

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 19.3.2010
SEC(2010) 357 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

**Consolidación del marco de la UE sobre integración
Informe a la Conferencia Ministerial sobre la integración de 2010**

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Consolidación del marco de la UE sobre integración Informe a la Conferencia Ministerial sobre la integración de 2010

1. INTRODUCCIÓN

Para la Unión Europea y sus Estados miembros, la inmigración representa una oportunidad para el enriquecimiento cultural y económico. Para maximizar los beneficios de la inmigración, la integración como proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y nacionales debe considerarse una prioridad en las agendas nacionales y de la UE.

Un *nuevo contexto jurídico y político* conformará el futuro de las políticas de inmigración e integración en la UE.

El Tratado de Lisboa establece, por primera vez, *una base jurídica explícita*¹ para desarrollar proactivamente la cooperación europea en el ámbito de la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente. El Parlamento Europeo estará en pie de igualdad con el Consejo. La acción de la UE será más amplia y permitirá un mayor desarrollo de la política de integración a través de medidas que ofrezcan incentivos y apoyo a la acción de los Estados miembros.

El *contexto político* de la UE en este ámbito estará formado por el Programa de Estocolmo, adoptado por el Consejo Europeo los días 10 y 11 de diciembre de 2009². El Programa de Estocolmo es ambicioso por lo que se refiere a la integración; en especial, invita a la Comisión a apoyar los esfuerzos de los Estados miembros desarrollando un mecanismo de coordinación basado en un marco común de referencia que debería en principio mejorar las estructuras y herramientas para el intercambio de conocimientos a nivel europeo.

Tal como se subrayó en la Comunicación de la Comisión de 10 de junio de 2009 titulada «Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos»³, el Programa de Estocolmo pone de relieve que un aspecto clave de este contexto político debe ser una mejor consulta y participación de la sociedad civil.

A este respecto, se lanzaron dos instrumentos de información e intercambio en abril de 2009: el *Foro de Integración Europea* y la *Página Web Europea sobre la integración (EWSI)*. El

¹ El artículo 79, apartado 4, del TFUE establece que «El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinada a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.»

² Conclusiones de la Presidencia, documento EUCO 6/09. El propio Programa está en el documento 17024/09.

³ COM(2009) 262 final.

Foro⁴ constituye la «plataforma física» para un diálogo sobre los desafíos actuales y las prioridades futuras de las políticas de integración. La EWSI⁵ es la «plataforma virtual», un juego de herramientas en línea para todos aquéllos relacionados con los inmigrantes. Con la aplicación de estas herramientas, se ha consolidado el marco de la UE sobre integración según lo establecido en el Programa Común para la Integración de 2005⁶.

Otros instrumentos están funcionando con éxito, por ejemplo la red de *Puntos Nacionales de Contacto sobre Integración (PNCI)*. Los representantes de los 27 Gobiernos de los Estados miembros desempeñaron un papel esencial en este marco. Se celebraron subreuniones sobre problemas específicos para abordar cuestiones en profundidad y encontrar soluciones comunes a los retos de la integración.

Por lo que se refiere a los instrumentos financieros, el *Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países*, con 825 millones EUR para el período 2007 - 2013, contribuye a mejorar, poner en práctica, controlar y evaluar las estrategias de integración de los Estados miembros, y ha financiado hasta ahora 70 proyectos transnacionales que promueven el intercambio de información, buenas prácticas y cooperación entre diversos interesados. La Comisión ha puesto en marcha una amplia evaluación del funcionamiento de este Fondo. Los resultados permitirán realizar un análisis en más profundidad de la financiación de acciones y proyectos específicos a fin de alcanzar los objetivos previstos y llevar a cabo una evaluación preliminar de los resultados.

En abril de 2010, la Comisión presentará la tercera edición del «*Manual para la Integración*» (*Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*)⁷. En la elaboración del Manual intervinieron expertos y profesionales en activo de los niveles nacional y local, así como ONG. El Manual proporciona una herramienta preciosa para encontrar soluciones comunes a los desafíos importantes de la integración, promoviendo buenas prácticas y experiencias.

Regularmente se celebran debates políticos sobre integración como parte de las *Conferencias ministeriales sobre integración* (Groningen 2004, Potsdam 2007, Vichy 2008).

A fin de contribuir a la próxima Conferencia ministerial, prevista en Zaragoza, España, el 15 y 16 de abril de 2010, el presente informe resalta los progresos realizados y las medidas que deben tomarse en el contexto del Programa de Estocolmo para promover y mejorar las estrategias de integración.

Según lo solicitado por las Conclusiones del Consejo de 27 y 28 de noviembre de 2008 (punto 7⁸), se invitó a la Comisión a apoyar a los PNCI dando prioridad a ciertas tareas. Este informe presenta el estado de aplicación de esas prioridades, a saber, la *promoción de valores comunes de la UE*, la *obtención de la opinión del público general* sobre los migrantes y la inmigración legal, el desarrollo de *módulos europeos* sobre integración y la identificación de *indicadores* de referencia relevantes para evaluar los resultados.

⁴ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

⁵ www.integration.eu

⁶ COM(2005) 389 final

⁷ Las ediciones anteriores de los manuales están disponibles en: http://ec.europa.eu/ewsi/en/about_us.cfm

⁸ Documento del Consejo 15251/08.

Por otra parte, se presentan los progresos recientes en las estrategias de *empleo, inclusión social y educación*. Como también se subrayó en el Programa de Estocolmo, la promoción de una política de integración transversal y la mejora de las estructuras y herramientas para el intercambio de conocimientos y la coordinación con las áreas políticas pertinentes se consideran elementos clave del marco de integración de la UE.

2. PROMOCIÓN DE VALORES EUROPEOS: DERECHOS FUNDAMENTALES, DIÁLOGO INTERCULTURAL Y CIUDADANÍA ACTIVA

Según el artículo 2 del TFUE, la «Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías». También se afirma que «estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.»

Además, el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo⁹ resalta los derechos humanos, la libertad de opinión, la democracia, la tolerancia, la igualdad entre hombres y mujeres y la escolaridad obligatoria para los niños. El Programa de Estocolmo recuerda que la Unión se basa en valores comunes y en el respeto de los derechos fundamentales.

En las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2008 se invitó a los PNCI, con el apoyo de la Comisión, a dar prioridad al desarrollo de material informativo que ofrezca contenido sobre valores europeos, común a los Estados miembros, para su uso durante la fase introductoria de la inmigración, mediante modalidades prácticas que deberá definir cada Estado miembro.

Los seminarios técnicos¹⁰ permiten que todos los interesados pertinentes analicen este problema desde tres perspectivas concretas: *derechos fundamentales, diálogo intercultural y ciudadanía activa*.

2.1 Derechos fundamentales

Los derechos fundamentales están incardinados en la base de la legislación europea. Según el artículo 6 TUE, «La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [...] la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados». La Carta, que es jurídicamente vinculante, encarna los derechos fundamentales según lo garantizado por el CEDH¹¹ y según resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

El Tratado de la UE permite a la UE acceder al TEDH. Esta adhesión reforzará la coherencia de la protección de los derechos fundamentales en Europa, puesto que la legislación europea estará sujeta a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

⁹ Documento del Consejo 14368/08. La Comisión presentará informes anuales sobre la aplicación del Pacto, incluido lo relativo a las políticas de integración.

¹⁰ Por ejemplo, el seminario técnico de Tallin sobre los «mecanismos de cooperación europeos» que tuvo lugar el 19 y 20 de febrero de 2009.

¹¹ Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) desempeña un papel clave en la recogida y análisis de los datos sobre la situación de los derechos fundamentales en los Estados miembros¹².

Por lo que respecta a los inmigrantes, el objetivo del programa de trabajo anual de 2009 para las acciones comunitarias del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países¹³ es fomentar el respeto de la igualdad de derechos y oportunidades. Se promueven los proyectos transnacionales que asocian directamente a los inmigrantes y sus asociaciones en el intercambio de diversos aspectos de la integración con las sociedades de acogida, tales como los valores comunes, la comprensión de las distintas culturas y el diálogo entre religiones.

Los programas nacionales que aplican el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países prevén acciones por las que los Principios básicos comunes para una política de integración de los inmigrantes en la UE (PBC)¹⁴ son puestos en práctica¹⁵. Tales iniciativas se dirigen fundamentalmente a los nacionales de terceros países recién llegados e incluyen programas y actividades diseñados para introducir a estas personas en la sociedad de acogida y para ayudarlas a adquirir conocimientos básicos relativos a la lengua, historia, instituciones, características socioeconómicas, vida cultural y normas y valores fundamentales de la sociedad de acogida.

Al discutir las prioridades futuras del Fondo, los participantes en la segunda reunión del Foro de Integración Europea¹⁶ subrayaron la necesidad de otros proyectos que traduzcan derechos iguales en igualdad de oportunidades.

2.2 Diálogo intercultural

Un diálogo intercultural efectivo contribuye a crear una comprensión mutua, reducir los prejuicios, mejorar la participación de los inmigrantes en la formulación de la política de integración, encontrar bases comunes y compartir valores tanto a nivel de la UE como a nivel nacional.

El intercambio intercultural debe mejorarse, puesto que puede representar una oportunidad para compartir puntos de vista entre inmigrantes y sociedades de acogida y para prevenir malentendidos sobre valores en una sociedad diversa. Debido a la interacción cada vez mayor entre personas de distintas procedencias, a menudo se encuentran soluciones para resolver conflictos de valores reales o supuestos.

¹² Por ejemplo, la encuesta a escala de la UE sobre las experiencias de las minorías étnicas y los grupos de inmigrantes en materia de discriminación:

http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications_reports/publications_reports_en.htm

¹³ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration

¹⁴ Documento del Consejo 14615/04.

¹⁵ Prioridad 1 de las directrices estratégicas del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, C(2007) 3926 final.

¹⁶ Celebrado en Bruselas el 12-13 de noviembre de 2009. El informe final de la conferencia: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

En las plataformas de diálogo puede proporcionarse material informativo y actividades a fin de informar a los inmigrantes y sociedades de acogida sobre sus respectivos derechos y deberes.

Las Conclusiones del Consejo de junio de 2007¹⁷ subrayaron la importancia del diálogo intercultural para fomentar la buena integración de ciudadanos de distintos orígenes, culturas y religiones en Europa y para contrarrestar el racismo y el extremismo. Desde entonces, se han celebrado dos subreuniones: una en el Reino Unido, sobre el tema de las comunidades resistentes, y otra en Dinamarca sobre el diálogo institucionalizado y el diálogo con los jóvenes.

El Año Europeo del diálogo intercultural 2008 ha movilizado nuevas plataformas de la sociedad civil y ha promovido varias acciones en este ámbito¹⁸. Se puso en marcha un nuevo método abierto de coordinación (MAC) para la cultura y se financió la Plataforma para una Europa Intercultural¹⁹ con objeto de proporcionar mayor coherencia sobre distintas cuestiones relacionadas con la diversidad.

Además, la tercera edición del Manual para la Integración analiza las plataformas de diálogo como herramienta para negociar la integración. Se identifican las buenas prácticas que permiten un intercambio abierto y respetuoso de impresiones y ayudan a los participantes a reconocer unas bases comunes para la cooperación por lo que respecta a las necesidades de su comunidad.

El Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países ha desempeñado un papel en la creación o desarrollo de plataformas de diálogo a través tanto de programas nacionales como de acciones comunitarias²⁰.

También se están realizando esfuerzos tendentes a identificar iniciativas interesantes que utilizan las TIC para el intercambio intercultural²¹.

2.3 Ciudadanía activa

Las iniciativas de «ciudadanía activa» y educación cívica fomentan la participación individual en la vida comunitaria y democrática y pueden por tanto facilitar la comprensión concreta de los valores y derechos de los individuos en la sociedad. Las prácticas de la ciudadanía activa y las medidas que facilitan la capacitación y la participación de los inmigrantes estimulan el ejercicio de derechos, la promoción de valores y el conocimiento de las responsabilidades que fomentan la sensación de pertenencia en una sociedad diversa.

La tercera edición del Manual examina los vínculos entre la adquisición de la nacionalidad y el proceso de integración. El aumento de la participación y el interés entre el público general,

¹⁷ Documento del Consejo 10504/07.

¹⁸ <http://www.interculturaldialogue2008.eu/>

¹⁹ <http://www.intercultural-europe.org>

²⁰ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm. Los proyectos transnacionales «Directo» y «Milagro» abordaron la cuestión del diálogo interreligioso y el papel de los líderes religiosos en los procesos de integración desde una perspectiva diferente.

²¹ <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=1888>

como parte de la facilitación de los procedimientos de naturalización, ha cobrado mayor importancia en algunos Estados miembros. Una vez adquirida la nacionalidad, el estímulo de la ciudadanía activa tanto entre los ciudadanos nuevos como antiguos les permite configurar un futuro compartido para sus sociedades. La ciudadanía activa aúna las identidades múltiples de sus miembros, permitiéndoles así contribuir plenamente a la vida económica, social, cultural, cívica y política del país.

Por otra parte, la EWSI reúne más de 600 iniciativas que van desde las buenas prácticas a nivel nacional hasta las iniciativas organizadas en ciudades de Europa sobre cuestiones relacionadas con la ciudadanía activa. El vínculo con el «*European Union Democracy Observatory on Citizenship*»²², un proyecto transnacional financiado por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, es particularmente útil puesto que contribuye a la actualización y a la comprensión de las tendencias actuales en cuanto a políticas de ciudadanía.

En este contexto también cabe mencionar los proyectos en curso financiados con cargo al 6º y 7º Programas Marco de investigación en el ámbito de la integración social de los migrantes, la ciudadanía y el diálogo cultural (Programa de ciencias sociales y humanidades).

3. COMPRENSIÓN DEL PROCESO BIDIRECCIONAL: CONSTRUCCIÓN Y RECOGIDA DE LA OPINIÓN DEL PÚBLICO GENERAL Y DE LOS MIGRANTES

La recogida de la opinión de los ciudadanos respecto de los procesos de inmigración e integración, *la construcción de una imagen verdadera de la inmigración* y *la recogida de la opinión de los inmigrantes* sobre sus experiencias de integración son elementos clave para configurar y dirigir mejor las políticas referentes a la integración.

Las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2008²³ animaron a los PNCI, con el apoyo de la Comisión, a continuar trabajando en la percepción del público general sobre los migrantes y la inmigración legal.

Según lo ya subrayado en el anterior informe de la Comisión sobre la integración²⁴, *los medios de comunicación* y *el aumento de la sensibilización* son dos herramientas clave tanto para recoger como para crear opinión sobre los procesos de inmigración e integración.

La tercera edición del Manual también examina el papel de los medios de comunicación en la integración de los inmigrantes y la importancia de la sensibilización pública y de la capacitación de los migrantes. Los medios de comunicación poseen herramientas potentes para influir en las actitudes y para proporcionar información. A través de la sensibilización, los responsables políticos y los profesionales pueden aumentar los conocimientos del público general respecto de los problemas de la integración. La sensibilización contribuye a la capacitación y desarrolla así opiniones más informadas sobre la diversidad.

²² <http://eudo-citizenship.eu/>

²³ Documento del Consejo 15251/08.

²⁴ SEC(2008) 2626 de octubre de 2008.

Las acciones que prevén *la implicación de la sociedad de acogida en el proceso de integración* y que abordan maneras efectivas de aumentar la sensibilización e implicar activamente a la sociedad de acogida son una prioridad específica para la financiación del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países²⁵.

Las buenas prácticas recogidas en la tercera edición del Manual y en la EWSI demuestran cómo las experiencias acertadas de sensibilización comienzan con una fase de descripción, donde las encuestas aportan una línea de fondo sólida de las opiniones del público general que pueden evaluarse regularmente.

Deberían promoverse en mayor medida *las encuestas a todos niveles de la gobernanza*, particularmente las tendentes a evaluar las acciones y pensamientos de los inmigrantes y de la sociedad de acogida en lo que respecta a la integración. Para facilitar las comparaciones y la cooperación transnacional, es necesario contar con estadísticas más armonizadas, encuestas y estudios internacionales más fiables que tengan más en cuenta las opiniones de los inmigrantes.

Las encuestas de opinión de la UE sobre la integración se recogen en el Eurobarómetro²⁶ y en encuestas realizadas por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁷. El Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países ha financiado proyectos transnacionales cuyo objetivo es proporcionar datos sobre los procesos de integración: un ejemplo lo constituye el proyecto sobre el índice de la política de integración de los migrantes²⁸ que, entre otras cosas, examina las opiniones sobre cuestiones específicas y particularmente los derechos de los migrantes y las políticas antidiscriminación, desde una perspectiva de apoyo público.

En el programa de trabajo anual de 2009 del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para acciones comunitarias²⁹, la Comisión propuso promover en mayor medida el conocimiento y la comprensión de las contribuciones de los migrantes a las sociedades europeas, así como los beneficios derivados de la migración legal. También propone aumentar la capacidad de los medios de comunicación para reflejar la creciente diversidad de las sociedades europeas y fomentar una comprensión de los procesos y de los casos individuales de inmigración e integración.

La EWSI y el Foro son herramientas valiosas para recoger las reacciones directas de la sociedad civil sobre cómo los inmigrantes y los nacionales perciben las situaciones y los procesos de integración.

²⁵ Directrices estratégicas del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países C(2007) 3926 final

²⁶ Eurobarómetros especiales en 2008 (296) y 2009 (317) sobre la Discriminación en la Unión; Flash Eurobarómetro (217) para el Año europeo del diálogo intercultural 2008.

²⁷ UE-MIDIS, 1ª encuesta a escala de la UE sobre los inmigrantes y las minorías étnicas, http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/eumidis_details_en.htm

²⁸ <http://www.integrationindex.eu/>

²⁹ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm

4. NUEVAS HERRAMIENTAS DE LA UE PARA LA GOBERNANZA SOBRE POLÍTICA DE INTEGRACIÓN: MÓDULOS E INDICADORES

El Foro de Integración Europea y la EWSI eran los últimos mecanismos anunciados por la Comisión en su Comunicación de 2005 «Programa Común para la Integración»³⁰ que tenía que ejecutarse para completar el Marco común europeo de integración. Junto con la red PNCI, estos dos instrumentos complementarios contribuyen a desarrollar una comunidad de profesionales de la integración que comparten información y buenas prácticas.

4.1 Módulos europeos para coordinar y apoyar políticas de integración

Tres series de seminarios técnicos³¹ destinados a preparar tres ediciones del Manual para la Integración para los responsables políticos y profesionales han dado lugar a una infraestructura europea para el intercambio de información y prácticas sobre una amplia gama de cuestiones temáticas y de gobernanza. Este ejercicio formará la base para el desarrollo de un nuevo instrumento de cooperación: los *módulos europeos para la integración de inmigrantes*.

En las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2008, se invitó a los PNCI, con el apoyo de la Comisión, a desarrollar unos módulos europeos. El programa de Estocolmo establece «la determinación de prácticas conjuntas y módulos europeos de apoyo al proceso de integración, incluidos los elementos fundamentales, tales como los cursos de introducción y las clases de idiomas, un firme compromiso por parte de la comunidad de acogida, y la participación activa de los inmigrantes en todos los aspectos de la vida colectiva».

Los módulos europeos comunes deberían en principio constituir un punto de referencia establecido que pueda adaptarse a diversos contextos y pueda contribuir al diseño de programas de integración en toda Europa. Los módulos deberían ser los componentes para unas estrategias globales que cubran diversos aspectos del proceso de integración. Deberían ser una herramienta a disposición de los responsables políticos y los profesionales. Con ayuda de la asistencia técnica, los módulos europeos reforzarán el proceso de aprendizaje mutuo, sistematizarán los conocimientos y se obtendrá un mayor beneficio de las normas europeas existentes que forman parte de los principios de base comunes y del marco jurídico de la UE. Pueden utilizarse para diseñar y para mejorar las estrategias de integración en los Estados miembros tanto a nivel nacional como local.

La implicación de los propios inmigrantes en este proceso debe promoverse en mayor medida, pues puede contribuir a la mejora de las fases de elaboración y aplicación de los módulos europeos. El Foro puede contribuir a esto garantizando que se oiga el punto de vista de las organizaciones de la sociedad civil y de las asociaciones de migrantes en cuestiones importantes para el éxito o el fracaso de medidas específicas de integración. La EWSI, al recoger las buenas prácticas de profesionales que trabajan directamente en este ámbito, puede ser una fuente de información que se utilice para la elaboración de los módulos.

³⁰ COM(2005) 389.

³¹ Financiado primero por el programa INTI y posteriormente por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países.

Los proyectos transnacionales en curso financiados por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países³² también aportarán los componentes iniciales para los módulos. La Comisión ha seleccionado varios proyectos dirigidos a promover el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo, junto con otras medidas de difusión y propuestas a nivel de la UE. Los proyectos se centran en cuestiones tales como *la integración lingüística en las escuelas primarias, cursos de formación para la policía y los trabajadores sociales, pruebas de integración y naturalización, la educación secundaria para mujeres migrantes jóvenes, la formación de líderes religiosos como agentes de integración, la capacitación de agentes que trabajan en el ámbito de la salud, y políticas para migrantes de edad avanzada.*

4.2 Indicadores europeos para evaluar los resultados de las políticas de integración

Otro aspecto clave de la gobernanza política a nivel de la UE, según lo confirmado en el Programa de Estocolmo, es la evaluación y supervisión de las estrategias y medidas de integración. Los PNCI, con el apoyo de la Comisión, dieron un nuevo ímpetu a la *identificación de indicadores de referencia pertinentes* que podrían utilizarse para la evaluación de los resultados de las políticas de integración.

La importancia de supervisar y evaluar las políticas de integración se ha reconocido desde el principio de la cooperación de la UE en este ámbito³³. Se han creado diversos proyectos introducidos por el programa INTI y por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para desarrollar un índice común³⁴.

La Comisión fomenta el uso de indicadores para identificar áreas de deficiencia de los datos y para formular o reformular prioridades, mediante la evaluación de los programas y proyectos del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países. Efectivamente, los Estados miembros tienen la obligación de prever el «desarrollo de indicadores y metodologías de evaluación para evaluar los progresos, ajustar políticas y medidas, y facilitar la coordinación del aprendizaje comparado». Como parte de su planificación plurianual, todos los Estados miembros deben por tanto medir y supervisar políticas y actividades, y desarrollar objetivos bien definidos e instrumentos de evaluación, a todos niveles de la gobernanza de integración.

En junio de 2009 se celebró una conferencia en Berlín que avanzó en el debate de esta cuestión a alto nivel. Las recomendaciones en cuanto al proceso para identificar indicadores de base como punto de partida para la supervisión y como complemento para la evaluación de los resultados de las políticas de integración en cada Estado miembro se recogieron en un documento multilateral y sirvieron de base para una reunión de expertos sobre la integración de los recién llegados, que se celebró en Malmö los días 14 a 16 de diciembre de 2009. Se identificaron varios ámbitos clave para la supervisión del resultado de las políticas de integración, a saber: empleo, educación, integración social y ciudadanía activa. En trabajos ulteriores sobre los indicadores de base se prestará la atención debida a los trabajos realizados

³² http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm

³³ CBP n° 11.

³⁴ Recientemente, «OPC-Outcomes for Policy Change Common European Monitoring» utiliza y mejora el MIPEX - índice de la política de integración de los migrantes, añadiendo nuevos indicadores y áreas prioritarias tales como la educación, y cubriendo todos los Estados miembros.

sobre el desarrollo de indicadores en otros ámbitos. Las conclusiones de la conferencia de la Presidencia sobre «indicadores y supervisión del resultado de las políticas de integración» subrayan que las áreas políticas y los indicadores de base identificados serán objeto de otro proceso durante la Presidencia española de la UE y figurarán entre los temas que se aborden en la Conferencia Ministerial en Zaragoza.

5. PROMOVER UNA POLÍTICA TRANSVERSAL DE INTEGRACIÓN

Durante los últimos años, la integración de los inmigrantes se ha convertido en una dimensión clave de la formulación y aplicación de normas en una gama amplia de políticas, en especial en el contexto del *empleo*, las *políticas sociales* y la *educación*.

La crisis económica ha tenido graves repercusiones en el empleo, dando lugar a altos niveles de desempleo para los trabajadores inmigrantes. Con aproximadamente dos millones de nacionales de terceros países desempleados en la UE, los inmigrantes se encuentran entre los grupos más vulnerables de la población³⁵. Los riesgos de explotación, inactividad económica y exclusión son mucho más altos, particularmente para categorías específicas de inmigrantes menos formados, mujeres y recién llegados.

La dimensión de la integración se promueve como parte de las **políticas sociales y de empleo de la UE** a través de la Estrategia Europea de Empleo, la Estrategia de Inclusión Social y la lucha contra la discriminación. Las Directrices integradas sobre empleo 2008-2010 invitan a los Estados miembros a prestar la atención debida a la integración de los inmigrantes en los mercados de trabajo de la UE. Por otra parte, el Fondo Social Europeo (FSE) da prioridad a las acciones tendentes a aumentar la participación de los inmigrantes en el empleo, reforzando así su integración económica y social. Además, la Estrategia Europea de Protección Social e Inclusión Social establece un marco para definir objetivos comunes en este ámbito concreto. El Comité de Protección Social continuará integrando aspectos sociales de la migración en 2010. Los compromisos adquiridos a raíz de la Conferencia de Vichy incluyeron un acuerdo de los Estados miembros para promover «la introducción o el desarrollo de mecanismos para fomentar la consideración debida a la diversidad en el trabajo y para luchar contra la discriminación». La Comisión está supervisando la aplicación de esta legislación antidiscriminación³⁶, promoviendo al mismo tiempo una gama de acciones financiadas por el programa Progress, especialmente campañas de sensibilización y apoyo a una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil que representan a grupos de población que se enfrentan a la discriminación.

Por lo que respecta a la **educación**, cabe señalar que la inmigración es un fenómeno que está teniendo un impacto cada vez mayor en los sistemas educativos de la UE. Mientras que algunos inmigrantes son ejemplares en términos de excelencia académica, hay pruebas sólidas de que los alumnos migrantes tienen niveles más bajos de resultados educativos y dejan la escuela antes que los alumnos nacionales.

³⁵ EUROSTAT 2009 (qo2)

³⁶ Directiva de igualdad racial (2000/43/CE) y Directiva de igualdad de trato en el empleo (2000/78/CE).

Abordando estos retos, las Conclusiones del Consejo Europeo de 13-14 de marzo de 2008 exhortaron a los Estados miembros a tomar medidas prácticas destinadas a mejorar los niveles de éxito escolar de los alumnos migrantes³⁷, y las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2008 señalaron que la educación de los niños inmigrantes debe ser una prioridad a partir del momento en que llegan al país de acogida.

En julio de 2008 la Comisión publicó un Libro Verde sobre inmigración y movilidad, que fue el comienzo de una consulta pública sobre los desafíos y las oportunidades creados por la migración en los sistemas escolares europeos. La necesidad de una mayor coordinación con otras políticas y la necesidad de reforzar la dimensión de la equidad en la educación, a través de la lucha contra la segregación escolar y la consolidación de mecanismos antidiscriminación, figuraron entre los principales retos resaltados por los encuestados. Las prioridades políticas identificadas por la consulta incluyen el desarrollo de políticas para el aprendizaje de lenguas, la creación de asociaciones con padres y comunidades, el desarrollo de la formación de los profesores, la consolidación de la educación intercultural, un mayor acceso a la educación y el cuidado infantil de calidad, la lucha contra la segregación escolar y el refuerzo de la calidad en escuelas con bajos resultados, así como la prestación de apoyo adicional mediante tutorías u orientación. Se han adoptado recientemente las Conclusiones del Consejo basadas en los resultados de la consulta³⁸.

El nuevo marco estratégico para la cooperación europea en educación y formación («ET 2020») incluyó la educación de los inmigrantes como una de las prioridades a corto plazo del método abierto de coordinación. Los PNCI también han iniciado esta reflexión sobre la educación de los jóvenes inmigrantes y las buenas prácticas, que se recogen en la tercera edición del Manual.

Por lo que se refiere a los instrumentos financieros, el Programa de aprendizaje permanente, el FSE y el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países apoyaron proyectos relacionados con la educación intercultural, la integración escolar de los alumnos migrantes y la integración social de los jóvenes desfavorecidos.

La dimensión de la integración también se ha promovido en el contexto de la iniciativa i2010 e Inclusión digital. El Programa Marco para la Innovación y la Competitividad - Programa de ayuda a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha financiado una red temática para la integración social y la diversidad cultural (*Puente TI*) que aspira a identificar buenas prácticas en áreas tales como las TIC para los trabajos de los inmigrantes y su participación en la economía, TIC para la capacitación de la sociedad civil y capital social.

En cuanto al acceso al cuidado de la **salud**, la Comisión publicó en octubre de 2009 una Comunicación titulada «Solidaridad en materia de salud: Reducción de desigualdades en materia de atención sanitaria en la UE» en la que llamó la atención sobre el hecho de que los inmigrantes tienen unos niveles particularmente bajos de salud debido a la precariedad de la vivienda, la mala nutrición y otros hábitos relativos a la salud, así como la discriminación, la estigmatización y las barreras para el acceso a la salud y otros servicios³⁹. Se tomarán

³⁷ Documento del Consejo 7652/08.

³⁸ 2009/C 301/07.

³⁹ COM(2009) 567.

iniciativas en colaboración con los Estados miembros para aumentar la sensibilización y promover acciones para mejorar el acceso y la adecuación de los servicios sanitarios, la promoción de la salud y el cuidado preventivo para los migrantes. Como seguimiento a la conferencia de Vichy, los Estados miembros se comprometieron a reforzar las medidas de información, prevención y, en caso necesario, policiales, respecto de los actos de discriminación o violencia que puedan cometerse contra las mujeres migrantes. A fin de **promover la igualdad de sexos**, las mujeres migrantes continuarán considerándose una prioridad específica del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países⁴⁰. Uno de los principales resultados de las discusiones que tuvieron lugar durante las dos reuniones del Foro fue un aumento de la financiación para este objetivo específico, no sólo considerando a las mujeres como beneficiarias, sino también promoviendo proyectos que incluyan a mujeres migrantes como protagonistas en proyectos y actividades de integración.

Para garantizar mejor el derecho efectivo a la **reunificación familiar**, a raíz del informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva sobre la reunificación familiar⁴¹ se pondrá en marcha una consulta más amplia, en forma de Libro Verde, sobre el futuro del régimen de reunificación familiar. Un aspecto importante de este debate es garantizar que las «condiciones de integración» requeridas por algunos Estados miembros se dirijan a facilitar la integración y no a impedir el respeto de este derecho.

La política de integración es transversal no sólo respecto a otras políticas, sino también por lo que se refiere a los diversos niveles de gobernanza de la política de integración.

Debe continuar reconociéndose el **papel fundamental de los actores locales**. Las ciudades desempeñan un papel esencial en la configuración de la interacción urbana entre inmigrantes y comunidades de acogida y en la creación de políticas de vecindad que apoyan la integración. Será necesario fomentar en mayor medida la implicación de los inmigrantes en la vida local. El Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países ha financiado proyectos en curso pertinentes, tales como «Inti-cities»⁴² y «DIVE-Diversidad e igualdad en las ciudades europeas»⁴³, que aspiran a evaluar y revisar estructuras acertadas de gobernanza de integración en ciudades europeas.

La Comisión continuará garantizando que el principio de asociación⁴⁴ se respete y aplique en la práctica en cada proyecto financiado por el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países. Por otra parte, el programa de trabajo anual de 2009 del Fondo prevé la promoción «del papel de las organizaciones de la sociedad civil y de las autoridades locales en la configuración de estrategias de integración»⁴⁵ como cuestión prioritaria.

⁴⁰ Un proyecto en curso dirigido por el Instituto Mediterráneo del Género abordó las necesidades específicas de las mujeres migrantes jóvenes en la educación secundaria con el objetivo de reforzar sus procesos de integración.

⁴¹ COM(2008) 610.

⁴² <http://www.inticities.eu/en/>

⁴³ http://www.eurocities.eu/minisites/dive/index.php?option=com_content&view=article&id=64&Itemid=86

⁴⁴ Artículo 10 de la Decisión del Consejo de 25 de junio de 2007, 2007/435/CE, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países.

⁴⁵ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm

6. CONCLUSIONES

El presente informe subraya los principales logros de la Comisión a la luz de las más recientes Conclusiones del Consejo y de la Conferencia Ministerial de Vichy sobre Integración, y también resalta las medidas que se están adoptando para reforzar el Programa Común para la Integración.

La Conferencia Ministerial de Zaragoza proporcionará nuevas aportaciones e impulso a una «segunda fase» de este marco común de integración. Será la primera reunión de alto nivel sobre esta cuestión que tendrá lugar en el contexto del nuevo Tratado. El nuevo marco jurídico y político fomentará el desarrollo de estrategias más ambiciosas de integración tanto en la UE como a nivel nacional.

Un reto importante existe en el contexto económico y demográfico. La crisis global tiene implicaciones tanto para los países de origen como de acogida. Sin embargo, según lo reconocido por el Consejo Europeo, en el contexto de los cambios demográficos que experimentará la Unión en el futuro con una mayor demanda de mano de obra, las políticas de inmigración supondrán una contribución importante al desarrollo económico y al rendimiento de la Unión a más largo plazo.

El modelo social europeo desempeñará un papel esencial en crear las condiciones para la integración efectiva de los migrantes. A fin de prevenir y abordar la marginación de los inmigrantes, la UE tiene que reforzar políticas de inclusión e impulsar medidas de integración de los inmigrantes, especialmente en el mercado de trabajo. Es preciso reforzar la solidaridad, el respeto de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación.

En el Programa de Estocolmo, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que apoye los esfuerzos de los Estados miembros «mediante el desarrollo de un mecanismo de coordinación en el que participen la Comisión y los Estados miembros, que utilice un marco de referencia común».

El trabajo actual sobre indicadores supondrá una buena oportunidad a este respecto al fomentar la supervisión y evaluación de medidas y legislación en materia de integración a fin de proponer y compartir mejoras en las estrategias de integración.

La elaboración de los módulos europeos, que serán una referencia para apoyar el desarrollo de las actividades de los Estados miembros en este ámbito, contribuirá a configurar el nuevo marco y permitirá una mejor coordinación de las políticas nacionales de integración.

Debería promoverse una coordinación de las políticas nacionales en este ámbito, en especial mediante incentivos y ayuda a los Estados miembros.

El Programa de Estocolmo también resalta que las políticas de integración de los Estados miembros deben apoyarse a través del mayor desarrollo de estructuras y herramientas para el intercambio de conocimientos y la coordinación con otras áreas pertinentes, como el empleo, la educación y la integración social. Este planteamiento facilitará la integración de las prioridades de integración en todas las áreas pertinentes.

Los instrumentos existentes de diálogo e intercambio para la gobernanza de la política de integración a nivel de la UE, particularmente aquéllos que implican a las organizaciones de la sociedad civil, deberían reforzarse.

Debe reforzarse el papel de los Puntos de Contacto Nacionales para la Integración como foro para el intercambio de conocimientos y la configuración de futuras iniciativas políticas.

El Foro de Integración Europea y el sitio Internet europeo sobre Integración serán herramientas clave en el desarrollo de nuevas iniciativas. Mediante estos dos instrumentos, la voz de la sociedad civil se tendrá en cuenta en propuestas de integración pertinentes a nivel de la UE.

Paralelamente, todos los instrumentos existentes para el intercambio de información y buenas prácticas deberían reforzarse. La tercera edición del Manual es una compilación de buenas prácticas en áreas clave de integración, tales como medios de comunicación, aumento de la sensibilización y capacitación de los migrantes, plataformas de diálogo, ciudadanía, juventud, educación y mercado de trabajo. Según lo descrito anteriormente, este proceso de aprendizaje debería avanzar más con el desarrollo de los módulos europeos para la integración de inmigrantes.

Las estrategias concretas y ambiciosas futuras se centrarán en las nuevas prioridades de integración que deberán definirse en el marco del Programa de Estocolmo.