



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 20.7.2011
COM(2011) 455 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

«Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países»

{SEC(2011) 957 final}

ÍNDICE

1.	LA INTEGRACIÓN COMO MEDIO DE APROVECHAR EL POTENCIAL DE LA INMIGRACIÓN.....	2
2.	LA GESTIÓN DE LA INTEGRACIÓN ES UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA.....	4
A.	INTEGRACIÓN MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN	5
B.	MÁS MEDIDAS A NIVEL LOCAL	9
C.	IMPLICACIÓN DE LOS PAÍSES DE ORIGEN	12
3.	EL CAMINO A SEGUIR.....	13

1. LA INTEGRACIÓN COMO MEDIO DE APROVECHAR EL POTENCIAL DE LA INMIGRACIÓN

A lo largo de las últimas décadas, la mayoría de los Estados miembros de la UE ha recibido un creciente número de migrantes procedentes de terceros países, que representan aproximadamente el 4 % de la población total de la UE¹. La composición de la población de la UE está, pues, cambiando y las sociedades europeas se enfrentan a una creciente diversidad. Esto da lugar a situaciones nuevas para la cohesión social y a nuevas respuestas de los gobiernos a las preocupaciones de la opinión pública.

Europa se ve también fuertemente afectada por los cambios demográficos, entre ellos el envejecimiento de la población, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la población en edad de trabajar². La migración legal puede contribuir a hacer frente a estas cuestiones, además de maximizar la utilización de la mano de obra y los conocimientos ya disponibles en la UE y de mejorar la productividad de la economía de la UE. Las tendencias demográficas varían de una región a otra por lo que deben aplicarse mediante soluciones a medida de caso. Para obtener todos los beneficios de la migración, Europa tiene que encontrar un modo mejor de hacer frente a sus sociedades diversas y multiculturales mediante una integración más efectiva de sus migrantes.

La Estrategia Europa 2020³ y el Programa de Estocolmo⁴ reconocen plenamente el potencial de la inmigración para el desarrollo de una economía competitiva y sostenible y establecen como un claro objetivo político la integración efectiva de los migrantes legales, basada en el respeto y la promoción de los derechos humanos⁵.

Los Estados miembros han confirmado su compromiso de seguir desarrollando la idea fundamental de la integración como motor de desarrollo económico y de cohesión social, a fin de incrementar la contribución de los migrantes al crecimiento económico y a la riqueza cultural⁶. Ya existe un marco para la cooperación de la UE en el ámbito de la integración a

¹ El desglose de la población por nacionalidades en 2010 puso de manifiesto que había 32,4 millones de extranjeros residiendo en los Estados miembros de la UE-27 (el 6,5 % de la población total), de los que 12,3 millones eran ciudadanos de la UE-27 que vivían en otro Estado miembro y 20,1 millones de ciudadanos de un país ajeno a la UE-27 (4 % de la población total), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>.

² El aumento de la población total de la UE en los últimos años se ha debido principalmente a la migración neta. Al mismo tiempo, la Unión ha experimentado una tendencia a la baja de la migración en los últimos años, Eurostat, Statistics in Focus, 1/2011, : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/ks-sf-11-001/en/ks-sf-11-001-en.pdf.

³ Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

⁴ Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, DO C 115 de 4 de mayo de 2010, p. 1.

⁵ El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2011, que agrupa distintas medidas esenciales para que la UE avance hacia los objetivos de Europa 2020, ha puesto de relieve la necesidad de adoptar reformas urgentes para impulsar las cualificaciones y crear incentivos para el trabajo tanto en favor de los nacionales como de la población migrante, COM (2011) 11 final, anexo 2, informe macroeconómico.

⁶ Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la Integración como Motor de Desarrollo y de Cohesión Social, documento del Consejo 9248/10.

través de los Principios Básicos Comunes para una Política de Integración de los Migrantes en la Unión Europea, que fueron acordados por el Consejo en 2004.⁷ Dichos Principios destacan que la integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de los migrantes y de las sociedades de acogida. Todas las medidas de la UE presentadas por la Comisión en el Programa Común para la Integración de 2005 han finalizado⁸. No obstante, el contexto social, económico y político ha cambiado, y no todas las medidas de integración han conseguido sus objetivos. Las políticas de integración requieren la voluntad y el compromiso de los migrantes de formar parte de la sociedad de acogida.

La introducción de una nueva disposición jurídica en el Tratado relativa al apoyo de la Unión Europea a la promoción de la integración de los nacionales de terceros países⁹ que residan legalmente en los Estados miembros (artículo 79, apartado 4, del TFUE) permite una mayor acción concertada, excluyendo al mismo tiempo la armonización. Esta acción tiene que tener en cuenta el hecho de que el contexto demográfico, social, económico y político ha cambiado.

Las cifras¹⁰ confirman que entre los retos más acuciantes cabe citar:

- el persistente bajo nivel de empleo de los migrantes, especialmente de las mujeres migrantes,
- el aumento del desempleo y los elevados niveles de «sobrecualificación»,
- el aumento de los riesgos de exclusión social,
- las diferencias en los resultados escolares,
- la preocupación pública por la falta de integración de los migrantes.

La nueva Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países es una contribución al debate sobre cómo comprender y apoyar mejor la integración. Es preciso contar con planteamientos diversos en función de los distintos retos de integración a los que se enfrentan los diferentes tipos de migrantes, ya sean poco o muy cualificados, o sean beneficiarios de protección internacional. Europa debe adoptar una actitud positiva frente a la diversidad y contar con garantías claras con respecto a los derechos fundamentales y a la igualdad de trato, sobre la base del respeto mutuo de las diferentes culturas y tradiciones. Es preciso también adoptar medidas destinadas especialmente a los grupos vulnerables de migrantes.

Basándose en experiencias de toda la UE, la presente Comunicación destaca los retos de la integración europea. Para abordar estos retos, sugiere recomendaciones y ámbitos de acción.

⁷ Documento del Consejo 14615/04, 19.11.2004.

⁸ COM (2005) 389 final; SEC (2010) 357 final.

⁹ La expresión «nacionales de terceros países» hace referencia a migrantes procedentes de países de fuera de la UE que no poseen la nacionalidad de un país de la UE. Este grupo incluye tanto a las personas nacidas en un país de fuera de la UE como a las personas nacidas en la UE pero que no poseen la nacionalidad de un Estado miembro.

¹⁰ Véase el documento de trabajo adjunto de los servicios de la Comisión.

Junto con el documento de trabajo adjunto de los servicios de la Comisión, proporciona una visión de conjunto de las iniciativas de la UE para apoyar la integración de los nacionales de terceros países. La UE puede contribuir a dirigir y orientar los esfuerzos de los Estados miembros a través de diferentes instrumentos. La Agenda Europea para la Integración no puede aplicarse solo mediante instrumentos europeos. La integración es un proceso dinámico y a largo plazo, que exige esfuerzos a un amplio abanico de actores en distintos ámbitos políticos y a diferentes niveles. Esta es la razón por la que las recomendaciones de la presente comunicación se dirigen a todos los actores implicados en el proceso de integración.

2. LA GESTIÓN DE LA INTEGRACIÓN ES UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

A la luz de cuanto precede, está claro que las políticas de integración tienen que crear condiciones favorables para la participación económica, social, cultural y política de los migrantes para aprovechar el potencial de la migración. Es preciso encontrar soluciones eficaces a los retos de integración que se plantean en cada contexto nacional y local, pero como esos retos son los mismos para muchos Estados miembros, pueden compartirse las experiencias. Aun cuando no corresponde a la UE determinar las estrategias de integración, puede proporcionar un marco para el seguimiento, la evaluación comparativa y el intercambio de buenas prácticas, y establecer incentivos mediante los instrumentos financieros europeos. El documento de trabajo adjunto de los servicios de la Comisión contiene ejemplos de intercambio de buenas prácticas y de conocimientos.

La integración está estrechamente relacionada con un marco legislativo y político definido y coordinado a nivel de la UE¹¹. Garantizar un marco legislativo para la igualdad de trato y para la concesión a todos los migrantes de un nivel adecuado de derechos es parte de la actividad de la UE en apoyo de la integración. Las prioridades de la integración deben tenerse plenamente en cuenta en todos los ámbitos pertinentes, con el fin de contribuir de una manera coherente a conseguir los retos de la integración, así como otras prioridades políticas.

La integración es un proceso evolutivo que requiere un estrecho seguimiento, esfuerzos constantes, enfoques innovadores e ideas audaces. Las soluciones no son fáciles de definir pero si los migrantes se integran con éxito en la UE, ello representará una contribución significativa a la consecución de los objetivos que la UE se ha fijado en la Estrategia Europa 2020, a saber, incrementar la tasa de empleo hasta el 75 % en 2020, reducir las tasas de abandono escolar a menos del 10 %, aumentar la proporción de la población que ha completado la educación terciaria y sacar a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social¹².

Las medidas propuestas se centran en los siguientes ámbitos clave:

A. Integración mediante la participación.

¹¹ El documento de trabajo adjunto de los servicios de la Comisión presenta una visión de conjunto de las recientes iniciativas de la UE en apoyo de la integración de los nacionales de terceros países.

¹² Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, 25/26 de marzo de 2010, EUCO 7/10, CO, CONCL 1 4

B. Más intervención a nivel local.

C. Participación de los países de origen.

A. INTEGRACIÓN MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN

La integración es un proceso que comienza en la base, por lo que es necesario desarrollar políticas de integración con un verdadero enfoque «ascendente», cercano al nivel local. Tales políticas incluyen medidas como el apoyo al aprendizaje de idiomas, las medidas de introducción, el acceso al empleo, la educación y la formación profesional y la lucha contra la discriminación, que están encaminadas a aumentar la participación de los migrantes en la sociedad.

La integración exige el compromiso de la sociedad receptora de acoger a los migrantes, respetar sus derechos y su cultura e informarles de sus obligaciones. Al mismo tiempo, los migrantes deben mostrar su voluntad de integrarse y respetar las normas y los valores de la sociedad en la que viven.

1. Contribución socioeconómica de los migrantes

1.1 Adquisición de conocimientos lingüísticos

Está generalmente aceptado que el aprendizaje del idioma es fundamental para la integración. La mejora de las competencias lingüísticas da lugar a un aumento de las oportunidades de empleo, la independencia y la participación de las mujeres migrantes en el mercado de trabajo.

La formación lingüística, así como los programas de introducción, deben ser accesibles tanto desde el punto de vista financiero como geográfico. Es importante ofrecer cursos de idiomas de distinto nivel, en función de los conocimientos y las condiciones para el aprendizaje de los participantes. Para determinar los niveles de competencia lingüística, puede ser pertinente utilizar el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, que es una base elaborada por el Consejo de Europa para el reconocimiento mutuo de las cualificaciones lingüísticas¹³.

1.2 Participación en el mercado laboral

En muchos Estados miembros existe una diferencia considerable en los niveles de empleo entre los nacionales de terceros países y los ciudadanos de la UE. En 2010, la tasa de empleo de los nacionales de terceros países de entre 20 y 64 años fue diez puntos porcentuales inferior a la de la población total de la misma categoría de edad a nivel de la UE¹⁴. En particular, la tasa de empleo de las mujeres migrantes es sustancialmente inferior a la tasa media de empleo y a la tasa de empleo de los hombres migrantes¹⁵. Dado que la participación

¹³ Véase el Marco Europeo de Referencia (MECR), http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_en.asp.

¹⁴ En 2010, la tasa media de empleo de la población de entre 20 y 64 años fue el 68,6 % (frente al 69,1 % en 2009), y la de los nacionales de terceros países de entre 20 y 64 años fue del 58,5 % (frente al 59,1 % en 2009).

¹⁵ En la edad de máximo rendimiento, entre los 25 y los 54 años, la tasa de empleo de las mujeres nacionales de terceros países en 2010 fue casi 20 puntos porcentuales más baja que la tasa media de

en el mercado laboral es uno de los mejores y más concretos medios de integrarse en la sociedad, los esfuerzos encaminados a reducir esas diferencias deberán dirigirse tanto a los migrantes por razones de trabajo como a los migrantes que llegan a la UE en el contexto de la reagrupación familiar o como beneficiarios de protección internacional.

La sobrecualificación para su trabajo de los nacionales de terceros países, sobre todo de las mujeres¹⁶, es obvia en todos los Estados miembros de los que se dispone de datos. Los migrantes desempleados o que ocupan puestos para los que están excesivamente cualificados representan un recurso infrautilizado y un despilfarro de capital humano. Además, esa situación puede ser percibida por los migrantes como degradante. Es preciso establecer servicios destinados al reconocimiento de los conocimientos y cualificaciones adquiridos en el país de origen, a fin de facilitar las posibilidades de los migrantes de conseguir empleos que se adapten a sus conocimientos.

Un primer paso consistiría en mejorar las herramientas destinadas a elaborar un inventario de los estudios realizados, la experiencia laboral previa, la comparabilidad de los diplomas y cualificaciones y en determinar la posible necesidad de formación.

En segundo lugar, la transparencia de la información sobre los puestos de trabajo disponibles y el apoyo de los servicios públicos de empleo son también importantes. El papel de los empleadores y los interlocutores sociales en la promoción de la diversidad y la lucha contra la discriminación, es fundamental. Es también preciso reforzar el importante papel que desempeñan los migrantes como empresarios, así como su creatividad y capacidad de innovación¹⁷, con el apoyo de las autoridades, informándoles sobre las condiciones para la creación de empresas.

En tercer lugar, deben organizarse programas de introducción, a fin de ayudar a los migrantes recién llegados a insertarse en el mundo laboral y en otros ámbitos vitales de las sociedades de acogida. Las medidas introductorias pueden enmarcarse en un acuerdo contractual con el fin de garantizar el compromiso e incluir los derechos y las obligaciones de ambas partes.

1.3. *Esfuerzos en el sistema educativo*

La mayoría de los países de la UE tienen una proporción cada vez mayor de estudiantes de origen migrante¹⁸. Los sistemas educativos deben adaptarse a la creciente diversidad de la

empleo de todas las mujeres de ese grupo de edad. Eurostat, encuesta de población activa de la UE, datos trimestrales sobre las tasas de empleo por sexo, grupos de edad y nacionalidad: comparación de las tasas de empleo de los nacionales y los ciudadanos de países de fuera de la EU-27:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database.

¹⁶ Minorías étnicas y mujeres gitanas en Europa: ¿un asunto de igualdad de género? Informe de síntesis elaborado para la Comisión Europea 2009.

¹⁷ Las estadísticas recientes facilitadas por la Cámara de Comercio de la región de Lombardía muestran que el 60 % de las empresas nuevas de la región son creadas por migrantes, www.lom.camcom.it.

¹⁸ Informe de Progreso, SEC (2011) 526. En toda la UE, el porcentaje de no nacionales del grupo de edad de 6 a 17 años representa el 5,7 %, y, en el grupo de edad de 14 a 18 años, el 7,9 %. En Alemania y Austria, más del 9 % de los niños de 6 a 17 años son no nacionales; en España e Irlanda, más del 11 %, y, en Luxemburgo, más del 45 % son no nacionales.

población estudiantil, a fin de impartir una educación de alta calidad para todos y capitalizar el potencial de esa diversidad. Las medidas adoptadas a una edad temprana, a partir de la etapa preescolar, resultan beneficiosas para facilitar el éxito del aprendizaje de la lengua.

El nivel educativo medio de los nacionales de terceros países es inferior al de los nacionales de la UE¹⁹. Los jóvenes de origen migrante tienen mayor riesgo de abandonar el sistema educativo y de formación sin haber obtenido una cualificación de enseñanza secundaria superior. Es preciso realizar esfuerzos adicionales para prevenir el abandono escolar prematuro entre los jóvenes migrantes²⁰.

Los profesores y el resto del personal deben recibir formación para la gestión de la diversidad. La contratación de migrantes como profesores o como personal encargado del cuidado de los niños, puede ser también útil tanto para fomentar el aprendizaje en clases con una concentración de migrantes cuanto como medio de apertura de los sistemas nacionales de educación a otras culturas europeas y no europeas. Los cursos de idiomas para los padres, en conexión con la orientación escolar de sus hijos, las tutorías y las clases particulares son ejemplos de medidas útiles. Las escuelas de las zonas especialmente desfavorecidas, con una elevada concentración de jóvenes migrantes pueden desarrollar programas especializados, sistemas de tutoría y acceso a la formación para obtener ventajas competitivas.

1.4 Garantizar unas mejores condiciones de vida

Las medidas de inclusión social dirigidas a los migrantes deben tener como objetivo eliminar las posibles barreras que obstaculizan el acceso efectivo a los servicios sociales y sanitarios, y luchar contra la pobreza y la exclusión de los más vulnerables²¹. La integración de los beneficiarios de protección internacional requiere una atención especial. A menudo, han tenido experiencias traumáticas que requieren atención psicológica y social especial. Por tanto, deben diseñarse políticas destinadas a minimizar el aislamiento de los beneficiarios de protección internacional y las restricciones de sus derechos, y prever una formación lingüística eficaz, acceso a la vivienda y acceso a la atención sanitaria en sistemas sanitarios que fomenten la integración y programas de promoción de la salud adaptados a las diferencias culturales. También debería fomentarse el acceso a la formación profesional y la ayuda en la búsqueda de empleo.

La situación de los gitanos nacionales de terceros países que residen legalmente en la UE merece particular atención.

1.5 Utilizar mejor la financiación de la UE

Una mejor utilización de los instrumentos existentes de la UE favorecería, pues, la participación de los migrantes y la aplicación de las políticas de integración ascendentes. El

¹⁹ La Encuesta de Población Activa de Eurostat muestra que los migrantes están notablemente infrarrepresentados en el nivel medio de estudios y están sobrerrepresentados en mucha mayor medida en los niveles educativos inferiores. Al mismo tiempo, la tasa de sobrecualificación de nacionales de terceros países es del 45 %, frente al 29 % entre los ciudadanos de la UE.

²⁰ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.

²¹ COM (2010) 296 final; COM (2011) 18 final.

²¹ COM (2010) 758 final.

Fondo Europeo para la Integración de los Nacionales de Terceros Países y el Fondo Europeo para los Refugiados apoyan medidas tales como los programas de acogida e introducción, así como la participación en la vida social y cívica y la igualdad de acceso a los servicios. Estas medidas se complementan con otras destinadas a facilitar el acceso y la integración en el mercado laboral, financiadas en el marco del Fondo Social Europeo. Además, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional puede apoyar una amplia gama de medidas de integración en el contexto del desarrollo regional.

Recomendaciones

Los Estados miembros deberían:

- *organizar cursos de idiomas adaptados a las diferentes necesidades de los migrantes y a las distintas etapas de su proceso de integración;*
- *organizar programas de introducción para los migrantes recién llegados, incluidos los cursos de idiomas y de orientación cívica. Dichos programas deben abordar las necesidades específicas de las mujeres migrantes, con el fin de promover su participación en el mercado laboral y reforzar su independencia económica;*
- *adoptar medidas destinadas a conocer y evaluar las necesidades de la persona y a validar sus cualificaciones y su experiencia profesional;*
- *mejorar la participación en el mercado laboral de los migrantes mediante políticas activas del mercado de trabajo;*
- *realizar esfuerzos para que los sistemas educativos proporcionen a los profesores y directores de centros escolares los conocimientos adecuados para la gestión de la diversidad; contratar profesores de origen migrante y conseguir la participación de los migrantes en la educación preescolar; y*
- *prestar especial atención a las necesidades específicas de los grupos vulnerables de migrantes.*

La Comisión debe apoyar:

- *el intercambio de experiencias y la coordinación política en los ámbitos del empleo, la educación y las políticas sociales; y*
- *una mejor utilización de los instrumentos financieros de la UE existentes para apoyar la participación de los migrantes.*

2. Derechos y obligaciones: conseguir la igualdad de trato y un sentimiento de pertenencia

El respeto de los valores universales y los derechos humanos fundamentales está consagrado en el Tratado. Es preciso redoblar los esfuerzos en la lucha contra la discriminación, a fin de

ofrecer a los migrantes instrumentos que les permitan familiarizarse con los valores fundamentales de la UE y de sus Estados miembros.

La participación de los migrantes en el proceso democrático es importante para su integración. En la medida de lo posible, deben superarse los obstáculos de carácter legislativo y estructural a la participación política de los migrantes. Debería reforzarse la participación de sus representantes, incluidas las mujeres, en la elaboración y ejecución de las políticas y programas de integración.

Los programas de sensibilización y las colocaciones laborales pueden contribuir a desarrollar las capacidades dentro de las organizaciones de migrantes y fomentar y apoyar la participación de tales organizaciones a nivel local, como los consejos escolares, los servicios responsables de la vivienda, etc.

Entre las medidas destinadas a reforzar la participación democrática cabe citar la formación y las tutorías, la concesión a los migrantes del derecho al voto en las elecciones locales, la creación de organismos consultivos locales, regionales y nacionales y el fomento del espíritu empresarial, de la creatividad y la innovación²².

Recomendaciones

Los Estados miembros deberían:

- *adoptar medidas destinadas a poner en práctica el principio de igualdad y a evitar la discriminación institucional y en la vida diaria; y*
- *esforzarse por eliminar los obstáculos a la participación política de los migrantes y mejorar la implicación de sus representantes en la elaboración y la aplicación de las políticas y los programas de integración.*
- *La Comisión debe asegurarse de:*
- *la correcta y plena aplicación de las directivas existentes en el ámbito de la no discriminación y de la migración legal.*

B. MÁS MEDIDAS A NIVEL LOCAL

Deben adoptarse y aplicarse políticas de integración con la participación activa de las autoridades locales. Las autoridades locales son responsables de una amplia gama de servicios y actividades y desempeñan un papel importante en la configuración de la interacción entre los migrantes y la sociedad de acogida.

²² Informe resumido de la cuarta reunión del Foro Europeo para la Integración, 6-7 de diciembre de 2010, http://ec.europa.eu/EWSI/udrw/images/items/static_38_812142537.pdf.

1. Medidas destinadas a las zonas urbanas especialmente desfavorecidas

Muchos migrantes se instalan en zonas urbanas en las que se enfrentan a retos especiales de integración. Las políticas de integración deben ocuparse específicamente de los barrios más desfavorecidos para que las zonas urbanas puedan estimular la actividad económica y cultural y contribuyan a la cohesión social. En varios Estados miembros se han celebrado con éxito contratos u otros acuerdos entre las autoridades nacionales, regionales y locales para apoyar el desarrollo urbano. La participación en esos acuerdos de representantes de las organizaciones locales y de los habitantes es fundamental. La integración efectiva exige también medidas de apoyo destinadas a garantizar las infraestructuras sociales y la revitalización urbana, basadas en un enfoque integrado, con objeto de evitar la segregación.

2. Mejora de la cooperación a múltiples niveles

Aun cuando las medidas de integración son básicamente asunto de las autoridades locales, la estrecha cooperación entre los distintos niveles de gobernanza es importante para coordinar la prestación, financiación y evaluación de los servicios. La integración efectiva sólo puede lograrse mediante la colaboración entre una amplia gama de partes interesadas, como las Instituciones europeas, los Estados miembros y los actores nacionales, regionales y locales. La UE puede aportar un marco para el seguimiento, la evaluación comparativa y el intercambio de buenas prácticas entre los diversos niveles de gobernanza, así como la creación de incentivos para la promoción de modelos regionales y locales de calidad.

Los «pactos territoriales» entre las partes interesadas pertinentes a distintos niveles pueden ofrecer a todos los participantes la flexibilidad de medios necesaria para alcanzar determinados objetivos políticos, al tiempo que ofrecen la posibilidad de racionalizar los instrumentos políticos y los canales y procedimientos de financiación. El Comité de las Regiones podría tener un papel que desempeñar a este respecto.

Ejemplos:

El proyecto *INTI-cities* se adoptó con el fin de evaluar las políticas de integración local, las prácticas y los acuerdos de gobernanza basados en un valor de referencia y ha sido probado con éxito en los municipios de Helsinki, Rotterdam, Malmoe, Düsseldorf, Génova y Lyon. Además, el proyecto *DIVE* se desarrolló para evaluar cómo aplican los municipios los principios de diversidad y de igualdad cuando actúan como empleadores, compradores de bienes y servicios, responsables políticos y prestadores de servicios. El valor de referencia *DIVE* se ha aplicado sobre el terreno en Ámsterdam, Leeds, Berlín y Roma. Las ciudades que participan en *DIVE* se han comprometido en una Carta de Ciudades Integradoras²³.

La Comunidad Valenciana tiene un marco jurídico que establece la cooperación activa entre una serie de actores para la integración de los recién llegados. Además, el Gobierno autonómico, los sindicatos y la patronal han firmado un «Pacto por la Inmigración» para gestionar la diversidad en el lugar de trabajo y fomentar la participación activa de los trabajadores migrantes, y un «Pacto Local de Integración» en el que participan las autoridades públicas a nivel local, provincial y regional para impulsar la cooperación y garantizar la coherencia de las acciones desarrolladas en diferentes ámbitos para respaldar la integración.

²³ Véase el sitio web de Integrating Cities, <http://www.integratingcities.eu>.

3. Apoyo financiero de la UE a la intervención local

El Fondo Europeo para la Integración de los Nacionales de Terceros Países ha demostrado su utilidad apoyando los esfuerzos de los Estados miembros destinados a permitir que los nacionales de un tercer país cumplan los requisitos de residencia y a facilitar su integración²⁴. Para el próximo marco financiero plurianual, la Comisión propone simplificar la estructura de los instrumentos de gasto mediante la reducción del número de programas a una estructura de dos pilares, incluido un Fondo de Asilo y Migración²⁵. Uno de los componentes consistirá en medidas de apoyo a la integración de los nacionales de terceros países. La financiación tendrá también una dimensión exterior, al abarcar medidas tanto en la UE como en terceros países.

La futura financiación de la integración por la UE debe basarse en un enfoque local, más específico, en apoyo de estrategias coherentes especialmente destinadas a fomentar la integración a nivel local. Esas estrategias serían aplicadas principalmente por autoridades locales o regionales y por agentes no estatales, teniendo en cuenta su situación particular. Los resultados se medirán en función de su contribución al objetivo global de aumentar la participación, sobre la base de 1) una mayor tasa de empleo, 2) un mayor nivel de educación, 3) una mejor inclusión social, y 4) una ciudadanía activa.

Recomendaciones

Los Estados miembros deben:

- *Adoptar estrategias globales de integración diseñadas y aplicadas con la participación efectiva de todas las partes interesadas a nivel regional y local, con un enfoque «ascendente».*
- *Los actores a todos los niveles de gobernanza deberían:*
- *desarrollar «pactos territoriales», como marco para la cooperación, a distintos niveles, entre las partes interesadas, para diseñar y aplicar políticas de integración.*
- *La Comisión debe apoyar:*
- *la participación de los agentes locales y regionales en la elaboración de las políticas de integración en el marco de los programas de la UE, mediante una asociación estratégica con el Comité de las Regiones y las redes europeas de ciudades y regiones; y*
- *un mayor grado de programación coordinada de los instrumentos financieros de la UE existentes que tenga como objetivo la acción local. Ello puede conseguirse a través de la utilización del Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, del*

²⁴ Decisión del Consejo, de 25 de junio de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países para el período 2007-2013 como parte del programa general Solidaridad y gestión de los flujos migratorios (2007/435/CE). El importe disponible para todo el período asciende a 825 millones.

²⁵ COM (2011) 500 final.

C. IMPLICACIÓN DE LOS PAÍSES DE ORIGEN

Los países de origen pueden tener también un papel que desempeñar en apoyo del proceso de integración de tres modos distintos: 1) preparando la integración de los migrantes ya antes de la salida, 2) apoyando a los migrantes mientras permanecen en la UE, por ejemplo, mediante el apoyo a través de las embajadas, 3) preparando el retorno temporal o definitivo de los migrantes gracias a la experiencia y los conocimientos adquiridos.

1. Medidas previas a la salida en apoyo de la integración

Los países de origen podrían ayudar a los migrantes con información previa a la salida, por ejemplo, sobre los visados y permisos de trabajo necesarios, pero también con actividades de formación lingüística u ofreciendo una formación profesional que aumente sus competencias. A tal efecto, debe prestarse apoyo a los terceros países respecto a las medidas previas a la salida, así como a la mejora de los métodos de reconocimiento de las cualificaciones y competencias de los migrantes.

Para ayudar a las personas que desean migrar a la Unión Europea a acceder a la información necesaria sobre los procedimientos de solicitud, la Comisión pondrá en marcha, antes de que finalice este año, el «Portal de la UE sobre Inmigración».

2. Contactos beneficiosos entre las comunidades de la diáspora y sus países de origen

Las remesas de los migrantes, así como la transferencia de competencias, innovación y conocimientos pueden favorecer las inversiones y el desarrollo sostenibles de los países de origen.

El fomento del espíritu empresarial transnacional mediante una estrategia más dinámica favorecerá a los empresarios que operan tanto en los Estados miembros de la UE como en los países socios. Tales empresas pueden crear empleo en los países de origen, aportar ventajas desde el punto de vista de la integración de los migrantes e incrementar el comercio entre países.

3. Migración circular y desarrollo en los países de origen

Los migrantes temporales y circulares deben recibir apoyo en un marco basado en el respeto de sus derechos, que garantice un estatus jurídico claro y facilite su movilidad. Las asociaciones de movilidad con los países socios pueden constituir un marco adecuado para el fomento de iniciativas de integración en los Estados miembros de la UE que pueden beneficiar también a los países de origen. Los mensajes políticos positivos por ambas partes podrían contribuir a crear un entorno más favorable para la integración pero también para la migración circular y temporal.

Recomendaciones

Los Estados miembros y los países de origen deberían:

- *Incluir, en el marco del diálogo y la cooperación entre la UE y los países socios, medidas de apoyo previo a la salida de los migrantes, a fin de facilitar su integración. Un elemento clave en este sentido es la mejora de los métodos de reconocimiento de las cualificaciones y las competencias de los migrantes.*

3. EL CAMINO A SEGUIR

La gestión de la integración resulta crucial para aprovechar plenamente el potencial de la migración, tanto para los migrantes como para la UE. Una política de integración eficaz es esencial para conciliar el crecimiento económico con la cohesión social y hacer frente a la creciente diversidad de las sociedades europeas. Este proceso exige celebrar un debate estructurado y con conocimiento de causa. Se necesitan estrategias coherentes para lograr una mayor participación de los migrantes en las sociedades en las que viven.

3.1. Cooperación reforzada, consultas y coordinación

Los retos de la integración han de afrontarse conjuntamente por los gobiernos nacionales y las autoridades regionales y locales, garantizando al mismo tiempo el diálogo con las partes interesadas pertinentes a todos los niveles de gobernanza. Es también necesario consolidar la cooperación con los países de origen y reforzar el planteamiento de un «proceso a tres bandas» entre migrantes, sociedades de acogida y países de origen. La UE debe prestar el apoyo necesario a este proceso.

La Comisión desempeña un papel importante a la hora de reunir a los actores pertinentes para que debatan sobre los principales retos de la integración. El intercambio de conocimientos y buenas prácticas entre los Estados miembros se realiza a través de la red de Puntos Nacionales de Contacto sobre la Integración, que podría desarrollarse mediante reuniones específicas y ejercicios de evaluación comparativa. La coordinación y seguimiento de la evolución política, en los actuales marcos políticos, entre las instituciones de la UE, y en estrecha cooperación con los Estados miembros, puede contribuir a unas políticas de integración más eficientes y eficaces.

Los representantes de la sociedad civil de los Estados miembros y a nivel de la UE se reúnen en el Foro Europeo de la Integración, creado por la Comisión en colaboración con el Comité Económico y Social Europeo. Deben reforzarse los procesos de consulta mediante reuniones estratégicas, por ejemplo con el Comité de las Regiones y las asociaciones de ciudades. El Foro puede recibir apoyo de los foros nacionales, regionales o locales. El sitio Internet europeo sobre integración recaba importante información de diversas categorías de interesados y proporciona una herramienta interactiva para el intercambio de información que debe desarrollarse en mayor medida a través de los perfiles en línea.

3.2. Desarrollo de un conjunto de herramientas europeas flexibles

Para reforzar la coordinación y el intercambio de conocimientos, se está desarrollando una serie de herramientas flexibles a nivel europeo, para que las autoridades de los Estados miembros tengan la posibilidad de elegir las medidas que puedan resultar más eficaces en su contexto. Se

están diseñando los denominados «módulos europeos» para apoyar políticas y prácticas. Los módulos se basan en la experiencia de los Estados miembros y de otros actores y pueden adaptarse en función de las necesidades de cada Estado miembro, región o ciudad concretos²⁶. Los módulos constituirán un marco de referencia europeo para la concepción y la aplicación de prácticas de integración en los Estados miembros. Se desarrollan en tres ámbitos temáticos: 1) cursos de introducción y de idiomas), 2) firme compromiso por parte de la sociedad de acogida, y 3) participación activa de los migrantes en todos los aspectos de la vida colectiva.

3.3. Seguimiento de los resultados

Las políticas de migración e integración se basan en gran medida en estadísticas de alta calidad para la formulación de políticas y el seguimiento de los resultados. Las instituciones de la UE y los Estados miembros deben trabajar juntos para desarrollar un marco para la integración de las estadísticas sobre migración y mejorar la capacidad de recoger y publicar estadísticas sobre los migrantes y su situación socioeconómica.

Se han establecido «indicadores» europeos comunes en cuatro ámbitos de importancia para la integración: empleo, enseñanza, inclusión social y ciudadanía activa²⁷. Estos indicadores se utilizarán para supervisar los resultados de las políticas de integración, con el fin de incrementar la comparabilidad y de mejorar el proceso europeo de aprendizaje. Los indicadores comunes permitirán evaluar los esfuerzos en apoyo de la integración, en relación con los objetivos europeos en los ámbitos del empleo, la enseñanza y la inclusión social y, por tanto, mejorar la coordinación de las políticas nacionales y de la UE. La Comisión supervisará la evolución de la situación y formulará recomendaciones, previo diálogo con los Estados miembros.

Recomendaciones

La Comisión debe apoyar:

- *la mejora en la utilización y la coordinación de las plataformas europeas de consulta e intercambio de conocimientos (incluidos los Puntos Nacionales de Contacto sobre la Integración, el Foro de Integración Europea y el sitio Internet europeo sobre integración), a fin de reforzar su participación en la toma de decisiones, el seguimiento y la coordinación de las políticas;*
- *desarrollar en mayor medida herramientas flexibles, incluidos los «módulos europeos», para apoyar las políticas y las prácticas nacionales y locales. Se aplicarán, en alianza estratégica con el Comité de las Regiones, las autoridades nacionales, regionales y locales y la sociedad civil; y*

²⁶ Los módulos son una evolución natural del «Manual de Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales», http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=12892

²⁷ Conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 y 4 de junio de 2010, documento del Consejo 9248/10. Eurostat Methodologies and Working Papers, Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-030

- *utilizar «indicadores» comunes europeos en los ámbitos del empleo, la enseñanza, la inclusión social y la ciudadanía activa para supervisar los resultados de las políticas de integración, que deberían servir de base para un seguimiento sistemático.*