



REVISIÓN POR PARES
EN MATERIA DE PROTECCIÓN
E INCLUSIÓN SOCIALES
2008

FONDO DE APOYO A LA ACOGIDA
E INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES
ASÍ COMO EL REFUERZO EDUCATIVO
DE LOS MISMOS

ESPAÑA 20-21 DE OCTUBRE DE 2008

INFORME DE SÍNTESIS



En nombre de la
Comisión Europea
DG Empleo, Asuntos Sociales
e Igualdad de Oportunidades



REVISIÓN POR PARES
EN MATERIA DE PROTECCIÓN
E INCLUSIÓN SOCIALES
2008

FONDO DE APOYO A LA ACOGIDA
E INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES
ASÍ COMO EL REFUERZO EDUCATIVO
DE LOS MISMOS

MARÍA CONCEPCIÓN CARRASCO CARPIO, UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

ESPAÑA 20-21 DE OCTUBRE DE 2008

INFORME DE SÍNTESIS



En nombre de la
Comisión Europea
DG Empleo, Asuntos Sociales
e Igualdad de Oportunidades



La presente publicación está financiada en el marco del Programa de la Comunidad Europea para el Empleo y la Solidaridad Social (2007–2013). El programa está gestionado por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea. Fue creado para contribuir a que se alcancen los objetivos de la Unión Europea en materia de empleo y asuntos sociales, como se establece en la Agenda Social, y, de este modo, contribuir a alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa en dichos ámbitos.

El Programa septenal está destinado a todas las partes interesadas que puedan contribuir a conformar una legislación y unas políticas sociales y de empleo adecuadas y efectivas en los veintisiete Estados miembros de la UE, los países de la AELC-EEE y los países candidatos y precandidatos a la adhesión a la UE.

La misión del programa PROGRESS es fortalecer la contribución de la UE para apoyar los compromisos y los esfuerzos de los Estados miembros por crear más y mejores empleos, así como para formar una sociedad más cohesiva. En este sentido, PROGRESS servirá para lograr los siguientes objetivos:

- ofrecer análisis y asesoramiento político sobre las áreas de actividad de PROGRESS;
- supervisar e informar sobre la aplicación de la legislación y las políticas comunitarias en las áreas de actividad de PROGRESS;
- promover la transferencia, el aprendizaje y el apoyo de políticas entre los Estados miembros en lo relativo a los objetivos y prioridades comunitarios; y
- divulgar los puntos de vista de las partes interesadas, así como de la sociedad en general

Para más información al respecto, consúltese:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=es>

Para más información sobre las Revisiones por Pares y la Evaluación de las políticas, así como para todos los documentos relevantes, véase:

<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

El contenido de esta publicación no refleja necesariamente las opiniones o las posiciones de la Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. Ni la Comisión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre son responsables del uso que pudiera hacerse de la información de esta publicación.

2009

PRINTED IN BELGIUM



Contenido

Resumen	5
Parte A. Relevancia y aspectos de la transferibilidad	8
Parte B. Conclusiones y lecciones aprendidas	17





Resumen

En el marco de los subprogramas de la Comisión Europea “Revisión por pares en materia de Protección e Inclusión Sociales y Evaluación de la Inclusión Social”, el Ministerio de Trabajo e Inmigración español celebró un encuentro de Revisión por Pares en San Lorenzo del Escorial (España) los días 20–21 de octubre de 2008. El tema de la evaluación fue “El Fondo de apoyo a la acogida e integración social de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos”, programa que lleva funcionando en España desde 2005.

Participaron, además del país anfitrión, otros siete países: la República Checa, Dinamarca, Alemania, Grecia, Italia, Letonia y los Países Bajos. También participaron como organización europea implicada Cáritas Europa, además de otras dos del país anfitrión — la Cruz Roja y CEPAIM — y representantes de la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea.

Este informe de síntesis es un resumen y una perspectiva general independiente, basado en los informes nacionales de los países pares y del país anfitrión, el informe corto, las actas y las valiosas aportaciones de los participantes en el encuentro.

Este informe está dividido en dos partes. Después de describir los principales elementos de la política evaluada, la primera parte analiza la posibilidad de transferir diferentes aspectos de la política y la segunda esboza las lecciones clave aprendidas sobre la integración de los inmigrantes.

5

Descripción de los principales elementos de la política española

El creciente flujo de inmigrantes, tanto a nivel internacional como a nivel europeo, ha actuado de catalizador para el desarrollo de políticas de integración a nivel nacional y de planes para coordinar las políticas de migración de los diferentes países.

Dada la situación geográfica de España y sus grandes flujos migratorios, el gobierno español está especialmente comprometido con la integración de los inmigrantes.

El papel y las responsabilidades de las entidades públicas en las políticas de integración de los inmigrantes están establecidos en la Constitución española. Mientras que el Ministerio de Trabajo e Inmigración tiene la responsabilidad de desarrollar políticas, la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas y a



las autoridades locales competencias exclusivas en materias clave relacionadas con la inmigración, como el empleo, la educación, la sanidad, los servicios sociales o la participación cívica.

Para coordinar las diversas iniciativas adoptadas en los diferentes niveles (Administración, sociedad civil, organizaciones implicadas y otros agentes), se trazó un Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2006–2010 y se creó un órgano colegiado responsable de coordinar la cooperación entre el gobierno central, las Comunidades Autónomas y las autoridades locales en todas las actividades que afectan a la política de integración de los inmigrantes. Se conoce con el nombre de Consejo Superior de Política de Inmigración.

También se estableció un instrumento financiero, conocido con el nombre de Fondo de apoyo a la acogida e integración social de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos, que lleva funcionando desde 2005. El Fondo tiene por objeto reforzar la labor llevada a cabo por las Comunidades Autónomas por medio de sus planes de inmigración. Complementa y refuerza sus fondos públicos y sus acciones.

6

Los principios generales en los que se basa el Fondo son: la igualdad y la lucha contra la discriminación, la interculturalidad, la ciudadanía y la integración. Los fondos se asignan a dos áreas específicas — ayuda e integración de los inmigrantes y refuerzo educativo — y pueden ir encaminados a las siguientes acciones: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, sanidad, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo.

Los Presupuestos Generales del Estado tienen una partida específica destinada a financiar el Fondo y, desde 2005, se le han asignado las siguientes cantidades: 120.000.000€ en 2005, 182.000.000€ en 2006 y 200.000.000€ en 2007 y 2008. La cofinanciación de las Comunidades Autónomas ha de ser de un 30% como mínimo.

Los principios de gestión del Fondo están establecidos en el Marco de Cooperación, que es un acuerdo de colaboración firmado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración con cada una de las 17 Comunidades Autónomas. El Marco de Cooperación establece unos criterios objetivos para la distribución regional de los fondos entre las Comunidades Autónomas, basados en las propuestas formuladas por el Consejo Superior de Política de Inmigración. Estas propuestas deben ser aprobadas después por el Consejo de Ministros antes de ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado.



El primer Marco de Cooperación se firmó en 2005 y se actualiza todos los años gracias a una cláusula que permite prorrogarlo. Antes de firmar los acuerdos y los protocolos anuales de prórroga, los departamentos encargados de las políticas de integración y de educación en las regiones tienen que elaborar primero un Plan de Acción anual. El plan, además de suministrar información general sobre la situación de la inmigración en la región, debe incluir un programa de aplicación, así como una descripción de cada una de las acciones previstas, el área y las medidas en las que se inscriben, los responsables de su aplicación, el coste, la fuente de financiación y los indicadores relevantes. Desde 2006, se han dado anualmente unas directrices para la elaboración del Plan de Acción. Una vez que éste ha sido revisado por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes para verificar que es acorde con el Marco de Cooperación, es aprobado y firmado por ambas partes.

El Fondo ha demostrado ser un instrumento eficaz que ha servido de modelo para mejorar la cooperación entre las distintas entidades públicas. También ha servido de modelo para la programación conjunta del trabajo, llevando a realizar esfuerzos financieros conjuntos para alcanzar un objetivo común.

En 2007 se llevó a cabo una evaluación externa del Fondo de apoyo de 2006. Las conclusiones del Informe de Evaluación valoran positivamente los resultados del Marco de Cooperación en lo que se refiere a la cohesión de la gestión, en general, y en las áreas de acción examinadas, en particular. La influencia del Fondo se consideró importante no sólo por la cooperación lograda entre los tres niveles de la Administración sino también por el intercambio de experiencias. En lo que se refiere a los resultados, se dio un gran paso adelante en el reforzamiento de los sistemas de acogida y, especialmente, de los servicios sociales, la educación y el empleo, sobre todo a nivel local. Por otra parte, el mecanismo de seguimiento establecido para analizar el cumplimiento del Acuerdo no siempre se consideró tan eficaz, ya que la información transmitida no siempre era completa o se recibió a tiempo.

Por último, es importante subrayar que el Fondo se creó como una 'medida extraordinaria', destinada meramente a ofrecer un mecanismo transitorio de reforzamiento, de acuerdo con el concepto de integración definido en 2004 por el Consejo de la Unión Europea como "un proceso bidireccional dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados Miembros".



Parte A. Relevancia y aspectos de la transferibilidad

Evaluación de la relevancia de la política para los países pares

Actualmente, la inmigración continúa siendo una cuestión políticamente indiferente en la **República Checa**, debido al bajo número de extranjeros que hay en el país (según la Oficina Estadística Checa, a mediados de 2008 había 410.094 extranjeros). Sin embargo, la situación ha comenzado a cambiar recientemente y el flujo de inmigrantes casi se duplicó el año pasado. Los checos creen, pues, que el modelo español podría ser de interés, no solo temáticamente sino como instrumento para coordinar las diferentes políticas nacionales, regionales y locales sobre la integración social.

En **Dinamarca**, como en España, la responsabilidad de la política de integración y de su aplicación está repartida entre varias autoridades. Mientras que el Estado establece el marco legal e institucional de la política de integración, son los 98 municipios los que son responsables de su aplicación. Además, algunas iniciativas y proyectos son iniciados o financiados directamente por el Estado. Sin embargo, una diferencia significativa entre España y Dinamarca es que Dinamarca no tiene un órgano colegiado de cooperación y coordinación similar al Consejo Superior de Política de Inmigración, en el que estén representadas la Administración General del Estado, las regiones y las administraciones locales. Por consiguiente, desde el punto de vista danés, la cuestión de la transferibilidad potencial de la solución española no tiene una relevancia inmediata.

Alemania, como España, es un Estado federal, en el que no es posible un enfoque centralista por razones constitucionales. Y lo que es más, dado el carácter multifacético de la integración, el gobierno central no puede gobernar la variedad de programas necesarios. Por tanto, para poder adoptar un enfoque común en ambos países es necesario que el gobierno central convenza a los Länder (estados federales) y a las administraciones locales de que cooperen. Una diferencia significativa entre España y Alemania es que Alemania se ha enfrentado a la inmigración durante un periodo mucho más largo, por lo que hoy el reto principal es la integración de los inmigrantes de segunda y tercera generación. A pesar de su larga experiencia de inmigración, el discurso público negó durante mucho tiempo el hecho de que Alemania era un país de inmigración, obstruyendo la adopción de un enfoque coordinado. Alemania no tiene un Fondo de Apoyo similar al español sino que se basa en gran medida en el Fondo Social Europeo, así como

en recursos financieros conseguidos incorporando las cuestiones relacionadas con la inmigración a otras áreas de política, como las políticas del mercado de trabajo. De hecho, sería constitucionalmente difícil para Alemania crear un Fondo de Apoyo nacional, ya que interferiría en los derechos de los Länder.

Grecia, a diferencia de España, nunca había considerado que la inmigración fuera un fenómeno social y el marco de integración aún se encuentra en fase de discusión. No obstante, el modelo español podría aportar valor añadido a los esfuerzos de Grecia para abordar la cuestión de la integración de los inmigrantes de una manera coherente. Un área de gran interés para Grecia fue el registro detallado que existe en España de las necesidades y su consiguiente asignación de fondos. Esa desagregación podría ayudar a Grecia a superar los importantes solapamientos y fragmentación de las competencias entre las entidades públicas. Por otra parte, no puede emularse el modelo federal español.

Dadas las similitudes que existen entre España e **Italia**, hay pocas dudas de que unas medidas similares a las adoptadas por el gobierno español también podrían tener buenos resultados allí. En Italia, el papel del gobierno central en la política de integración ha disminuido gradualmente y la inclusión y la integración sociales están regionalizándose. La principal diferencia entre los fondos italianos existentes y el Fondo de Apoyo español es que el modelo italiano no prevé la redacción de Planes de Acción anuales por parte de las regiones o del gobierno central.

En **Letonia**, la experiencia española en relación con la acogida y la integración de los nuevos inmigrantes podría transferirse en parte. De hecho, los diferentes programas de integración deberían depender de que vayan destinados a los nuevos inmigrantes o a los inmigrantes de segunda y de tercera generación y el enfoque español podría ser especialmente relevante para la preparación en Letonia de diferentes medidas de integración para los nuevos demandantes de asilo, los refugiados reconocidos, los inmigrantes económicos y los miembros de las familias de los inmigrantes. Las áreas de la política española que podrían ser especialmente interesantes y potencialmente transferibles son: la enseñanza de la lengua a algunos grupos de atención especial; la integración y los cursos de orientación cultural inmediatamente después de la llegada; la inclusión de los nuevos inmigrantes y, especialmente, de los niños, en el sistema de educación; la coordinación de las prácticas de integración, el intercambio de las mejores prácticas a nivel local y, por último, la participación de las ONG, que podrían trabajar con diversos grupos de inmigrantes.



La situación de los **Países Bajos** se parece más a la de Dinamarca que a la de España. Sin embargo, el modelo de coordinación podría ser útil, ya que en los Países Bajos a menudo se firman convenios entre el gobierno central y las autoridades locales. Sin embargo, existe el riesgo (que ha ocurrido de hecho) de que se firmaran acuerdos independientes con municipios sobre diferentes temas. A pesar de la cooperación interdepartamental, sigue siendo difícil elaborar un plan integrado de integración con los municipios basado en unos criterios claros de financiación, debido a que son varios los departamentos que tienen competencias en las distintas áreas de política (por ejemplo, la integración cívica, la reintegración, la emancipación y la educación) y tienen diferentes presupuestos.

Observaciones de las organizaciones implicadas

Cáritas Europa, también presente en el encuentro, cree que la forma en que está establecido el Fondo tiene sus ventajas, ya que fomenta la implicación de todos los niveles de la Administración en la aplicación del Plan de Acción Nacional. Piensa que esa coordinación no sólo es necesaria para mejorar la integración de los inmigrantes en los países de acogida sino también para lograr una estrecha coordinación vertical y horizontal con las políticas de los países de origen con el fin de mantener los vínculos con su diáspora.

La organización está convencida, además, de que el ejemplo español podría ser de relevancia para otros Estados miembros de la UE en los que las autoridades nacionales, regionales y locales tienen todos ellos un papel y unas responsabilidades más o menos definidos en el área de la integración de los inmigrantes. Y cree que otros Estados miembros que carecen de una estructura federal también podrían utilizar los elementos de coordinación del modelo español.

Según Cáritas Europa, sería viable transferir el ejemplo español a otras naciones. Para garantizar la eficiencia y la eficacia del Fondo, la organización propone que se defina una variedad de proyectos elegibles para financiación durante el proceso de planificación, en estrecha colaboración con las autoridades implicadas, así como con las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los propios inmigrantes. El principal obstáculo en algunos Estados miembros podría ser la falta de coordinación y de voluntad política para invertir en una política de integración. No obstante, piensa que los programas de integración tendrían más éxito si se implicaran todos los sectores de la sociedad.

Cáritas Europa señala, además, que el fondo debería concentrarse en aspectos específicos de la integración, como los procedimientos de acogida, la información sobre la administración, los sistemas sanitarios, la escolarización y la enseñanza de la lengua, el diálogo religioso y el intercambio intercultural, etc. en lugar de concentrarse en grupos específicos de la sociedad. Eso se debe a que la composición de la población de interés especial varía de unos países a otros: algunos tienen una proporción mucho mayor de nacionales de terceros países en su población, mientras que otros tienen minorías étnicas establecidas desde hace mucho tiempo. Además, algunos países prefieren utilizar el término “minorías étnicas” en lugar de “inmigrantes”.

Por último, la organización cree que los fondos de apoyo para la integración de los inmigrantes, como el modelo español, deberían incluir una fase de seguimiento en su proceso de planificación, con el fin de garantizar que los fondos contribuyen realmente a resolver los problemas. Eso también garantizaría que los proyectos de las diferentes áreas de política son coherentes y que la integración no es sólo una cuestión de igualdad de oportunidades sino también una cuestión de igualdad de derechos.

Las organizaciones implicadas del país anfitrión

Durante el encuentro, un representante de CEPAIM, organización española miembro de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza (EAPN), subrayó que las dificultades para coordinar las políticas de integración tanto en la UE como dentro de cada país siguen siendo uno de los mayores retos a los que se enfrenta. Destacó que es necesario mejorar la coordinación no sólo en todos los niveles de la Administración sino también con las ONG, que son agentes cruciales. Pensaba que la implicación de organizaciones del tercer sector en la definición de las políticas de inclusión social de España y en la elaboración de planes de integración y ciudadanía era un importante elemento transferible de la política del país.

Un representante de Cruz Roja española describió brevemente la labor realizada recientemente por la Cruz Roja en este campo, incluida la acogida de emergencia en las costas y en los aeropuertos, y los esfuerzos posteriores para garantizar la plena integración por medio del empleo. Otros servicios que prestan la Cruz Roja y otras ONG españolas son los retornos voluntarios, la reagrupación familiar, la búsqueda de personas desaparecidas y la transmisión de mensajes en situaciones de emergencia.



No obstante, el representante de la Cruz Roja española señaló que un problema clave en España sigue siendo que no existe una interpretación común del significado de integración. Los partidos políticos, las administraciones y las organizaciones tienen todos ellos puntos de vista distintos. A menos que se refuerce el concepto, es probable que las administraciones locales sepan que disponen de recursos financieros, pero no para qué son exactamente.

Las dos organizaciones españolas también estaban de acuerdo en la necesidad de una fuerte implicación de las ONG. Éstas deben desempeñar un destacado papel en la integración, ya que pueden aportar un componente que la Administración no puede ofrecer: el trabajo voluntario de ciudadanos que acompañan físicamente los procesos. Las ONG ayudan, además, a promover la coordinación de las acciones llevadas a cabo por los tres niveles de la Administración. Las organizaciones de inmigrantes también desempeñan un papel extraordinariamente importante y se les debe apoyar, reforzar y dotar de competencias, en lo que se refiere tanto a la participación social como a la participación política.

Intervenciones de los países pares¹

12

Durante la reunión, las principales cuestiones que se debatieron en los grupos de trabajo fueron las siguientes:

- El hecho de que las políticas nacionales sobre inmigración tiendan a ir encaminadas a la **asimilación** o al **multiculturalismo**, a pesar de que una opción deseable podría ser una vía intermedia. De hecho, la mayoría de los inmigrantes quieren integrarse hasta cierto punto en el país de acogida, pero sin perder su propia identidad. Por tanto, la “integración obligatoria” puede ser contraproducente. La sociedad de acogida debe convertirse en una sociedad acogedora.
- La **coordinación** entre los diferentes niveles de la Administración plantea cuestiones específicas en los países en los que la responsabilidad de la integración está descentralizada. La experiencia española de un enfoque regional podría ser valiosa para otros países que se encuentran en esa situación.

¹ Los participantes se dividieron en dos grupos de trabajo para debatir los aspectos de transferibilidad de la política evaluada, así como las diferencias y los retos comunes. Después informaron al plenario.



- Existe un amplio consenso sobre la necesidad de mejorar la **evaluación** de las políticas de integración y de desarrollar indicadores apropiados.
- Por lo que se refiere a la **reagrupación familiar**, las madres generalmente son cruciales para la integración de su familia en la sociedad de acogida. Algunos países ponen, pues, especial énfasis en la enseñanza de la lengua a las madres de las familias de inmigrantes. Otros piensan que su sistema educativo debe estar preparado para atender a los niños que no han aprendido totalmente la lengua del país de acogida durante sus años de preescolar.
- Todos los ciudadanos de la sociedad deben tener derecho a acceder a los **servicios** y el acceso de los inmigrantes a los servicios debe formar parte de ese derecho **universal**. Eso no excluye, sin embargo, la posibilidad de que se presten servicios específicos a los inmigrantes cuando sea necesario. Por ejemplo, algunos países exigen que los esfuerzos de integración se centren no tanto en los nuevos inmigrantes como en los residentes de segunda o tercera generación de origen inmigrante. Esta diferencia refleja las diferentes historias de inmigración de los Estados miembros. La estructura de la provisión de servicios de un país también afecta a la cuestión del acceso universal a los servicios. ¿Desempeñan las ONG un papel en la provisión de servicios? ¿Son suministrados los servicios únicamente por el Estado o en colaboración con el sector privado? ¿Cuál es el papel de solidaridad de la familia extendida, si desempeña alguno? ¿Cuál es el papel de los voluntarios?
- La **sostenibilidad** de los programas y los proyectos es un factor clave para el éxito de la integración. Sin embargo, tanto las ONG como las autoridades locales se enfrentan al reto de garantizar la **financiación continua** de los proyectos útiles.
- Existe un temor a que se creen sociedades paralelas dentro de la sociedad principal. Sin embargo, “**la unidad dentro de la diversidad**” debe ser aquí el eslogan. De hecho, la sociedad está formada por muchos grupos de intereses (por ejemplo, los padres de los escolares) y ser “miembro de la sociedad” no entraña ser miembro de todos los grupos de esa sociedad.



A pesar de los diversos contextos políticos presentes en los países pares, todos encontraron elementos interesantes en el enfoque español que consideraron que merecía la pena transferir a sus sistemas.

- Para los representantes de los **Países Bajos**, donde el enfoque es ofrecer a los inmigrantes diferentes programas muy específicos y diseñados a la medida, para darles los prerrequisitos lingüísticos y culturales para la integración en la sociedad holandesa, la humanidad del enfoque español era un elemento clave para la transferibilidad. Pensaban que era algo que todo el mundo podía llevarse a su país como lección. Los esfuerzos holandeses de integración también van destinados especialmente a las mujeres, ya que ayudan a su familia y a su comunidad a integrarse mejor en la sociedad de acogida. El enfoque holandés de ofrecer programas diseñados a la medida se puso en marcha en 2006, por lo que es demasiado pronto para evaluarlo.
- En **Grecia**, la participación de diferentes agentes en la formulación y la aplicación de los programas de integración se consideró un punto muy importante. El gobierno griego pronto introducirá un nuevo Plan de Acción coordinado, llamado “ESTIA”, que está actualmente en fase de discusión. La idea esencial en la que se basa dicho plan es coordinar todas las instituciones públicas competentes, así como el tercer sector, con el fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de los programas de integración de los inmigrantes. Una importante lección que Grecia puede aprender de la experiencia española se refiere a la asignación de los fondos del Estado y a la necesidad de garantizar una financiación sostenible y fiable para los proyectos de integración. El modelo de coordinación aplicado por el Fondo español también podría servir de ejemplo, dada la estructura centralizada de las Administraciones Públicas de Grecia, que acumula la mayoría de las competencias en el gobierno central. Y lo que es más, el gobierno griego está dispuesto a trabajar por la integración eficiente de los inmigrantes y considera extraordinariamente útiles los esfuerzos relevantes de otros países de la UE.
- En **Dinamarca**, donde el enfoque respecto a los inmigrantes es bastante parecido al de los Países Bajos, la humanidad del enfoque español se consideró, de nuevo, un elemento que podía transferirse. Pero sigue sien-

do un reto la cuestión de cómo evaluar la eficacia de los esfuerzos de integración y cómo evitar los fallos.

- En la **República Checa**, la migración no atrae mucho la atención pública o el discurso público y los grupos étnicos son el tema de más actualidad. Se puso énfasis, pues, en que la integración es una cuestión de trabajar con el conjunto de la sociedad y no con los inmigrantes solamente. Se consideró que la cuestión principal en relación con el enfoque checo era la sostenibilidad de sus programas de integración de los inmigrantes.
- **Alemania**, con su larga historia de migración y la persistente negación oficial de su existencia, tiene un amplio enfoque de integración. El reto para Alemania no es tanto gestionar la nueva migración como corregir los errores del pasado. Es necesario adaptar los programas a las segundas e incluso a las terceras generaciones. Por lo que se refiere a la transferibilidad, Alemania señaló que los sistemas de financiación de España eran un elemento potencialmente interesante, aunque la cuestión no es tanto un problema de dinero como un problema de utilizarlo eficazmente y de evaluar lo que se ha logrado.
- **Italia** también valoró muy positivamente la experiencia española, viendo similitudes con su propia situación. Sin embargo, en Italia el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el Fondo italiano para la inclusión social de los inmigrantes (por valor de 50.000.000€) porque era contrario al principio de la separación de competencias entre el gobierno central y las regiones. Lo que podría hacer actualmente el gobierno central es adoptar un enfoque que prevea asignaciones destinadas específicamente a resolver uno de los problemas más críticos en todo el territorio italiano, especialmente en las principales ciudades, como la marginación de algunas minorías, como sucede en el caso de Roma.
- **Letonia** acaba de iniciar hace poco su programa de integración de los nuevos inmigrantes, aunque existe desde la era soviética un programa similar destinado a las minorías étnicas. Los emigrantes letones que retornan del extranjero también representan un grupo distinto de especial atención con sus necesidades específicas de integración. Letonia quiere establecer un centro de integración y cree que las buenas prácticas de la experiencia española podrían ser transferibles. Sin embargo, eso requerirá una financiación adecuada y una firme voluntad política.



Así pues, la conclusión fue que las circunstancias nacionales son tan diversas que sólo son transferibles algunos elementos de la política examinada. No obstante, se destacó en particular la humanidad del enfoque español respecto a los inmigrantes y los intercambios mutuos entre los inmigrantes y la sociedad de acogida como lecciones para llevar a otros países. Además de eso, el hecho de que los principios operativos del Fondo español llamen expresamente a todos los agentes implicados, especialmente a los propios inmigrantes, a participar en el diseño y la ejecución de las diferentes actividades se consideró un interesante enfoque. Además, mientras que algunos países pensaban que la idea de crear centros de integración era interesante, otros consideraban que el enfoque regional era potencialmente valioso.

Por otra parte, algunos aspectos parecieron más difíciles de transferir a otros países europeos. Por ejemplo, el enfoque español de no discriminar a los inmigrantes sin papeles en los programas de integración podría no ser posible en los países de la UE en los que las leyes obligan a los trabajadores sociales a informar de los inmigrantes ilegales (incluso en las áreas de la atención sanitaria y la educación). El hecho de que esta cuestión sea un tema delicado desde el punto de vista político es un factor que limita las posibilidades de transferir el modelo español.

Parte B. Conclusiones y lecciones aprendidas

Además de las cuestiones de transferibilidad descritas en el apartado anterior, los puntos clave que surgieron durante el encuentro estaban relacionados con la coordinación, la integración, la eficacia y la evaluación.

Coordinación

La coordinación es de especial importancia. De hecho, a pesar de la diversidad de estructuras estatales que existen en los diferentes países, una característica común que aparece es que, aunque la acción tiene lugar sobre el terreno, tiene que estar conectada con las decisiones más amplias que se toman a nivel nacional. Eso requiere la creación de confianza institucional, la plena participación de las redes locales, el logro de un entendimiento común entre todos los agentes implicados sobre la inmigración y la integración y el suministro de información sobre las políticas a las personas que trabajan en el nivel local (por ejemplo, en España, existe una red de información llamada Integra Local²).

La coordinación es necesaria en relación con diversos niveles y cuestiones. En primer lugar, los conceptos en los que se basan las políticas de integración (acogida, inmigrantes, integración, etc.) requieren definiciones coordinadas con el fin de garantizar un entendimiento común de los objetivos fundamentales de las políticas de integración. Esto aún dista de ser así. Del mismo modo, es evidente la existencia de diferencias de entendimiento de los objetivos de la integración tanto entre los países como dentro de los propios países y entre los diferentes departamentos. Y lo que es más, no solo es necesario mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de la Administración sino también entre las ONG, los distintos ministerios y las instituciones europeas.

Como señalaron los representantes españoles, se han aprendido algunas lecciones sobre la coordinación. De hecho, un año antes de que se estableciera el Fondo español, se comprendió que faltaba coordinación en todos los niveles. Sin embargo, los esfuerzos para resolver este problema tuvieron éxito y, durante los años siguientes, las dificultades disminuyeron. Las regiones han creado ahora nuevos departamentos o direcciones generales para la inmigración donde antes no había ninguno. Algunos de ellos han ligado sus estructuras de inmigración a sus estructuras de cooperación al desarrollo. El Fondo ha contribuido, pues, a

² <http://www.integralocal.es>



sensibilizar sobre la necesidad de crear las estructuras correctas a nivel regional y local. Sin embargo, las relaciones entre las administraciones regionales y locales aún plantean un reto y las autoridades locales han informado a la Administración central de que el 40% de los recursos financieros que se supone que las regiones tienen que transferirles normalmente sólo les llega en parte y tarde. En algunos casos, parece que existe falta de transparencia respecto a los contratos y los procedimientos de adjudicación. No obstante, en los últimos años las administraciones regionales han sacado cada vez más proyectos a concurso antes de asignar los recursos financieros. Pero las administraciones regionales se quejan de que las autoridades locales no tienen ningún plan de acción o no son capaces de explicar con suficiente claridad los proyectos que pretenden realizar. Además, como las autoridades locales obtienen su financiación para los proyectos de diferentes niveles, a veces se produce una duplicación. En ocasiones también sucede lo mismo en relación con los esfuerzos realizados por las ONG. Pero las autoridades locales están cada vez más dispuestas a trazar planes locales de integración y el Fondo ha ayudado a crear las estructuras correctas. También ha respondido a las peticiones de formación de las autoridades locales.

18

Por último, a pesar de estos problemas de coordinación, existía un acuerdo general en que la coordinación debe seguir siendo lo suficientemente flexible para permitir que las iniciativas se tomen sobre el terreno. Primero debe ser la acción y después la coordinación. La coordinación debe tener lugar a través de los agentes implicados en los diferentes procesos. Además, podría ser beneficioso para la coherencia de las políticas de integración de las diferentes instancias un acuerdo marco entre los niveles federales y regionales. Los países de la UE que carecen de una estructura federal también podrían beneficiarse de la utilización de elementos de la estructura del Fondo español relativos a la coordinación.

Integración en el nivel local

La actitud de la sociedad local es crucial para el éxito de la integración y los países pares coincidieron en que es en el nivel local en el que las políticas de integración tendrán éxito o fracasarán. Deben establecerse unos criterios claros de distribución para los programas gestionados tanto por las autoridades regionales y locales como por las ONG. Las redes locales de cooperación han de estar bien estructuradas y ser estables. En este sentido, los presupuestos anuales — en lugar de plurianuales — no son la mejor forma de financiar el trabajo de integra-



ción (este aspecto está estrechamente relacionado con la cuestión de la eficacia, que se analiza con mayor profundidad más adelante).

Además, todos los países pares estaban de acuerdo con la idea de que las mujeres y la cuestión de la solidaridad de la familia son clave para el proceso de integración de los inmigrantes — especialmente de los niños — y de que debe darse prioridad a la educación de los niños.

También se subrayó que las autoridades deben centrar la atención en las cifras y los hechos positivos, como el número de matrimonios mixtos, las historias de éxito, el nivel de cualificación de la segunda generación. Esas acciones deben desarrollarse en el ámbito local.

Eficacia

Para garantizar la eficacia de los programas de integración, son necesarias la colaboración y la creación de redes con las ONG. La existencia de un fuerte consenso político también es un factor probable de éxito de estas políticas. Otra condición importante para garantizar la eficiencia de las políticas es la participación de los propios inmigrantes. Los países tienen que hacer esfuerzos para desarrollar habilidades interculturales, por ejemplo, entre los maestros, la policía y otras profesiones que trabajan con inmigrantes. Deben evitarse los planteamientos de “nosotros y ellos” cuando se habla de los inmigrantes y debe fomentarse la participación de voluntarios en el trabajo de integración.

Además, es esencial la existencia de estructuras y fondos **estables**, en lugar de temporales. Eso significa que se necesitan planes plurianuales de financiación, para poder hacer inversiones que apoyen los procesos de integración a largo plazo. Los proyectos a corto plazo raras veces tienen éxito, ya que una vez que acaba la financiación, no ocurre nada más. Se necesita, por el contrario, una financiación a largo plazo estructurada que esté integrada en la política de las autoridades locales. En España, el carácter plurianual de la asignación de recursos financieros da **mayor seguridad, predecibilidad y sostenibilidad** a los receptores, pero el Ministerio de Trabajo e Inmigración español hizo hincapié en que el Fondo está pensado meramente como estructura de apoyo. Las Comunidades Autónomas tienen sus propios planes y fondos para la integración. El Fondo del gobierno central tiene por objeto apoyar a los que ya están trabajando en este campo y sensibilizar a los que aún no se han enfrentado a una gran presión de



la inmigración — principalmente las regiones más pequeñas — pero que tienen que empezar a emprender alguna acción. El Fondo puede ayudarlos a determinar sus necesidades y, a partir de ahí, tendrán que construir los equipos e instituciones necesarios dentro de sus propias estructuras y dotarlos de sus propios recursos financieros. Por tanto, las Comunidades Autónomas y las autoridades locales deberían comenzar a presupuestar para estos tipos de acciones con el fin de promover la integración. Y para coordinar estas acciones y garantizar su eficacia global, es, pues, importante mantener el apoyo del gobierno central. Quedan, pues, grandes retos que afrontar en el futuro.

Evaluación

La evaluación del impacto de los programas para los inmigrantes es una importante cuestión en todos los países pares y, especialmente, en aquellos en los que esos programas son relativamente nuevos. Pero el problema es que no es fácil evaluar el resultado de las políticas. En el caso español, existen numerosos indicadores, pero es muy complicado extraer conclusiones generales a partir de ellos, debido posiblemente a que los requisitos en materia de información no se han estandarizado lo suficiente. No obstante, se han hecho muchos avances en materia de cooperación e información, pero el gran reto que queda por delante sigue siendo garantizar la calidad y la cantidad de información, así como hacer que sea comparable. Por otra parte, algunas de las Comunidades Autónomas han establecido equipos y estructuras permanentes dedicados a las políticas de integración de los inmigrantes, y eso ha mejorado notablemente los aspectos técnicos de la cooperación.

No obstante, existe un amplio consenso sobre la necesidad de mejorar los procesos de evaluación. Éste podría ser, por ejemplo, el tema de nuevas Revisiones por Pares y/o de otros intercambios de experiencias a nivel europeo.





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos

País anfitrión : **España**

Países pares : **República Checa, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Países Bajos**

En casi todos los países de la UE, los inmigrantes son especialmente vulnerables al riesgo de pobreza y de exclusión social. Así, según las cifras disponibles, en la mayoría de los países, tienen en promedio unas tasas más bajas de ocupación y unas tasas más altas de paro que los no inmigrantes, así como unas tasas más altas de abandono prematuro de los estudios y de falta de vivienda, lo que tiende conjuntamente a dar lugar a unos niveles de renta significativamente más bajos y unos niveles mayores de privación. Al mismo tiempo, dados el lento crecimiento de la población en toda la UE y la disminución prevista de la población en edad activa en los próximos años, los inmigrantes se consideran una fuente de trabajo cada vez más importante.

Los Estados miembros de la UE están haciendo, pues, mayores esfuerzos para ampliar el acceso de los inmigrantes al empleo y a la educación y para aumentar su participación en la sociedad más en general.

La Revisión por Pares organizada en España presentará detalladamente el Fondo de apoyo a la acogida e integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos, establecido en 2005, que forma parte de una estrategia más amplia de integración de los inmigrantes en la sociedad. Es gestionado por tres niveles de la Administración española — local, regional y nacional — que cooperan conjuntamente, lo cual ha facilitado la creación de redes y el intercambio de experiencias, garantizando al mismo tiempo la coordinación y la aplicación transversal de las políticas.