante es que se detecta como **existe poca empatía hacia el otro, tanto en la población autóctona como en la población inmigrante**. Son dos sociedades que utilizan el mismo pueblo sin compartir un proyecto común del mismo. El problema radica en el hecho de que el futuro del pueblo pasa por una población mejor, más formada, menos pobre, con más oportunidades. Sin ese desarrollo Fitero está condenado a un*

> *futuro poco próspero y la convivencia cada vez estará más lejos. (Espinosa Ochoa et al., borrador 2021, p. p.107).*

Este discurso del imaginario local está uniendo aspectos que pueden estar distantes y focalizando en acciones concretas, o descontextualizando datos en términos objetivos, pero la carga emocional que representa, incluye o construye, es real y precisa ser abordada en términos de gestión de la diversidad.

El proceso iniciado para la elaboración de la nueva Estrategia de Convivencia Intercultural está aportando una rica información sobre elementos absolutamente claves que son precisos superar. La diversificación sociocultural de la sociedad navarra es una realidad imparable, y responde a un mecanismo que va a tender tanto al crecimiento como a su complejización, no obstante, tiene ciclos de mayor intensidad que se alternan con otros de estancamiento. A continuación, se detectan de forma destacada los siguientes puntos:

1. Escasez de interacción positiva entre las personas de orígenes culturales diversos.
2. Manifestaciones que indican la existencia de conflictividad latente.
3. Hostilidad ante determinados colectivos, en ámbitos y prácticas de exclusión activa.

1. Escasez de interacción positiva entre las personas de orígenes culturales diversos

En el estudio diagnóstico se constata la coexistencia con **interacciones atenuadas o segregadas. Estas son un factor de riesgo** ante la presencia de tensiones o manifestaciones de hostilidad. Por ello, la escasez de relaciones es tanto un riesgo como un indicador de dinámicas de exclusión.

Las relaciones se caracterizan por:

1. Presencia de relación entre grupos de población homogénea.
2. Ausencia de población diversa en atención a la diversificación existente.
3. La diversidad lingüística y el aprendizaje del español o el euskera pueden tomarse como referencia del estado actual del proceso de inclusión o exclusión social. Esto, por una parte, condiciona el acceso a formación y, por otra, depende, a su vez de la existencia de una inmersión lingüística o de las posibilidades de conciliación para el aprendizaje del idioma.

4. La construcción de la identidad de la juventud diversa.

A continuación de desarrollan estos cuatro elementos tomando como referencia fragmentos significativos de los coloquios o extractos del análisis documental:

1. La identificación general es de coexistencia entre población diversa y de convivencia interna en los grupos de población:

> *Por aportar respecto a lo que hablábamos del día a día. Por ejemplo, yo vivo en un edificio grande y viven personas de diferentes países, de diferentes colores etc. Justo debajo del edificio* ***han abierto una tienda marroquí de ropa, pero veo que los clientes son también del mismo país****, no es que no entre nadie de otro país, pero si se ve que sus clientes son del mismo lugar. A diferencia de la tienda marroquí, hay una tienda china que también acaba de abrir y en esa tienda entra todo el mundo, no sé si ven la diferencia, pero lo podíamos trasladar al tema del día a día. (Verbatim 555).*
>
> *Entramos dentro de los cauces que la sociedad nos da, pero* ***el cauce que casi siempre se queda fuera es el de las relaciones sociales****, nos relacionamos en torno al barrio, el vecindario, el entorno laboral y escolar. Si nos relacionamos así, no pidamos a los extranjeros que lo hagan de otro modo, que para ellos es una carrera de saltos. (Verbatim 816).*
>
> *Yo soy de un pueblo vasco y aquí sucedió lo mismo con la* ***migración que venía de Extremadura****. Siguen estigmatizados y han pasado muchos años. Siguen siendo "los extremeños". Si ya con los de aquí somos así, pues es difícil saber cuándo se irá ese estigma. Es triste que no seamos capaces de tratarles como personas. (Verbatim 459).*
>
> *Yo veo más problemas de* ***endofobia.*** *En Navarra existe una diversidad propia, que es previa a la llegada de personas de fuera de nuestro país. Esta diversidad interna, muchas veces, genera más situaciones de confrontación y de conflicto que las que pueden surgir por el tema intercultural. (Verbatim 678).*

La existencia de relaciones entre población homogénea puede darse en la coexistencia pacífica, si bien puede devenir en segregación cuando en los diferentes espacios sociales de interacción todas o la mayor parte de las interacciones tienen esta característica.

2. La ausencia de proporción en la población atendiendo a la diversificación existente:

> *Como periodista en el día a día, no hay diversidad cultural, al menos lo que yo vivo… Cuando vayas a recopilar información al parlamento, ruedas de prensa… **no hay diversidad entre los profesionales**. Como sucedió con la representación de las mujeres, en Navarra hasta que no hubo una consejera mujer o una presidenta o alcaldesa mujer, se ha incorporada a la mujer a toda nuestra programación. Yo creo que, con la diversidad igual, cuando tengamos un consejo con diversidad cultural, vendrán a la radio, participarán en las tertulias, harán ruedas de prensa, y nosotros como reflejo que somos de la sociedad pues también lo incorporaremos, pero hoy por hoy en los medios de comunicación rotundamente no, otra cosa es en el día a día. (Verbatim 530).*

Una sociedad diversificada en la que haya ausencia de diversidad en los espacios sociales, como son los profesionales o públicos puede indicar o reforzar procesos de exclusión. Esto parece apreciarse, además, en diversidades históricas, como es la población gitana Navarra:

> *A efectos administrativos, la población gitana está integrada, vive y ha vivido aquí siempre. Se hizo un plan de integración con el Gobierno de Navarra, pero más allá de eso desconozco si hay otras iniciativas al respecto, para **dar un paso más en la integración** de este colectivo. (Verbatim 723).*

3. La diversidad lingüística y el aprendizaje del idioma (español o euskera) pueden tomarse como referencia del estado actual del proceso de inclusión o exclusión:

El aprendizaje del español o euskera es, además de un instrumento, un resultado de los procesos sociales:

> *La enseñanza-aprendizaje del castellano (o euskera) debe concebirse como una herramienta para **trabajar de forma transversal** la inclusión social, así como los procesos de integración y participación comunitaria y no un mero aprendizaje de la lengua. (Gobierno de Navarra, 2021 c, p.9).*

En este sentido, la inmersión lingüística depende del contexto social donde se habla el idioma:

> *Se resalta el problema que representa para la integración y el rendimiento académico del alumnado extranjero escolarizado en el modelo en euskera sin que sea esa lengua la habitual fuera del ámbito escolar. Se trata de una dificultad añadida a superar en esos casos. (Gobierno de Navarra, 2021 c, p.9).*

Limitación de acceso a formación por el idioma:

> *Una de las consecuencias directas que acarrea este déficit estructural es que nos encontramos con personas jóvenes que no pueden acceder a la formación, por ejemplo, del Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare porque carecen de los mínimos conocimientos del castellano como lengua vehicular. (Gobierno de Navarra, 2021 c, p.10).*

El idioma en un contexto de diversificación está atravesado e influye, a su vez en otros procesos donde confluyen factores situacionales y personales, como la conciliación y el aprendizaje de idiomas:

> *Cuando tienen niños **no pueden ir** a clase de idiomas ya que necesitan apoyo en la conciliación. Además, **las clases se saturan** y no hay recursos para todos. (Verbatim 427).*
>
> *El **horario de tarde restringe** las posibilidades reales de participación de las mujeres con menores a cargo. (Gobierno de Navarra, 2021 c, p.9).*
>
> *La participación de las mujeres es complicada por necesidades de conciliar. Alternativa: crear una red de centros de aprendizaje (en barrios y pueblos) que funcionen como lugares de encuentro y convivencia. Necesidad de contar con **recursos de conciliación** (guarderías) para apoyar y asegurar la formación. (Gobierno de Navarra, 2021 c, p.9).*

Situaciones personales y colectivas limitan el acceso al aprendizaje del idioma y, por extensión, a las relaciones.

4. Los jóvenes nacidos o que han desarrollado una parte importante de su vida en Navarra pueden sentirse extranjeros en el país de origen familiar, pero tampoco son considerados población local:

> *Tenemos más de **dos generaciones** que ya viven aquí y estamos empezando a hablar de acogida y convivencia, tenemos que tener*

en cuenta de que algo estamos haciendo mal. Se trata como si fuera la primera vez, pero no lo es. (Verbatim 334).

*Tengo dos hijos y si nos quedamos en España, **me gustaría que no se sintieran excluidos**, ni por su procedencia, raza, religión, cultura, etcétera. (Verbatim 77).*

*La interculturalidad es el cambio del futuro y para llegar a este paso es necesario que los gobiernos hagan ese esfuerzo por **preparar a las generaciones venideras**. En Francia ha pasado esto, jóvenes que se sienten perdidos, que no pertenecen a ningún país, si seguimos dejando las cosas así llegaremos a un punto de no regreso. Al final el mundo es un pequeño pueblo y cualquier crisis en un país va a afectar a todo el mundo, si nos acompañamos podremos cambiar esto, no se trata de echar la culpa a nadie, se trata de compartir espacios y conocer otras culturas. (Verbatim 95).*

La construcción de la identidad parte tanto de las referencias culturales como de la identificación que se construye por la pertenencia a un grupo y a una sociedad.

2. Manifestaciones que indican la existencia de conflictividad latente

La conflictividad latente que potencia lógicas de exclusión se deduce de diferentes manifestaciones que se dan en momentos o aspectos específicos. En la Audición a través de estos momentos o aspectos se va trazando esta tensión o conflictividad latente.

Se aprecian **tres tipos de manifestaciones**: el salto entre los valores y las prácticas, la existencia de construcciones culturales y de sentido que implican prejuicios y comportamientos de evitación, y el rechazo al propio proceso de diversificación o a aspectos de carácter ideológico.

1. **Se aprecia en el salto o decalaje entre los valores y las prácticas**, es decir, entre lo que la gente dice y lo que hace. Esto indica la presencia de ambivalencia cuando se está a favor de los derechos humanos de toda la población y, sin embargo:

   - Se matricula a los/as niños/as en colegios atendiendo a que haya menor presencia de migrantes.

   - En crisis de empleo se plantea que los de fuera ocupan los trabajos.

- Hay problemas de aceptación con los Menores Extranjeros No Acompañados.

Algunos extractos de los coloquios especialmente significativos que apuntan estas situaciones se anotan a continuación:

- Salto entre los valores y las prácticas en la escolarización:

Yo lo veo como con el machismo. En el machismo hay una serie de micromachismos que los tenemos asumidos e interiorizados, nadie es machista, pero siguen estando ahí esos comportamientos. Entonces alguien que no se considera racista, alguien que está totalmente a favor de los derechos humanos, pero he llegado a oír comentarios donde se dice que no matriculan a sus hijos en un colegio porque hay muchos migrantes… Entonces hay un problema de raíz, de educación,… Tenemos categorizados una serie de colegios donde van ciertos colectivos… Aunque hemos avanzado mucho, los tenemos todos, yo me incluyo, donde en momentos dados tenemos comportamientos que se mantienen y que no deberían estar, si hemos avanzado. (Verbatim 567).

- En situación de crisis, ante la movilidad social de población migrante:

Antes de la crisis, la convivencia y la acogida era positiva, no había racismo porque no hay extranjeros ni emigrantes al no haber una población significativa. Después de la crisis, el problema pasa a ser los de fuera, pasan a ocupar los trabajos las personas de fuera. Esto fue un punto interesante para identificar si era racismo, xenofobia o aplicar el término adecuado. (Verbatim 330).

- Con los Menores Extranjeros No Acompañados:

Se habla de crear nuevos centros de acogida para estos chavales, queremos recibir en un inicio y luego se le pone todo el mundo en contra y nadie quiere. Doble discurso. (Verbatim 243).

Con el aumento de llegada de menores, se habilitan espacios de vivienda y hay problemas de aceptación. (Verbatim 397).

2. Se identifican construcciones culturales o de sentido que pueden desplazar la ambivalencia hacia prejuicios o fomentar comportamientos de evitación, como puede ser:

- Prejuicios ante determinadas manifestaciones culturales o religiosas.

- Recelos ante la llegada de nueva población migrante.

- Señalar o responsabilizar a determinados grupos como responsables de problemas sociales.

- Segregación residencial o educativa de población por origen por el condicionamiento en el acceso a la vivienda y el empleo

Algunos fragmentos discursivos que ilustran esta segunda manifestación se pueden leer a continuación:

- Prejuicios por símbolos o manifestaciones públicas culturales o religiosas:

  Hay muchos clichés, como ocurre con el velo que llevan las mujeres, siendo en muchos países algo falso incluso. (Verbatim 194).

  El reto está en buscar un equilibrio y respeto por los orígenes y el mantenimiento de la cultura de la que se viene con respecto a la de Navarra. A veces se intenta que la asimilación por parte de los de fuera sea total y se integren absolutamente, teniéndose que encontrar el equilibrio entre esas dos vertientes. Soy hija de inmigrantes, concretamente de segunda generación, y en ese sentido se ha ido un poco hacia atrás. (Verbatim 190).

- Ante la llegada de nuevas personas:

  Hay que tener en cuenta la convivencia diaria, desde los recelos existentes cuando una persona nueva se integra en una vecindad hasta el alquiler de viviendas. (Verbatim 181).

- Señalar a determinados grupos como causantes de problemas sociales:

  *Al inicio de la pandemia se señaló a las **personas gitanas** como contagiadores. (Verbatim 303).*

- Donde hay procesos de intensificación y concentración de flujo migratorio y diversidad y limitación en el acceso a la vivienda el empleo y los centros educativos:

  En general, en la Ribera de Navarra y pueblos más pequeños, en cualquier situación de crisis, el foco se pone en la inmigración. El 10-25% de la población vive en pueblos muy pequeños en la zona más al sur de Navarra, Tudela es la capital. Se basa la economía en la agricultura. La población es de diversos orígenes, con la

procedente de Marruecos sobre todo el choque cultural es más fuerte, mayor grado de hostilidad. (Verbatim 296).

En algunas zonas hay rechazo a personas migrantes o migrantes con determinadas características, según el color de piel o el país de origen como en algunas localidades de la Ribera donde hay mucha población magrebí hay rechazo a las personas de este origen en concreto, o hay zonas que se ha tenido mala experiencia con personas de una región concreta y ya se pone una etiqueta a todas las personas de este origen y esto crea conflictos, en los pueblos pequeños más, se crean bulos que dan situaciones de discriminación o de rechazo. (Verbatim 773).

El tema de las inmobiliarias, tanto por origen como por razas, vete a buscar un piso ahora, verás que hay racismo, están vetados todos los grupos. Además de si eres gitano o extranjero con acento. (Verbatim 367).

El índice más alto de desempleo se une a un índice alto de población de Marruecos y Argelia, hay un conflicto latente a abordar. (Verbatim 265).

Un problema muy grande es la hostilidad más sutil, la indiferencia, el no te saludo, no hay una relación, el reto de la convivencia es grande. Debería haber clases con grupos más permeables. En la hostilidad sutil anclada en la coexistencia que hacen daño. (Verbatim 396).

3. Se apunta rechazo a la realidad de diversificación y los efectos que pueda generar y a aspectos de carácter ideológico.

   - Al propio **proceso de diversificación**:

Disputas, diferencias, segregación, racismo y agresión existe en todos los niveles de la vida; en las familias, entre amigos, en las peñas, en las pandillas, entre los vecinos, entre trabajadores, en los partidos políticos, sindicatos… No es una cuestión de extranjeros o no. Yo creo que es una cosa que llevamos los seres humanos; lo que pasa es que, en estos momentos, en Navarra y en el Estado español, con el neoliberalismo, con las causas que hacen que la gente migre (guerra, pobreza…) y con la existencia de empresas europeas que explotan los recursos naturales, nos estamos dando cuenta que llegará un momento en el que seremos más extranjeros que nativos. (Verbatim 614).

> *En las poblaciones pequeñas hay hostilidad, me ha pasado ir a tomar un café con unos magrebíes y cobrarme a mí un precio y a ellos otro. Por el otro lado ocurre lo mismo, los magrebíes que viven en algunos pueblos no tienen la más mínima intención de integrarse, por ejemplo, las leyes de igualdad no les gustan y no las cumplen. (Verbatim 794).*

- Por cuestiones ideológicas:

> *Aquí existe un recelo por temas y preferencias ideológicas que desembocan en miedo irracional. (Verbatim 176).*

Un dato extraído de la revisión documental, y que no ha sido expresado en la Audición es cómo ubicar la **manifestación religiosa**:

> *Parece haber síntomas de que el tiempo de **las religiones está llegando a su fin**. Cada vez más se comprende que eran solo "mapas" que intentaban apuntar hacia aquel "territorio" que constituye lo que realmente somos, nuestra dimensión profunda. (Gobierno de Navarra, 2021 b, p. 36).*
>
> *Por ello, y con el fin de generar herramientas y recursos útiles para fomentar una cultura de empatía y superación de miedos y estereotipos ante las diferencias religiosas, culturales o de cualquier otro tipo. Potenciar la participación de las confesiones religiosas, así como de las entidades sociales que trabajan por la convivencia interreligiosa e intercultural mediante la creación de consejos interreligiosos con carácter consultivo y propositivo, y actuará como espacio de análisis de problemas y formulación de propuestas consensuadas. (Gobierno de Navarra, 2021 b, p.166).*

Estas dos aportaciones parecen mostrar la visión de encuadres marcadamente diferenciados, máxime cuando Marruecos es el país de origen mayoritario y representa 15% de la población nacida en el extranjero según las estadísticas de 2020 (ver Tabla 4).

3. Hostilidad en colectivos, ámbitos y prácticas de exclusión activa

La hostilidad es exclusión activa. El estudio diagnóstico identifica hostilidad que no está siendo abordada en ámbitos, colectivos y situaciones concretas. Esto difiere de una situación de convivencia donde se aborda: a) con agentes específicos, tanto profesionales como voluntarios o vecinales, y b) en los ámbitos o colectivos donde se identifica con una propuesta constante de gestión de la hostilidad. Concretamente, se identifica:

- Hostilidad hacia tres colectivos: la población gitano rumana, los Menores Extranjeros No Acompañados, y la población de origen magrebí.
- Hostilidad en recursos públicos, como salud o educación. En este ámbito se dan discursos, casos de acoso escolar hacia estudiantes por el hecho de ser migrantes, y también tensiones entre las familias y el sistema con relación a la educación.
- Exclusión activa en determinados discursos, tanto generales como de responsables públicos o medios de comunicación; en la existencia de anuncios de alquiler de vivienda que expresamente, indica “abstenerse migrantes”.

A continuación, se extraen fragmentos significativos de los coloquios o extractos del análisis documental sobre estos aspectos.

1. Con población gitano rumana:

> *Nosotros hemos percibido cierta hostilidad en el caso de las relaciones con la comunidad gitana rumana. Situaciones con la policía, con vecinos y vecinas, con manifestaciones de rechazo a las personas de esta comunidad y en muchos casos a niños y niñas. Ese trato y la hostilidad lo viven los niños desde muy pequeños. (Verbatim 127).*
>
> *Hay un fenómeno relativamente reciente, concretamente en La Milagrosa con población rumana gitana que es una llegada de un sector de alta exclusión, se oyen cosas como que las niñas a determinada edad desaparecen, hay temas de escolarización, de conflictos en los barrios, de robos y en Navarra no estábamos acostumbrados, porque las personas gitanas que conocemos están más asentadas. (Verbatim 701).*

2. En actitudes con Menores Extranjeros No Acompañados:

   Cuando vinieron menores sin familiares de referencia hubo cierta hostilidad de la sociedad, también algún problema en un centro de acogida y como siempre se estigmatiza de una manera muy fácil por falta de conocimiento. (Verbatim 711).

   Tema MENAS, sobre todo grupo de chavales magrebíes con chavales de Pamplona, se les pone el dedo encima. (Verbatim 245).

3. En recursos públicos como salud o educación:

   Las escuelas y centros de salud son recursos intermedios que nos ayudan a vernos y entendernos. Encuentro mucha gente que con la COVID se ha encerrado más y ahora habla con mayor racismo que antes. Migrantes que al llamar para una oferta de empleo o una vivienda dicen que ahora sienten el racismo al escuchar su voz y hace unos años no. (Verbatim 431).

4. Discursos en los centros educativos:

   En educación secundaria se oyen discursos xenófobos, probablemente de sus propias familias, no sale de ellos. No salen más a la luz por la vergüenza de decirlo, pero hay cero convivencia. (Verbatim 294).

5. Casos de acoso escolar hacia estudiantes migrantes:

   También hemos visto algunos centros educativos que tienen casos de bullying hacia personas migrantes, aunque por otro lado hay mucha gente que te ayuda. (Verbatim 75).

   Para la Asociación de Directores de Institutos-ADI, "está asumido que, aunque en los centros educativos han existido siempre comportamientos antisociales y problemas de conducta, en los últimos tiempos se dan con más frecuencia" por lo que se ha hecho "necesario regular los modos y criterios de actuación ante los problemas de convivencia escolar de forma que se facilite la respuesta rápida y se contemplen medidas de prevención y diferentes procedimientos de actuación en la resolución de conflictos". (Laparra et al., 2009, p.341).

El aspecto de hostilidad lo hemos experimentado en el SEI, sobre todo en el acompañamiento a menores no acompañados y a menores recién llegados de 16-17 años que se quedan fuera del sistema educativo. Además, el hecho de no registrar a los inmigrantes lo considero como un acto de hostilidad. En relación a los MENAS, me refiero a cómo se les ha tratado en los medios de comunicación, a modo de ejemplo. Además, detectamos la puesta en guardia de muchas poblaciones locales ante la llegada de MENAS. (Verbatim 165).

6. Entre las familias y el sistema educativo con relación a la educación:

En principio, el sistema educativo y lo que se considera el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, creo que se podría casi llamar maltrato institucional. (Verbatim 208).

Yo no me imagino a una chica de cultura europea casándose a los 16 años, eso en cambio lo estamos viendo en otras culturas, entonces yo no creo que tengamos que cambiar radicalmente, pero hay aspectos que socialmente nos cuesta admitir, llevamos muchísimos años luchando por una igualdad de derechos y en cambio hay culturas que no solo no van a luchar, es que ni están de acuerdo con esto, hay aspectos culturales que marcan muchísimo. (Verbatim 747).

7. En discursos:

En el discurso que tenemos, en las maneras de hablar, las personas éramos más precavidas o políticamente correctas, al explicitar determinadas cuestiones, la gente se cortaba algo más, ahora me parece que el discurso está más extendido. No voy a decir esto porque quizás suena racista. Ahora la gente suelta la opinión y eso va calando cada vez más. Algunas personas en la esfera política legitiman estos discursos, porque si lo ha dicho el concejal de mi pueblo, ¿por qué no lo voy a decir yo? (Verbatim 329).

8. Discursos en los medios de comunicación:

En relación con la hostilidad tienen mucho que ver los medios de comunicación y sus titulares tildando como asesinos, problemas con menores migrantes, violaciones… Además, cuando se pierde empleo hay que culpabilizar a alguien y eso crea hostilidad. En

> *algunos casos los medios están más concienciados pero esos titulares no hacen ningún bien. (Verbatim 422).*

9. En anuncios se excluye expresamente a población migrante:

> *Identificamos mucha dificultad en el tema de la vivienda, hay escasez, pero identificamos de la dificultad para acceder a una vivienda por origen, no por ingresos, trabajo, sino por tu origen. Incluso muchos anuncios que especifican abstenerse personas migrantes como hay otros de abstenerse personas con mascotas. (Verbatim 348).*

La presencia de discursos de odio tanto prejuiciosos como discriminatorios no sólo es confirmada, sino también su necesidad de erradicación en la medida que queda recogida como la cuarta de las diez ideas fuerza del plan de convivencia de Navarra, en gestación:

> *Se percibe que uno de los principales retos de nuestra comunidad ha de ser rebajar al máximo los niveles de odio y sus expresiones y discursos prejuiciosos y discriminatorios. (Gobierno de Navarra, 2021 a, p.7).*

En el estudio diagnóstico se identifican focos de exclusión sobre los que es necesario desarrollar una intervención de abordaje de la conflictividad latente y una gestión de la hostilidad. Esto implica un nivel de concreción respecto a una estrategia de convivencia intercultural pero que ha de estar amparado por la acción y adecuación institucional.

3.2.2. En la Acción Institucional

En la larga trayectoria de las Políticas Públicas en Navarra relacionadas con el impacto de las Migraciones Internacionales, así como en la gestión de la diversidad endógena de la comunidad, se detectan una serie de elementos fundamentales que provocan situaciones de difícil gestión en el camino hacia una sociedad cohesionada, intercultural y que vive la diversidad cultural como un patrimonio propio para su desarrollo.

Estos elementos han sido expresados tanto en el proceso de Audición, como identificados a través del análisis documental realizado, destacándose los siguientes elementos:

1. Monitoreo étnico de la composición de la administración pública con respecto a la diversificación de la sociedad.
2. Balance 2007-2021: seis necesidades que ha de abordar la acción institucional.
3. Cuestionamientos de los derechos humanos como eje clave de las políticas públicas de inclusión y convivencia.
4. Retos en la adecuación institucional de la intervención pública.
5. Trabas a la gestión eficaz.

1. Monitoreo étnico de la composición de la administración pública

Uno de los elementos del denominado monitoreo étnico es el seguimiento de la composición de los departamentos, ya sea para observar si es monocultural o pluricultural. Una de las muestras de adecuación es que tanto en la presencia en la institución como en el acceso a ella, la población migrante y etnoculturalmente diferenciada esté presente, al menos en un grado aceptable y con tendencia a reflejar lo más fiel o proporcionadamente posible la composición crecientemente diversa de la sociedad.

Si atendemos al porcentaje total (Gráfico 1) desde el año 2006 las personas nacidas en el extranjero aportan el 10% a la composición de la población navarra, ya desde el 2019 aportan el 15%. Si atendemos a la diversidad de la composición de la administración y a la participación ciudadana en espacios institucionales, ¿hay presencia de diversidad?

Según apuntan los datos de los coloquios, es muy atenuada o no perceptible:

> *Hay que empezar a ver a **personas migrantes y racializadas en puestos de la administración pública**, profesores, etc., que puedan ser referentes, es importante que los migrantes puedan ocupar cargos visibles. (Verbatim 489).*
>
> *En el **Consejo del Mayor** de Iruña no hay ninguna persona de origen extranjero; en el **Consejo de la Mujer** Municipal no hay tampoco ninguna mujer de origen extranjero; estoy apuntada en tres **Centros de Jubilados** y tampoco hay personas de origen extranjero. (Verbatim 28).*
>
> *En políticas migratorias no hay personas que puedan enseñar la realidad de la migración y hay personas migrantes que son un gran aporte porque han vivido la realidad de esa migración, se debería **contar más con ellas**. (Verbatim 81).*

Si se presta atención no solo a la presencia o ausencia en las instituciones, y a la participación o no en determinados órganos, sino también a si se está produciendo o no una adecuación normativa a las nuevas realidades de la Navarra multi e intercultural, emergen con más fuerza aún los aspectos de no inclusión de la diversidad en las instituciones. Esta ausencia de adecuación implica otras limitaciones, como la presencia de personas que hablen diferentes idiomas en la misma institución.

En contraste con el hecho de que la población diversa puede estar infra representada en la administración pública, se observa que hay determinados nichos laborales donde la ausencia de población nacional o autóctona para determinados perfiles también es total. Esto apunta una segregación en el empleo, sector que influye de manera clave en el establecimiento de relaciones o en la segregación y funcionamiento en "vidas paralelas" (o zona precaria de la mera coexistencia).

Algo similar sucede con determinadas acciones públicas que pueden estar destinadas a jóvenes, por ejemplo, pero que en los indicadores de seguimiento se limita a identificar el número de personas jóvenes beneficiarias por sexo, o por edad (Gobierno de Navarra, 2021 d, p.56), mientras que en otras sí extrae el detalle específico de alumnado gitano (Gobierno de Navarra, 2021 d, p.57). Esto apunta la necesidad de contar con indicadores tanto de la composición propia de la administración pública, como la población beneficiaria o participante. En este sentido, hay iniciativas y avances previos de referencia tanto en el ámbito europeo como foral (Goñi et al., 2016, p.10).

2. Balance 2007-2021: seis necesidades que ha de abordar la acción institucional

Si se toma como referencia la acción institucional, un hito en 2005 que señala el paso de la gestión centrada en la población inmigrada a la promoción general de la convivencia, ha sido la inclusión de la mediación intercultural. En ese momento, ¿cuál era la situación? Podemos traer a colación estos significativos párrafos del diagnóstico previo realizado en 2007 para el Programa de Mediación Lingüística, Intercultural Itinerante en Navarra, donde, ya se identifica:

> *Ámbito educativo: problemas en la **adaptación escolar**, así como dificultades en la **relación familia-centro educativo** y en la comprensión y **cumplimiento de normas** o diferentes **pautas en torno a la educación**.*
>
> *Ámbito sanitario: dificultades en la **comprensión de los protocolos** y **estructuras** sanitarias y **diferencias culturales** en torno a la salud y a la enfermedad. Se detectan también **trastornos** de ansiedad y estrés generados por el propio proceso migratorio.*
>
> *Ámbito social: dificultades por la **precariedad económica y social** y por las diferentes **estructuras familiares**. Existe **desconocimiento mutuo** de pautas culturales y **poca interacción** vecinal o comunitaria. (Obanos et al., 2012, p. 26).*

La lectura del diagnóstico realizado en 2007 apunta la necesidad de que exista una acción mediadora fundamentalmente lingüística, itinerante y con claves interculturales. Este diseño señala y enfatiza que la mediación apoya la traducción a las personas migrantes en los servicios y suministra contexto a estas sobre las normas básicas de funcionamiento y comprensión de la dinámica de la institución. También se identifica, específicamente en el área de salud, diferentes concepciones, además de la influencia del proceso migratorio como algo específico que influye en la salud. Por último, en el ámbito social se destaca la precariedad económica y social, las diferentes estructuras familiares y, finalmente, el desconocimiento mutuo y la poca interacción vecinal.

Estos mismos datos en clave de adecuación intercultural indican una mediación entre la ciudadanía diversa, por una parte, y los recursos institucionales, por otra. La mediación se configura así en clave de intervención externa entre la administración y la ciudadanía diversa, por una parte, y entre ciudadanía diversa y el resto de ciudadanía, por otra. Es decir, los recursos de salud, educación y servicios sociales son asistidos por la mediación lingüística e intercultural de manera itinerante.

En 2021 y siguiendo los datos extraídos de coloquios y documental, parece que el diagnóstico puede mantenerse y actualizarse en **seis necesidades que ha de abordar la acción institucional para la garantía de derechos y evitar dinámicas de exclusión**:

1. Necesidad de comprensión del contexto de diversificación local en el que se trabaja con ciudadanía diversa o migrante:

> *Después de años con la inmigración, todavía **los servicios sociales** no tienen ningún técnico en inmigración cuando **tienen problemas de inmigración todos los días**. Todos los días llaman, principalmente para el tema documental. (Verbatim 454).*
>
> *Hay una problemática en la primera línea de atención, que son los trabajadores sociales. Son ellos quienes reciben a esas personas que van a solicitar una ayuda. Las personas que están en esa primera línea de acogida **no tienen la formación adecuada que les permita la sensibilización** y el acercamiento a las verdaderas realidades del mundo o del tipo de migraciones que se están dando actualmente. (Verbatim 17).*
>
> *"La gente árabe hay mucha gente que le cuesta. Le cuesta mucho adaptarse porque por el idioma, a veces hay mujeres que el marido no le deja aprender el idioma, o pues hay muchas veces el pediatra me dice, viene y no sé, no entiende cómo "**no sé cómo decirles para que pongan el termómetro**". Es que muy básico esto. Lo mínimo tiene que aprender el idioma, pienso que es esto. O, por ejemplo, no sé cómo te voy a decir… la gente árabe, hay mucha gente que s… no se adapta, no es por la mujer que no quiera adaptarse, por la cultura, hay mucho muchos factores que impiden esta adaptación." (Equala, 2020 b, p.80).*
>
> *Es necesario tener en cuenta que las mediaciones solicitadas pueden estar condicionadas por la efectividad del servicio de mediación en unos ámbitos y las limitaciones en otros, o la existencia de recursos específicos que den respuesta a ámbitos concretos. No obstante, se aprecia que la necesidad de **la mediación está más relacionada con limitaciones sociales o de acceso a recursos que con elementos culturales de la población atendida**. (Gobierno de Navarra, 2020 a, p.53).*
>
> *Con todo esto, la convivencia resulta muy difícil, debido a las diferentes formas de pensar, de vivir, de expresarse. Pero sobre todo resulta muy difícil porque **la situación socioeconómica es***

> ***radicalmente diferente**, y ahí existe conflicto. (Espinosa Ochoa et al., borrador 2021, p. 105).*

Algo que parece caracterizar los procesos de exclusión es no acceder al empadronamiento, sobre todo cuando va asociado a la falta de vivienda, asunto que se tratará en detalle más adelante, pero que apunta la complejidad que configura la materialización concreta de la garantía de derechos, de este modo, algunas peticiones administrativas básicas y necesarias no son igualmente alcanzables por toda la población. Parece apuntar que, además del acceso al derecho, se anota la necesidad de adecuación institucional que pase del enfoque de necesidades al enfoque de derechos.

2. Necesidad de conciliar la intervención de casos y sus efectos en la evaluación de políticas públicas.

> *El estado de bienestar es un poco **asistencialista,** se cree que las necesidades del migrante a cubrir son la alimentación y la vivienda, pero la realidad es que hay mucho más allá. Las trabajadoras sociales no tienen claridad en las necesidades del migrante. Su desconocimiento sobre estas realidades no permite que los migrantes se desenvuelvan mejor. Hay que tener en cuenta a los migrantes, ellos son los que han pasado por ahí, y que venga un trabajador social español o un político no es lo mismo, porque hablan desde el imaginario, de lo que creen que se necesita, pero lo que realmente es, solo lo saben los migrantes. (Verbatim 652).*
>
> *Llevar a cabo un **análisis desde la perspectiva de género** en la organización de las actividades formativas relacionadas con la enseñanza-aprendizaje del castellano (o el euskera) habida cuenta de la oposición a compartir espacios en el caso de algunos nacionales (principalmente magrebís). Por tanto, en el diseño organizativo de estas actividades se han de tener en cuenta las claves culturales de las personas migradas. (Gobierno de Navarra, 2021 c, p.10).*

La intervención, tanto en su diseño como en su desarrollo, está fuertemente influenciada por el contexto de diversificación sociocultural que está teniendo lugar en las últimas décadas, de tal forma que la conexión de las políticas públicas con la intervención de los dispositivos públicos implicados en los Derechos Sociales, de Salud y Educación es central.

3. Necesidad de protocolos que incorporen de manera adecuada la sensibilidad a las características de la diversificación social:

> *Todo lo que tiene que ver con diversidad se hereda. Como son leídas las personas, **da igual si llegaste hace unos meses o naciste aquí**. Eso es así. Articular estructuras que eviten que se base en buenas intenciones, debería estar estructurado, **protocolizado**. La diversidad sigue siendo percibida como un problema. La mirada de "llegaré hasta donde llegue la norma" Esa mirada es obligatoria cambiarla. La diversidad debe ser entendida como algo central. (Verbatim 148).*
>
> *Las mediaciones por sub-ámbitos relacionadas con acceso a recursos públicos básicos: cobertura social, salud y educación, además de acompañamientos personales, apuntan la posibilidad de trabajar desde el servicio de mediación en clave de **adecuación institucional de los recursos**. Esto es, **los casos concretos pueden servir para realizar una sistematización, estandarización o protocolo de atención**. (Gobierno de Navarra, 2020 a, p.54).*

Con relación a los protocolos hay referencias relevantes, como el Protocolo Integral de acogida a personas refugiadas en Navarra (Gobierno de Navarra, 2018 c).

De la misma manera que en las aportaciones registradas se apuntan ejes de inclusión en los servicios públicos, se destacan complicaciones, imponderables y vicisitudes cotidianas de y con la población etnoculturalmente diferenciada. Así mismo, se apunta la falta de sensibilización o, incluso, la participación en prejuicios por parte de servidores públicos. Esto señala carencias formativas, de protocolos, de conocimiento de la migración o claves culturales de la nueva diversidad presente en Navarra. También se registra la necesidad de repensar el diseño de recursos o dispositivos en clave sensible e inclusiva con la diversidad existente.

4. Necesidad de capacitación para atender a ciertas claves culturales sin culturizar a la población diversa:

> *Si se aborda el tipo de mediaciones por ámbito para analizar la cobertura, se puede apreciar un desplazamiento de ámbitos más relacionados con la acogida con otros más relacionados con una estabilización de la población. Es preocupante el aumento de*

> *demanda social, puesto que apunta que la población de origen extranjero que está siendo atendida puede estar caracterizada por una situación de vulnerabilidad. (Gobierno de Navarra, 2020 a, p. 53).*

Los factores situacionales o personales, antes que los culturales, suelen caracterizar la realidad de las personas de origen diverso o migrantes. Sin embargo, tienden a predominar explicaciones culturales cuando se trata de población diversa. Algunas de estas limitaciones guardan relación con la evitación y con la limitación de las relaciones y a la ausencia de la participación de la población en fórmulas de gestión, o al menos seguimiento y evaluación de políticas y dispositivos, de manera colaborada con la población.

5. Necesidad de abordar que los servidores públicos como parte de la comunidad, también pueden compartir la falta de información o los prejuicios:

> *Sobrevuela la idea de que la renta garantizada es para migrantes. En un **curso de policías municipales y forales**, hablaban de prestaciones sociales que eran prestaciones solo para población magrebí. Pervive en la mentalidad de las personas, no podemos negar que este discurso está. El año anterior a la pandemia, se decía que había dificultades para contratar personas porque tienen la renta garantizada. No tiene que ver con la realidad, no hay ese problema, pero en el discurso sí está. (Verbatim 269).*
>
> *Identificaciones por perfil étnico, lo cual se traduce en un sesgo racista a la hora de controlar la movilidad, interponer denuncias y multas. Además, se constata desproporción en las intervenciones de fuerzas y cuerpos de seguridad con población racializada, que reciben de manera más habitual insultos y amenazas. (SOS racismo, 2020, p.7).*

La presencia de prejuicios y estereotipos es algo a abordar tanto en lo que respecta a la actitud y aptitud profesional como a la responsabilidad de servicio público de cada profesional, por lo que se ha de velar por el cumplimiento de las normas por parte de la administración y de sus servidores públicos. Asimismo, es necesario velar por la definición y aplicación de un marco sancionador en el caso de que sea necesario. Hay una referencia concreta de ello:

> *Citaciones "trampa" que consisten en el reparto de citaciones y que están pensados para incoar expedientes de expulsión a personas que se encuentran en situación irregular, se provecha cualquier situación (controles de identidad por perfil étnico, comparecencia de la persona en dependencias policiales para interponer denuncia, controles de tráfico y un largo etcétera de contextos) para hacerles entrega de citaciones en las que se les exige su comparecencia ante el grupo de Extranjería en una fecha determinada, sin informarles del motivo concreto o en algunos casos engañándole, informándoles además de que si no comparecen pueden ser sancionadas/os o detenidas/os. Entendemos que se trata de prácticas que además de ilegítimas y vulneradoras de derechos son irregulares, ya que las citaciones, contenían una amenaza de detención sin haber incoado ningún procedimiento penal o administrativo sancionador que avalase esa medida privativa de libertad. (SOS racismo, 2020, p.7).*

6. Necesidad de traducción e interpretación:

> *Conozco bastante gente de África que tienen muchos problemas aquí, primero por el idioma, te dicen que te van a enseñar el español, pero te lo quieren enseñar en español, es muy difícil. Hay que hacer un esfuerzo para adaptar a las personas que tienen realidades diferentes,* ***poner servicios de traducción o apoyo en otros idiomas****. (Verbatim 91).*

Si atendemos a los datos de la población nacida en el extranjero según municipio de residencia, (Gráfico 5) hay municipios con concentración media, alta o incluso hiperconcentración. En estos municipios es necesario contar con un protocolo de inclusión y gestión intercultural de la diversidad tanto en la atención directa a las personas, como en las implicaciones que puede tener una intervención institucional una a una con la población cuando esta es de origen diverso. Por ejemplo, el acceso a la vivienda social en el caso de población diversa puede tener implicaciones de segregación residencial, generando un efecto no deseado de la garantía de un derecho, o cronificación de la necesidad de recursos alojativos, lo que apunta que la necesidad de vivienda es, además una consecuencia de otros problemas que influyen en la convivencia, como es la evitación o directamente la exclusión por parte del sector privado de alquiler de vivienda de población diversa o migrante.

Por otro lado, también muestra que la administración es reflejo de las tensiones y retos que conlleva el proceso de diversificación de la población navarra. En este sentido, es importante prestar atención al monitoreo étnico y de la diversidad.

3. Cuestionamientos de los derechos humanos como eje clave de las políticas públicas de inclusión y convivencia

El análisis de la realidad en clave intercultural, implica un marco común de la política pública, esto es, igualdad de derechos, respeto a la diversidad e interacción positiva.

Aplicando este análisis destaca una dinámica especialmente alarmante: el **cuestionamiento y riesgo de ruptura del consenso** construido internacionalmente en torno a los Derechos Humanos y a la obligación de las instituciones por extensión de garantizar, proteger y respetar los derechos de todas las personas.

En la realidad local se han identificado discursos contrarios a este consenso por parte de responsables públicos, y prácticas concretas de no facilitación del empadronamiento de personas inmigrantes. En el plano supralocal la principal alarma es el desplazamiento restrictivo de los derechos humanos que las instituciones europeas pretenden aplicar a la población migrante que se encuentre en situación irregular. En este sentido, el cumplimiento obligado de determinadas normativas implicaría una inadecuación institucional en la medida que la acción pública ahondaría así las dinámicas de exclusión que están teniendo lugar en Navarra.

Como se ha indicado, tanto el contexto actual europeo como el estatal presenta una tendencia restrictiva en las garantías a la población migrante, especialmente aquella que se encuentra en situación irregular, aunque el discurso puede extenderse a la población migrante o diversa que, en muchas ocasiones, está situada en posiciones socioeconómicas más vulnerables.

La principal limitación que se identifica es que se pueda debatir la garantía de derechos en la acción institucional a toda la población en Navarra, tal y como apunta la siguiente aportación:

> *Creo que vamos a tener opción de seguir hablando. Hace falta hablar del respeto mutuo y de cómo **garantizar los derechos de todas las personas**, ya que es algo que en estos momentos no se garantiza desde esta administración. Esta capacidad crítica debe de asumirla el Gobierno de Navarra y todos los partidos políticos. (Verbatim 690).*

En la acción institucional se apunta una necesidad de consenso por parte de los representantes públicos, pero la obligación pública se extiende además a la función pública en general, que presenta necesidades que ha de abordar la acción institucional.

A esta presión hacia una limitación en el reconocimiento de derechos, se suma otra relativa a la amenaza de la condición ciudadana, tal y como es planteada en el diagnóstico social de convivencia de Cintruénigo:

> *A los adelantados aspectos económicos, el estigma asociado a la condición migrante (Goffman, 1990), su ubicación en el espacio de la alteridad (Simmel, 1986) o la consideración outsider (Elias y Scotson, 1994), son fenómenos clásicos del espacio social y simbólico que continúan obstaculizando el desarrollo de los procesos de integración. En este sentido, es constatable que, a pesar de que la obtención de la nacionalidad española (o doble nacionalidad) constituye un significado avance en lo concerniente al acceso a la ciudadanía (como máximo estatus jurídico en relación a los derechos), muchos de los citados obstáculos no desaparecen y, frecuentemente, relegan a este colectivo al señalado espacio de vulnerabilidad. (Las Heras et al., 2014 b, p.11).*

4. Retos en la adecuación institucional de la intervención pública

La **adecuación institucional** parte de la base de que la realidad social es cambiante y sitúa a las instituciones ante el reto de adaptarse o no, y de cómo hacerlo. Ese proceso de adaptación no es neutro, y puede frenar procesos de inclusión o potenciar otros de exclusión.

La inadecuación institucional hace referencia: a) al rol de intervención pública en tanto que servicio público, esto es, accesibilidad, aceptabilidad y adecuación de los dispositivos, y b) la auditoría transversal a los efectos que la sectorización de la acción pública genera en una única realidad local compleja.

Tal y como se analizó en el apartado de dinámicas positivas de inclusión, se identifica la acción institucional en las políticas públicas navarras por su capacidad de adecuación hasta el momento, esto es:

- Incluir el análisis de la situación cambiante de la población navarra.

- Incorporar el conocimiento y las propuestas de integración generado por el trabajo en pro de los derechos humanos y sistematizados desde el conocimiento científico técnico en la visión de las políticas.

- El fomento de alianzas e iniciativas por parte de entidades locales y entidades sociales.

- La inclusión de la participación ciudadana en el diseño de políticas.

Del mismo modo, la situación actual apunta retos aún no abordados en forma de:

a) Inadecuación transversal en ámbitos estratégicos de las políticas públicas y dispositivos de empleo, vivienda y educación.

b) Inadecuación territorial, que apunta retos de las situaciones y retos locales.

c) Elementos de inadecuación que se materializan en la realidad de la administración local.

a. Reto de adecuación transversal: empleo, vivienda y educación

Ya la Estrategia Navarra para la Convivencia (2018) destaca la comprensión de la Convivencia con el objetivo de la integración y la interculturalidad como una política transversal donde "La gestión intercultural de la diversidad ha de ser un objetivo que persigan las políticas públicas en materias como educación, sanidad, vivienda, servicios sociales, empleo, etc." (Gobierno de Navarra, 2018 a, p.100). El empleo es nombrado en el citado plan 60 veces, la vivienda 52 y la educación 56 lo que apunta su relevancia concreta pero que, en términos de procesos de exclusión, es necesario atender mediante una mirada conjunta, además de un análisis concreto.

La influencia del empleo queda clara en la siguiente aportación:

> *El tipo del **trabajo** al que puede acceder luego determina el acceso a la **vivienda**, cercanía o no para la **escolarización** de los hijos, muchos factores. Existe una parte importante que te la va a marcar la política de extranjería y luego políticas más amplias como de empleo. (Verbatim 321).*

La interacción de estos tres elementos influye en los procesos de exclusión porque configura la presencia y residencia de la población de manera diferenciada e implica otras dinámicas como puede ser la hiperconcentración residencial o educativa, que se tratarán más adelante.

Estos retos coinciden con los identificados en el trabajo con población gitana en la Comunidad Foral y en el marco estatal:

> *De la Estrategia Nacional se ha asumido la priorización de cuatro áreas clave para la inclusión social: educación, empleo, vivienda y salud, aunque considerando también otras áreas fundamentales de desarrollo, como son la participación, la lucha contra la discriminación y el reconocimiento social e institucional. (Gobierno de Navarra, 2018 b, p. 12).*

Empleo

El empleo, además de ser factor clave en la calidad de vida y la inserción, es un ámbito estratégico donde identificar y medir la sociabilidad, la capacidad de generar relaciones o la presencia de tensiones o conflictividad.

La percepción expresada al respecto es de ausencia de inclusión real, discriminación implícita o incluso exclusión social y racismo. En esta línea, la memoria SOS Racismo-Navarra recoge que el 6,67% de las atenciones entre el 1 de enero y el 20 de junio de 2020, esto es 79 atenciones, han sido relacionadas con trabajo/protección social (2020 C, p. 4).

La situación descrita es de ausencia de población migrante en determinados sectores y segregación en otros, como es la agricultura y los cuidados. Esto sectores, a su vez, muestran la diversidad propia de la migración y la diversificación en la composición local. Por ello es tan importante plantear "Cómo conseguir la incorporación al mercado laboral de los inmigrantes/refugiados, aspecto fundamental es su integración social" (Goñi et al., 201, 6 p. 5), pero también, ver cómo esa integración puede implicar segmentación.

También se apuntan dinámicas que condicionan el acceso a la formación, al reconocimiento de la formación, y al empleo.

- Hay al menos dos sectores en los que se identifica una **alta presencia de población migrante**, estos son la agricultura y los cuidados. La población migrante aparece concentrada en el sector primario, especialmente en agricultura, donde se caracteriza por una migración masculinizada, y familiar por agrupación predominantemente de hecho:

> *La vida rural y los espacios pequeños facilitan el conocimiento, la relación y, por ende, la aceptación e integración. Navarra es una*

> *comunidad donde la **agricultura** acoge mucha mano de obra inmigrante en pueblos. (Verbatim 285).*

Y los cuidados, donde se caracteriza por una migración feminizada de origen Latinoamericano:

> *Las personas que vienen a hacer los trabajos de cuidados, entendemos que para que haya convivencia, hay que partir de una igualdad. Se tiene que llegar a respetar y valorizar el trabajo de los otros, sobre todo cuando se trata de temas de cuidados, ya que son los trabajos de los que depende nuestra sociedad. Recordemos que para que otras personas produzcan, hay que cuidar a nuestras personas mayores, a nuestras personas dependientes y a los niños. (Verbatim 575).*

Estos dos sectores sirven de ejemplo para apuntar la diversificación que conlleva el proceso migratorio y algunas características comunes. En común se observa que ambos sectores no exigen un nivel formativo homologado, y ambos requieren una dedicación a demanda, por lo que están sujetos a discontinuidad, y en los que puede haber cierta informalidad en la contratación. En contraste, podemos identificar una feminización en los cuidados y unas procedencias de origen desde países donde se habla español. Siguiendo con las diferencias, el sector de los cuidados implica residir en el lugar de trabajo, mientras que el sector agrícola y rural no solo tiene mayor presencia de hombres de origen africano, sino que el trabajo es discontinuo, en función de las labores de siembra, cosecha, etc.

- En el acceso al empleo hay dos aspectos que se destacan, especialmente, la **situación administrativa** y la **homologación de titulaciones**, con las implicaciones que ello conlleva:

> *Al encontrarse en situaciones irregulares, **limita el acceso a la formación**, no solo al empleo, limita la posibilidad de formarte. (Verbatim 343).*
>
> *Otra cosa en la que la migración tiene un grave problema es la **falta de homologación de títulos profesionales** obtenidos en el extranjero, dentro de los mismos migrantes hay gente que está muy preparada, que tienen un gran nivel profesional y que deben conformarse con empleos que no se corresponden en nada a su preparación. (Verbatim 500).*

Estas limitaciones son percibidas como una falta de aprovechamiento de los recursos humanos, pero también como:

- Evidencia de **ausencia de inclusión real**:

> *Navarra **desaprovecha recursos humanos** respecto a la formación cualificada de los migrantes, no hay una real inclusión a la parte de empleo. Las barreras administrativas no permiten que puedas desenvolverte en tu profesión, homologar el titulo tarda como dos años, así que les toca buscarse la vida en trabajos donde tu capacidad formativa se desaprovecha, y **también afecta a nivel personal**. (Verbatim 653).*

- Presencia de **discriminación implícita**:

> *Hay **discriminación implícita** por el lugar de procedencia, si quieres competir laboralmente con los locales, siempre quedas en un segundo lugar. Aunque para trabajar en temas de limpieza o domésticos, no hay competencia. (Verbatim 645).*

- **Exclusión social y racismo**:

> *He trabajado como Consultora Internacional de las Naciones Unidas coordinando proyectos para varios países. Aquí me dicen que hay una oportunidad para barrer las calles del Ayuntamiento donde vives. A eso le llamo exclusión social, **racismo**. (Verbatim 56).*

Esta limitación identificada en Navarra es común en el contexto europeo, tal y como se puede extraer del siguiente extracto:

> *Una información más accesible y transparente sobre el derecho al trabajo de los refugiados, reconocimiento de las titulaciones extranjeras y el acceso a formación de refuerzo, a través también de sistemas de "ventanilla única" y telefónicos. (Hiring refugees, OECD y UNHCR). (Goñi et al., 2016, p.5).*

Vivienda

Un problema generalizado en España y también en Navarra es el acceso a la vivienda, que en el caso de la población migrante potencia dinámicas de exclusión por la situación y también por las tensiones y recelos que conlleva. Un indicador que se puede apreciar en la memoria SOS Racismo-Navarra, es que el 12,33% de las atenciones entre el 1 de enero y el 20 de junio de 2020 (esto es 146) han sido relacionadas con vivienda/protección social (SOS Racismo Navarra, 2020, p. 4).

La **inadecuación del acceso a la vivienda de la población de origen inmigrante** y su abordaje a través de las políticas públicas tiene referencia desde el PISPIN 2002-2009. Además, del perfil residencial, se anotaba la situación socioeconómica de esta población:

> *Los niveles de ingresos de la población inmigrante sitúan a la gran mayoría de quienes la componen en el terreno de la vivienda de protección oficial de régimen especial. (Gobierno de Navarra, 2001, p. 99).*
>
> *La situación de irregularidad administrativa impide el acceso directo a las viviendas de protección social y ayudas de pago de alquiler. Solo pueden acceder a la petición de ayudas extraordinarias o de emergencia a través de los servicios sociales, siempre que cumplan requisitos previos de tiempo mínimo de empadronamiento o siempre que se considere que entra dentro de los supuestos de exclusión social grave para habilitar ayudas de emergencia. (SOS racismo 2020, p.7).*

La situación socioeconómica hace que se den dinámicas de **segregación residencial** en el acceso a la vivienda tanto en el mercado inmobiliario –pues en aquellas zonas donde se concentra el parque de viviendas de alquiler tienen peores condiciones constructivas y de habitabilidad– como a través de la vivienda de promoción pública.

Como se ha apuntado en el apartado previo donde se aborda la inadecuación institucional, la estratificación social residencial generada por el poder adquisitivo en el mercado de la vivienda implica la concentración residencial de población por razón económica y esto lleva añadido, además, una configuración residencial con hiperconcentración de población inmigrada, como se extrae del borrador del diagnóstico de Convivencia Intercultural en la localidad de Fitero:

> *Esta tendencia a la división física del pueblo tiene como eje a la Calle Calatrava, conformando una zona (Casco Antiguo y zona de carretera) con mucha más población inmigrante residiendo. En*

> *medio de esta división se encuentra la zona de Pontigo, en el que la población inmigrante que reside fundamentalmente lo hace en las casas de alquiler social que hay en dicho ámbito. Estas casas están ocupadas fundamentalmente por familias marroquíes o de origen marroquí. (Gobierno de Navarra, 2020 a, p. 100).*

La hostilidad identificada por la hiperconcentración de población migrante en viviendas protegidas de alquiler social se potencia por dinámicas de exclusión identificadas en el **acceso a la vivienda** a través del mercado inmobiliario. Caracterizado por:

- La necesidad de **estabilidad laboral**:

> *En educación y sanidad no hay tanto problema. El problema es en el empleo y en la vivienda. Para el empleo necesitan conocer el idioma y en el tema de vivienda, además de estar más caras desde la COVID, el alquiler para personas migrantes, y sobre todo negras, es imposible porque **te piden dos o tres nóminas**. (Verbatim 418).*

- El alquiler de viviendas con **mala calidad constructiva** o sin las instalaciones adecuadas:

> *Las viviendas que se les alquilan son **infraviviendas sin calefacción, sin aislamiento**… Por ejemplo, un piso con cuatro niños ha sido denunciado porque la habitación es muy pequeña y la litera da a la ventana y los vecinos se han preocupado por si se pueden caer los niños. Los alquileres de esas infraviviendas son muy caros. Otro ejemplo es cuando les llega un recibo y no saben cuánto va a ser cada mes al no tener las facturas del agua o de la luz. (Verbatim 409).*

- **Colectivos que expresan especial dificultad para alquilar** vivienda:

> *Soy española de origen árabe y, con respecto al ámbito de las viviendas, hay muchas **dificultades para la población árabe para conseguir vivienda**. Esto lo vivo de cerca, y es que preguntan sobre el idioma, el tipo de trabajo, renta, etc., y si no se cumple un requisito de estabilidad te descartan completa y automáticamente. A mí me costó meses encontrar una casa, no siendo fácil encontrar una vivienda como persona inmigrante. (Verbatim 197).*

> *Estamos aquí para aprender el idioma, somos jóvenes, nos falta estudiar y los cursos es difícil, también los papeles son muy difíciles. La vivienda también en Pamplona es muy difícil. Tienes que **pagar 400 euros por una habitación** sin empadronamiento sin nada. Es muy difícil para una persona que no trabaja ni nada y que pague 400 euros sin trabajar. (Verbatim 847).*

La situación laboral activa y estable es un requisito para acceder a viviendas de alquiler en el mercado, lo cual define claramente cuáles son los itinerarios y barreras de acceso de determinadas personas en situación irregular o con empleos discontinuos o informales. A esto es preciso sumar la construcción de narrativas y comportamientos de evitación que devienen en barreras y discriminación racial o xenófoba.

Esta dificultad manifestada sirve nuevamente de referencia para entender la complejidad a la que la Estrategia de Convivencia Intercultural ha de responder con el fin de abordar las dificultades de determinados colectivos, los recelos por parte de otros, y todo ello desde el condicionamiento que es la vivienda en la vida y los procesos de exclusión personales y colectivos.

Las dinámicas de exclusión identificadas en el acceso **a la vivienda** a través de la acción de protección de este derecho institucional se caracterizan por las limitaciones de la vivienda social para garantizar el derecho a la vivienda:

> *Solo **trabajan con personas regularizadas**, hay que buscar cauces para resolver estos elementos. Hay desempleo galopante por la pandemia, pero el acceso a la vivienda no es tan coyuntural. Dónde encuentro una vivienda, hay que abordarlo. (Verbatim 267).*
>
> *Hay bastantes cuestiones, algunas como falta de recursos como por ejemplo la vivienda, las personas muchas veces están en una situación vulnerable y están buscando vivienda al estar en **situación de calle**. Con pocas redes de apoyo. La vivienda es un bien escaso en Navarra no solo para población migrante. (Verbatim 314).*
>
> *En políticas de vivienda sería necesario modificar cosas. En Navarra NASUVINSA gestiona las viviendas oficiales y son insuficientes. El ayuntamiento arregla viviendas de emergencia habitacional y una vez habitadas se quedan como **crónicas**. (Verbatim 421).*

Se apuntan diferentes limitaciones en la cobertura alojativa, lo que implica que no se logra responder en todo momento y para toda situación con un recurso habitacional.

Entre ellas se encuentra la limitación en el acceso por: saturación de los recursos existentes, la situación administrativa, o el tiempo que transcurre entre que se da la necesidad y la respuesta

Educación

Si bien en este apartado se recogen las dinámicas de exclusión identificadas en el ámbito escolar, estas están fuertemente condicionadas por la vivienda o el empleo, desarrollados previamente.

La escolarización se identifica como un contexto en el que fácilmente se puede potenciar dinámicas o situaciones de exclusión.

- El sistema educativo tiene como base un **modelo dual** preexistente que forma parte de la diversidad y la identidad navarra:

> *Tenemos una segregación bastante grande en los **diferentes modelos que tenemos**. En Navarra, con el tema del euskera-castellano, lo que ocurre es que nuestros niños y niñas se escolarizan diferentemente según las preferencias culturales e ideológicas de los padres. Según el centro escolar que elijamos hay votantes de un partido político u otro. En este sentido, hay centros donde es muy difícil la convivencia entre la población inmigrante y de acogida con la vernácula. Si en el mismo colegio no hay personas diferentes se puede producir socialmente la segregación. Es una consecuencia muy fuerte de cara a la sociedad. Creo que esta segregación tiene consecuencia incluso para nuestros hijos. (Verbatim 216).*

- Pone en relieve los **retos colectivos y las necesidades de adecuación**:

> *Lo que hacemos **es poner en evidencia las dificultades o problemas que existen en la sociedad**. Me ha venido a la mente una localidad que al escolarizar niñas y niños extranjeros hemos tenido dificultades o problemas. Lo que pasaba en el colegio era poner en evidencia lo que había en el colegio que era falta de personal, estructura. (Verbatim 319).*

- El *acceso* a la educación **puede potenciar procesos de exclusión**:

> *La sanidad y educación creo que si están garantizadas y esas barreras no existen. El problema con la educación viene después, creo que es muy factible que aparezca ese acceso, pero luego la*

> *integración en las aulas trae los problemas en algunos centros, **llegan a mitad de curso** y en muchos casos **sin el idioma**, en algunas aulas hay un número mayor de chicos y chicas migrantes. (Verbatim 546).*

- Se plantea la necesidad y reto pendiente de **abordar la diversidad en educación**:

Como contenido propio de la educación y de la política educativa:

> *En la población navarra hay que aceptar que la población migrante no es una opción, es una realidad. En nuestra comunidad se ve como una opción que podría llegar a desaparecer. Quizás a **través de la educación se debería de trabajar en esa diversidad**. (Verbatim 340).*

En clave de abordaje de la movilidad existente y su influencia en la escolarización:

> *En cuanto a las barreras, creo que institucionalmente hay organismos (sanidad, educación…) siempre con deficiencias, por ejemplo, **escolarizar a mitad de curso** a un joven sin tener conocimientos de castellano, siendo muy difícil terminar el curso… situaciones de ese tipo, pero creo que hay medios o al menos gente pensando en los medios para solventarlas. (Verbatim 563).*

- La educación es también un ámbito potencial de integración en la medida que:

1. Es un **derecho**, y el éxito o el fracaso escolar condiciona la trayectoria vital personal y colectiva. Un vector de exclusión es que la educación no sea un derecho que promocione a la infancia y juventud de origen diverso:

> *No hay orientación para que los niños extranjeros sigan estudiando, **casi no hay extranjeros en las universidades**. Desde política migratoria se debe ayudar a estos niños para continuar su educación. (Verbatim 84).*

2. Es un medio de socialización y construcción de relaciones en torno a la comunidad educativa.

   - Puede ser un espacio de sensibilización y práctica de la convivencia:

> *Desde la sociedad navarra pondría la lupa en la educación, con los niños más pequeños y que llegan, todo es mucho más fácil y todo sucede de una manera más natural. Yo creo que poner el foco en la*

*educación, lo que pasa en los colegios, las universidades. Me parece importantísimo, **trabajar con la mentalidad**, con los que son más jóvenes. Hay un valor importantísimo. Por ejemplo, un menor no acompañado que vaya a un aula de secundaria o bachiller y que hable de su experiencia, puede hacer reflexionar mucho más que cualquier otro discurso. (Verbatim 533).*

Sería súper bueno pertenecer a la comunidad educativa pero tal y como está organizado el sistema no se llega a discurrir sobre estos temas sociales. Esto se trabaja en las aulas pero no sabemos cómo hacer para que a nivel individual sepamos conocernos y comprender en clave cultural. Creo que no estamos en ese punto y pasa por un planteamiento donde la escuela es el sitio para aprender a gestionar estos temas. (Verbatim 735).

- Puede potenciar dinámicas relacionales:

*En un pueblo pequeño como el nuestro, **una estrategia es el colegio**, un núcleo alrededor del cual se establecen relaciones. Los niños van, vienen las madres, hablan de cómo ir al pediatra y otros servicios si no han ido. (Verbatim 359).*

3. **Reproduce la organización social** y los retos concretos de la convivencia intercultural, tanto sociales como institucionales:

- Reproduce la tendencia a la concentración o hiperconcentración:

*No podría hablar de guetos. Experiencias en Murchante, en zonas concretas del pueblo, se hizo un estudio de exclusión o segregación residencial. Hay **mayor número de población de migrantes** y muchos niños, no hiperconcentración, solo más en los coles. En Castejón, el profesor de francés dijo que si faltaba un alumno podía dar la clase en árabe. En las clases, **más del 50 % son migrantes marroquíes**. (Verbatim 297).*

- Presenta los límites a la gestión de la diversidad en actividades planteadas para el encuentro y la socialización:

*En este colegio, se hace una chocolatada y se compra el chocolate RAM, que tiene **manteca de cerdo** y se dice que todos toman el mismo, pero luego hay una mesa de celíacos con otro chocolate. **No somos racistas**, pero no vamos a comprar otro chocolate. (Verbatim 295).*

En conclusión, la educación es otro ámbito estratégico para la convivencia intercultural, dado que se plantean numerosos y variados retos como: a) el idioma, b) la escolarización a mitad de curso, c) la sensibilidad a la diversidad (con el ejemplo de la alimentación por razón religiosa), d) los diferentes modelos existentes, e) la alta presencia de población de origen migrante en determinados centros, o f) la ausencia de esta en las universidades. Parte de estos retos pueden trabajarse de manera específica en el ámbito, pero en su mayor medida será una acción compartida, de co-creación y colaborada.

b. Retos de las situaciones y procesos locales

Como ha quedado patente en la caracterización sociodemográfica de la población migrante en Navarra, la realidad municipal y poblacional es variada, con concentraciones urbanas y dispersión rural, con poblaciones poco numerosas y pequeños núcleos donde una movilidad de la población apenas perceptible en la trama urbana, puede implicar una sensible transformación en una localidad pequeña.

Del conjunto de la información obtenida, parece deducirse que hay **tres procesos institucionales específicos en la realidad local** sobre los que hay que prestar especial atención, que son: 1) la atención en la política pública a la realidad local, 2) la respuesta institucional articulada, y 3) la atención a la población desde la entidad local.

1. Es necesario **prestar atención en la política pública a la realidad local** puesto que, en función de cómo se concrete cada situación, la diversificación local puede resultar difícil de abordar:

   > *Los Ayuntamientos hacemos lo que podemos, pero **la situación nos supera**. Se podría solicitar más ayuda al Gobierno. (Verbatim 525).*

   En este contexto hay pueblos que, por tamaño poblacional y alta o media presencia de diversidad sociocultural, pueden estar en situaciones similares y enfrentando dilemas similares.

   > *Yo represento al Ayuntamiento de Bargota, es un pueblo muy pequeño y las barreras se pueden asemejar a las que han comentado desde Burguete. (Verbatim 402).*
   >
   > *Me parece importante que se aplique al estudio y a la estrategia, la **cuestión territorial**. Si analizamos el índice de personas migrantes por localidad, hay cuestiones muy significativas. La población que reside en algunas localidades de la Ribera de*

> *Navarra, cuenta con un 20% o un 25% de personas extranjeras. Si nos vamos a la zona norte, el porcentaje es mucho menor. Seguramente la percepción sobre las migraciones en una zona u otra, sea muy diferente, porque la realidad es muy distinta. (Verbatim 682).*
>
> *Se llama la atención sobre las localidades de pequeña población que no son tenidas en cuenta en la dotación de los recursos (públicos, tercer sector) que normalmente se articulan para satisfacer las necesidades a las que nos estamos refiriendo. Se reivindica el mismo derecho que en las zonas urbanas a poder acceder a los recursos públicos. Se resalta el problema que representa para la integración y el rendimiento académico del alumnado extranjero escolarizado en el modelo en euskera sin que sea esa lengua la habitual fuera del ámbito escolar. Se trata de una dificultad añadida a superar en esos casos. (Gobierno de Navarra, 2021 c, p.9).*
>
> *La investigación en integración en Europa pone el foco en las ciudades, y no se investiga apenas la realidad más rural o de municipios más pequeños (como los que acogen la gran parte de la inmigración en Navarra). (Goñi et al., 2016, p.18).*

El tamaño del municipio influye tanto en la capacidad de respuesta institucional, como en el efecto que una única situación de tensión o conflicto pueda ocasionar, a diferencia de otros espacios, donde la escala poblacional amortigua el impacto.

> *No se había hecho un trabajo previo con el vecindario para explicar qué es lo que venía (refiriéndose a la instalación de un Centro de Acogida para menores extranjeros no acompañados en Marcilla). Marcilla es una localidad con 2.500 habitantes; un centro del tamaño que tenía este centro, **supuso un revuelo** entre la ciudadanía. Luego se tuvo que ir corrigiendo, haciendo un trabajo con la ciudadanía a posteriori. (Verbatim 676).*

Por otra parte, también en una escala poblacional más reducida puede ser más sencillo establecer relaciones, por la cercanía que implica.

Hay municipios con interés y diferentes iniciativas municipales de gran valor que pueden servir de referencia:

> *Según nuestra experiencia, con respecto a diversos programas internacionales, podemos afirmar que hay iniciativas y actividades muy diversas, además de una implicación por parte de las administraciones locales por entrar a este terreno, aunque no sepan muy bien cómo hacerlo. (Verbatim 187).*
>
> *Añadiría también como buen ejemplo de fomento de espacios de convivencia, el trabajo realizado por el área de diversidad del Ayuntamiento de Burlada. (Verbatim 235).*
>
> *Desde el ayuntamiento hicimos un diagnóstico y estudiamos la percepción de las personas migrantes y los resultados mostraron que han tenido una buena acogida. Los problemas que han tenido han sido en la vivienda o algún acoso puntual en el colegio. (Verbatim 404).*

Pueden darse problemas que no sean de competencia municipal, pero sobre los que se puede incidir a través de la sensibilización, por ejemplo, o desde la implicación de varios actores en determinadas iniciativas. Para ello, es necesario que se configuren espacios de relación entre ellos.

En cualquier caso, hay una serie de factores acotados que se conjugarán en función de la realidad local.

2. Es necesaria una **respuesta institucional articulada** que, partiendo de lo concreto, esto es, de lo micro y cotidiano, integre nuevamente en clave territorial la acción institucional en un nivel meso, de política pública:

> *El tema de la vivienda es grave y en el ayuntamiento no tenemos viviendas de interés social. Las que disponemos se entregan a quien está peor que la otra familia. Hay mucho temor de los propietarios de alquilar sus viviendas a migrantes. Quizás hay que sensibilizar sobre el tema. (Verbatim 405).*

La realidad local es el espacio vivencial y de concreción de la acción institucional. La política pública autonómica se materializa en lo local a través de financiación de la acción municipal, o directamente en aquellas competencias que no estén delegadas. También está toda la planificación e intervención de Derechos Sociales, Salud y Educación. En términos de procesos de exclusión se identifica la acción autónoma de cada una de las áreas e instituciones implicadas como un factor que potencia situaciones de exclusión:

> *El siguiente documento presenta los principales resultados de tres diagnósticos sociales sobre la convivencia intercultural realizados en los municipios navarros de Cintruénigo, Falces y Larraga.(…) Esta solicitud contenía la preocupación (compartida también por diversos agentes de otras entidades) sobre el impacto a nivel local del contexto de crisis económica en las relaciones entre población autóctona y alóctona. Esta inquietud impulsa la propuesta de desarrollo de diagnósticos sociales que, por un lado, "den cuenta de la situación que se está viviendo en algunos municipios de la Comunidad Foral en relación a la convivencia entre población inmigrante y autóctona" y, por otro, actúen como catalizadores de "acciones prácticas concretas en pro de una mejor convivencia". (Las Heras et al. 2014 a, p. 7).*

3. Es necesario **garantizar la atención** a la población desde la entidad local:

   La atención a la población diversa es un reto para los municipios:

   > *A los **menores extranjeros no acompañados les dejan fuera cuando tienen 18 años** y un día, antes era con 21 años. En los ayuntamientos faltan recursos y hacemos lo que podemos. Con **citas programadas de acogida con 3 semanas o un mes de espera** es complicado. (Verbatim 413).*

   Diferentes ayuntamientos ya cuentan con diagnósticos y planes de convivencia. También se ha destacado la relevancia de los Servicios Sociales Municipales como activos potenciales de convivencia intercultural en la realidad local. Esto hace especialmente relevante abordar la adecuación institucional de este dispositivo público.

c. Elementos de inadecuación en la administración local

Las entidades locales son la administración más cercana de la ciudadanía. Le están atribuidas relevantes competencias sociales y es clave su posición en relación con la convivencia.

La principal dinámica de exclusión que se detecta es la **presencia de discursos hostiles** con la población diversa y **problemas en el empadronamiento**.

El **reto del empadronamiento, temática recurrente en los testimonios registrados,** es algo central puesto que es una garantía básica y una obligación de la administración

facilitar el empadronamiento. Paralelamente se identifican anomalías y se apunta, incluso, la posible existencia de un "mercado negro".

El empadronamiento es un derecho que la administración debe garantizar.

> *Existen muchos temas legales que obstruyen y obran de fronteras internas y que, además, sirven de sustento y estructura a algunos partidos y movimientos que proliferan en Europa y en España con su **discurso de odio**. Esas fronteras internas nos las imponen algunos Ayuntamientos y también a nivel central, por ejemplo, con el tema de **los empadronamientos**. A una persona autóctona no se le pide empadronamiento; una persona migrante tiene que empadronarse. Existe incluso todo un mercado negro en torno de los empadronamientos. Eso es porque hay un bloqueo, cuando el empadronamiento debería ser un derecho para todas las personas. (Verbatim 580).*
>
> *Un aspecto que es muy importante analizar, y que surgió en las entrevistas en profundidad, es el tema de los **falsos empadronamientos**. Muchas de las personas entrevistadas apuntaban al hecho de que hay población en el pueblo que está empadronada pero no reside realmente, siempre apuntando a la población de origen marroquí. El razonamiento mayoritario en las entrevistas apuntaba a que el hecho de estar empadronado en el pueblo (al menos un año si tienes menores a cargo) es un requisito para poder recibir ayudas sociales (la renta garantizada, por ejemplo). (Gobierno de Navarra, 2020 a, p.42).*

Como puede verse, algunos identifican la existencia de un mercado negro o falsos empadronamientos. Para evitar estas situaciones, se activan protocolos municipales. En relación con esto, hay señalar que la limitación en el empadronamiento supone una exclusión por acción u omisión institucional, y hay que puntualizar que el empadronamiento es un trámite requerido a toda la población.

5. Trabas en la gestión eficaz

Diferentes elementos ya apuntados en este apartado muestran limitaciones existentes en la gestión eficaz de los retos migratorios y de la diversidad.

La acción institucional requiere de un seguimiento y evaluación global para poder dar cuenta de los efectos indirectos o acumulados no deseados que condicionan la convivencia intercultural.

> *Es verdad que con el movimiento que hubo de los menores extranjeros no acompañados, sí que tuvimos la sensación de una cierta descoordinación. No tanto desde los servicios prestados, sino* ***descoordinación entre las administraciones****. (Verbatim 674).*

Es importante distinguir, por un lado, la información y comunicación de las acciones de cada organismo o entidad en un municipio concreto y, por otro lado, la coordinación concreta en los casos. En este apartado se está hablando de:

1. La necesidad de un nivel de intervención comunitario o inespecífico *ad hoc* en función de los retos u objetivos que se presenten:

   > *En Marcilla se instaló un Centro de Acogida para menores extranjeros no acompañados. Cuando se instaló, la* ***autoridad municipal no estaba al corriente*** *de ello. Ni los servicios sociales, ni los cuerpos de seguridad lo sabían. (Verbatim 675).*
   >
   > *El estudio de la literatura de la última década sobre el rol de las redes sociales y el capital social en la integración de inmigrantes al nivel local ha demostrado la importancia de considerar una perspectiva más amplia que el barrio o la localidad. No sólo en términos de investigación, mostrando la importancia de un contexto más amplio, también institucional, en términos del diseño de los programas y su implementación. (Social Networks, Social Capital and Migrant Integration at Local Level-European literature review. Marta Kindler, ISMU citado en Goñi et al., 2016, p.19).*

   Esta aportación lleva a preguntarse sobre la coordinación interadministrativa que es necesaria.

2. La necesidad de un seguimiento y evaluación global más allá de la cobertura, en clave de inclusión/exclusión personal, colectiva y comunitaria que dé cuenta de la configuración interseccional de las situaciones y de los efectos de las intervenciones sobre la convivencia:

La atención a la zona y el país de origen de la población extranjera es de especial interés puesto que se dan patrones de migración diferenciales, unos más familiares, otros masculinizados, otros feminizados. Es necesario conocer el país y sexo de la población de origen extranjero para establecer una respuesta que implique un planteamiento y una propuesta de abordaje de la diversidad desde una visión de colectivos, grupos y agrupaciones en la intervención.

Estas agregaciones pueden ser generadas por el interés de la orientación de la política pública, por ejemplo, a través de la proyección de género o el trabajo específico con población adolescente, pero también puede identificar dimensiones grupales o colectivas de la población que no se atenderán adecuadamente si se hace un análisis desde una óptica individual, como es el caso de las sensibilidades religiosas. (Gobierno de Navarra 2000 a, p.57).

En Navarra algunos colectivos sufren discriminaciones, se producen situaciones como, por un lado, personas obligadas a abandonar su país al no encontrar requisitos o situación para desarrollarse libremente y luego aquí encuentran una situación también de dificultad en algunos aspectos. Además, esto puede volver a llevar a estas personas "a meterse otra vez en el armario". En este sentido se pueden ir produciendo pasos adelante y atrás con respecto al proceso de acogida y convivencia. (Verbatim 307).

Los procesos de derivación a otros servicios o entidades, no implica necesariamente cerrar la atención, hemos visto como en muchas ocasiones las personas vuelven a la oficina para resolver nuevas cuestiones que surgen, lo cual nos hace pensar que tal y como señalábamos el año anterior, aún queda por mejorar la coordinación entre las diversas áreas de la Administración. (SOS Racismo Navarra, 2020, p.3).

Estas aportaciones hacen cuestionarse el tipo de resultados que genera la intervención.

3. La coordinación es otro de los temas recurrentes en el proceso de Audición, y se plantea en tres planos: tanto al interior de cada administración, como entre administraciones, así como entre la administración y la sociedad civil.

   - Déficits en la coordinación intra e inter administrativa:

Falta coordinación, no solo entre la administración y las asociaciones de migrantes, también ***desde las propias instituciones****. En esta reunión hay cinco profesionales de tres áreas diferentes que trabajan en el mismo ayuntamiento y nunca habían coincidido. Sería genial crear Comisiones de Diversidad Cultural desde el propio ayuntamiento. (Verbatim 423).*

Los servicios de apoyo a los inmigrantes emprendedores suelen estar fragmentados y no consiguen proporcionar medidas comprehensivas que incorporen formación, orientación sobre normativa y acceso a financiación de negocios y de espacio de trabajo. La cooperación entre los diferentes servicios es necesaria para superar este déficit, con por ejemplo orientadores y formadores especializados, redes o espacios de trabajo. (Manual para el apoyo a inmigrantes emprendedores de la Unión Europea VVA Consulting and Joint Institute for Innovation Policy citado en Goñi et al., 2016, p.19).

- Carencias en la coordinación entre administraciones y sociedad civil:

No solamente ***tener relación desde la administración con asociaciones concretas de migrantes****. En otras ciudades y pueblos de Navarra existen redes vecinales de acogida que no se están facilitando. Hay que tirar desde la institución de la experiencia de esas redes comunitarias. Redes que quizás no están en bases de datos pero que son muy importantes. (Verbatim 443).*

En la gobernación pasada se creó el 'Observatorio de migraciones' en alguna parte, pero eso nadie sabe dónde está. Tendría que ***existir un ente colaborador*** *de este tipo, pero conformado por la sociedad civil y con visión comunitaria, trabajando en sinergia con la parte institucional. (Verbatim 11).*

Se apela a la necesidad de aumentar y mejorar la coordinación entre los distintos agentes involucrados (Departamentos de Gobierno de Navarra, Entidades Locales, Entidades Sociales, Voluntariado) en la organización y el desarrollo de esta formación como una clave para no duplicar recursos y poder ser más eficientes y eficaces a la hora de responder a los retos planteados. (Gobierno de Navarra, 2021 c, p.9).

Una de las consecuencias directas que acarrea este déficit estructural es que nos encontramos con personas jóvenes que no pueden acceder a la formación, por ejemplo, del Servicio Navarro

> *de Empleo-Nafar Lansare porque carecen de los mínimos conocimientos del castellano como lengua vehicular. Lo que refuerza la tendencia a "montar chiringuitos" como forma de paliar, en lo posible, esta situación deficitaria. (Gobierno de Navarra, 2021 c, p.10).*

La complejidad de las acciones y los diferentes agentes implicados hace necesario que se plantee una organización que permita la respuesta efectiva y eficiente, además, la información y la comunicación e, incluso, la colaboración. Este elemento es relevante para la efectividad de la acción, ya que sin él los problemas de información pueden generar efectos indeseados.

> *Para cuando acuden a los servicios sociales del ayuntamiento todo es no y* ***la única entidad en nuestro pueblo que les ofrece un mínimo de ayuda antes de poder iniciar todos los trámites de papeles es Cáritas****. Los agentes sociales se mueven antes que los agentes políticos. Hay algunos que se acercan a las entidades porque tienen un referente que conocen. Saben que pueden ir al ayuntamiento, pero no pueden conseguir nada porque necesitan primero los papeles que no tienen. Se depende de la labor social de otra entidad que esté por esa labor en los diferentes lugares. (Verbatim 457).*
>
> *El programa de alfabetización de Tafalla. Está consolidado desde hace años. La coordinación entre el Ayuntamiento, el CEBA, la Fundación Itaka Escolapios y un grupo de voluntariado ha supuesto un importante avance desde hace dos años. Tienen distribuidas las distintas tareas: el voluntariado colabora en la impartición de clases, con la supervisión de la Fundación Itaka. El Ayuntamiento de Tafalla destina una partida económica importante a este programa. Y la Fundación se encarga también de la logística: coordinar las clases, los grupos, facilitar los espacios y recursos. Se solicita el apoyo (económico) del Gobierno de Navarra a este Programa. (Gobierno de Navarra, 2021 c, ps.9-10).*

La diversificación de la población navarra es un fenómeno complejo que ha de cumplir valores comunes pero aplicar criterios adaptados para cada contexto. Establecer la cuestión territorial y las características y composición de la diversidad y del conjunto de la población es central para establecer estos criterios.

Hay que destacar la necesidad de una presencia y un trabajo en la calle y con dimensión comunitaria, señalando que la administración pública no es la primera ni la única institución o entidad de apoyo.

Las dinámicas de exclusión que limitan la gestión eficaz están tanto en el cuestionamiento de los derechos humanos como eje clave de las políticas públicas de inclusión y convivencia, como en la acción inadecuada, sectorial o territorial de la administración. Estas se identifican en procesos deficitarios de coordinación interinstitucional de las administraciones, carencias en competencias interculturales y retos en el cumplimiento adecuado de las normas. Para ello, es necesario incorporar procesos de evaluación transversales de la actuación pública e interseccionales para abordar las limitaciones y problemas en la gestión eficaz, especialmente en los temas o ejes de mayor vulnerabilidad.

3.2.3. En la Acción Social

Partiendo de la existencia de una amplia red de recursos en Navarra, estos no están distribuidos de forma proporcional a las necesidades, dándose una concentración en ámbitos específicos y la ausencia de respuestas necesarias ante situaciones que requieren un mayor esfuerzo y dedicación. A su vez, tampoco existe proporcionalidad en cuanto a presencia y retos de lo que supone la diversificación sociocultural en el ámbito rural, dónde a pesar de algunas concentraciones, los recursos son limitados y con menos presencia que en la ciudad.

Las situaciones identificadas que hacen referencia a los **obstáculos en la Acción Social son las siguientes**:

- Necesidad de mejora en el trabajo de coordinación, colaboración y cooperación entre recursos.
- Mejorar los recursos existentes en zonas específicas, atendiendo a la distribución poblacional y dinamismo del proceso migratorio.
- Potenciar las acciones para el trabajo con minorías étnicas y sus procesos de inclusión, relación e interacción con el conjunto de la sociedad.
- Fomentar la formación continua en materia de competencias culturales, interculturalidad, etc.

Estos obstáculos apuntan la necesidad de **establecer espacios de diálogo, trabajo y colaboración constantes entre la administración y las entidades de acción social,** ya que, la intervención se puede dar de manera coordinada o en ocasiones, de forma paralela.

> *Se ha manifestado también la **inexistencia de espacios institucionales** que permitan el diálogo con los distintos agentes y entidades sociales y la **construcción de un mínimo consenso** en cuanto a la integración social de la población inmigrante. La aparición de la Oficina para la Atención a la Inmigración, al finalizar la vigencia del Plan, puede plantear en el futuro una vía para resolver las necesidades de planificación, de evaluación continua y de coordinación. Los procesos de participación y de interlocución social requerirán posiblemente el diseño de otros espacios institucionales de los que ahora carecemos. (Laparra et al., 2009, p.435).*

Sin embargo, además de la existencia de tales espacios, es necesario fomentar una **visión compartida sobre los cuatro aspectos** que se detallan a continuación, entre instituciones, agentes sociales y ciudadanía:

1. Se identifica la necesidad de clarificar cuál es el papel y el aporte de las diferentes entidades por tipo y por acción específica que esté desarrollando:

> *Se ningunea a las asociaciones de personas migrantes asentadas en el territorio. No se les dan los medios tecnológicos y logísticos para trabajar. Habría que valorar ese tejido asociativo. Toda esa gente también puede aportar. Hay asociaciones que llevan 25 años trabajando en el territorio, pero no se les tiene en cuenta. Siempre recurrimos a CEAR, SOS Racismo, etc., pero hace falta contar con interlocutores locales de nuestra comunidad. (Verbatim 41).*

2. Definir el aporte de las ONGs y discernir qué intervención ha de ser realizada por estas entidades o directamente por la administración pública y, por otro, el carácter específico y temporal o permanente de las actuaciones:

> *Tengo la sensación de que la acogida no es solo dar información puntual. A veces, desde las ONGs se inician proceso de acogida desde espacios o momentos puntuales (prestaciones, acceso a recursos…) pero existen fragmentaciones entre las diferentes áreas y departamentos. A nivel institucional pero también las ONGs facilitan la acogida de manera fragmentada, educación, por un*

> *lado, la salud por otro… En procesos de participación o de convivencia resulta que no están resueltos aspectos más básicos que sí tienen que ver con la acogida. (Verbatim 128).*
>
> *Se llama la atención sobre las localidades de pequeña población que no son tenidas en cuenta en la dotación de los recursos (públicos, tercer sector) que normalmente se articulan para satisfacer las necesidades a las que nos estamos refiriendo. (Gobierno de Navarra, 2021 c, p. 9).*

3. La existencia de criterios compartidos explícitos que encuadren la intervención en lo que a convivencia intercultural se refiere:

> *La convivencia en Navarra depende de con quién te encuentres. Hay entidades que no están siendo efectivas y acceder a un empleo es lo más difícil. (Verbatim 98).*

4. Es clave potenciar, además, espacios específicos con agentes relevantes para los objetivos que se planteen:

> *Habrá que hacer convenios para el empleo con las empresas. Hay que tratar la acogida contando con las empresas, con la patronal y con quienes generan empleo. (Verbatim 31).*

En el marco operativo, el Plan Estratégico de Inclusión de Navarra 2018-2021 reconoce la relevancia de la corresponsabilidad social en la inclusión. Concretamente, es uno de sus objetivos y también consta entre las medidas de actuación (Gobierno de Navarra, 2017, p.183).

Tras analizar las dinámicas de inclusión y convivencia en el anterior apartado, en este se han puesto de relieve las dinámicas ligadas a la exclusión social. Se ha optado por hacer un énfasis específico en las relaciones sociales, acción institucional y acción social, puesto que en estos tres protagonistas locales se identifica la capacidad para frenar y revertir procesos de exclusión y hostilidad en la vida navarra. A continuación, en el siguiente bloque se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Bloque III. Conclusiones y Recomendaciones

En lo que sigue se sintetizan las luces y sombras del Diagnóstico sobre el estado de la Convivencia Intercultural en Navarra, esto es, por un lado, los aspectos positivos, puntos fuertes y buenas prácticas en ese amplio campo y, por otro lado, los puntos débiles, retos a superar y cuestiones pendientes.

Tanto en las luces como en las sombras se tiene en cuenta, primero, lo relativo a las relaciones interpersonales, sociales e interculturales que de hecho hay en la sociedad navarra (por ser ellas la clave de la Convivencia) y, tras ello, la Acción institucional (políticas públicas) y la Acción social (entidades y sociedad civil), las cuales inciden en ese ámbito.

El Diagnóstico está basado en el cruce de fuentes secundarias –con un extenso análisis documental y bibliográfico– y fuentes primarias, con entrevistas y, marcadamente, con lo registrado en los coloquios del proceso de escucha y de Audición: 9 audiciones, con 126 participantes y 690 testimonios o *verbatim* sistematizados.

La esencia del diagnóstico, su conclusión general o central, puede sintetizarse en lo siguiente:

> En lo relativo al estado de la Convivencia Intercultural, la Comunidad Foral Navarra cuenta actualmente con una realidad social de *predominio de las dinámicas de inclusión sobre las de exclusión*, esto es, de *predominio de la coexistencia y convivencia sobre la hostilidad*, si bien existen numerosos *retos*, *puntos débiles*, *inadecuación en los recursos*, *y varios riesgos* tanto a corto como a medio plazo.

1. Aspectos positivos y puntos fuertes

La situación actual puede calificarse de predominio de las dinámicas de inclusión sobre las de exclusión por tres razones fundamentales:

1. El predominio en la sociedad navarra de la coexistencia pacífica sobre la hostilidad, a lo que debe añadirse la existencia de elementos de genuina convivencia, siendo mayoritarias las actitudes y conductas de aceptación de la inmigración y la nueva diversidad sociocultural sobre las de recelo y rechazo.

2. Ello es fruto, entre otros factores, de una larga trayectoria de actuaciones y buenas prácticas, contándose con un rico y variado bagaje en políticas públicas, programas, dispositivos y recursos.

3. Se cuenta, además, con una amplia, experimentada y creativa red de solidaridad e intervención social.

1.1. Predominio de la coexistencia pacífica sobre la hostilidad en las relaciones sociales y en la acción ciudadana

La mayoría de las relaciones interpersonales, sociales e interculturales actualmente existentes en las ciudades y pueblos de Navarra son de coexistencia pacífica. Aunque la interacción entre los sujetos y grupos culturalmente diferenciados suele ser débil, o llega a ser incluso inexistente, lo cierto es que predomina el respeto básico hacia los otros y la no agresión.

Esa afirmación se sustenta y evidencia desde varios ángulos, destacando cuatro:

a) Lo muestran los estudios al respecto.

b) Figura en la documentación analizada, sobre todo en distintos diagnósticos de planes autonómicos y locales.

c) Se ha expresado en las entrevistas a informantes clave.

d) Se ha registrado en el amplio proceso de escucha llevado a cabo en las audiciones realizadas.

Más abajo se identifica la hostilidad existente –expresada, como veremos, en relaciones tensas, discursos estigmatizadores, actitudes de rechazo, y situaciones de agresión– pero en cualquier caso es minoritaria y solo está presente en determinados ámbitos y situaciones.

La opinión generalizada es que existe escasa violencia directa y aún menos en su forma de agresiones físicas. Sin embargo, hay una tensión constante expresada a través de elementos discursivos y simbólicos en clave de generalizaciones como “los inmigrantes”, así como prejuicios desde una atribución negativa.

Elementos de genuina convivencia

Si bien la sociabilidad predominante es la coexistencia, en el polo positivo de las dinámicas de inclusión hay que añadir elementos de genuina convivencia, principalmente en tres aspectos:

a) Algunos espacios muy valiosos de interacción positiva (espacio público, escuelas, comercios, vida cotidiana).

b) Discursos y prácticas de respeto activo y cultura de paz.

c) Voluntad explícita y reiterada en determinados ámbitos y sectores de querer incluir a todos/as.

El amplio trabajo desarrollado desde las administraciones, así como desde la iniciativa comunitaria y privada, refleja que existe una agenda anual de acciones donde población autóctona y nuevos vecinos/as comparten espacios, actividades, iniciativas, etc.

Según el proceso de Audición, en los barrios se vive un clima de aceptación de los cambios en la composición sociocultural de los vecinos y vecinas, los cuales se perciben como “normales”. Cosa muy distinta es que se haya normalizado el encontrarse con grupos de amistades donde coincidan población autóctona e inmigrante, tendiendo todavía a tener una presencia social y cultural más en clave de multiculturalista.

Por todo ello, se puede afirmar que, tras más de dos décadas de creciente presencia de inmigración y de acción institucional y social, las tensiones y conflictos son regulados mayormente de forma adecuada. Al tiempo, hay una creciente interacción, aunque situaciones como la crisis iniciada en 2008 y sus consecuencias socioeconómicas, han polarizado posiciones que cuesta mucho volver a situar y que, con mucha probabilidad, se verán agravadas por los efectos de esta nueva crisis sanitaria, económica y social provocada por la COVID-19.

1.2. Elementos que favorecen la convivencia desde la acción institucional

Navarra cuenta con un considerable bagaje de políticas públicas, programas y recursos que, desde algo más de dos décadas, vienen abordando el reto migratorio y las cuestiones relativas a la diversificación sociocultural.

Mediante el análisis documental se han identificado hasta 44[4] recursos de Acción Institucional (planes, programas, servicios, convocatorias). Ello supone un rico acervo de experiencia y de aprendizaje, si bien en el proceso de Audición se han señalado puntos débiles y elementos a mejorar.

De acuerdo a lo registrado por el análisis documental y en la Audición, destacan los siguientes cinco aspectos favorables:

1. La convivencia intercultural está ubicada de forma explícita en la agenda pública; se dispone de una visión de política pública. Ya en clave de proceso, es positivo el desplazamiento gradual del énfasis de políticas públicas centradas en la atención a la población migrante –que sin duda se mantiene y debe mantenerse– a su ubicación dentro del enfoque intercultural y la apuesta por la convivencia.

2. La apuesta de trabajo es a través de planes plurianuales con sus ejes, objetivos, dotaciones presupuestarias, e instrumentos de diagnóstico, seguimiento y evaluación. Junto a ello, y completándolo, hay que resaltar la existencia de instrumentos, relaciones y dispositivos de segundo nivel.

3. Desde un enfoque de derechos, se han llevado a cabo notables esfuerzos institucionales para garantizar el derecho universal a la Salud. En este sentido, es destacable la actuación específica para garantizar la atención universal en el acceso al sistema sanitario, habiendo un marco restrictivo a nivel estatal. En cuanto a lo educativo, siguiendo el principio de respeto a las culturas, se promueven programas específicos para el alumnado inmigrante y de apoyo a los centros (planes de acogida y de atención a la diversidad en cada centro, guías informativas, protocolos y comisiones locales de evaluación, programas de inmersión lingüística en castellano).

[4] Debe tenerse en cuenta que en esta cifra hemos considerado como un recurso cada uno de los 3 departamentos del Gobierno Foral relacionados con la convivencia intercultural (Dirección General de Políticas Migratorias, Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos, y Servicio de Inclusión, Igualdad y Convivencia de la Dirección General de Educación). Ahora bien, si se toman como recursos separados los servicios, programas e iniciativas que desarrollan esas unidades administrativas, el total de recursos se elevaría hasta los 70.

4. El proceso de diagnóstico ha identificado dinámicas de establecimiento de relaciones con la ciudadanía en el diseño y desarrollo de políticas públicas. En este sentido, es destacable la promoción de la participación activa en la creación de diagnósticos, estrategias o planes, tanto en el ámbito municipal como autonómico. Un aspecto especialmente positivo es la existencia de espacios de participación, concediendo importancia a la creación de foros y su mantenimiento. Desde la agenda y política pública se ha potenciado que se sumen iniciativas de trabajo transversal y regular, mediante convocatorias de subvenciones a entidades locales y entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro.

5. En una dimensión más operativa, es relevante el esfuerzo que se está llevando a cabo en la creación y desarrollo de herramientas dirigidas a generar una atención integral y procesual; en este sentido, son destacables iniciativas para que se pueda conocer/abordar desde diversos ámbitos el recorrido de inclusión de cada persona.

1.3. Elementos que favorecen la convivencia desde la acción social

Junto al predominio de coexistencia/convivencia frente a hostilidad y al rico bagaje en acción institucional, la tercera razón de la afirmación en positivo con respecto a la situación actual de la convivencia intercultural, es que Navarra cuenta también con una amplia red de entidades sociales y espacios organizativos de solidaridad, apoyo, participación e intervención social en este campo.

Se han identificado 51 entidades, organizaciones y fundaciones que prestan profesionalmente algún tipo de servicio o apoyo en este ámbito de migraciones y diversidad; así como 179 asociaciones ciudadanas (entre ellas, las de inmigrantes) que intervienen en este ámbito. Más allá de lo numérico, y desde el punto de vista del diagnóstico, todo ello constituye un acervo valioso a apoyar e impulsar.

Buena parte de esas entidades han participado en el proceso de diagnóstico aportando su enorme experiencia, mostrando su compromiso y haciendo numerosas propuestas que se recogen en este documento. De sus aportaciones seleccionaremos cuatro aspectos:

1. La conciencia presente en los miembros de las entidades sociales de la necesidad de trabajar en clave de convivencia intercultural. Es relevante la progresión de esta visión en la última década y la tendencia a enfatizar, en sus discursos y actuaciones, los procesos de encuentro y las relaciones pacíficas entre toda la población y la diversidad existente.

2. Las organizaciones sociales que trabajan en este ámbito llevan a cabo actuaciones caracterizadas por ser específicas, directas y especializadas, ya sea con determinados colectivos y para satisfacer y atender necesidades concretas. En este sentido, es clave la presencia de un tejido social amplio, que aporta una respuesta multisectorial y en ámbitos múltiples, abordando elementos claves y combinados, que van desde la prevención a la respuesta urgente y asistencial.

3. El intenso trabajo de algunas de estas entidades en y con la comunidad educativa, aspecto crucial para conectar el mundo interno de los centros escolares con las familias y el conjunto del barrio.

4. La valiosa contribución que esas entidades de la sociedad civil navarra hacen en la generación de relaciones, espacios y experiencias de genuina convivencia.

Resumen de aspectos positivos y puntos fuertes

Tabla Resumen 1. Puntos fuertes en las relaciones sociales y en la acción ciudadana

Coexistencia	1.1	Escasa interacción entre segmentos diferenciados socioculturalmente.
	1.2	Predominio del respeto básico hacia los otros.
	1.3	No agresión y escasa violencia directa.
Convivencia	1.4	Determinados discursos y prácticas de respeto activo.
	1.5	Existencia de algunos espacios significativos de interacción positiva entre diferentes.
	1.6	Voluntad explícita de querer incluir a todos/as.

Tabla Resumen 2. Puntos fuertes en la acción institucional

2.1	La convivencia intercultural está ubicada de forma explícita en la agenda pública.
2.2	Existencia de políticas, programas y recursos sobre migración y gestión de la diversidad.
2.3	Enfoque de derechos: esfuerzos e instrumentos para garantizar el derecho universal a la Salud y la Educación inclusiva.
2.4	Mecanismos para contar con la ciudadanía: existencia de espacios de participación.
2.5	Generación de herramientas para abordar las diversas trayectorias de inclusión.

Tabla Resumen 3. Puntos fuertes en la acción social

3.1	Trabajar progresivamente en clave de convivencia intercultural.
3.2	Actuaciones específicas, directas y especializadas.
3.3	Trabajo con la comunidad educativa.
3.4	Generación de relaciones, espacios y experiencias de genuina convivencia.

2. Puntos débiles, deficiencias y cuestiones pendientes

El balance predominantemente positivo que hemos visto ha de ser matizado y contrapuesto con los numerosos puntos débiles que han emergido en el proceso de diagnóstico. Siguiendo los tres apartados anteriores, sintetizaremos en cada uno de ellos, las "sombras", esto es, las exclusiones, hostilidades, críticas, carencias, deficiencias, inadecuaciones…

Antes de entrar al detalle, indicaremos sintéticamente los tres grupos de cuestiones a considerar:

1. Manifestaciones de exclusión y hostilidad en las relaciones sociales existentes.

2. Fragmentación y debilidades en la acción institucional y sus puntos de inadecuación.

3. Se evidencia la necesidad de coordinación estratégica que articule alianzas entre agentes que desarrollan acciones muy valiosas pero frecuentemente atomizadas en lo que respecta al tercer sector, junto con deficiencias en la distribución de recursos y retos para mantener una formación actualizada.

2.1. Puntos débiles y deficiencias a abordar en las relaciones sociales existentes

En lo que respecta a las relaciones existentes en la sociedad navarra –ya sean interpersonales, intergrupales e interculturales– y desde una visión general, sin entrar al detalle ni a diferenciar contextos locales, se constatan los siguientes cinco puntos de preocupación:

1. Hay una mayor presencia de los discursos abiertos de exclusión, esto es, de expresiones de estigmatización o culpabilización, abandonando en ocasiones la contención de lo que se ha venido denominando "políticamente correcto".

2. Se está produciendo un aumento de la percepción negativa de "los de fuera" como "problema", posiblemente como una de las consecuencias de la crisis desatada en 2008, y de la crisis sanitaria con la pandemia COVID-19.

3. Expresión de hostilidad manifiesta y recurrente hacia los migrantes menores de edad y "menores extranjeros no acompañados", que aparece tanto a nivel social como mediático (de forma minoritaria). Es algo especialmente grave, dado que afecta a menores vulnerables y en un momento delicado de transición a la vida adulta (dejando de ser tutelados), presentando, estos discursos, un alto potencial de manipulación.

4. La presencia de expresiones más sutiles de hostilidad. Si bien en algunos casos la exclusión y el rechazo son explícitos –por ejemplo, los anuncios de alquiler con "abstenerse inmigrantes"–, en muchos otros estamos ante una discriminación más larvada o sutil: manifestaciones de indiferencia, algunos titulares de los medios, determinados discursos xenófobos en la escuela, o la evitación de determinadas personas, por ejemplo, de mujeres por llevar el velo, o hacia otras personas cuando, al hablar, se les identifica como extranjeros.

5. Las voces migrantes escuchadas en la Audición han mostrado su preocupación respecto a varias cuestiones

    a) Manifiestan que, pudiéndose hablar ya de dos generaciones en la inmigración, se alude a la presencia de personas extranjeras como si fuera algo nuevo, o que se da por primera vez. Temen que sus hijos e hijas puedan sentirse excluidos.

b) Perciben que se entiende mayoritariamente la diversidad como problema.

c) Señalan que llevar décadas asentados no parece que redunde en una mayor aceptación.

d) Aprecian recelo por razones ideológicas que desemboca en miedo irracional.

e) Finalmente, esa inquietud y preocupación se manifiesta cuando se topan ante la dificultad para acceder a una vivienda no por ingresos y trabajo, sino por el origen de la persona.

2.2. Puntos débiles y deficiencias a abordar en la acción institucional

Por lo que atañe a la acción de las instituciones públicas, en las audiciones llevadas a cabo han emergido, por un lado, evidencias de fragmentación en las actuaciones, con falta de visión de conjunto y deficiencias en la coordinación y, por otro, determinadas carencias en cuanto a recursos y programas necesarios.

En la larga trayectoria de las Políticas Públicas en Navarra relacionadas con el impacto de las Migraciones Internacionales, así como en la gestión de la diversidad endógena de la comunidad, se detectan una serie de elementos fundamentales que provocan situaciones de difícil gestión en el camino hacia una sociedad cohesionada, intercultural y que viva la diversidad como patrimonio propio para su desarrollo.

Esos aspectos o elementos han sido expresados en el proceso de Audición e identificados a través del análisis documental, destacando los siguientes:

1. Aunque en determinados documentos y en el discurso público se asume el enfoque de la convivencia intercultural como transversal y dirigido a toda la sociedad navarra, lo cierto es que se suele referir principal y unilateralmente al reto de las migraciones internacionales y a la nueva diversificación sociocultural que conllevan. No se contempla de forma detallada y operativa:

    a) la diversidad histórica, geográfica, multicultural y multilingüe de Navarra;

    b) la presencia multisecular del pueblo gitano;

    c) la migración interna desde otras comunidades autónomas, que supone el 15,8% de los residentes (véase Bloque II, apartado 1).

2. En los coloquios grupales han sido recurrentes tres aspectos interrelacionados en el terreno de las actuaciones:

    a) La ausencia en ocasiones de una visión de conjunto que sea compartida por responsables y técnicos de las diferentes áreas.

    b) Cierta fragmentación en las actuaciones.

    c) Los déficits aún existentes en los niveles de coordinación, ya sea entre las diferentes administraciones o entre estas y la iniciativa social o privada. Hay una amplia oferta de recursos y activos, pero se ha insistido en que

se precisa trabajar más en la visión de conjunto y en la sinergia entre los diferentes programas e iniciativas.

Añadiremos que algunas aportaciones han señalado la desproporción en la distribución territorial de los recursos.

3. Necesidad de nuevas respuestas institucionales, o de política pública, a la hora de encarar dinámicas de exclusión ligadas a ámbitos como la salud, la educación, el empadronamiento, el alojamiento, la vivienda, la inserción laboral o la política cultural. Aunque la Estrategia no aborde directamente todos esos ámbitos, es preciso atender a las inercias y efectos de exclusión que conllevan, y asimismo, a sus potencialidades y oportunidades de inclusión y convivencia intercultural.

4. En el proceso de diagnóstico ha aparecido con claridad la cuestión de la imprescindible formación y capacitación en un contexto cambiante de nuevos retos. Hay conciencia de la necesidad de actualización en las competencias interculturales de los y las profesionales en distintas escalas y funciones.

5. En lo relativo a la presencia o no de la nueva ciudadanía en el ámbito público e institucional, se reclama la presencia de personas de origen extranjero en instituciones y programas públicos y, más en concreto, en el ámbito laboral.

6. Conveniencia o requisito de contar con indicadores específicos, tanto cualitativos como cuantitativos, respecto a la convivencia intercultural y sus dimensiones y ejes. Esto es, indicadores que identifiquen y midan la generación de espacios y relaciones de convivencia genuina, la superación de la mera coexistencia, o la prevención y eliminación de la hostilidad.

En resumen, se han encontrado un conjunto de elementos o aspectos relevantes de *inadecuación institucional*, de muy distinta naturaleza. Si bien se han hecho esfuerzos y se llevan a cabo buenas prácticas, lo cierto es que esos elementos de sombra o del "debe" son algo a tener muy en cuenta para la Estrategia de Convivencia Intercultural que se quiere establecer.

2.3. Puntos débiles y deficiencias a abordar en el tercer sector

Finalmente, consideraremos los puntos débiles o sombras en lo que concierne a las prácticas y actuaciones de las propias entidades sociales o, más en general, de la sociedad civil organizada:

1. Se precisa una coordinación y cooperación entre los recursos dirigida a la consecución de objetivos concretos y compartidos. Es necesario adecuar las metodologías para la organización y el fortalecimiento de la intervención, optimizando y partiendo de los recursos existentes.

2. Partiendo, como se indicaba anteriormente, de la existencia de una amplia red de recursos en Navarra, estos no están distribuidos de forma proporcional a las necesidades. Se da concentración en ámbitos específicos y ausencias de respuestas necesarias ante situaciones que requieren un mayor esfuerzo y dedicación. Tampoco hay proporcionalidad en cuanto a presencia y retos de lo que supone la diversificación sociocultural en el ámbito rural donde, a pesar de algunas concentraciones, los recursos son limitados y con menos presencia que en la ciudad. Por ello, es necesaria una planificación más estratégica que estudie la proporcionalidad entre el impacto de los procesos de diversificación de la población y los recursos, acciones y organización existentes, potenciando una acción social que responda a las características del territorio.

3. Es necesario realizar mayor énfasis en la pertenencia común. Se han detectado carencias en los procesos de inclusión, relación e interacción de las minorías étnicas con el conjunto de la sociedad. Después de más de dos décadas de intensificación de la llegada internacional de personas a Navarra, es urgente resaltar los aspectos de pertenencia. Es especialmente prioritario el trabajo hacia los/as menores de familias extranjeras que han nacido en la comunidad, ya que se observa que son tratados como foráneos. Se hace urgente crear identidad desde una Navarra histórica y diversa, que afronte con fuerza el presente y el futuro de un mundo con una cultura local y global.

4. Finalmente, y en paralelo con lo planteado para la acción institucional, también en la acción social se hace evidente el reto formativo y capacitador del tercer sector en materia de competencias interculturales y en temáticas como:

- Cambios en la regulación de los procesos migratorios.
- Impacto de la diversidad local en barrios, comunidades de vecinos y escuelas.
- Gestión del conflicto desde la óptica mediadora y de la oportunidad.
- Cómo tejer nuevas relaciones.
- Herramientas para avanzar dando nuevas respuestas a los retos que plantea una sociedad culturalmente cada vez más diversificada.

Resumen de puntos débiles, deficiencias y cuestiones pendientes

Tabla Resumen 4. Puntos débiles y deficiencias en las relaciones sociales

4.1	Mayor presencia de los discursos abiertos de exclusión, con paulatina disminución de "lo políticamente correcto".
4.2	Incremento de la percepción de los de fuera como problema, tras la crisis socioeconómica y la pandemia.
4.3	Hostilidad hacia los migrantes menores de edad, especialmente hacia los menores extranjeros no acompañados.
4.4	Expresiones más sutiles de hostilidad: la indiferencia, en titulares de los medios, o los discursos xenófobos en la escuela.
4.5	Percepción de exclusión en sectores de la población migrada.

Tabla Resumen 5. Puntos débiles y deficiencias en la acción institucional

5.1	Necesidad de seguir ampliando y transversalizando el enfoque y temática de la Convivencia Intercultural.
5.2	Fragmentación en las actuaciones, deficiencias en la visión de conjunto y déficits en los niveles de coordinación interinstitucional y con la iniciativa privada.
5.3	Necesidad de nuevas respuestas para afrontar implicaciones de exclusión presentes en determinados ámbitos estratégicos.
5.4	Necesidad de actualización en las competencias interculturales de los profesionales.
5.5	Escasa presencia, e incluso ausencia, de personas de origen extranjero en instituciones y programas públicos.
5.6	Necesidad de indicadores específicos de convivencia intercultural.

Tabla Resumen 6. Puntos débiles y deficiencias en el tercer sector

6.1	Necesidad de una coordinación orientada a conseguir objetivos concretos y compartidos.
6.2	Deficiencias en la distribución territorial y sectorial de los recursos.
6.3	Mayor énfasis en la pertenencia común.
6.4	Retos en mantener una formación actualizada.

3. Sugerencias e implicaciones para la elaboración de la estrategia

La investigación y Audición realizada sienta la base para acometer la segunda fase del proceso participativo: la elaboración de la Estrategia navarra de Convivencia Intercultural (2021-2026). Concluimos este diagnóstico con una serie de sugerencias e implicaciones en tres ejes:

1. Visualización de las primeras líneas de trabajo.
2. Situaciones latentes y retos pendientes.
3. Identificación de riesgos y amenazas.

3.1. Primeras líneas de trabajo

Aparecen con claridad líneas clave como:

Qué conservar y consolidar	Las buenas relaciones predominantes y el bagaje de actuaciones institucionales, sociales y ciudadanas.
Qué superar y mejorar	La concepción de lo intercultural reducida al reto migratorio, las hostilidades ya presentes, la escasez de relaciones entre diferentes, la fragmentación e inadecuación de recursos, etc.
Qué evitar y prevenir	Que crezcan las tendencias negativas, que se consoliden situaciones de segmentación en el mercado laboral, en lo residencial, en lo educativo y en otros ámbitos.
Qué fomentar a futuro	El pleno aprovechamiento de la riqueza de la diversificación, especialmente para proyectos comunes, así como el estímulo de la identidad y pertenencia común y compartida.

3.2. Situaciones latentes y retos pendientes

En el diagnóstico se ha sintetizado lo relativo a lo manifiesto, pero no a lo latente. Las muestras de exclusión y hostilidad que se han señalado son evidentes, ya sea como discursos, percepciones o conductas. Ahora bien, debe darse toda su relevancia a lo que está larvado, latente o pendiente de abordar, pues no hacerlo dificulta, o incluso imposibilita, la promoción exitosa de la convivencia intercultural. Esos factores latentes pueden ser, además, motivo de debilitamiento de la coexistencia, o de afloramiento de la hostilidad.

En el proceso de diagnóstico han aparecido varios de estos aspectos:

1. Lo concerniente a la gestión adecuada y positiva de las diversidades históricas, especialmente en dos cuestiones seculares o de larga trayectoria:

   - La cuestión del bilingüismo y de las relaciones entre los segmentos socioculturales y sociolingüísticos de la sociedad navarra autóctona.

   - Lo que atañe al reto de la cuestión gitana, estando pendientes más avances en su plena integración y la salida de la marginalidad de determinados sectores.

2. En el nuevo contexto de inmigración y mayor ampliación y complejidad de las diversidades –ya sean estas de origen y nacionalidad, etnorraciales y culturales, lingüísticas, o religiosas–, hay que señalar:

   - La notable escasez de relaciones entre los colectivos inmigrantes y la población mayoritaria y autóctona. Es una situación abordada en los estudios, ya sea como "*vidas en paralelo*", según la expresión de Castle, o como "*endogamia relacional*", si tomamos la expresión de Giménez. Esa escasez de interacción entre diferentes es característica de la situación de coexistencia y, como tal, se señaló en el punto de partida del Diagnóstico respecto al predominio de la coexistencia. Pero aquí lo estamos resaltando como fragilidad de esa coexistencia, como algo pendiente y que, de no abordarse, puede derivar en segregaciones, guetos, tensiones y hostilidades.

   - En el marco asociativo, ha emergido del proceso de diagnóstico un conjunto de carencias y barreras en cuanto a las relaciones entre el tejido asociativo autóctono y el migrante. Se tiende a un modelo que se acerca más al multiculturalismo, siendo necesaria una acción afirmativa que potencie los aspectos comunes, una interacción constante y una

focalización en cuestiones compartidas del territorio y del bien común, sin que por ello deje de abordarse elementos propios de las culturas de origen.

- La necesidad de acompañar de una forma más específica y estratégica el crecimiento y desarrollo de los jóvenes.

- El reto de abordar con acierto las interacciones entre los enfoques de derechos, igualdad de género e interculturalidad.

- En determinadas manifestaciones de hostilidad y con determinados colectivos (población magrebí) o situaciones de intensa exclusión (colectivo de cuidadoras internas de origen latinoamericano), se debe activar actuaciones específicas.

En síntesis, es preciso abordar esas cuestiones pendientes para poder acertar en la estrategia de convivencia intercultural y de gestión positiva de la nueva diversificación ligada a la llegada y asentamiento de personas de origen extranjero.

3.3. Identificación de algunos riesgos y amenazas

El éxito de la Estrategia requiere tener en cuenta pasado, presente y futuro. Frente al pasado, la clave es aprovechar el bagaje de experiencias con los que cuenta la Comunidad Foral de Navarra.

Respecto al presente, lo importante es conservar los aspectos positivos que ya existen y superar o, al menos, paliar los aspectos negativos. Respecto al futuro, tan importante es aprovechar las oportunidades que vayan surgiendo, como prevenir los riesgos y amenazas que se puedan presentar. A continuación se indican 5 de estos riesgos y amenazas:

1. **Los procesos de concentración de la población migrada**: aunque la proporción de personas de origen extranjero en Navarra es del 16,1 % (véase Bloque II, apartado 1), hay 27 localidades que consideramos de **alta concentración**, esto es, que están por encima del 18% y hasta el 24%. Entre ellas, Pamplona y Tudela (las dos más pobladas de Navarra) junto a otras poblaciones como Burlada, Estella o Berriozar.

   La concentración de los/las migrantes en determinadas localidades y, dentro de ellas, en determinados barrios y colegios, y hasta en determinadas calles y edificios, es una pauta repetida en el fenómeno migratorio a lo largo de la historia y en todas partes. Ahora bien, debe ser motivo de especial preocupación y dedicación cuando se trata de concentración forzada, de alta concentración, o **hiperconcentración** y, sobre todo, cuando sea un proceso creciente y vaya en paralelo con el abandono o traslado de población autóctona, pues se estaría en ese caso en un claro proceso de "**guetización**".

2. **El impacto y choque cultural que se puede dar en las localidades de menor escala**, tan frecuentes en Navarra. Hay una percepción de que en los pueblos pequeños el impacto cultural es más fuerte, o con mayor grado de tensión, recelo u hostilidad. La llegada y radicación concertada de gentes venidas a la Comunidad Foral desde muy distintos lugares y con diferentes bagajes culturales puede suponer, o está suponiendo, un riesgo de afloramiento de recelos, tensiones y conflictos en los pequeños municipios.

3. **Crecimiento de las actitudes de racismo y xenofobia**, tal y como está ocurriendo en el conjunto del estado e internacionalmente.

4. **Dificultades en el proceso de socialización, enculturación, y adquisición de identidad de los y las jóvenes** de familias de origen extranjero que han nacido y crecido en Navarra.

5. **Persistencia de barreras para la inclusión**, ya sean estas:

   a) Socioeconómicas (mantenerse predominantemente en segmentos inferiores del mercado de trabajo).

   b) Jurídicas (situaciones de irregularidad).

   c) Psicológicas (ser rechazados, miedo).

   d) Identitarias (no ser reconocidos como miembros de la comunidad.

   e) Lingüísticas (limitación de acceso a formación por el idioma, dificultades en el aprendizaje del euskera).

   f) Otras.

Todo lo anterior muestra, entre otras cosas, la necesidad de un trabajo específico y continuado con la población autóctona (auténtica llave de la inclusión), tanto de sensibilización como de generación de espacios de relación, haciendo especial énfasis en poblaciones donde se producen procesos de intensificación y concentración del flujo migratorio, todo ello en aras al desarrollo de una auténtica cultura inclusiva en Navarra.

Resumen de sugerencias e implicaciones para la elaboración de la estrategia

Tabla Resumen 7. Algunos retos o desafíos pendientes

Previos a la inmigración (diversidad preexistente)	7.1	Biculturalidad y bilingüismo.
	7.2	Integración del pueblo gitano.
Con la inmigración (nueva diversidad)	7.3	Escasez de relaciones entre autóctonos y población de origen extranjero.
	7.4	Carencias y barreras entre el tejido asociativo autóctono y el migrante.
	7.5	Acompañar de una forma más específica y estratégica el crecimiento y desarrollo de las y los jóvenes.
	7.6	Abordar con acierto las interacciones entre los enfoques de derechos, igualdad de género e interculturalidad.
	7.7	Activar actuaciones específicas en determinadas situaciones de hostilidad y con determinados colectivos

Tabla Resumen 8. Algunos riesgos o amenazas a tener en cuenta

8.1	Proceso de concentración residencial y escolar de la población migrante, y situaciones de “guetización”.
8.2	Mayor impacto cultural en los pequeños municipios.
8.3	Ascenso de la xenofobia.
8.4	Dificultades en el proceso de socialización y enculturación de los y las jóvenes que han nacido y crecido en Navarra.
8.5	Persistencia de las barreras para la inclusión.

Anexos

Referencias bibliográficas y documentales

Bloque I

AAVV (2015). *Juntos por la Convivencia. Claves del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural*. Barcelona: Obra Social "La Caixa".

Giménez, C. (1997). "Convivencia" en G. Malgesini y C. Giménez, *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, págs. 57-60.

Giménez, C (1998). "Migración y Nueva Ciudadanía, Temas para el Debate, n 43. págs. 27-31.

Giménez, C. (2005). "Convivencia: conceptualización y sugerencias para la praxis". *Puntos de Vista*: Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid (OMCI), 1, 7-31.

Giménez, C. (2008). "Interculturalismo". En Mantovani, G. *Intercultura e Mediazione. Teorie ed esperienze,* págs. 149 a 169.

Giménez, C. (2013). "Promoviendo la convivencia ciudadana intercultural en barrios de alta diversidad. Ideas y experiencias para una praxis comunitaria". En *Hagamos de nuestro barrio un lugar habitable: manual de intervención comunitaria en barrios*, Buades J, y Giménez, C. (coord.), Tirant lo Blanch, 36-57.

Giménez, C.; Lobera, P. (2012, 2014 y 2015). *Convivencia Social e Intercultural en barrios de alta diversidad. Encuestas 2010, 2012 y 2015*. Barcelona: Obra Social "La Caixa".

Heil, T. (2020). *Comparing Conviviality*. Springer International Publishing.

Lundsteen, M. (2017). "Super-diversity and the social production of space in a small Catalan town". IRIS Working Paper, 17, 1-13.

Marchioni, M. (1992). *La audición. Un método de investigación participativa y comunitaria. Teoría, metodología y práctica*. Santa Cruz de Tenerife-Las Palmas de Gran Canaria: Benchomo.

Marchioni, M. (2009). "La mediación y el contexto de la intervención comunitaria: Comunidades locales, inmigración y el desafío de la multiculturalidad. Organización y desarrollo de la comunidad". En VV.AA., *Mediación Comunitaria. Una apuesta por la ciudadanía* (pp. 5-27). Alicante: Ayuntamiento de Alicante.

Marchioni, M., Morín, L. M., y Álamo, J. (2013). "Metodología de la intervención comunitaria. Los procesos comunitarios". En VV.AA., J. Buades, y C. Giménez (Coords.) (Eds.), *Hagamos de nuestro barrio un lugar habitable. Manual de intervención comunitaria en barrios* (pp. 59-72). Valencia.

Morawska, E. (2014). "Composite meaning, flexible ranges, and multi-level conditions of conviviality: exploring the polymorph, *European Journal of Cultural Studies*, 17:4, 357-374.

Noble, G. (2013). Cosmopolitan Habits: The Capacities and Habitats of Intercultural Conviviality. Body & Society 19:2–3, 162–185. doi:10.1177/1357034X12474477.

Nowicka, M. & Vertovec, S. (2013). Comparing convivialities: dreams and realities of living-with-difference, *European Journal of Cultural Studies*, Vol. 17:4, 341-356.

Padilla, B., Azevedo, J., & Olmos-Alcaraz, A. (2015). "Superdiversity and conviviality: exploring frameworks for doing ethnography in Southern European intercultural cities". *Ethnic and racial studies*, 38:4, 621-635.

Vertovec, S. (2007). "Superdiversity and its implications". *Ethnic and racial studies* 30:6, 1024-1054.

Vertovec, S. (2019). "Talking around super-diversity", *Ethnic and Racial Studies*, 42:1, 125-139.

Wessendorf, S. (2016). "Settling in a super-diverse context: Recent Migrants' Experiences of Conviviality". *Journal of Intercultural Studies*, 37:5, 449-463.

Wessendorf, S. & Phillimore, J. (2018). "New Migrants' Social Integration, Embedding and Emplacement in Superdiverse Contexts". *Sociology*, 53:1, 123-138.

Zapata, V. (2017). "Del estudio de la población al trabajo con la comunidad para el fortalecimiento de la convivencia en la diversidad", en Sempere, J. D. y Cutillas, E. (eds.), *La población en España. 40 años de cambio (1975-2015)*, Publicacions de la Universitat D'Alacant, Alicante, páginas 291-306. ISBN: 978-84-16724-39-0.

Bloque II

Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales (2018). Índice DEC (Derechos/Economía/Cobertura). [Archivo PDF]. https://directoressociales.com/wp-content/uploads/2021/01/Valora2018-baja.pdf

Equala Consultoría (2020 a). Plan de actuación en materia de migraciones para la convivencia intercultural en Estella-Lizarra 2020. [Archivo PDF]

Equala Consultoría (2020 b). Diagnóstico en materia de migraciones para la convivencia intercultural en Estella-Lizarra 2020. [Archivo PDF]

Equala Consultoría (2020 c). Plan de actuación en materia de migraciones para la convivencia intercultural en Viana 2020. [Archivo PDF]

Equala Consultoría (2020 d). Diagnóstico en materia de migraciones para la convivencia intercultural en Viana 2020. [Archivo PDF]

Espinosa Ochoa, J.; Berdonces, M.A.; Pau Casado, M. (Borrador 2021). Diagnóstico sobre convivencia intercultural en Fitero. [Archivo PDF]

Giménez, C. (2002). "Planteamiento multifactorial para la mediación intercultural en contextos multiculturales. Una propuesta metodológica de superación del culturalismo". En "La inmigración en España: contextos y alternativas". Volumen II. Actas del III Congreso sobre Inmigración en España., F.J. García Castaño y C. Muriel López (Eds.), Laboratorio de Estudios Interculturales, 627-664.

Gobierno de Navarra. (2021 a). 10 ideas fuerza. Documento síntesis de las principales aportaciones realizadas en la fase preliminar. Oficina del I Plan Estratégico de Navarra. Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos. Departamento de Relaciones Ciudadanas. [Archivo PDF].

Gobierno de Navarra. (2021 b). Documento de recopilación de aportaciones y entrevistas de la fase preliminar del I Plan Estratégico de Convivencia de Navarra. Oficina del I Plan Estratégico de Navarra. Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos. Departamento de Relaciones Ciudadanas. [Archivo PDF]. https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/documento_fase_preliminar_plan_de_convivencia.pdf

Gobierno de Navarra. Servicio KARIBU. Sección Acogida. KARIBU Zerbitzua. Harrera Atala. (2021 c). Informe preliminar: Estudio de recursos para el aprendizaje del castellano y euskera. [Archivo PDF].

Gobierno de Navarra. Instituto Navarro de Juventud. (2021 d). III Plan Foral de Juventud 2021-2023. Gazteriaren III. Foru Plana 2021-2023. [Archivo PDF].

Gobierno de Navarra (2020 a). Estudio sobre la Mediación Intercultural en Navarra. Informe Final. [Archivo PDF].

Gobierno de Navarra (2020 b). Reactivar Navarra. Nafarroa Suspertu 2020-2021. [Archivo PDF].

Gobierno de Navarra. Departamento de Políticas Sociales (2018 a). Estrategia Navarra para la Convivencia. [Archivo PDF].

Gobierno de Navarra. (2018 b). Estrategia para el desarrollo de la población gitana de Navarra (2018-2021). [Archivo PDF].

Gobierno de Navarra. Departamento de Derechos Sociales (2018 c). Protocolo Integral de acogida a personas refugiadas en Navarra. Errefuxiatuak hartzeko protokolo intregrala. [Archivo PDF].

Gobierno de Navarra. Departamento de Derechos Sociales (2017). Plan estratégico de Inclusión de Navarra. [Archivo PDF].

Gobierno de Navarra. Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud (2001). Plan para la integración social de la población inmigrante. [Archivo PDF].

Goñi Suberviola, M.; Olza, S.; Goñi Suberbiola. K. (2016). Inclusión social de inmigrantes en Navarra: cómo aprovechar el conocimiento generado en el ámbito de la investigación europea para formular proyectos y programas que consigan una integración efectiva. Observatorio de la Realidad Social (Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra. Errealite Sozialaren Behatokia. Nafarroako Gobernua. Eskubide Socialetako Departamentua. [Archivo PDF].

Laparra, M.; Martínez de Lizarrondo, A.; García de Eulate, T. Coords. (2009). Evaluación del Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante. Grupo de investigación Alter, de la Universidad Pública Navarra para el Gobierno de Navarra, Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte.

Las Heras Ruiz, R.; Andueza Imirizaldu, Izaskun (2014 a). Diagnósticos sociales sobre convivencia en tres localidades Navarras. [Archivo PDF].

Las Heras Ruiz, R.; Andueza Imirizaldu, I. (2014 b). Diagnóstico social sobre convivencia en Cintruénigo. [Archivo PDF].

Las Heras Ruiz, R.; Andueza Imirizaldu, I. (2014 c). Diagnóstico social sobre convivencia en Falces. [Archivo PDF].

Las Heras Ruiz, R.; Andueza Imirizaldu, I. (2014 d). Diagnóstico social sobre convivencia en Lagarra. [Archivo PDF].

Malgesini, G. y Giménez, C. (2000). Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad. Editorial Catarata.

Obanos Goñi, S.; Pardo Bailo, C. (2012). Programa de Mediación Lingüística e intercultural itinerante para la Comunidad Foral de Navarra. Gobierno de Navarra. [Archivo PDF].

SOS Racismo Navarra. SOS Arrazakeria Nafarroa (2020). Resumen Atenciones y Denuncias. Proyecto: "Oficina de SOS Racismo-ODAS (Oficina de Denuncia, Atención y Sensibilización)". [Archivo PDF].

Fuentes documentales consultadas

Planes y estrategias

Autonómicos

2002. Plan para la Integración Social de la Población Migrante (2002-2006). Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra.

2011. III Plan de Inmigración, Ciudadanía y Convivencia Intercultural (2011-2013). Dirección de Inmigración y Gestión de la Diversidad Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Navarra.

2015. Estrategia para la Convivencia en la Comunidad Foral de Navarra (2015-2017). Departamento de Políticas Sociales del Gobierno de Navarra.

2016. III Plan Director de la Cooperación Navarra (2016-2020). Dirección General de Inclusión y Protección Social del Gobierno de Navarra.

2017. II Plan de la Juventud de Navarra (2017-2019). Subdirección de Juventud del INDJ del Gobierno de Navarra.

2017. Plan de Impulso a la Participación Ciudadana de Gobierno Navarra (2017-2019). Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales del Gobierno de Navarra.

2017. Plan Estratégico de Atención a la Diversidad (2017-2020). Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.

2018. Plan Estratégico de Inclusión de Navarra (2018-2021). Dirección General de Inclusión y Protección Social del Gobierno de Navarra.

2018. Protocolo integral de Acogida a personas refugiadas en Navarra. Dirección General de Inclusión y Protección Social del Gobierno de Navarra.

2018. Estrategia para el desarrollo de la población gitana en Navarra (2018-2021). Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra.

2020. I Plan Estratégico de Convivencia de Navarra (2020). Departamento de Relaciones Ciudadanas del Gobierno de Navarra.

2020. Plan reactivar Navarra (2020-2023). Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra.

2020. III Estrategia Foral de Juventud (2020-2023). Instituto Navarro de la Juventud. Gobierno de Navarra.

2021. III Plan Foral de juventud (2021-2023). Instituto Navarro de la Juventud. Gobierno de Navarra.

Municipales

2014. NAVARRA CON)(VIVE. Diagnósticos sobre la Convivencia en tres localidades navarras: Falces, Larraga y Cintruénigo (2014). Sección de Atención a la Inmigración del Gobierno de Navarra.

2015. Diagnóstico y Plan Estratégico Ciudad-PEC de Tudela (2015-2030). Ayuntamiento de Tudela.

2016. Diagnóstico comunitario sobre Convivencia Intercultural en Ribaforada (2016). Ayuntamiento de Ribaforada.

2018. Plan de Convivencia: Diagnóstico socio residencial y propuesta de intervención en Murchante (2018). Ayuntamiento de Murchante.

2018. Diagnóstico participativo y I Plan Infancia Municipal de Pamplona (2018). Ayuntamiento de Pamplona.

2018. Diagnóstico en materia de Intervención Comunitaria Intercultural en los municipios de Tafalla, Olite, Miranda De Arga (2018). Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra.

2019. Estrategia para el desarrollo de la población gitana de Navarra (2019-2022). Dirección General de Inclusión y Protección Social del Gobierno de Navarra.

2020. Diagnóstico y Plan de Actuación en materia de migraciones para la Convivencia Intercultural en Estella-Lizarra (2020). Estella-Lizarra.

2020. Diagnóstico y Plan de Actuación en materia de migraciones para la Convivencia Intercultural en (2020). Ayuntamiento de Viana.

2020. Diagnóstico sobre Convivencia en Burlada (2020). Sección de Diversidad Cultural y Migración del Ayuntamiento de Burlada.

2020. Diagnóstico de Convivencia en Alsasua (2020). Ayuntamiento de Altsasu/Alsasua.

2020. Plan de Convivencia de Beriáin (2020). Ayuntamiento de Beriáin.

2020. Diagnóstico sobre Convivencia Intercultural en Fitero (2020). Ayuntamiento de Fitero.

Convocatorias

Autonómicas

Convocatoria de subvenciones a entidades locales y entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para proyectos de promoción de la convivencia intercultural y lucha contra el racismo y xenofobia. Servicio AYLLU de Convivencia Intercultural y Lucha contra el Racismo y la Xenofobia del Gobierno de Navarra.

Convocatoria de subvenciones a asociaciones de personas migrantes para actividades de promoción de la convivencia intercultural y mejora de la participación. Servicio AYLLU de Convivencia Intercultural y Lucha contra el Racismo y la Xenofobia del Gobierno de Navarra.

Convocatoria de subvenciones a entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para proyectos de acogida y acompañamiento a personas migrantes y refugiadas. Servicio KARIBU de Acogida y Acompañamiento a personas migrantes de la Dirección General de Políticas Migratorias del Gobierno de Navarra.

Ayudas a entidades locales de Navarra para la realización de actividades en materia de memoria, víctimas, derechos humanos, educación para la paz y convivencia. Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos del Gobierno de Navarra.

Ayudas a asociaciones y entidades sin ánimo de lucro para la realización de actividades relacionadas con las víctimas y con la cultura de paz, convivencia y derechos humanos. Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos del Gobierno de Navarra.

Ayudas a Servicios Sociales de Base o Mancomunidades de Servicios Sociales para la contratación de promotor escolar o mediador sociocultural que intervenga en los proyectos de inclusión socioeducativa que se desarrollen en centros públicos de enseñanza de la Comunidad Foral de Navarra. Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.

Municipales

Subvenciones a entidades y colectivos ciudadanos en el ámbito de la participación desde el área de participación ciudadana y empoderamiento social. Ayuntamiento de Pamplona.

Otros documentos

Observatorio de la Realidad Social del Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra (2016). Inclusión social de inmigrantes en Navarra: cómo aprovechar el conocimiento generado en el ámbito de investigación europeo para formular proyectos y programas que consigan una integración efectiva.

Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra (2018). Guía de participación para la Convivencia Intercultural en las comunidades locales.

Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte del Gobierno de Navarra (2009). Evaluación del Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante (PISPIN).

Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno de Navarra (2012). Programa de Mediación lingüística e Intercultural itinerante para la comunidad foral de Navarra.

Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos (2016). Entidades Locales por la Paz y la Convivencia. Programa de Cooperación con las entidades locales.

VV.AA. La acogida a la población inmigrada que reside en Navarra.

Webgrafía

Fundación Gaztelan. Guía de Recursos Navarra. (12 de abril de 2021)
http://www.gaztelan.org/busqueda-empleo/guia-recursos

Gobierno de Navarra (13 de abril de 2021). https://www.navarra.es/es/inicio

Gobierno Abierto de Navarra (14 de abril de 2021).
https://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion

Observatorio de la Realidad Social de Navarra (14 de abril de 2021).
https://www.observatoriorealidadsocial.es/es/

Servicio de Atención a Víctimas de Discriminación Racial y Étnica (13 de abril de 2021). https://asistenciavictimasdiscriminacion.org/

Servicio de Mediación de la Mancomunidad de Sakana (12 de abril de 2021). http://sakana-mank.eus/es/inmigrazioa/servicio-de-intermediacion/

Ayuntamiento de Burlada (14 de abril de 2021). http://www.burlada.es/ayuntamiento/servicios/servicio-de-diversidad-cultural-y-migracion/

Ayuntamiento de Barañáin (14 de abril de 2021). http://www.baranain.es/servicio-de-inmigracion/

Ayuntamiento de Pamplona (14 de abril de 2021). https://www.pamplona.es/accion-comunitaria

Ayuntamiento de Estella-Lizarra (15 de abril de 2021). http://www.estella-lizarra.com/noticias/presentados-los-resultados-del-diagnostico-y-plan-de-accion-en-materia-de-migraciones-en-estella-lizarra/

Ayuntamiento de Viana (15 de abril de 2021). http://www.viana.es/ayuntamiento/servicios

Ayuntamiento de Ribaforada (16 de abril de 2021). http://www.ribaforada.es/

Departamento de Educación del Gobierno de Navarra (15 de abril de 2021). https://www.educacion.navarra.es/web/dpto

Transpirenaica Social y Solidaria (16 de abril de 2021). https://transpirenaicasocialysolidaria.wordpress.com/

ASOCCOLON (16 de abril de 2016). https://asoccolon.es.tl/Quienes-Somos.htm

Red antirrumores de Navarra “Zaska” (16 de abril de 2021). http://www.zaskarumorez.com/

Acción contra el hambre-ACH (16 de abril de 2021). https://www.accioncontraelhambre.org/es

Amnistía Internacional (16 de abril de 2021). https://www.es.amnesty.org/

Cáritas Diocesana de Pamplona-Tudela (16 de abril de 2021). https://www.caritaspamplona.org/

CEAR (16 de abril de 2021). https://www.cear.es/

Cruz Roja Navarra (16 de abril de 2021). http://www.crnavarra.org/

Gaz Kalo (17 de abril de 2021). http://gazkalo.org/

Fundación CORE (17 de abril de 2021). https://fundacioncore.wordpress.com/que-es/

Fundación Secretariado Gitano (17 de abril de 2021). https://www.gitanos.org/navarra/index.php

Asociación Lantxotegi Elkartea (17 de abril de 2021). https://www.lantxotegi.org/index.php/es/

Médicos del Mundo Navarra (17 de abril de 2021). https://www.medicosdelmundo.org/quienes-somos/sedes/medicos-del-mundo-navarra

Medicus Mundi Navarra (17 de abril de 2021). http://medicusmundi.es/es/quienes-somos/asi-nos-organizamos/asociaciones/2/nam

Navarra Sin Fronteras (18 de abril de 2021). https://www.navarrasinfronteras.es/

Oxfam Intermon (18 de abril de 2021). https://www.oxfamintermon.org/es

Asociación SEI (18 de abril de 2021). https://www.asociacionsei.org/

SODePAZ (18 de abril de 2021). https://sodepaz.org/

SOS Racismo Navarra (18 de abril de 2021). https://sosracismo.eu/sos-racismo-nafarroa/

Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos (18 de abril de 2021). https://pazyconvivencia.navarra.es/es/escuelas-con-memoria-para-la-paz-y-la-convivencia

África es Imprescindible (19 de abril de 2021). https://africaesimprescindible.org/quienes-somos/

Observatorio Vasco de Inmigración (22 de abril de 2021). https://www.ikuspegi.eus/es/

Dirección General de Cultura de Navarra (20 de abril de 2021). http://www.culturanavarra.es/es

Infoayudas (21 de abril de 2021). https://www.infoayudas.com/

Servicios para el ámbito de la administración pública (21 de abril de 2021). http://www.navarra.es/home_es/ServiciosEmpleado/

Índice detallado

AGRADECIMIENTOS 4
ÍNDICE DE CONTENIDOS 6
BLOQUE I. CREACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE CONVIVENCIA INTERCULTURAL EN NAVARRA 2021-2026 9
1. MARCO INSTITUCIONAL Y SOCIAL 11
1.1. Encuadre institucional y social 11
1.2. Finalidad, objetivos y utilidades del Diagnóstico Participativo 12
1.2.1. Un enfoque conceptual sobre la Convivencia Intercultural 12
1.2.2. Un documento compartido, útil y de referencia actual 14
1.2.3. Un diagnóstico abierto, dinámico y en clave de proceso 14
1.2.4. Un análisis sobre dinámicas existentes y propuestas 15
1.3. Ámbito de actuación y actores implicados 16
1.4. Fomentando una Política Pública Eficaz en la Gestión de los procesos Migratorios: fases del proceso para la Estrategia de Convivencia Intercultural en Navarra 2021-2026 19
FASE 1. Estudio Previo y Diagnóstico Participativo: el "Estado de la Convivencia Intercultural en Navarra" 19
FASE 2. Elaboración del documento borrador de la Estrategia 19
FASE 3. Elaboración del documento final de la Estrategia 20
2. ENCUADRE CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DEL DIAGNÓSTICO Y ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA 23
2.1. Contextualización estatal e internacional en el desarrollo de la Convivencia y la Interculturalidad 23
2.1.1. Integración, inclusión, cohesión social 23
2.1.2. Ciudadanía 24
2.1.3. Interculturalidad 25
2.1.4. Convivencia 26
2.2. Planteamiento metodológico y estratégico 27
2.2.1. Enfoque general del Proceso 27
2.2.2. Marco metodológico del Diagnóstico Participativo 29

BLOQUE II. ESTUDIO DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE FUTURO 33

1. NAVARRA DE COLORES: CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN NAVARRA 35

1.1. La distribución por sexos 37

1.2. La distribución por edades..... 38

1.3. La distribución según lugares de origen 39

1.4. La adquisición de la nacionalidad 41

1.5. Distribución en el territorio y concentración de la población extranjera..... 43

2. RECURSOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CONVIVENCIA INTERCULTURAL EN NAVARRA..... 47

2.1. Planes, estrategias y diagnósticos en materia de promoción de la convivencia intercultural 50

2.1.1. Autonómicos: elaborados en el pasado y en vigor 50

2.1.2. Municipales: elaborados en el pasado y en vigor 54

2.2. Una representación de convocatorias públicas de promoción de la convivencia intercultural 58

2.2.1. Autonómicas 58

2.2.2. Municipales 60

2.3. Algunos servicios públicos relacionados con la gestión y promoción de la Convivencia Intercultural..... 61

2.3.1. Servicios públicos dependientes de la administración foral..... 61

2.3.2. Servicios públicos dependientes de entidades locales 70

2.4. Servicios dependientes de entidades, ciudadanas y de recursos comunitarios..... 72

3. DINÁMICAS EN INCLUSIÓN Y CONVIVENCIA, VERSUS RETOS EN EXCLUSIÓN Y HOSTILIDAD 75

3.1. Dinámicas positivas en inclusión y convivencia..... 77

3.1.1. En las relaciones sociales y la acción ciudadana 79

1. Vivencia de la diversidad como fenómeno estructural, adaptación mutua y sentido comunitario 79
2. Relevancia de contar con personas clave y facilitadoras de procesos de inclusión 80
3. Acciones de acogida en barrios y pueblos..... 81
4. Reto de la mirada de la convivencia en el presente y a futuro 82
5. Diversidad lingüística como patrimonio común 84
6. Identidades y culturas propias a la interacción y la convivencia..... 85

3.1.2. En la Acción Institucional 86

1. Múltiples iniciativas desde las instituciones..... 87
2. Acceso universal a la Salud, derecho a la Educación..... 90
3. Generación y existencia de espacios de participación ciudadana..... 91
4. Atención a la diversidad desde el rol común de vecina o vecino desde los Servicios Sociales..... 92

3.1.3. En la Acción Social..... 93

1. Actuaciones procesuales y de enorme calado..... 94
2. Relaciones estratégicas con la comunidad educativa 94
3. Conciencia de que existe la necesidad de generar interacción..... 95

3.2. Dinámicas ligadas a exclusión y hostilidad ... 96
3.2.1. En las relaciones sociales y la acción ciudadana ... 98
1. Escasez de interacción positiva entre las personas de orígenes culturales diversos ... 99
2. Manifestaciones que indican la existencia de conflictividad latente ... 103
3. Hostilidad en colectivos, ámbitos y prácticas de exclusión activa ... 108
3.2.2. En la Acción Institucional ... 112
1. Monitoreo étnico de la composición de la administración pública ... 112
2. Balance 2007-2021: seis necesidades que ha de abordar la acción institucional 114
3. Cuestionamientos de los derechos humanos como eje clave de las políticas públicas de inclusión y convivencia ... 120
4. Retos en la adecuación institucional de la intervención pública ... 121
a. Reto de adecuación transversal: empleo, vivienda y educación ... 122
Empleo ... 123
Vivienda ... 126
Educación ... 129
b. Retos de las situaciones y procesos locales ... 132
c. Elementos de inadecuación en la administración local ... 135
5. Trabas en la gestión eficaz ... 137
3.2.3. En la Acción Social ... 141
BLOQUE III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ... 145
1. ASPECTOS POSITIVOS Y PUNTOS FUERTES ... 147
1.1. Predominio de la coexistencia pacífica sobre la hostilidad en las relaciones sociales y en la acción ciudadana ... 148
Elementos de genuina convivencia ... 149
1.2. Elementos que favorecen la convivencia desde la acción institucional ... 150
1.3. Elementos que favorecen la convivencia desde la acción social ... 152
Resumen de aspectos positivos y puntos fuertes ... 153
2. PUNTOS DÉBILES, DEFICIENCIAS Y CUESTIONES PENDIENTES ... 155
2.1. Puntos débiles y deficiencias a abordar en las relaciones sociales existentes 156
2.2. Puntos débiles y deficiencias a abordar en la acción institucional ... 158
2.3. Puntos débiles y deficiencias a abordar en el tercer sector ... 160
Resumen de puntos débiles, deficiencias y cuestiones pendientes ... 162
3. SUGERENCIAS E IMPLICACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA ... 163
3.1. Primeras líneas de trabajo ... 163
3.2. Situaciones latentes y retos pendientes ... 164
3.3. Identificación de algunos riesgos y amenazas ... 166
Resumen de sugerencias e implicaciones para la elaboración de la estrategia ... 168
ANEXOS ... 169
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES ... 170
Bloque I ... 170
Bloque II ... 172

FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS 175
Planes y estrategias *175*
Autonómicos 175
Municipales 176
Convocatorias *177*
Autonómicas 177
Municipales 178
Otros documentos *178*
Webgrafía *178*
ÍNDICE DETALLADO 181