

# BORRADOR

PLAN ESTRATÉGICO  
DE CALIDAD Y INTEGRACIÓN  
2006-2009

21 de junio 2006

## Índice

<b>1. Introducción</b>	págs. 7-14
De país de emigrantes a tierra de inmigración	
La consolidación del fenómeno inmigratorio	
La inmigración como oportunidad y como reto	
Concepto de integración	
Enfoque del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración	
Premisas y principios que orientan el Plan Estratégico	
Objetivos del Plan Estratégico	
Estructura del Plan Estratégico	
<b>2. La inmigración en España</b>	págs. 15 -67
2.1. <i>Evolución de la inmigración en España</i>	
2.2. <i>Estructura demográfica de la inmigración</i>	
Estructura demográfica	
Movimiento natural de población	
Matrimonios	
2.3. <i>Zonas de origen de los inmigrantes</i>	
Extranjeros por grandes zonas de origen	
Extranjeros por países de origen	
2.4. <i>Zonas de destino de los inmigrantes</i>	
La inmigración por Comunidades Autónomas	
Municipios con mayor presencia relativa de inmigrantes	
2.5. <i>Inmigrantes y mercado de trabajo</i>	
Activos y tasas de actividad	
Trabajadores extranjeros afiliados y en alta laboral en la Seguridad Social	
Parados y tasas de paro	
2.6. <i>Extranjeros en el Sistema Educativo</i>	
Evolución del número de alumnos extranjeros en el sistema educativo	
Alumnos extranjeros por continente de origen	
Alumnos extranjeros por Comunidades Autónomas	
Alumnos extranjeros por tipo de centro escolar	
Alumnos extranjeros por tipo de enseñanza	

2.7. *Características de las viviendas de los inmigrantes*

2.8. *Concesiones de nacionalidad española*

2.9. *La percepción de la inmigración en España*

### **3. El marco jurídico de la inmigración en España**

págs. 68-73

3.1. *Regulación constitucional*

3.2. *Ámbito internacional*

3.3. *Ámbito comunitario*

3.4. *Regulación estatal*

3.5. *Distribución competencial y regulación de las Comunidades Autónomas*

### **4. Las políticas de integración en el ámbito de la Unión Europea** págs. 74-83

4.1. *Los orígenes: El Consejo de Tampere de 1999*

4.2. *Primeros avances: Las Directivas sobre igualdad de trato, reagrupación familiar y residentes de larga duración y las Directivas en materia de asilo*

4.3. *Bases para una incipiente política común de integración*

La cuestión competencial

La vía del impulso político: de las comunicaciones de la Comisión a los Principios Comunes Básicos sobre Integración

Instrumentos financieros

4.4. *Hacia una agenda común de integración*

*ANEXO: Los Principios Comunes Básicos sobre Integración*

### **5. Las administraciones y la sociedad española ante la integración de los inmigrantes**

págs. 84-114

5.1. *Análisis de la política de integración de los inmigrantes del Estado hasta 2004*

Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994

Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración de 2001

5.2. *Las nuevas líneas de actuación política desde 2004*

El Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000: un instrumento al servicio de la integración

El proceso extraordinario de normalización (febrero-mayo 2005)

El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes de 2005

Promoción de políticas de integración con diversos instrumentos

La integración de los inmigrantes en los planes de actuación de carácter general

### *5.3. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales ante la integración de los inmigrantes*

Las Comunidades Autónomas

Las Corporaciones Locales

### *5.4. Agentes sociales y mundo asociativo ante la inmigración*

Los agentes sociales y el mundo asociativo

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes

## **6. Principios generales para una política de integración de la población inmigrada en España** págs. 115-124

### *6.1. Premisas del Plan Estratégico*

1. La integración como proceso bidireccional
2. Enfoque integral de la integración
3. La integración, una responsabilidad compartida
4. El Plan Estratégico como marco para la cooperación
5. La universalidad de las actuaciones públicas
6. La integración como elemento transversal de las políticas generales

### *6.2. Principios del Plan Estratégico*

1. Igualdad
2. Ciudadanía
3. Interculturalidad

### *6.3. Objetivos generales del Plan Estratégico*

## **7. La gobernanza de las políticas de integración de los inmigrantes**

págs. 125-129

### *7.1. La elaboración del Plan Estratégico: diálogo, participación y consenso*

### *7.2. El desarrollo del Plan Estratégico: cooperación y corresponsabilidad*

## **8. Áreas de intervención**

### *8.1. Acogida*

págs. 130-137

Introducción

Diagnóstico

Objetivos y Programas

8.2. <i>Educación</i>	págs. 138-150
Introducción	
Diagnóstico	
Objetivos y Programas	
8.3. <i>Empleo</i>	págs. 151-161
Introducción	
Diagnóstico	
Objetivos y Programas	
8.4. <i>Vivienda</i>	págs. 162-167
Introducción	
Diagnóstico	
Objetivos y Programas	
8.5. <i>Servicios sociales</i>	págs. 168-173
Introducción	
Diagnóstico	
Objetivos y Programas	
8.6. <i>Salud</i>	págs. 174-180
Introducción	
Diagnóstico	
Objetivos y Programas	
8.7. <i>Infancia y Juventud</i>	págs. 181-189
Introducción	
Diagnóstico	
Objetivos y Programas	
8.8. <i>Igualdad de trato</i>	págs. 190-196
Introducción	
Diagnóstico	
Objetivos y Programas	
8.9. <i>Mujer</i>	págs. 197-205
Introducción	
Diagnóstico	
Objetivos y Programas	
8.10. <i>Participación</i>	págs. 206-212
Introducción	
Diagnóstico	
Objetivos y Programas	

8.11. <i>Sensibilización</i>	págs. 213-218
Introducción	
Diagnóstico	
Objetivos y Programas	
8.12. <i>Codesarrollo</i>	págs. 219-224
Introducción	
Diagnóstico	
Objetivos y Programas	

**9. Gestión, participación y evaluación del Plan Estratégico en la gobernanza de la integración** págs. 225-236

9.1. <i>Gestión Plan Estratégico</i>	
9.2. <i>Participación en la gestión del Plan Estratégico</i>	
9.3. <i>La evaluación del Plan Estratégico como responsabilidad compartida</i>	
Indicadores de evaluación	
9.4. <i>La evaluación del Plan Estratégico</i>	
Seguimiento del Plan Estratégico	
Plan de evaluación del Plan Estratégico	

## 1. Introducción

### *De país de emigrantes a tierra de inmigración*

Las migraciones constituyen un fenómeno social complejo por sus causas y sus consecuencias, por sus orígenes y sus destinos, y por los desafíos que plantean tanto a las sociedades de donde proceden los inmigrantes como a aquellas donde se asientan. Pero, con mayor o menor intensidad según los momentos históricos, en todas las sociedades ha habido movimientos migratorios, interiores y exteriores, y por esa razón todas las sociedades contemporáneas son sociedades mixtas y plurales, que se han ido formando con la sedimentación de sucesivas corrientes migratorias sobre un territorio determinado. Las migraciones contribuyen así a formar y transformar las sociedades de destino, a la vez que dejan una profunda huella en las sociedades de origen.

España y otros países del sur de Europa han sido zonas de emigración hasta años recientes. Y los emigrantes que salieron de España y de otros países europeos y que se trasladaron a América, al norte de África o a otros destinos en Europa en distintos momentos de la historia moderna, contribuyeron positivamente tanto al desarrollo de los países de destino como al bienestar de sus familiares y del conjunto de la población en sus respectivos países de origen.

Desde hace dos décadas, España ha pasado a ser un país de inmigración. Lo es desde mediados de los ochenta en términos de flujos anuales, y desde principios de los noventa en términos del número de personas inmigradas que residen en España en comparación con los españoles que viven en el exterior. Además, con la aceleración de los flujos migratorios que se ha registrado durante los últimos cinco años, la proporción de extranjeros que reside en España se ha situado en los niveles altos de la Unión Europea. Así, las oportunidades y los desafíos que plantea la inmigración son muy similares a los que afrontan los países de nuestro entorno, pero aquí el fenómeno se ha producido con mucha más rapidez que en esos países y con algunos elementos específicos que es necesario tener en cuenta.

### *La consolidación del fenómeno inmigratorio*

En los primeros años de este cambio en el comportamiento de las migraciones podría haberse pensado que España era simplemente un lugar de paso hacia otros destinos o que la inmigración era un fenómeno temporal ligado a problemas económicos, sociales o políticos en los países de origen. Hoy sabemos que la conversión de España en un país de inmigración y su consolidación como posible país de destino en el mapa migratorio internacional y en el imaginario de muchos migrantes es un proceso continuado en el tiempo y que se mantendrá al menos durante varias generaciones.

Los inmigrantes de distintos orígenes, culturas y características han pasado ya a formar parte del *nosotros* común de la sociedad española. Y este es un hecho social de importancia crucial, porque la presencia de estas personas inmigradas transformará profundamente, está transformando ya, nuestra sociedad, tanto desde una perspectiva demográfica y económica como cultural y política.

La consolidación de este proceso migratorio desvela también las razones por las que España se ha convertido en un país de inmigración. Ciudadanos y ciudadanas inmigrantes han venido a establecerse entre y con nosotros, fundamentalmente, porque han encontrado oportunidades de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, y porque desde el mercado de trabajo español se han emitido señales de que

se necesitaban trabajadores en distintas actividades productivas. La reagrupación familiar ha venido a completar el ciclo migratorio, consolidando núcleos familiares y estabilizando, de este modo, el proceso.

Los inmigrantes hacen aportaciones de gran importancia a nuestra sociedad en distintos órdenes y producen oportunidades nuevas tanto para ellos mismos y sus familias como para el conjunto de la sociedad española.

En primer lugar, en el ámbito del mercado de trabajo y la Seguridad Social, porque los inmigrantes que llegan a España son personas muy activas en el ámbito laboral. Su tasa de actividad es veinte puntos superior a la de la población española, y llevan a cabo numerosas labores de gran utilidad social y económica (por ejemplo, en sectores como la agricultura, la construcción, la hostelería o el servicio doméstico). Además, la incorporación de inmigrantes al mercado de trabajo se ha demostrado compatible y complementaria con la mejora del nivel del empleo de los españoles, que tienen hoy una tasa de paro inferior a la media comunitaria y que es la más baja desde hace dos décadas. Una consecuencia de esta presencia notable de personas inmigradas en el mercado de trabajo ha sido su contribución a la Seguridad Social, donde, en octubre de 2005, representaban el 10 por ciento de los cotizantes. Otras consecuencias son la importante contribución que los inmigrantes están haciendo al crecimiento económico que se registra en España en los últimos años y su consolidación como contribuyentes fiscales.

En segundo lugar, en la estructura demográfica. Porque, aunque la inmigración por sí sola no va a compensar la desequilibrada pirámide de población española, la estructura de sexo y de edades de los inmigrantes sí que puede contribuir, y está contribuyendo, a amortiguar esos desequilibrios, a incrementar la natalidad y a recuperar la tasa de fecundidad en España.

En tercer lugar, en el campo cultural, porque la inmigración está contribuyendo a una diversidad cultural llena de oportunidades y que no puede ser sino enriquecedora para una sociedad plural como la española.

Por último, la población inmigrada puede contribuir a la mejora de las condiciones de vida de sus países de origen, tanto de sus familiares directos como del conjunto de la población, y al desarrollo económico, social y político de los mismos. La importancia creciente de las remesas económicas y la difusión de ideas y prácticas sociales son elementos de retorno muy relevantes en los procesos migratorios.

España, lo mismo que el conjunto de los países de la Unión Europea, necesita de la inmigración, y debe disponerse a adaptar sus instituciones y sus políticas a los nuevos retos que plantea la presencia de ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.

#### *La inmigración como oportunidad y como reto*

La incorporación a nuestra sociedad de un número considerable de inmigrantes inmigradas, sobre todo cuando la misma se ha producido en un plazo muy breve de tiempo, plantea desafíos y retos que hay que afrontar. Las dimensiones y características específicas de estos retos que aparecen ligados a la inmigración dependen de los contextos sociales, económicos y políticos en los que se asientan las personas inmigradas. Además, los beneficios y costes de la inmigración aparecen desigualmente repartidos entre distintos grupos sociales, porque, aunque la inmigración sea un factor positivo para el conjunto de la sociedad española, unos grupos sociales se benefician más de ella, mientras que otros comparten problemas e

insuficiencias en el funcionamiento de servicios públicos con la propia población inmigrada.

En algunos campos la llegada de inmigrantes ha actuado como un reactivo que ha hecho aflorar algunas de las insuficiencias cuantitativas y cualitativas de los servicios de nuestro Estado de bienestar, como ocurre en el sistema educativo o en el sanitario, en la vivienda o en los servicios sociales. La presencia de ciudadanos y ciudadanas inmigrantes plantea, básicamente, la necesidad de adaptar estos sistemas a la nueva realidad que se va configurando en España, con una población más numerosa y más diversa y plural, y de dotarlos de los recursos suficientes para hacer frente a las necesidades de estos nuevos ciudadanos. En otros aspectos, la inmigración plantea problemáticas específicas que es preciso abordar, como la de contar con dispositivos de acogida adecuados, o la de promover mejoras en el conocimiento de las lenguas oficiales y de las normas sociales en España por parte de la población inmigrada, pues este conocimiento es imprescindible para lograr una sociedad cohesionada y para la propia integración social de las personas inmigradas.

La presencia de un número importante de personas inmigradas ha hecho surgir, en distintos campos de la vida social, como el empleo, la educación, o la vivienda, problemas de discriminación por el origen racial o étnico que es preciso combatir como un primer paso para garantizar la igualdad de oportunidades. Asimismo, la feminización de la inmigración plantea retos específicos a las políticas de integración de los inmigrantes que deben abordarse desde la perspectiva de género, tanto por los problemas específicos que sufren las mujeres inmigrantes como por el importante papel que están llamadas a desempeñar en los procesos de integración social.

En algunos casos se han registrado problemas de convivencia entre vecinos, especialmente jóvenes, en los barrios de algunas ciudades o en algunos pueblos, conflictos que, con frecuencia, tienen que ver con la concentración residencial de los inmigrantes, con la insuficiencia de recursos sociales a disposición de la población residente, sea española o inmigrada, con la situación de paro o los problemas de exclusión que padecen algunos españoles y extranjeros, o con diferentes prácticas y usos sociales entre distintos colectivos de población. En algunas ocasiones estos conflictos han desembocado en actos de racismo y xenofobia.

Todo ello no hace sino mostrar que, aunque se hayan planteado a distintos niveles políticas de integración de la población inmigrada, y se hayan emitido múltiples mensajes públicos sobre la integración, no siempre coherentes, ni aquellas han sido suficientes, ni los discursos han logrado ser efectivos y cambiar los prejuicios y estereotipos con los que, en ocasiones, se aborda el fenómeno de la inmigración y los problemas asociados a la integración de los inmigrantes. Muchas veces las discusiones políticas sobre la inmigración han oscurecido el esfuerzo que muchas administraciones, especialmente algunos ayuntamientos, están llevando a cabo en el campo de la integración social de la población inmigrada.

Por todas estas razones, conviene dar un nuevo y definitivo impulso a las políticas de integración en el que se impliquen todas las administraciones, los actores de la sociedad civil y, entre ellos, los propios inmigrantes y sus organizaciones. La gobernanza del proceso de integración ha de ser uno de los ejes de la construcción de una sociedad más justa y cohesionada, capaz de generar un sentimiento de pertenencia común entre todos los ciudadanos y ciudadanas.

### *Concepto de integración*

Para que este nuevo impulso otorgado a las políticas públicas y el esfuerzo de la sociedad en su conjunto puedan ser fructíferos parece conveniente delimitar el concepto de integración del que se parte. A este respecto, un excelente referente son los "Principios básicos comunes para las políticas de integración de los inmigrantes en la Unión Europea" (2004), aprobados por el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 19 de noviembre de 2004, y en los que se define la integración como "un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros", para continuar afirmando que "la integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea." Esta formulación encierra tres ideas clave: en primer lugar, que la integración, más que un estado de cosas en un momento determinado, es un proceso social dinámico, prolongado en el tiempo, que tiene que ser continuamente reproducido y renovado; en segundo lugar, que la integración requiere un esfuerzo mutuo o *bidireccional* de adaptación a la nueva realidad, tanto por parte de la población inmigrada, como de la sociedad receptora; y en tercer lugar, que el marco dentro del cual ha de producirse este esfuerzo mutuo está delimitado por los valores básicos de la Unión Europea. En nuestro caso, es el artículo primero de nuestra Constitución el que define dicho marco, al señalar que "España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político". Este precepto hay que leerlo en conjunción con lo dispuesto por el artículo 10.1., conforme al cual "la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social". Estos son los elementos que configuran el marco de valores y normas básicas dentro del cual debe articularse ese proceso de mutua adaptación que es la integración.

### *Enfoque del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración*

El presente Plan Estratégico aspira a convertirse en un elemento impulsor de dicho proceso, orientando la acción de los poderes públicos y dinamizando a la sociedad en esta dirección. Elementos fundamentales del enfoque que subyace al Plan son la idea de el mismo se dirige al conjunto de la ciudadanía, tanto autóctona como inmigrada, porque la integración concierne a todos los miembros de la sociedad, y la idea de que hay que abordar las políticas de integración de manera integral u holística, y con una orientación proactiva. La Comisión Europea ha insistido en diversas comunicaciones sobre el carácter holístico de las políticas de integración, porque deben tener en cuenta "no sólo los aspectos económicos y sociales de la integración, sino también los problemas relacionados con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos", y lo deben llevar a cabo estableciendo "un marco global y coherente a largo plazo" [COM(2003)336]. Pero, además, el presente Plan tiene que establecer políticas proactivas porque pretende establecer un marco en el que puedan abordarse todos los fenómenos que se generen en el contexto de la inmigración y la integración, y no sólo dar respuestas específicas a problemas concretos. Como ha señalado también la Comisión Europea, "serán probables y necesarios flujos migratorios más intensos (en Europa), y es importante anticipar esos cambios", preparando "la futura inmigración en beneficio de todos". En definitiva, se trata de sentar las bases y los instrumentos que nos permitan gestionar de la manera más adecuada los flujos migratorios y los procesos de integración, maximizando sus

efectos positivos y reduciendo al mínimo el impacto de los efectos adversos que puedan llevar asociados.

En este sentido se podría hablar del Plan Estratégico como un elemento fundamental de la gobernanza del proceso de adaptación mutua de las personas inmigrantes y autóctonas, porque se trata de contribuir a ese proceso bidireccional fomentando un desarrollo económico, social, cultural e institucional plural y sostenido para el conjunto de los residentes en España, a través de intervenciones equilibradas de los poderes públicos y la sociedad civil.

La cooperación entre las distintas Administraciones Públicas es un factor fundamental en esta gobernanza de la integración, dado el marco competencial que se ha ido configurando al amparo de la Constitución Española. Muchos de los servicios que se prestan a la ciudadanía, sea española o extranjera, son responsabilidad de las Corporaciones Locales y de las Comunidades Autónomas, y la Administración General del Estado, además de establecer los marcos normativos pertinentes, debe potenciar esos servicios, apoyando a las administraciones responsables de los mismos. Aun así, el presente Plan Estratégico tiene carácter estatal, pues su intención es impulsar, dar coherencia y consolidar las actuaciones orientadas a construir una sociedad inclusiva en el conjunto de España.

Además, el proceso de adaptación mutua entre todos debe estar presidido por el consenso, el diálogo y la participación, tanto en la formulación de objetivos, estrategias y políticas, como en el desarrollo y la evaluación de los mismos. Porque el objetivo de construir entre todos una sociedad más justa y cohesionada precisa de una acción sostenida y estable en el tiempo. Ese consenso debería servir para sustraer el fenómeno de la inmigración y las políticas de inmigración y de integración a la instrumentalización partidista y, al tiempo, para fomentar el debate social en torno al proceso de integración.

#### *Premisas y principios que orientan el Plan Estratégico*

El Plan Estratégico se ha elaborado con una filosofía política que se concreta en seis premisas y tres principios políticos inspiradores del conjunto del Plan y de cada una de las intervenciones en él previstas que se indican a continuación. A su vez, estas premisas y principios se concretan en diez grandes objetivos de carácter general y en una serie de objetivos, programas y medidas más concretos, en cada uno de los sectores o áreas de intervención en las que cabe subdividir las políticas públicas de integración.

Las seis *premisas* a partir de las cuales se ha confeccionado el Plan Estratégico son las siguientes:

- 1<sup>a</sup> La concepción de la integración como un proceso bidireccional, de adaptación mutua.
- 2<sup>a</sup> La necesidad de adoptar un enfoque global, tanto por lo que respecta a las políticas de inmigración como a las de integración de la población inmigrada.
- 3<sup>a</sup> La convicción de que la responsabilidad del proceso de integración y de la gestión de la misma debe ser compartida por las distintas administraciones, los actores sociales, incluyendo a la población inmigrada, y el conjunto de la sociedad.
- 4<sup>a</sup> La concepción del Plan como un marco de colaboración capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil.

- 5ª La idea de que las políticas de integración se dirigen a la ciudadanía en su conjunto, y que las actuaciones públicas deben ir orientadas a promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general.
- 6ª La incorporación transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes a este efecto.

Los tres *principios políticos* que orientan el conjunto del Plan Estratégico y todas sus actuaciones son los siguientes:

- 1º El principio de igualdad y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.
- 2º El principio de ciudadanía, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.
- 3º El principio de interculturalidad, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

#### *Objetivos del Plan Estratégico*

Los diez objetivos generales que establece el Plan Estratégico son los siguientes:

1. Reconocer plenos derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos de los inmigrantes.
2. Adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que origina la presencia de inmigrantes. Esta adecuación ha de ser tanto cuantitativa, para responder al incremento de los nuevos ciudadanos y usuarios a los que han de atender los servicios públicos, como cualitativa, para gestionar adecuadamente la diversidad de las nuevas demandas e incorporar las competencias interculturales necesarias.
3. Garantizar el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos- especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, en igualdad de condiciones con la población autóctona.
4. Establecer un sistema de acogida a los nuevos inmigrantes y a los que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad, hasta que se hallen en condiciones de acceder a los servicios públicos generales.
5. Fomentar entre los inmigrantes el conocimiento de los valores comunes de la Unión Europea, de los derechos y las obligaciones de los residentes en España, de las lenguas oficiales en los diversos territorios del Estado y de las normas sociales de convivencia de la sociedad española.
6. Luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.
7. Introducir la perspectiva de género tanto en lo relativo a la elaboración de políticas de integración, como a su aplicación.
8. Fomentar políticas y experiencias de codesarrollo con los países de origen de la inmigración.

9. Favorecer la comprensión por parte de la sociedad española del fenómeno migratorio, mejorar la convivencia intercultural, valorando la diversidad y fomentando valores de tolerancia, y apoyar el mantenimiento y conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes.
10. Impulsar la adopción de políticas públicas y medidas por parte de las distintas Administraciones Públicas y de la sociedad civil que fomenten la integración de los inmigrantes y la cooperación en este campo.

### *Estructura del Plan Estratégico*

El Plan Estratégico se estructura en diez capítulos, incluyendo la presente Introducción.

El Capítulo 2 describe brevemente algunos rasgos básicos de la inmigración en España, necesarios para comprender la necesidad del Plan y los parámetros básicos de la situación de partida. Incluye igualmente un análisis de cómo la opinión pública española ha ido percibiendo el fenómeno de la inmigración a lo largo del tiempo.

El Capítulo 3 explica el marco normativo internacional, comunitario, estatal y autonómico en el que se desenvuelve el Plan Estratégico, y el Capítulo 4 expone la evolución de las políticas de integración de los inmigrantes en el ámbito de la Unión Europea, desde el Consejo Europeo de Tampere de 1999 hasta la formulación de los “Principios Básicos Comunes de Integración” en 2004, pasando por algunas Comunicaciones de la Comisión Europea que han ido marcando hitos en este campo.

El Capítulo 5 está dedicado a sintetizar las políticas desarrolladas en España en relación con la integración de la población inmigrada. En cuanto al ámbito estatal se exponen, en primer lugar, las grandes líneas del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994 y del Programa Global de Regularización y Coordinación de Extranjería e Inmigración de 2001. A continuación se sintetizan las intervenciones llevadas a cabo desde 2004: el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 y el proceso de normalización de 2005; la creación, también en 2005, de un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, así como a su Refuerzo Educativo; la potenciación de distintos instrumentos de apoyo a las políticas de integración de los inmigrantes y la inclusión transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada en los planes de actuación ministeriales de carácter general. Otros dos epígrafes de este capítulo exponen las importantes actuaciones que han llevado a cabo, por una parte, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales y, por otra, los agentes sociales y el mundo asociativo, sin olvidar las aportaciones procedentes de la esfera académica.

El Capítulo 6 recoge las premisas, los principios políticos y los objetivos generales del Plan Estratégico, lo que cabría denominar la *filosofía política* del Plan.

El Capítulo 7 expone el enfoque participativo que orienta el Plan Estratégico, tanto en lo referente a su elaboración, como a su desarrollo, y que queda sintetizado en el concepto de *gobernanza* de las políticas de integración de la población inmigrante: en la elaboración, porque se ha llevado a cabo con diálogo, participación y consenso; y en el desarrollo porque se hace bajo principios de cooperación y corresponsabilidad.

El Capítulo 8 recoge las doce áreas de intervención del Plan Estratégico: Acogida, Educación, Empleo, Vivienda, Servicios Sociales, Salud, Infancia y Juventud, Igualdad de trato, Programas Específicos para Mujeres Inmigrantes, Participación, Sensibilización y Co-desarrollo. El área de Acogida es la única que por su naturaleza va orientada específicamente a la población inmigrante, tratando de dar respuesta a situaciones particulares que afrontan durante su proceso migratorio, en particular en la

fase inicial del mismo. En las áreas de Educación, Empleo, Vivienda, Servicios Sociales y Salud el Plan Estratégico se orienta a todos los ciudadanos que viven en España, con la potenciación de estos servicios públicos generales y la inclusión en los mismos de aspectos ligados a la interculturalidad. Las áreas de Infancia y Juventud, Igualdad de Trato, y Programas Específicos para Mujeres Inmigrantes se refieren a políticas de carácter transversal, y que como tales han influido también en la configuración del contenido de las restantes áreas. Sin embargo, la especial necesidad de reforzar la actuación en estos ámbitos ha aconsejado establecer áreas de actuación específicas que sirvan de impulso a programas concretos y permitan evaluar mejor los avances que se vayan registrando. Lo propio cabe decir de dos áreas clave para la construcción de una sociedad inclusiva, como son las de Participación y Sensibilización. También aquí las actuaciones afectan transversalmente a las demás áreas, pero parecía conveniente, por su importancia, otorgarles un tratamiento monográfico. Por último, el Plan incorpora también un área de Codesarrollo, puesto que, desde una concepción holística de las políticas de integración, parece imprescindible llevar también a cabo actuaciones que fomenten el desarrollo de los países de origen de la población inmigrada, y una de las mejores formas de hacerlo es facilitar y potenciar la función de las personas inmigrantes como agentes de doble desarrollo, tanto en nuestro país, como en el suyo de origen.

En cada una de las áreas se incluye un breve diagnóstico de la situación, las oportunidades y los retos que plantea la presencia de inmigrantes, se señalan los objetivos específicos de ese área que vienen a desarrollar los generales del Plan, se fijan los programas que se van a llevar a cabo para conseguir esos objetivos y se indican las líneas principales que orientarán la evaluación de los programas desarrollados.

El Capítulo 9 se refiere a la gestión del presente Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, que se atribuye a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, y a la participación en labores de seguimiento y evaluación del Plan que desarrollarán los órganos colegiados relevantes en esta materia (el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración). A continuación, se fijan las principales orientaciones para la evaluación del Plan Estratégico, comenzando por establecer los principios de dicha evaluación como una responsabilidad compartida en la gobernanza de la integración, así como los dispositivos de seguimiento y evaluación del Plan

Por último, el Capítulo 10 ordena las asignaciones presupuestarias para el 2006 y establece previsiones desde el 2007 al 2009.

## 2. La inmigración en España

Los movimientos migratorios han sufrido un cambio radical en España en los veinte últimos años. De ser un país de emigrantes hemos pasado a ser un país de inmigración en términos de flujos desde mediados de los años ochenta y en términos de volumen global desde los primeros años del siglo XXI. Hoy España está entre los países europeos que cuentan con mayor proporción de extranjeros viviendo en su territorio. Y este es un cambio social de importancia histórica.

Esta transformación se ha producido en tan sólo dos décadas, lo que hace que el fenómeno no sólo sea nuevo sino que su rapidez puede dificultar la correcta comprensión del mismo, de sus características demográficas y de sus cambiantes nacionalidades de origen, de su desigual distribución por el territorio nacional, de su impacto en el mercado de trabajo, en el sistema educativo o en la vivienda, de la progresiva integración de los inmigrantes en la sociedad española o de la percepción que la sociedad española tiene del fenómeno.

De lo que no se puede dudar es que la inmigración está transformando profundamente la sociedad española y que este cambio social profundo va a seguir en las próximas décadas y de que gracias a la inmigración se están afrontando más fácilmente algunos desafíos que ya tenía nuestra sociedad y de que la presencia de inmigrantes plantea otros nuevos retos y nuevas posibilidades.

Este capítulo pretende exponer algunos de los rasgos más relevantes de la inmigración en el conjunto de España. Aunque se señalarán algunas características de la misma por Comunidades Autónomas, provincias e incluso municipios, conviene poner de relieve que este fenómeno se refleja de modo muy diferente en realidades sociales diversas como son los distintos territorios, los barrios de las ciudades, sus centros educativos y sus centros de salud, los sectores de actividad económica y las empresas, los diferentes espacios públicos, etc. No se puede ofrecer aquí un detallado panorama de este mosaico tan diverso que va trazando la inmigración en nuestro país.

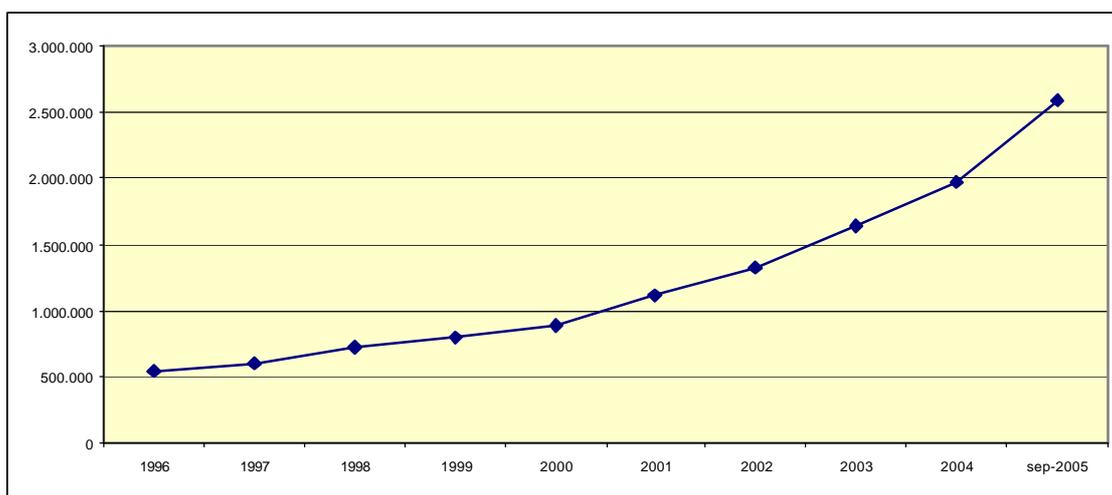
Se analiza a continuación la evolución del fenómeno inmigratorio y sus características demográficas, el origen nacional y el destino regional de los inmigrantes en España, la situación de los inmigrantes en el mercado de trabajo, la presencia de extranjeros en el sistema educativo español, las características de las viviendas que ocupan, las concesiones de nacionalidad que se han producido a lo largo de los últimos años y un análisis de la percepción de la inmigración por parte de la opinión pública en nuestro país.

## 2.1. Evolución de la inmigración en España

El 30 de septiembre de 2005 había en España 2.597.014 extranjeros con tarjeta o autorización de residencia, que suponen cerca del 6 por ciento de la población total en España. Por su parte, los datos del Padrón municipal de habitantes de 1 de enero de 2005 muestran que había empadronados en esa fecha 3.730.610 extranjeros, es decir el 8,5 por ciento de los 44 millones de personas que vivían en España.

A esta situación se ha llegado tras una evolución desigual en los últimos treinta años. Entre 1975 y 1985 el número de extranjeros residentes en España aumentó en 76.682 personas; en la década siguiente, entre 1985 y 1995, lo hizo en 257.802 personas; y entre 1995 y 2005 el número los que residen legalmente en España ha aumentado en 2.097.241 personas. Este incremento ha sido especialmente importante en el último sexenio: desde el año 2000 el número de extranjeros residentes en España ha crecido en casi dos millones de personas, lo que refleja un incremento medio anual de 300.000 personas (véase Cuadro 2.1. y Gráfico 2.1)

Gráfico 2.1. Evolución de los extranjeros residentes en España. 1996-2005



Fuente: SEIE

Los datos de extranjeros residentes en septiembre de 2005 duplican el de diciembre de 2002. El incremento tan notable de enero a septiembre de 2005 (más de 600.000 personas) se debe al proceso de normalización que ha tenido lugar entre los meses de febrero y mayo de este año.

Si en 2002 los residentes extranjeros en España suponían el 2,2 por ciento de la población empadronada total, este porcentaje se duplica el año 2004 en que alcanza el 4,5 por ciento. En septiembre de 2005 se acerca al 6 por ciento (sobre los empadronados en enero de 2005).

A mediados de los años ochenta los flujos migratorios anuales comenzaron a ser favorables a España, es decir, comenzaron a entrar cada año más inmigrantes que el número de los emigrantes que salían hacia el extranjero. Hay que esperar a los primeros años 2000 para que el número de extranjeros que residían en España fuera mayor que el de españoles que vivían en el exterior y que España se convirtiese también desde esta perspectiva en un país de inmigración.

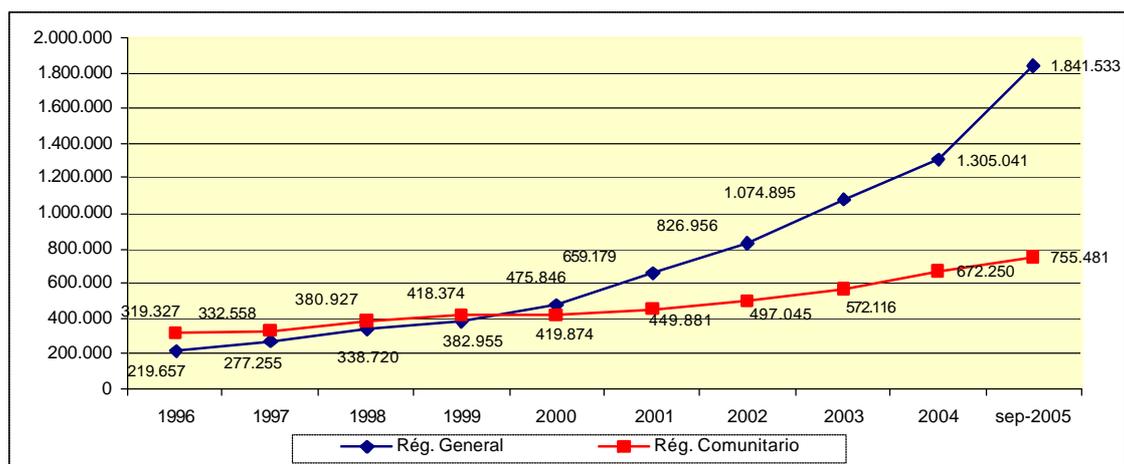
Cuadro 2.1. Evolución de los extranjeros residentes en España. 1975-2005

Año	Nº extranjeros	Año	Nº extranjeros
1975	165.289		
1976	157.973	1991	360.655
1977	161.451	1992	393.100
1978	158.349	1993	430.422
1979	173.043	1994	461.364
1980	182.045	1995	499.773
1981	197.942	1996	538.984
1982	200.911	1997	609.813
1983	210.350	1998	719.647
1984	226.470	1999	801.329
1985	241.971	2000	895.720
1986	293.208	2001	1.109.060
1987	334.936	2002	1.324.001
1988	360.032	2003	1.647.011
1989	398.147	2004	1.977.291
1990	407.647	sep-2005	2.597.014

Fuente: SEIE (datos a 31 de diciembre de cada año, excepto 2005)

A lo largo de estos años ha ido cambiando notablemente la composición de los inmigrantes. El Gráfico 2.2 muestra como desde el inicio de la década del 2000, el número de las autorizaciones de residencia del Régimen general han superado de modo progresivo a las tarjetas de residencia del Régimen comunitario, es decir, del que se benefician las personas que tienen una nacionalidad comunitaria (o forman parte del Espacio Económico Europeo) y sus familiares, así como los familiares de españoles que no tienen la nacionalidad española.

Gráfico 2.2. Evolución de los extranjeros residentes según tipo de régimen. 1996-2005



Fuente: SEIE

Por otra parte, hay que hacer referencia a los datos del Padrón municipal de habitantes, que presentan algunas diferencias con los datos sobre extranjeros residentes en España. El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan todos los vecinos que habitan en cada municipio y es gestionado por cada Ayuntamiento de acuerdo con normas estatales. Toda persona que resida en España está obligada a inscribirse en el Padrón del Municipio en que resida habitualmente y quien viva en varios municipios debe inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. Entre los datos que recoge el Padrón está la nacionalidad de los vecinos. Hasta el año 2000 los datos del Padrón venían coincidiendo con los de extranjeros residentes. En 1999, por ejemplo, había 29.000 empadronados más que el número de residentes en situación regular. Desde esa fecha los datos se han ido distanciando. La razón es que el empadronamiento está vinculado al hecho efectivo de ser habitante en un municipio, no a la autorización de residencia. Sin embargo, hasta la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, un extranjero en situación irregular no tenía ningún incentivo para empadronarse en su municipio. La Ley Orgánica introduce este incentivo al vincular en su artículo 12 el derecho a la asistencia sanitaria, en igualdad de condiciones con los españoles, al hecho de figurar empadronado. Además, en los procesos de regularización la inscripción en el Padrón se ha venido utilizando como prueba de la presencia en España en determinada fecha, lo que también incentiva a inscribirse en el padrón. Todo ello explica la disparidad entre el número de inmigrantes empadronados y el de residentes legales.

Por otra parte, hay que hacer referencia a la existencia de desajustes en los registros, puesto que se dan algunos casos de empadronamientos de una misma persona en más de un municipio, otros de personas que ya no están en España, pero no han sido dadas de baja y otros de personas que están en España, pero que no se han inscrito en el Padrón. La consecuencia es la necesidad de revisar de manera periódica los datos sobre empadronados, con el fin de que refleje, en cada momento, el número de extranjeros que de hecho viven en España.

El 1 de enero de 2005 había 3.730.610 extranjeros empadronados en España (1.992.034 varones y 1.738.576 mujeres) frente a 1.977.291 que tenían tarjeta o autorización de residencia. Gran parte de esta diferencia son ciudadanos comunitarios

que residen y se empadronan en España pero que no solicitan la tarjeta de residencia a la que tienen derecho.

## 2.2. Estructura demográfica de la inmigración

Los extranjeros que viven en España tienen una estructura demográfica por sexo y grupos de edad y un movimiento natural de población (natalidad y mortalidad) con algunas características que les diferencian de los españoles.

### *Estructura demográfica*

La estructura demográfica de los extranjeros ofrece algunos rasgos diferenciales respecto a la composición por sexo y grupos de edad de los españoles. Estas peculiaridades se hacen más evidentes si se diferencian los extranjeros comunitarios y los no comunitarios.

El primer rasgo diferencial se produce por sexo: el 51% de los españoles son mujeres y el 49% varones. Esta relación se invierte en el caso de los extranjeros porque son mayoría los varones; entre los comunitarios los varones representan el 52% del total (frente al 48% de mujeres) y entre los no comunitarios alcanzan el 54% (frente al 46% de mujeres).

Las diferencias por grupos de edad tienen mayor relevancia y dimensión. Las pirámides de edad de los tres colectivos (españoles, extranjeros comunitarios y extranjeros no comunitarios) muestran perfiles muy diferentes, sobre todo en el caso de los no comunitarios (véase Gráfico 2.3).

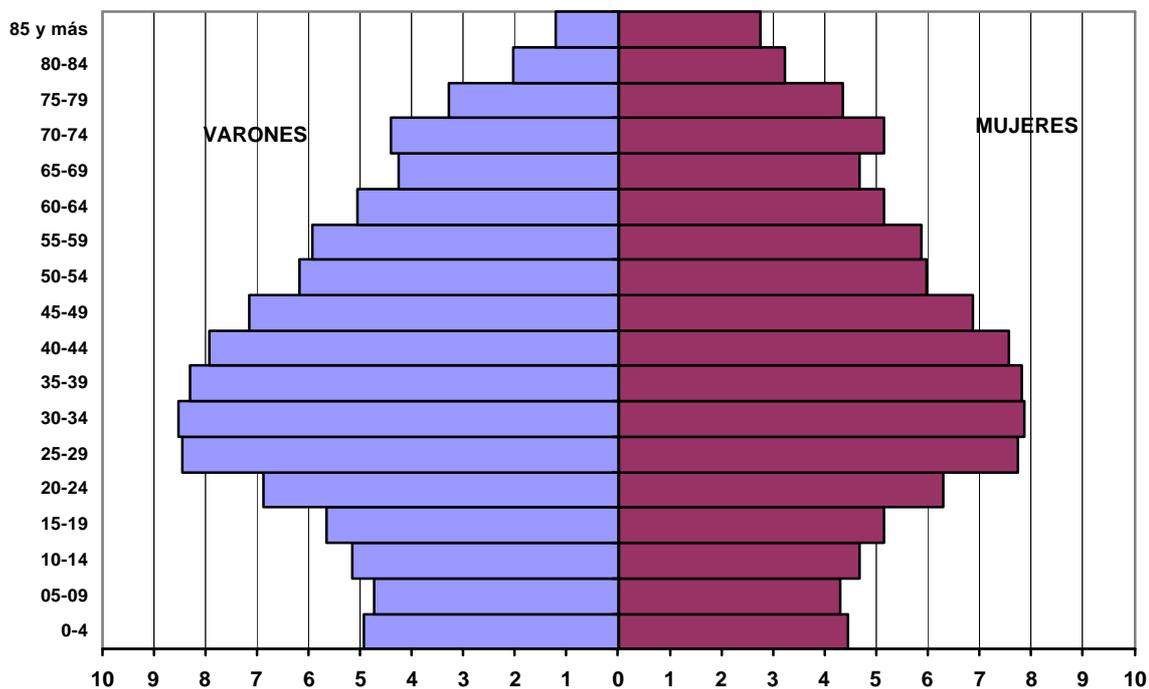
El primer aspecto que hay que poner de relieve es el distinto grado de envejecimiento de la población que muestran las tres pirámides. En el caso de los extranjeros comunitarios, los mayores de 54 años suponen el 31% de la población total y esta proporción es del 29% en el caso de los españoles. Ambas pirámides muestran, por tanto, un elevado nivel de envejecimiento de la población, que en el caso de la población española, se acelerará en los próximos quinquenios porque comenzarán a alcanzar esas edades cohortes cada vez más numerosas hasta la actual de 25-29 años. Frente a esta situación, entre los extranjeros no comunitarios el peso de los mayores de 54 años es de solo el 5%. Esta situación es consecuencia de la llegada relativamente reciente a España de la mayor parte de los inmigrantes no comunitarios, que acceden mayoritariamente cuando son jóvenes o jóvenes-adultos. Con el tiempo esta situación tenderá a cambiar porque las cohortes irán alcanzando mayores edades a medida que transcurra el tiempo de permanencia en España, aunque sigan llegando otros inmigrantes en edades más jóvenes.

El segundo aspecto es el peso de los menores de 20 años. En este grupo de edad los españoles y los extranjeros no comunitarios concentran un volumen relativo similar de personas: el 20% en el caso de los españoles y el 21% en el de los no comunitarios. Este grupo tiene un peso notablemente menor entre los extranjeros comunitarios, entre los que representa sólo el 13% del total.

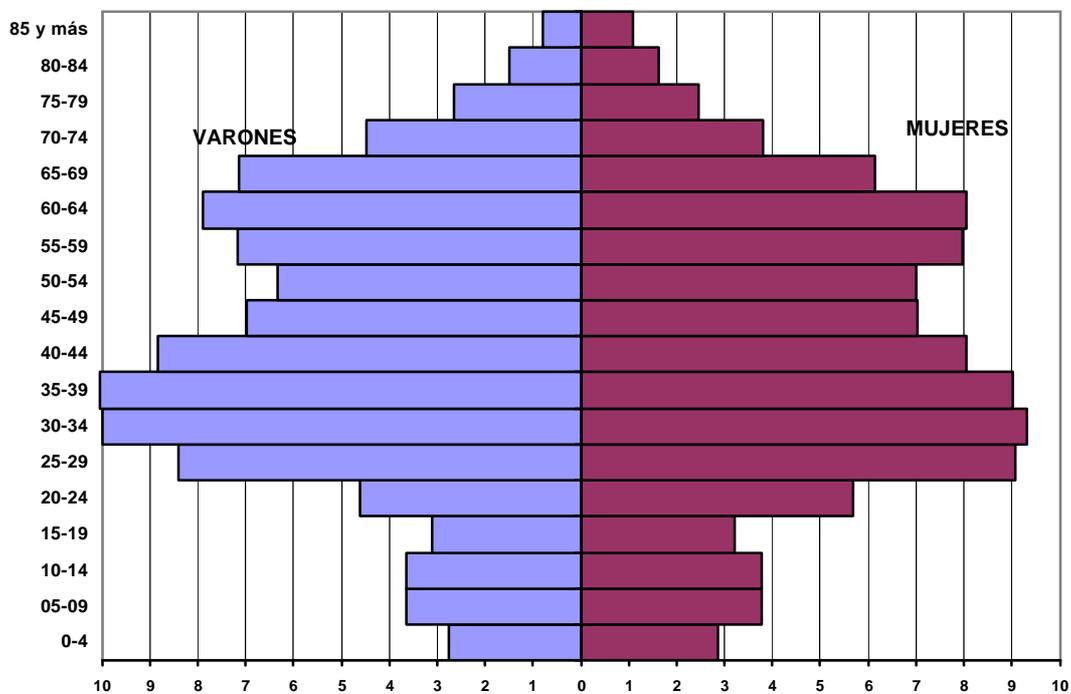
Pero el rasgo más relevante de la comparación de las tres pirámides de población es la proporción de personas, varones y mujeres, en edades activas. Si entre 20 y 64 años están el 63% de los españoles, entre los extranjeros alcanza el 71% en el caso de los comunitarios y el 77% en el de los no comunitarios.

Gráfico 2.3. Pirámides de población en España. 1 enero 2005

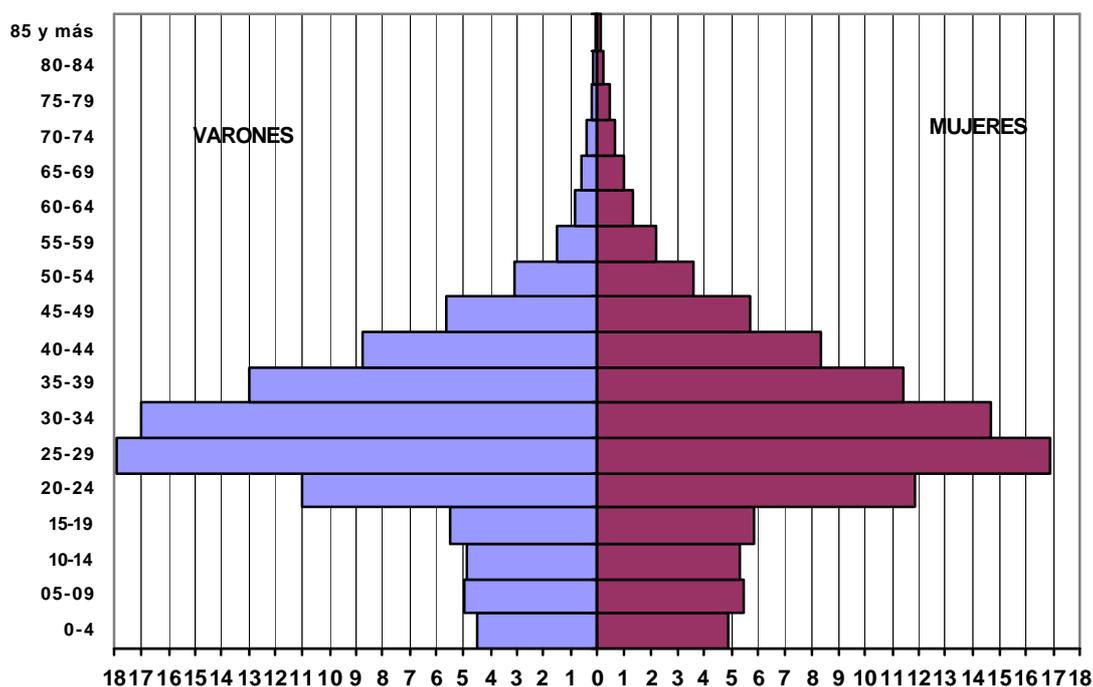
A) Pirámide de población española



B) Pirámide de población extranjera comunitaria



C) Pirámide de población extranjera no comunitaria



Fuente: INE, Padrón municipal 2005

Si se examinan la población entre 20 y 40 años se observan grandes diferencias. Entre los españoles este grupo supone el 31% del total de la población y entre los extranjeros comunitarios el 33%; pero entre los no comunitarios concentra el 57% de la población que mayoritariamente se concentra en estos grupos de edad que son los más activos y los más reproductivos. Esta situación es excepcional tanto si se considera su dimensión temporal (puesto que el peso relativo de estos grupos de edad tenderá a disminuir en el transcurso del tiempo, aunque aumente el volumen de inmigrantes en España) como su comparación con otros países de nuestro entorno que tienen una inmigración relevante desde hace más años y con un mayor peso en cohortes de más edad.

El examen más detallado de la pirámide de los no comunitarios en relación a la de los españoles muestra que tienen un mayor peso relativo en todos los grupos quinquenales de edad desde 5 a 44 años (en el caso de las mujeres desde los 0 años), pero que esta diferencia es muy notable entre los grupos de 25-29 años (con un peso nueve puntos más entre los no comunitarios) y de 30-34 años (con un peso de 8 puntos mayor en el mismo colectivo).

Todos estos rasgos diferenciales se producen de modo desigual en colectivos de extranjeros de distintos continentes y nacionalidades y tienen un reflejo diferente en las distintas Comunidades Autónomas en función del origen de los mismos y del tiempo en que ha comenzado a producirse el fenómeno migratorio de modo significativo en cada una de ellas.

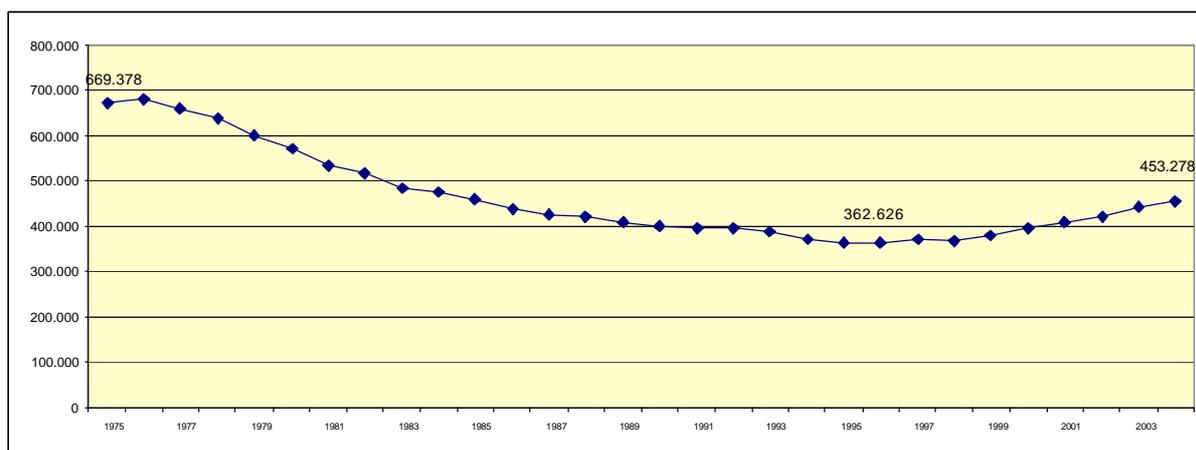
### Movimiento natural de población

La presencia de un número importante de extranjeros en el territorio español, su estructura de edades y el comportamiento de la fecundidad en esta fase de la inmigración en España son los rasgos que determinan su aportación al movimiento natural de la población en España. Aportación que es muy importante en términos de natalidad.

### Nacimientos

España ha venido asistiendo a un notable descenso de la natalidad desde 1975. Si en ese año nacieron en España cerca de 670.000 niños y niñas, veinte años después, en 1996, nacieron poco más de la mitad (363.000). A partir de ese año comenzó una recuperación del número de nacimientos que ha hecho que en 2004 hubiera más de 453.000 nacimientos, alcanzando el volumen de mediados de la década de los ochenta (véase Gráfico 2.4).

Gráfico 2.4. Evolución de los nacidos en España. 1975-2004

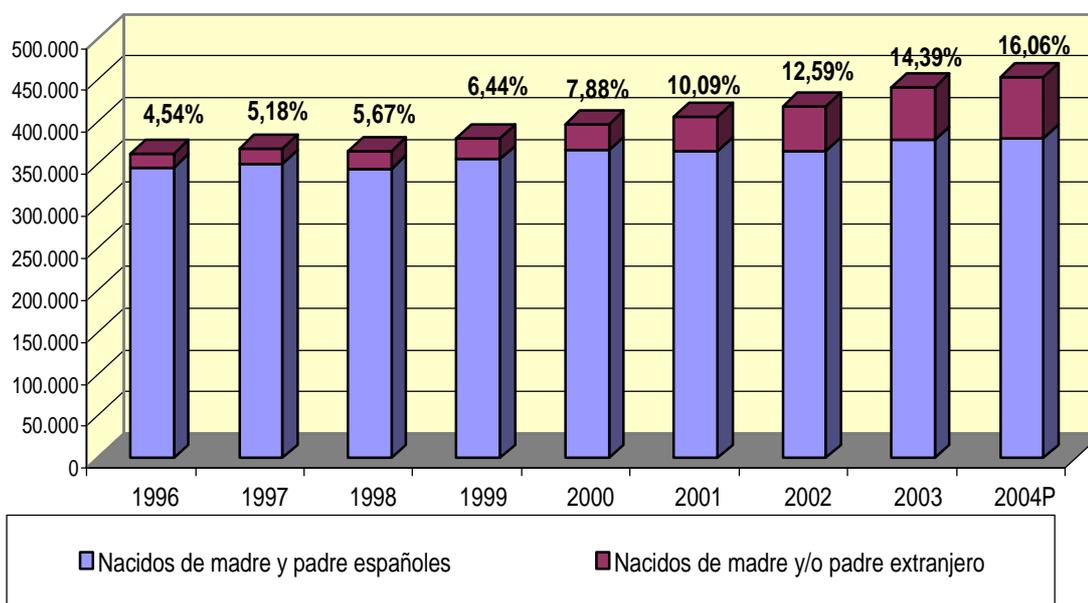


Fuente: INE

En esa recuperación de la natalidad desde 1996 han tenido cada vez un mayor peso los hijos e hijas de los inmigrantes. Si en 1996 algo menos del 5% de los nacidos eran hijos o hijas de madre o padre extranjero, esa proporción ha ido aumentando año tras año hasta superar el 16% en 2004. En este año, de los 453.278 nacimientos que han tenido lugar, 97.774 eran hijos de madre y/o padre extranjero (véase Gráfico 2.5 y Cuadro 2.2).

Si el peso de los nacidos de madre o padre extranjero ha ido aumentando desde 1996, la proporción de éstos que son hijos de parejas mixtas ha ido disminuyendo. Suponían más del 60% en 1996 y en 2004 suponen poco más de la mitad de esa cifra. Esto se produce a pesar de que hay un aumento significativo de los hijos de parejas mixtas español/extranjero pero el incremento de los hijos de madre y padre extranjero ha aumentado en mayor proporción.

Gráfico 2.5. Nacidos de padre y madre españoles y de madre y/o padre extranjero. 1996-2004



Fuente: INE. Datos de 2004 aún provisionales.

Cuadro 2.2. Nacimientos y proporción de nacidos de madre y/o padre extranjero. 1996-2004

Año	Total Nacimientos	Nacidos de madre y/o padre extranjero		% nacidos de madre y/o padre extranjero	% nacidos de madre y/o padre español entre los nacidos de madre y/o padre extranjero
		Total	Madre o padre español		
1996	362.626	16.449	9.893	4,54	60,14
1997	369.035	19.126	11.133	5,18	58,21
1998	365.193	20.706	11.594	5,67	55,99
1999	380.130	24.486	13.205	6,44	53,93
2000	397.632	31.319	15.086	7,88	48,17
2001	406.380	40.985	17.385	10,09	42,42
2002	418.846	52.740	20.092	12,59	38,10
2003	441.881	63.591	23.190	14,39	36,47
2004P	453.278	72.789	24.985	16,06	34,33
<b>Total 1996 a 2004P</b>	<b>3.595.001</b>	<b>342.191</b>	<b>146.563</b>	<b>9,52</b>	<b>42,83</b>

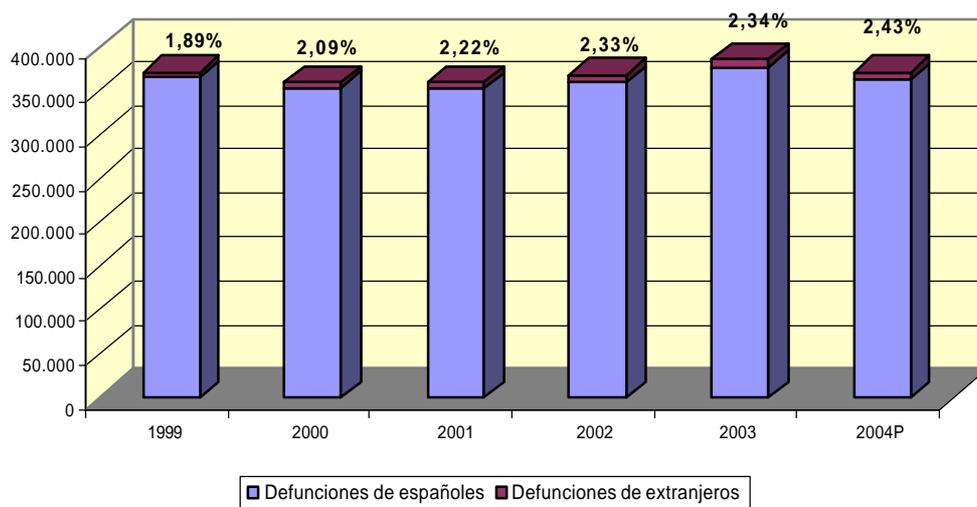
Fuente: INE. Datos de 2004 aún provisionales.

Esta notable aportación demográfica de los extranjeros en la última década se debe a que tanto varones como mujeres se concentran en los grupos de edad más fértiles y a que las mujeres extranjeras mantienen todavía pautas de fecundidad superiores a las de las mujeres españolas de su misma edad, tasas que probablemente con el tiempo se vayan pareciendo a las de las españolas de su misma condición social.

### Defunciones

La diferente estructura de edades que explica parte del diferencial de natalidad entre españoles y extranjeros en España, es la que está en la base del poco peso que las defunciones de extranjeros tienen en el total de defunciones que se producen en España. En el período 1996-2004 se han producido tan sólo 49.109 defunciones de ciudadanos extranjeros, lo que supone el 2,2% del total de las que han tenido lugar en España (véase Gráfico 2.6).

Gráfico 2.6. Defunciones de españoles y extranjeros. 1999-2004



Fuente: INE. Datos 2004 provisionales

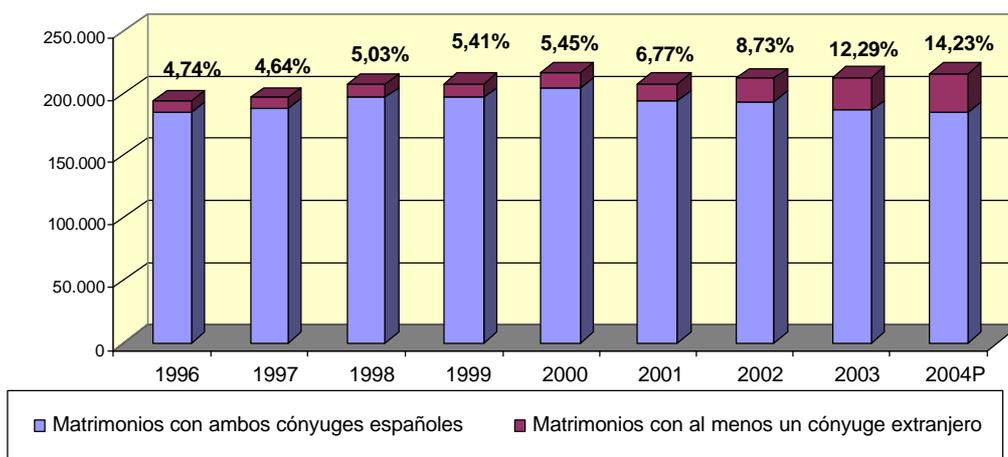
Si se comparan estas defunciones con el número de nacidos de madre y/o padre extranjero, se produce un incremento natural de la población de origen extranjero de 293.082 personas entre 1996 y 2004.

### Matrimonios

Desde 1996, ligado al aumento del número de extranjeros que viven en España, se ha producido un notable incremento de los matrimonios en los que ambos cónyuges son extranjeros y también de los matrimonios mixtos, en los que uno de los dos cónyuges es español y el otro extranjero. Entre 1996 y 2004 se han celebrado 141.050 matrimonios en los que al menos uno de los cónyuges era extranjero, lo que supone cerca del 8 por ciento del total de matrimonios que han tenido lugar en España (véase Cuadro 2.3).

El peso de los matrimonios en los que al menos uno de los cónyuges es extranjero ha ido aumentando a lo largo de estos años. Si los 9.198 matrimonios con al menos un cónyuge extranjero en 1996 suponían algo menos del 5% del total, los 30.637 celebrados en 2004 son más del 14% del total de este año (véase Gráfico 2.7).

Gráfico 2.7. Matrimonios según con cónyuges españoles o extranjeros



Fuente: INE. Datos 2004 provisionales

Cuadro 2.3. Matrimonios y proporción de matrimonios con cónyuges extranjeros

Año	Total Matrimonios	Matrimonios con al menos un cónyuge extranjero		% matrimonios con al menos un cónyuge extranjero	% matrimonios con esposa o esposo español respecto a los matrimonios con al menos un cónyuge extranjero
		Total	Esposa o esposo español		
1996	194.084	9.198	8.009	4,74	87,07
1997	196.499	9.115	8.152	4,64	89,43
1998	207.041	10.411	9.267	5,03	89,01
1999	208.129	11.259	10.061	5,41	89,36
2000	216.451	11.794	10.301	5,45	87,34
2001	208.057	14.094	11.754	6,77	83,40
2002	211.522	18.460	14.368	8,73	77,83
2003	212.300	26.082	19.088	12,29	73,18
2004P	215.322	30.637	22.471	14,23	73,35
<b>Total 1996 a 2004P</b>	<b>1.869.405</b>	<b>141.050</b>	<b>113.471</b>	<b>7,55</b>	<b>80,45</b>

Fuente: INE. Datos de 2004 aún provisionales.

Mientras el número de matrimonios entre españoles en 1996 y en 2004 se mantiene en torno a los 185.000 anuales, el de matrimonios entre dos extranjeros ha pasado de 1.189 en 1996 a 8.166 en 2004 (multiplicándose casi por siete) y los matrimonios mixtos de 8.009 a 22.471 (multiplicándose por casi por tres) en el mismo período.

### 2.3. Zonas de origen de los inmigrantes

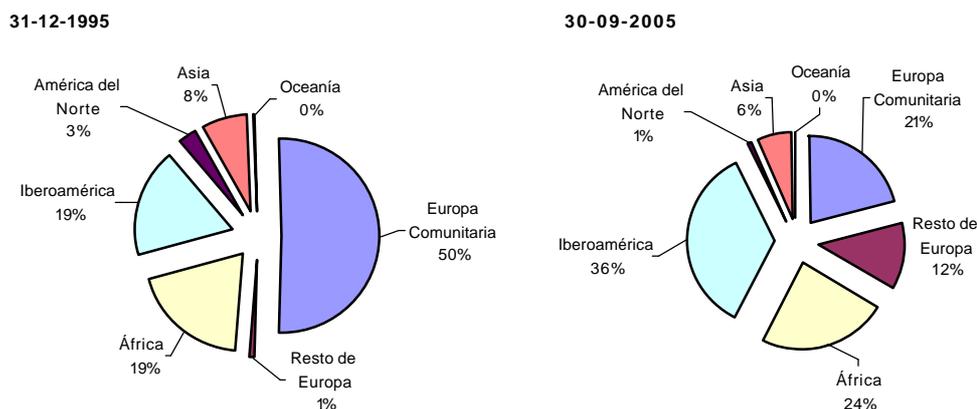
Los últimos años no sólo han contemplado un crecimiento notable de la población extranjera sino también cambios muy importantes en la composición por zonas y nacionalidades de origen y por zonas de destino de los inmigrantes. Con ello está cambiando notablemente el perfil de la inmigración y su distribución por la geografía española.

#### *Extranjeros por grandes zonas de origen*

La composición de los inmigrantes por grandes zonas de origen ha cambiado radicalmente en los últimos años. En 1992 la mitad de los extranjeros residentes en España provenían de un país de la (actual) Unión Europea. Hoy representan menos de la cuarta parte y desde el año 2003 no son el grupo mayoritario de extranjeros en España que han pasado a ser los latinoamericanos.

En 1995, el 50% de los extranjeros residentes eran algunos de los actuales Estados de la UE y el resto provenían de otras zonas. Estos se podían dividir en tres grandes grupos casi iguales: un 19% provenían de Latinoamérica, otro 19% de África y el 12% restante del resto del mundo. Esa distribución ha cambiado de modo muy significativo diez años después: el primer continente de origen de los inmigrantes es Latinoamérica de donde provienen el 36%, seguidos de África con el 24%; en tercer lugar, la Unión Europea con el 21% y el resto de Europa con el 12%. Asia y el resto del mundo representa el 7% del total de los 2.597.014 residentes en España en septiembre de 2005 (véase Gráfico 2.8 y Cuadro 2.4).

Gráfico 2.8. Extranjeros residentes por grandes zonas de origen. 1995 y 2005



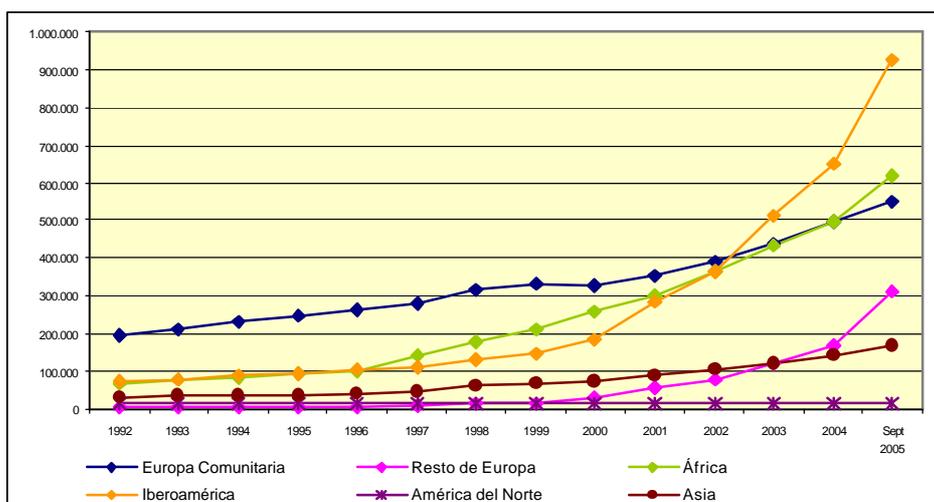
Cuadro 2.4. Evolución de los extranjeros residentes por grandes zonas de origen.  
1995-2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Sept 2005
TOTAL	499.773	538.984	609.813	719.647	801.329	895.720	1.109.060	1.324.001	1.647.011	1.977.291	2.597.014
Europa Comunitaria	248.696	266.569	278.280	316.457	334.883	329.495	355.070	389.529	438.256	498.875	552.694
Resto de Europa	6.147	6.672	10.586	13.499	18.091	30.512	57.452	80.903	121.944	168.900	309.817
África	95.717	98.813	142.816	179.487	213.012	261.385	304.149	366.518	432.662	498.507	620.820
Iberoamérica	92.891	104.340	112.342	130.203	149.571	184.944	283.778	364.569	514.485	649.122	927.447
América del Norte	16.031	16.923	14.617	16.997	17.138	15.020	15.020	15.774	16.163	16.964	16.893
Asia	38.250	43.516	49.328	61.021	66.922	72.445	91.552	104.665	121.455	142.762	166.869
Oceanía	858	929	888	1.023	1.013	902	944	1.024	1.018	1.112	1.410
Apátridas y No consta	1.183	1.222	956	960	699	1.017	1.095	1.019	1.028	1.049	1.064

Fuente: SEIE

Los extranjeros comunitarios en España, que comprende tanto los que están en edad de trabajar y los menores como los mayores que vienen como jubilados o prejubilados, han sido la población mayoritaria hasta el año 2002; pero ese año prácticamente se igualan con latinoamericanos y africanos (con pesos relativos que oscilan entre el 28 y el 29%) y desde ese año se produce un notable despegue de las cifras de latinoamericanos que superan a las también ascendentes de comunitarios. Estos son incluso superados en el último año por los africanos. Otro grupo que experimenta un fuerte crecimiento en 2005 son los europeos no comunitarios (véase Gráfico 2.9).

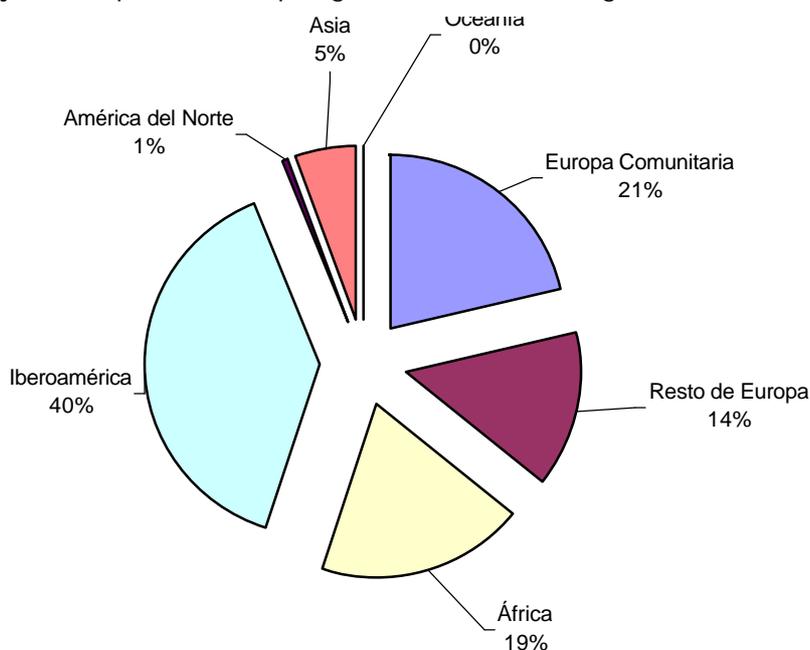
Gráfico 2.9. Evolución de los extranjeros residentes por grandes zonas de origen.



Fuente: SEIE

Los datos del Padrón municipal confirman, a grandes rasgos, la distribución de la población extranjera en cinco grandes zonas de origen el 1 de enero de 2005. Según el Padrón, el 39% de los extranjeros empadronados en los municipios españoles provienen de Latinoamérica, el 21% son ciudadanos de la Unión Europea, el 19% provienen de África, un 14 por ciento de la Europa no comunitaria y el 6% restante de Asia y el resto del mundo (véase Gráfico 2.10).

Gráfico 2.10. Extranjeros empadronados por grandes zonas de origen. 1 enero 2005



Fuente: INE (datos provisionales)

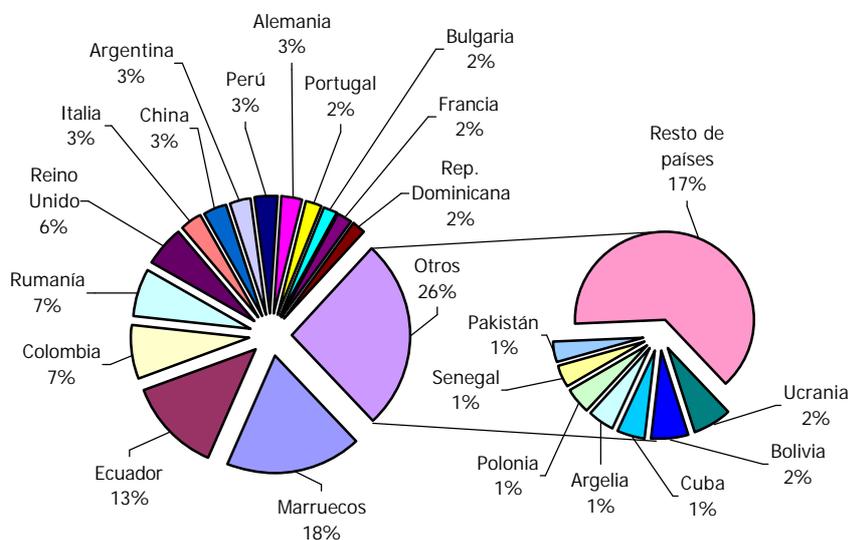
### Extranjeros por países de origen

En 2005 cinco países concentran el 50% de los extranjeros en España: Marruecos (con 473.048 residentes, lo que supone el 18% del total de extranjeros residentes), Ecuador (con 333.251, el 13% del total), Colombia (192.965, el 7%), Rumanía (174.590, el 7%) y el Reino Unido (144.283, el 6%).

El Cuadro 2.5 recoge los 21 países que tienen más de 25.000 ciudadanos residentes en España. Seis son países comunitarios (Reino Unido, Italia, Alemania, Portugal, Francia y Polonia) y sólo los polacos están sometidos todavía a un sistema transitorio de autorizaciones de residencia y trabajo. El resto son países latinoamericanos (comenzando por Ecuador y Colombia, seguidos de Argentina, Perú, República Dominicana, Bolivia y Cuba), africanos (Marruecos, seguido a mucha distancia por Argelia y Senegal), europeos no comunitarios (Rumanía, Bulgaria y Ucrania) y asiáticos (China, seguida a mucha distancia por Pakistán) (véase Gráfico 2.11 y Cuadro 2.5).

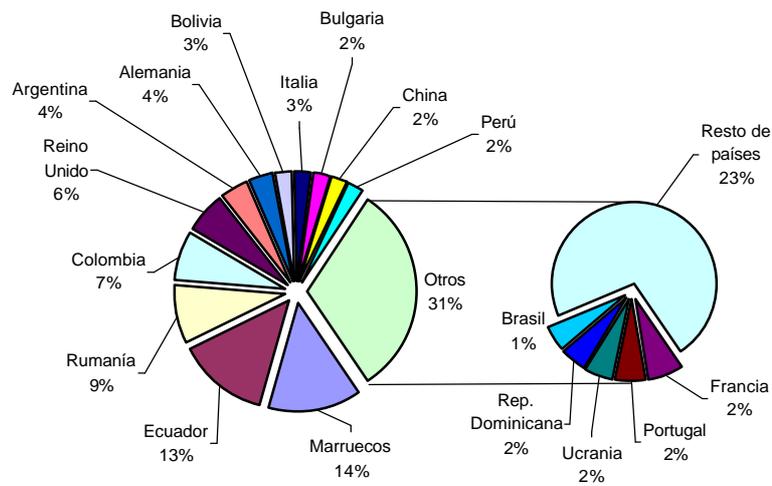
Los datos del Padrón municipal ofrecen una imagen del origen de los inmigrantes ligeramente distinta. Coinciden los cinco primeros países y en conjunto tienen un peso similar (el 49% del total de empadronados). Pero luego hay otros países para los que sus nacionales tienen un peso relativo mayor que entre los extranjeros residentes. Son países comunitarios como Alemania y Francia (con más nacionales viviendo en España que las tarjetas de residentes que solicitan) o países no comunitarios con una fuerte inmigración en los últimos años como son los casos de Argentina, Bolivia, Bulgaria, Ucrania y Brasil (véase Gráfico 2.12).

Gráfico 2.11. Extranjeros residentes por nacionalidades. 30 septiembre 2005



Fuente: SEIE

Gráfico 2.12. Extranjeros empadronados por nacionalidades. 1 enero 2005



Fuente: INE

Cuadro 2.5. Extranjeros residentes por nacionalidades (ordenadas según peso en 2005)

Nacionalidades	1995	2000	2001	2002	2003	2004	30/09/2005
TOTAL	499.773	895.720	1.109.060	1.324.001	1.647.011	1.977.291	2.597.014
Marruecos	74.886	199.782	234.937	282.432	333.770	386.958	473.048
Ecuador	1.963	30.878	84.699	115.301	174.289	221.549	333.251
Colombia	6.992	24.702	48.710	71.238	107.459	137.369	192.965
Rumanía	1.208	10.983	24.856	33.705	54.688	83.372	174.590
<i>Reino Unido</i>	<i>65.251</i>	<i>73.983</i>	<i>80.183</i>	<i>90.091</i>	<i>105.479</i>	<i>128.283</i>	<i>144.283</i>
<i>Italia</i>	<i>19.750</i>	<i>30.862</i>	<i>35.647</i>	<i>45.236</i>	<i>59.745</i>	<i>72.032</i>	<i>81.906</i>
China	9.158	28.693	36.143	45.815	56.086	71.881	81.293
Argentina	18.427	16.610	20.412	27.937	43.347	56.193	79.438
Perú	15.092	27.888	33.758	39.013	57.593	71.245	78.692
<i>Alemania</i>	<i>41.942</i>	<i>60.575</i>	<i>62.506</i>	<i>65.823</i>	<i>67.963</i>	<i>69.719</i>	<i>71.019</i>
<i>Portugal</i>	<i>36.977</i>	<i>41.997</i>	<i>42.634</i>	<i>43.309</i>	<i>45.614</i>	<i>50.955</i>	<i>56.736</i>
Bulgaria	931	5.244	9.953	15.495	24.369	32.244	52.030
<i>Francia</i>	<i>30.838</i>	<i>42.316</i>	<i>44.798</i>	<i>46.986</i>	<i>49.196</i>	<i>49.918</i>	<i>51.741</i>
Rep. Dominicana	14.470	26.481	29.314	32.412	36.654	42.928	48.845
Ucrania	180	3.537	9.104	14.861	21.579	27.461	46.338
Bolivia	888	1.748	3.344	4.995	7.053	11.467	44.778
Cuba	6.097	19.165	21.467	24.226	27.323	30.738	35.076
Argelia	3.612	13.847	15.240	20.081	23.785	27.532	34.108
<i>Polonia</i>	<i>2.946</i>	<i>8.143</i>	<i>11.342</i>	<i>12.817</i>	<i>15.814</i>	<i>23.617</i>	<i>31.818</i>
Senegal	3.856	11.051	11.553	14.765	16.889	19.343	26.276
Pakistán	2.030	7.843	14.322	15.584	17.645	18.072	25.624
Resto de países	141.096	208.375	233.043	260.860	299.643	343.366	432.095
Apátridas y n.c.	1.183	1.017	1.095	1.019	1.028	1.049	1.064

Fuente: SEIE

## 2.4. Extranjeros por zonas de destino

La distribución de los extranjeros por zonas de asentamiento a lo largo de la geografía española es muy diversa y cambiante en los últimos años, tanto si se analizan los datos por Comunidades Autónomas, por provincias o por municipios. Y lo sería todavía más si se descendiera a nivel de barrios en las ciudades o en los pueblos.

### *Extranjeros por Comunidades Autónomas*

La distribución de los extranjeros que viven en España es muy diferente por Comunidades Autónomas. Cuatro Comunidades concentran el 66 por ciento de los extranjeros residentes en septiembre de 2005: Cataluña (22%), Madrid (20%), Comunidad Valenciana (12%) y Andalucía (12%); el resto de Comunidades tienen mucho menor proporción del total de extranjeros residentes: Canarias (un 6%), Murcia y Baleares (un 5%), Aragón y Castilla-La Mancha (un 3%) y el resto por debajo de esa cifra (véase Cuadro 2.7 y Gráfico 2.13).

Los datos del Padrón de 1 de enero de 2005 confirman, a grandes rasgos, la concentración de los extranjeros en esas cuatro grandes Comunidades por su población y en las otras cinco que concentran mayor número de extranjeros (véase Gráfico 2.14).

El panorama cambia si se diferencian los datos de los extranjeros comunitarios y no comunitarios. El 85% de los primeros se concentran en seis Comunidades: Andalucía (19%), Comunidad Valenciana (19%), Cataluña (14%), Madrid (14%), Canarias (12%) y Baleares (8%). Los no comunitarios, al ser mucho más numerosos, son los que marcan, a grandes rasgos, el ranking de las Comunidades en el conjunto de los extranjeros residentes (véase Cuadro 2.7).

El panorama cambia notablemente si se analiza el peso relativo de los extranjeros residentes (el 30 de septiembre de 2005) sobre el conjunto de la población empadronada en cada Comunidad Autónoma (el 1 de enero de 2005). Para mostrar esta perspectiva, en el Cuadro 2.7 se han ordenado las Comunidades Autónomas según el peso que los extranjeros no comunitarios tienen sobre el conjunto de la población.

La Comunidad Autónoma con mayor proporción de extranjeros residentes en su territorio es Baleares ya que más el 12% de sus habitantes son extranjeros, seguida de Murcia y Madrid (9%), Cataluña, La Rioja y Canarias (8%), Comunidad Valenciana y la Ciudad Autónoma de Melilla (7%) y Aragón y Navarra (6%). Estas son las Comunidades que se sitúan por encima de la media nacional del 5,9% de extranjeros residentes en septiembre de 2005. El resto se sitúan, al menos, dos puntos por debajo de esa cifra.

El mapa que se pone de relieve si se comparan los datos de los extranjeros no comunitarios, que para la óptica de este Plan Estratégico es más relevante, es algo distinta: la Comunidad Autónoma con mayor proporción de extranjeros residentes no comunitarios en su territorio es Murcia, seguida de Baleares (en ambas cerca del 8% de sus habitantes son extranjeros no comunitarios); siguen Madrid, La Rioja y Cataluña (con un 7%) y la Ciudad Autónoma de Melilla, Aragón y Navarra (con un 6%). En la medida nacional, que es del 4,6%, se sitúan Canarias y la Comunidad Valenciana. Todas las demás Comunidades tienen una menor presencia de extranjeros no comunitarios en su territorio (véase Cuadro 2.7).

Cuadro 2.6. Extranjeros residentes por Comunidades Autónomas y grandes zonas de origen. 30 septiembre 2005

Comunidades Autónomas	Total	Zonas de origen							
		Unión Europea	Resto de Europa	África	Latino América	América del Norte	Asia	Oceanía	Apátrid. y N/C
TOTAL	2.597.014	552.694	309.817	620.820	927.447	16.893	166.869	1.410	1.064
Andalucía	312.315	107.102	32.593	88.391	67.076	3.057	13.795	203	98
Aragón	79.243	7.852	20.520	23.448	23.518	348	3.534	14	9
Asturias	20.688	5.123	1.522	2.068	10.908	307	732	17	11
Baleares	121.757	44.334	7.593	24.216	39.612	593	5.317	84	8
Canarias	155.218	64.024	3.858	21.593	52.898	602	12.057	28	158
Cantabria	16.996	2.058	2.951	1.613	9.268	206	886	13	1
Castilla - La Mancha	79.384	4.337	25.380	18.596	28.205	252	2.582	13	19
Castilla y León	74.213	11.856	17.329	12.907	28.059	452	3.548	18	44
Cataluña	576.243	76.360	47.002	200.682	187.912	2.851	60.980	271	185
Com. Valenciana	320.195	103.377	54.526	52.485	92.916	1.288	15.199	338	66
Extremadura	23.463	4.271	1.441	11.955	4.906	104	775	2	9
Galicia	52.392	14.816	2.289	5.989	26.910	857	1.466	52	13
Madrid	515.048	75.107	71.702	72.908	253.475	4.962	36.254	255	385
Murcia	122.694	16.777	6.946	50.141	46.384	177	2.240	14	15
Navarra	35.974	2.684	4.409	8.172	19.898	175	627	5	4
País Vasco	54.895	10.084	4.325	10.362	26.018	550	3.456	77	23
La Rioja	23.998	1.854	4.496	7.014	7.630	38	2.962	2	2
Ceuta	2.672	179	14	2.265	77	7	123	-	7
Melilla	4.356	391	4	3.819	63	16	56	1	6
No consta	5.270	108	917	2.196	1.714	51	280	3	1
TOTAL	2.597.014	552.694	309.817	620.820	927.447	16.893	166.869	1.410	1.064

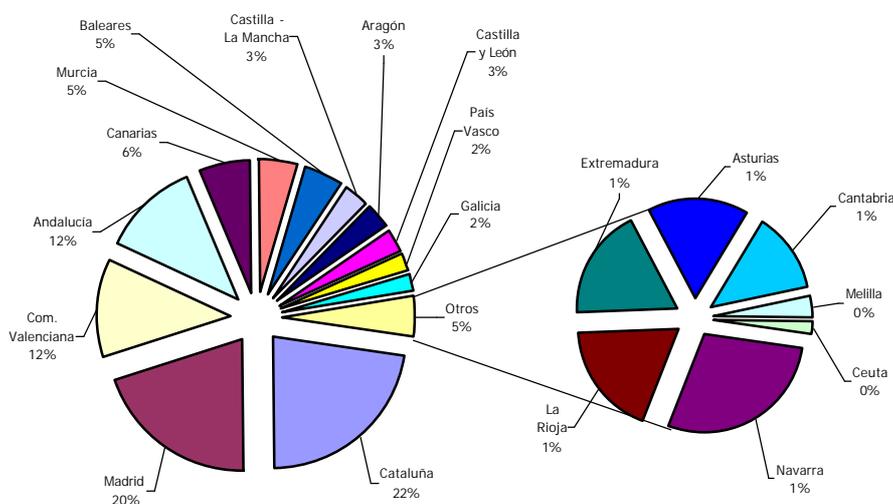
Fuente: SEIE

Otro elemento diferencial entre Comunidades Autónomas es la composición de los inmigrantes que residen en cada una de ellas. A partir de los datos recogidos en el Cuadro 2.6 pueden señalarse algunos de estos rasgos diferenciales por las grandes zonas de origen de los extranjeros residentes en cada uno de los territorios, en comparación con la media nacional:

- ✓ Andalucía tiene un mayor peso de comunitarios (más de un tercio del total) y de los provenientes de África;
- ✓ Aragón destaca por el peso de los europeos no comunitarios (más de la cuarta parte) y por el de los provenientes de África;

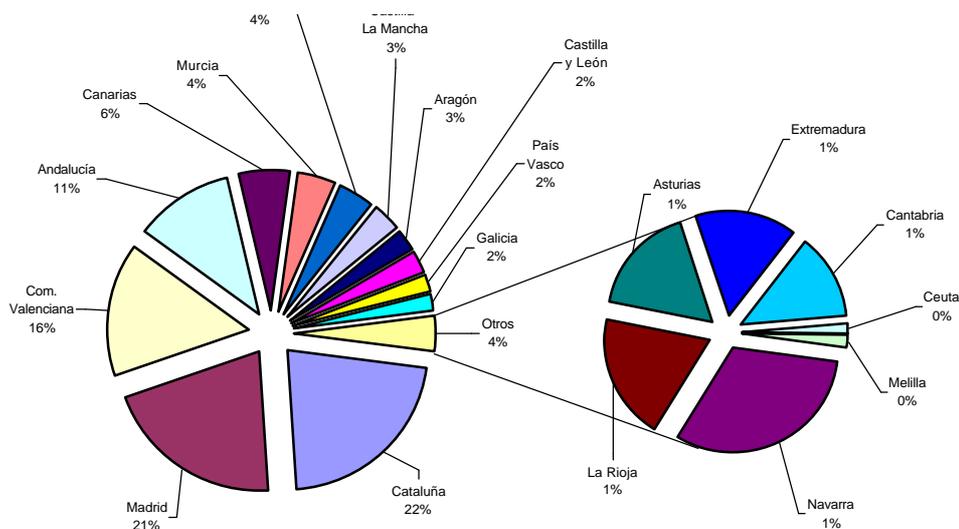
- ✓ Asturias, Cantabria, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco destacan por el gran peso que tienen los latinoamericanos que se sitúan en varias de estas Comunidades por encima del 50% del total de extranjeros residentes; Navarra es la Comunidad donde este colectivo alcanza el mayor peso del conjunto de España (55%); en Cantabria tienen también mucho peso los europeos no comunitarios;
- ✓ Baleares y Canarias tienen una alta presencia de comunitarios y Canarias, además de alcanzar las mayores proporciones de comunitarios (41%) en España, tiene también un elevado peso de extranjeros provenientes de Asia;
- ✓ Castilla-La Mancha es la Comunidad Autónoma que tiene mayor proporción (32%) de europeos no comunitarios;

Gráfico 2.13. Extranjeros residentes por Comunidades Autónomas. 30 septiembre 2005



Fuente: SEIE

Gráfico 2.14. Extranjeros empadronados por Comunidades Autónomas. 1 enero 2005



Fuente: INE (datos provisionales)

Cuadro 2.7. Distribución relativa de los extranjeros residentes y peso relativo de extranjeros sobre el conjunto de la población, ordenadas según el peso relativo de los no comunitarios. 30 septiembre 2005

	Distribución relativa de los extranjeros residentes (septiembre 2005)			Peso relativo de los extranjeros residentes (septiembre 2005) sobre la población total (enero 2005)		
	Total	UE	No UE	Total	UE	No UE
Murcia	4,7	3,0	5,2	9,2	1,3	7,9
Baleares	4,7	8,0	3,8	12,4	4,5	7,9
Madrid	19,8	13,6	21,5	8,7	1,3	7,4
La Rioja	0,9	0,3	1,1	8,0	0,6	7,4
Cataluña	22,2	13,8	24,5	8,3	1,1	7,2
Melilla	0,2	0,1	0,2	6,7	0,6	6,1
Aragón	3,1	1,4	3,5	6,3	0,6	5,6
Navarra	1,4	0,5	1,6	6,1	0,5	5,6
<b>Total España</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>5,9</b>	<b>1,3</b>	<b>4,6</b>
Canarias	6,0	11,6	4,5	7,9	3,3	4,6
Com. Valenciana	12,3	18,7	10,6	6,9	2,2	4,6
Ceuta	0,1	0,0	0,1	3,6	0,2	3,3
Castilla y León	2,9	2,1	3,1	3,9	0,6	3,3
Castilla - La Mancha	3,1	0,8	3,7	3,2	0,2	3,0
Cantabria	0,7	0,4	0,7	3,0	0,4	2,7
Andalucía	12,0	19,4	10,0	4,0	1,4	2,6
País Vasco	2,1	1,8	2,2	2,6	0,5	2,1
Extremadura	0,9	0,8	0,9	2,2	0,4	1,8
Asturias	0,8	0,9	0,8	1,9	0,5	1,4
Galicia	2,0	2,7	1,8	1,9	0,5	1,4

Fuente: INE y SEIE

- ✓ Castilla y León y La Rioja tienen también una elevada proporción de europeos no comunitarios y La Rioja es, además, la Comunidad con mayor proporción de extranjeros provenientes de Asia;
- ✓ Cataluña, Murcia y Extremadura tienen una elevada proporción de extranjeros residentes provenientes de África; la última de estas Comunidades es la que tiene mayor proporción de extranjeros provenientes de África;

- ✓ La Comunidad Valenciana tiene una elevada proporción de comunitarios y de europeos no comunitarios;
- ✓ En las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, por su parte, la gran mayoría de los extranjeros residentes provienen de África.

Estos perfiles diferentes de la inmigración según sus zonas y países de nacionalidad por Comunidades Autónomas se traducen en características demográficas distintas según la composición por edades, por género, por nivel educativo, etc. Y también en rasgos específicos en parte diferentes colectivos en relación a su incorporación al sistema educativo y al mercado de trabajo, al conocimiento de los idiomas oficiales en España, a sus culturas y sus religiones, a la percepción que los españoles y otros extranjeros tienen del fenómeno migratorio, etc.

Pero dentro de las Comunidades Autónomas, la inmigración tampoco se distribuye homogéneamente por provincias, comarcas, municipios o barrios de las ciudades. Por el contrario, con frecuencia, hay una distribución muy desigual que responde a distintos factores de las estructuras productivas, de las estructuras demográficas y de las redes migratorias.

#### *Municipios con mayor proporción de extranjeros*

La concentración de los inmigrantes en algunos municipios españoles es uno de esos fenómenos señalados. El Cuadro 2.8 recoge los 46 municipios que tienen más de 1.000 extranjeros empadronados y más del 25% de su población son extranjeros y el Cuadro 2.9 los 31 municipios con más de 1.000 extranjeros no comunitarios empadronados y que suponen más del 15% de la población total del municipio.

En los primeros se encuentran 20 municipios de la provincia de Alicante. Entre ellos están los seis municipios españoles que en los cuales más de la mitad de la población son extranjeros: San Fulgencio, Rojales, Teulada, Benichatell, Els Poblets, Calpe/Calp y San Miguel de Salinas. Otros 11 son municipios canarios (6 en Las Palmas y 5 en Tenerife); 7 andaluces (5 en Málaga y 2 en Almería); 4 catalanes (2 en Girona, y 1 en Tarragona y otro en Lleida); 3 en Murcia y 1 en Cáceres. Dos tercios de estos municipios deben su gran presencia de extranjeros a ciudadanos comunitarios que están jubilados o prejubilados y que viven su retiro en España. El mayor de estos municipios es Torrevieja (Alicante), que tiene 76.000 habitantes y, de ellos, el 43% son extranjeros.

Pero hay también una parte que deben esta alta presencia de inmigrantes a ciudadanos no comunitarios, como muestra el Cuadro 2.9. De los 31 municipios que aparecen en este Cuadro sólo una decena están en el anterior. Aquí aparecen otro tipo de municipios caracterizados por un elevado porcentaje de extranjeros no comunitarios que son, fundamentalmente, trabajadores y trabajadoras. Son municipios rurales, turísticos o próximos a los grandes núcleos urbanos. El municipio que mayor proporción de extranjeros no comunitarios tiene empadronados (el 1 de enero de 2004) es Talayuela, en la provincia de Cáceres, donde un tercio de los empadronados son extranjeros no comunitarios. 6 de estos municipios con más de 1.000 no comunitarios que suponen más del 15% de la población total son murcianos (con Fuente Álamo de Murcia a la cabeza), 5 almerienses (con La Mojонера a la cabeza), 8 catalanes (4 en Girona, 2 en Lleida, 1 en Barcelona y otro en Tarragona, con Guissona en Lleida a la cabeza), 4 en Madrid, 2 en Alicante y 1 en Zaragoza. El mayor de estos municipios es El Ejido (Almería), que tiene 64.000 habitantes y, de ellos, cerca del 20% son extranjeros no comunitarios.

Cuadro 2.8. Municipios con más del 1000 de extranjeros empadronados y que suponen más del 25% de la población total. 1 enero 2004

	Población total	Población extranjera	% población extranjera s/ población total		Población total	Población extranjera	% población extranjera s/ población total
TOTAL	43.197.684	3.034.326	7,02	Cómpeta (Málaga)	3.364	1.081	32,13
San Fulgencio (Alicante)	6.685	4.202	62,86	Mazarrón (Murcia)	26.122	8.357	31,99
Rojales (Alicante)	11.657	6.890	59,11	Alcázares (Los) (Murcia)	11.306	3.408	30,14
Teulada (Alicante)	11.060	6.344	57,36	La Oliva (Las Palmas)	15.583	4.534	29,10
Benitachell (Alicante)	3.425	1.959	57,20	San Miguel de Abona (Tenerife)	10.802	3.081	28,52
Els Poblets (Alicante)	2.242	1.276	56,91	Yaiza (Las Palmas)	8.130	2.268	27,90
Calpe/Calp (Alicante)	23.653	13.383	56,58	Torrox (Málaga)	12.901	3.569	27,66
San Miguel de Salinas (Alicante)	5.781	2.944	50,93	Antigua (Las Palmas)	6.853	1.895	27,65
Benijófar (Alicante)	3.138	1.553	49,49	Valle Gran Rey (Tenerife)	4.745	1.299	27,38
Jávea/Xàbia (Alicante)	26.649	13.026	48,88	Pájara (Las Palmas)	16.821	4.599	27,34
Mojácar (Almería)	5.375	2.582	48,04	Mogán (Las Palmas)	15.176	4.116	27,12
Santiago del Teide (Tenerife)	10.777	5.171	47,98	Manilva (Málaga)	8.245	2.229	27,03
L'Alfàs del Pi (Alicante)	14.656	6.718	45,84	Orihuela (Alicante)	68.778	18.438	26,81
Torrevieja (Alicante)	75.530	32.541	43,08	Altea (Alicante)	19.514	5.217	26,73
Nucia (Ia) (Alicante)	10.672	4.500	42,17	Fuente Álamo de Murcia (Murcia)	13.210	3.525	26,68
Benissa (Alicante)	11.405	4.476	39,25	Pulpí (Almería)	7.368	1.966	26,68
Adeje (Tenerife)	30.304	11.472	37,86	Fuengirola (Málaga)	58.957	15.639	26,53

Castelló d'Empúries (Girona)	7.777	2.829	36,38	Callosa d'en Sarriá (Alicante)	7.957	2.090	26,27
Mijas (Málaga)	52.573	19.081	36,29	Guissona (Lleida)	4.439	1.161	26,15
Pilar de la Horadada (Alicante)	16.050	5.726	35,68	Lloret de Mar (Girona)	26.557	6.933	26,11
Finestrat (Alicante)	3.377	1.203	35,62	Salou (Tarragona)	18.238	4.618	25,32
Tías (Las Palmas)	15.788	5.424	34,36	Dénia (Alicante)	38.584	9.653	25,02
Talayuela (Cáceres)	10.082	3.392	33,64	Guardamar del Segura (Alicante)	12.215	3.054	25,00
Arona (Tenerife)	59.395	19.112	32,18	Resto de municipios	42.363.768	2.745.792	6,48

Fuente: INE

Cuadro 2.9. Municipios con más del 1000 de extranjeros no comunitarios empadronados y que suponen más del 25% de la población total.  
1 enero 2004

	Población total	Población extranjera no comunitaria	% población extranjera no comunitaria s/ población total		Población total	Población extranjera no comunitaria	% población extranjera no comunitaria s/ población total
TOTAL	43.197.684	2.373.597	5,49				
Talayuela (Cáceres)	10.082	3.359	33,32	Lloret de Mar (Girona)	26.557	4.856	18,29
Guissona (Lleida)	4.439	1.126	25,37	Níjar (Almería)	21.306	3.670	17,23
Fuente Álamo de Murcia (Murcia)	13.210	3.117	23,60	Vic (Barcelona)	36.571	6.125	16,75
La Mojonera (Almería)	7.746	1.753	22,63	Arganda del Rey (Madrid)	38.269	6.397	16,72
Callosa d'en Sarriá (Alicante)	7.957	1.779	22,36	Roquetas de Mar (Almería)	58.519	9.695	16,57
Salt (Girona)	25.912	5.752	22,20	Galapagar (Madrid)	28.255	4.581	16,21
Mazarrón (Murcia)	26.122	5.490	21,02	San Javier (Murcia)	24.686	3.987	16,15
Pulpí (Almería)	7.368	1.541	20,91	Arrecife (Las Palmas)	51.633	8.279	16,03
Torre-Pacheco (Murcia)	26.806	5.364	20,01	La Almunia (Zaragoza)	6.480	1.019	15,73
Castelló d'Empúries (Girona)	7.777	1.550	19,93	Castell-Platja d'Aro (Girona)	8.470	1.320	15,58
El Ejido (Almería)	63.914	12.416	19,43	Cervera (Lleida)	8.564	1.334	15,58
Torrevieja (Alicante)	75.530	14.142	18,72	Tías (Las Palmas)	15.788	2.401	15,21
Los Alcázares (Murcia)	11.306	2.116	18,72	Adeje (Sta. Cruz de Tenerife)	30.304	4.607	15,20

Oropesa del Mar/Orpesa (Castellón)	6.153	1.150	18,69	Totana (Murcia)	26.435	4.010	15,17
San Martín de la Vega (Madrid)	14.011	2.601	18,56	Collado Villalba (Madrid)	50.695	7.613	15,02
Salou (Tarragona)	18.238	3.353	18,38	Resto de Municipios	42.426.887	2.235.171	5,27

Fuente: INE

## **2.5. Inmigrantes y mercado de trabajo**

El empleo constituye uno de los aspectos claves para la inclusión social de las personas inmigradas, por un lado, y, por otro, su participación en el mercado de trabajo refleja la aportación que estas personas hacen al desarrollo económico y social en España. La Encuesta de Población Activa y los datos de Afiliación a la Seguridad Social permiten acercarse a la dimensión laboral de la inmigración en España en 2005 a través de variables básicas tradicionales en los análisis del mercado laboral como son la población activa y las tasas de actividad, los ocupados en situación regular y datos de alta en la Seguridad Social y el paro y las tasas de paro.

### *Activos y tasas de actividad*

Según la Encuesta de Población Activa (EPA), de los 20.839.600 activos que hay en España en 2005 (segundo trimestre), el 11 por ciento (2.312.100) son extranjeros y el 10 por ciento (2.007.400) son extranjeros no comunitarios. Estos datos muestran la extraordinaria importancia que la inmigración ha adquirido en España desde el punto de vista laboral.

El 55 por ciento de los activos extranjeros no comunitarios son latinoamericanos (1.106.400), un 23 por ciento son europeos no comunitarios y el otro 22 por ciento del resto del mundo.

El 56 por ciento son varones y el 44 por ciento mujeres. Y por grupo de edad hay que señalar el notable mayor peso que tienen los jóvenes (menores de 25 años) y los adultos jóvenes (de 25-34 años) en el conjunto de los activos extranjeros no comunitarios en comparación con los españoles: si el 31 por ciento de los españoles tienen menos de 35 años, suponen el 56 por ciento de los trabajadores no comunitarios (véase Cuadro 2.10).

Cuadro 2.10. Población activa por género y grupos de edad según origen. 2005

(datos en miles)	Total	Español a	Extranjera					
			Total	Unión Europea	Extranjeros no Unión Europea			
					Total	Resto de Europa	América Latina	Resto del mundo
Ambos sexos	20839,6	18527,6	2312,1	304,7	2007,4	460,6	1106,4	440,4
Varones	12207,9	10930,0	1278,0	158,9	1119,2	255,4	535,1	328,7
Mujeres	8631,7	7597,6	1034,2	145,8	888,2	205,2	571,3	111,7
Ambos sexos por grupos de edad								
De 16 a 24 años	2491,2	2138,9	352,3	21	331,3	81	181,5	68,8
De 25 a 34 años	6302,0	5432,1	869,8	91,0	778,9	173,8	423,8	181,3
De 35 a 44 años	5683,2	5009,9	673,3	94,4	578,9	114,9	330,3	133,7
De 45 a 54 años	4145,0	3808,1	337,0	67,9	269,1	82,2	142,4	44,5
De 55 y más años	2218,3	2138,7	79,7	30,5	49,3	8,7	28,5	12,1

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* (II trimestre)

La clave para entender la importancia que ha adquirido la población activa extranjera en España, especialmente la no comunitaria, hay que buscarla, además de en el crecimiento del volumen de extranjeros que se ha producido en los últimos años, en sus elevadas tasas de actividad que reflejan una incorporación al mercado de trabajo notablemente mayor que la de los españoles en ambos sexos. Si el 55 por ciento de los españoles de más de 16 años son activos, esta proporción alcanza al 80 por ciento en el caso de los extranjeros no comunitarios.

Esta mayor proporción de activos es consecuencia, por una parte, de una estructura de edades más joven y concentrada en los grupos de edad más activos y, por otra, de una mayor incorporación al mercado de trabajo en todos los grupos de edad, con la excepción del de 25-34 años donde las tasas de actividad son similares entre españoles y extranjeros. El contraste es muy relevante entre los jóvenes de 16-24 años por el peso que este grupo tiene en el conjunto de activos no comunitarios y que es consecuencia de una temprana incorporación a la vida activa por parte de los jóvenes extranjeros en España, como ha mostrado el *Informe Juventud en España 2004* (véase Cuadro 2.11).

Las mayores tasas de actividad de los extranjeros, especialmente de los no comunitarios, se producen tanto en varones como en mujeres. Si entre los varones la

diferencia es de algo más de 20 puntos, en el caso de las mujeres supera los 25. Estas mayores tasas se producen con los inmigrantes no comunitarios tanto los que provienen de la Europa no comunitaria y América Latina como los del resto del mundo.

Cuadro 2.11. Tasas de actividad por género y grupos de edad según origen. 2005

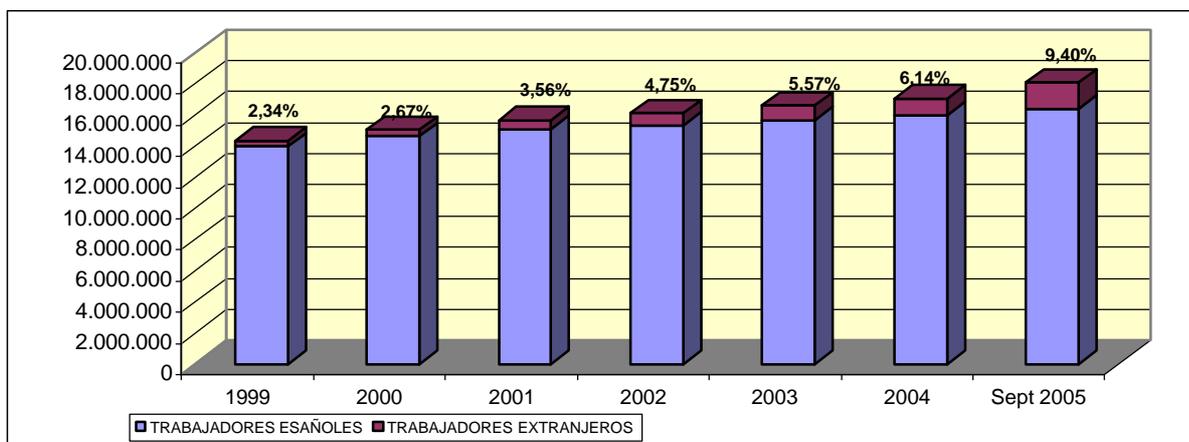
	Total	Española	Extranjera					
			Total	Unión Europea	Extranjeros no Unión Europea			
					Total	Resto de Europa	América Latina	Resto del mundo
Ambos sexos	57,4	55,6	76,5	61,0	79,6	83,7	82,9	69,1
Varones	68,7	67,2	85,3	65,5	89,2	90,7	90,0	86,7
Mujeres	46,5	44,6	67,9	56,8	70,1	76,3	77,2	43,3
Ambos sexos por grupos de edad								
De 16 a 24 años	51,9	50,0	67,6	70,5	67,4	80,3	67,1	57,3
De 25 a 34 años	84,9	85,1	84,1	84,3	84,1	84,2	88,4	75,3
De 35 a 44 años	82,0	81,5	85,9	81,7	86,7	90,1	90,3	76,5
De 45 a 54 años	74,2	73,6	82,5	71,9	85,6	87,0	89,5	73,3
De 55 y más años	19,1	18,9	29,0	20,1	40,3	40,7	47,3	29,7

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* (II trimestre)

#### *Trabajadores extranjeros afiliados y en alta laboral en la Seguridad Social*

La población ocupada en situación regular debe estar dada del alta en la Seguridad Social. Los datos de Seguridad Social permiten conocer, por tanto, la población ocupada que cotiza cada mes en los diferentes regímenes del sistema. Desde 1999 la incorporación de trabajadores extranjeros a la Seguridad Social, en paralelo con su notable crecimiento en España, se ha ido producido de modo muy rápido, pasando de los 335.000 de media mensual en 1999 a 1.702.000 en septiembre de 2005. Si en la primera fecha suponían el 2,3 por ciento del total de afiliados al sistema de Seguridad Social, en la última son ya el 9,4 por ciento (véase Cuadro 2.12 y Gráfico 2.15). Porque mientras el total de trabajadores en alta laboral en la Seguridad Social se ha incrementado en un 26 por ciento en ese período, el número de trabajadores extranjeros en alta ha aumentado en más de un 400 por ciento.

Gráfico 2.15. Evolución de los afiliados (españoles y extranjeros) a la Seguridad Social (1999-2005)



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Cuadro 2.12. Evolución de los afiliados (españoles y extranjeros) a la Seguridad Social (1999-2005)

(1)	Total trabajadores		Trabajadores españoles		Trabajadores extranjeros		% Trabajadores extranjeros s/ Total trabajadores
	Número	Incremento acumulado	Número	Incremento acumulado	Número	Incremento acumulado	
1999	14.344.900	-	14.009.924	-	334.976	-	2,34
2000	15.062.900	718.000	14.660.189	650.265	402.711	67.735	2,67
2001	15.649.900	1.305.000	15.092.826	1.082.902	557.074	222.098	3,56
2002	16.126.300	1.781.400	15.359.830	1.349.906	766.470	431.494	4,75
2003	16.613.600	2.268.700	15.688.795	1.678.871	924.805	589.829	5,57
2004	17.081.800	2.736.900	16.033.570	2.023.646	1.048.230	713.254	6,14
Sept 2005	18.094.400	3.749.500	16.392.766	2.382.842	1.701.634	1.366.658	9,40

(1) Los datos señalan la media anual excepto los correspondientes a septiembre de 2005 así como los de trabajadores extranjeros de 1999, que se refieren a diciembre de ese año.

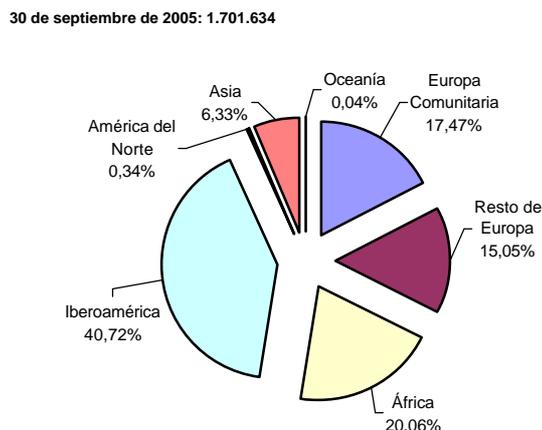
Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Es importante señalar como este creciente peso de los extranjeros entre los afiliados a la Seguridad Social en el último sexenio se ha producido en paralelo con un fuerte incremento del número de trabajadores españoles en alta laboral, que es ese mismo período han pasado de 14 a 16,4 millones de afiliados a la Seguridad Social.

#### Distribución por zonas y países de origen

La distribución según continente de los trabajadores extranjeros en alta laboral en septiembre de 2005 muestra que los latinoamericanos constituyen el colectivo más numeroso (41 por ciento), seguido por los trabajadores africanos (20 por ciento), los trabajadores del Espacio Económico Europeo (17 por ciento) y los europeos no comunitarios (15 por ciento) (véase Gráfico 2.16).

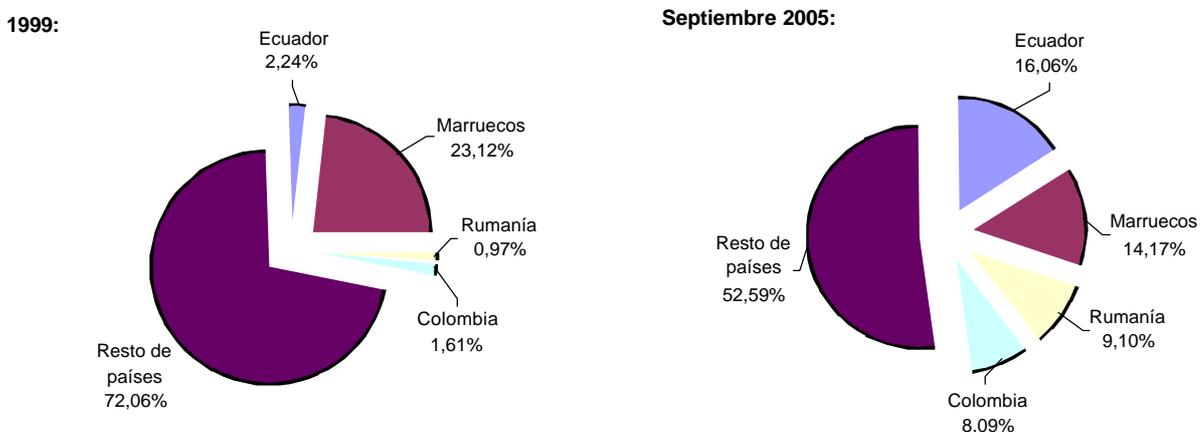
Gráfico 2.B. Distribución de los afiliados en alta en la Seguridad Social por continentes. 2005



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por nacionalidad, cuatro colectivos acumulan casi la mitad (el 47 por ciento) de los trabajadores en alta en la Seguridad Social en septiembre de 2005: ecuatorianos, marroquíes, rumanos y colombianos (véase Gráfico 2.17).

Gráfico 2.17. Distribución de los afiliados en alta en la Seguridad Social por países. 2005



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos

### Distribución por Comunidades Autónomas

El 67 por ciento de los extranjeros en situación de alta en la Seguridad Social en septiembre de 2005 se concentran en cuatro Comunidades Autónomas: Cataluña, Madrid, Comunidad Valenciana y Andalucía, Comunidades que concentran el 60 por ciento del total de trabajadores en alta laboral en España.

En estas Comunidades Autónomas se han producido los mayores incrementos absolutos desde 1999, tanto en la cifra total de trabajadores como en la de trabajadores extranjeros, pero los mayores incrementos relativos de extranjeros en la

Seguridad Social se han producido en Castilla-La Mancha, Aragón, La Rioja, Cantabria, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Navarra, Murcia y Cataluña, todas ellas con incrementos relativos superiores al 400 por ciento (véase Cuadro 2.13).

Cuadro 2.13. Trabajadores (españoles y extranjeros) afiliados a la Seguridad Social por Comunidades Autónomas (1999 y 2005)

	1999 (1)			30-09-2005 (2)			VARIACIÓN 1999 a 30-09-2005			
	Total trabajadores	Trabajadores extranjeros	% Trabajadores extranjeros s/ total	Total trabajadores	Trabajadores extranjeros	% Trabajadores extranjeros s/ total	Número	%	Número	%
							Total trabajadores	Trabajadores extranjeros	Total trabajadores	Trabajadores extranjeros
<b>TOTAL</b>	<b>14.344.900</b>	<b>334.976</b>	<b>2,34</b>	<b>18.094.400</b>	<b>1.701.634</b>	<b>9,40</b>	<b>3.749.500</b>	<b>1.366.658</b>	<b>26,14</b>	<b>407,99</b>
Andalucía	2.265.100	38.792	1,71	2.926.100	181.712	6,21	661.000	142.920	29,18	368,43
Aragón	439.400	6.595	1,50	541.400	52.700	9,73	102.000	46.105	23,21	699,09
Asturias	326.000	2.674	0,82	378.200	11.477	3,03	52.200	8.803	16,01	329,21
Baleares	348.700	19.132	5,49	462.800	78.570	16,98	114.100	59.438	32,72	310,67
Canarias	599.400	33.549	5,60	756.100	88.774	11,74	156.700	55.225	26,14	164,61
Cantabria	172.000	1.338	0,78	213.400	9.995	4,68	41.400	8.657	24,07	647,01
Castilla - La Mancha	511.700	5.265	1,03	683.600	59.775	8,74	171.900	54.510	33,59	1.035,33
Castilla y León	776.800	6.294	0,81	918.000	44.782	4,88	141.200	38.488	18,18	611,50
Cataluña	2.639.300	73.214	2,77	3.253.200	383.427	11,79	613.900	310.213	23,26	423,71
Com. Valenciana	1.454.100	29.442	2,02	1.862.800	202.800	10,89	408.700	173.358	28,11	588,81
Extremadura	326.800	5.083	1,56	368.300	9.584	2,60	41.500	4.501	12,70	88,55
Galicia	851.200	6.912	0,81	1.009.900	28.170	2,79	158.700	21.258	18,64	307,55
Madrid	2.131.800	75.140	3,52	2.826.800	376.288	13,31	695.000	301.148	32,60	400,78
Murcia	387.400	16.190	4,18	546.200	88.433	16,19	158.800	72.243	40,99	446,22
Navarra	211.800	4.198	1,98	264.500	27.038	10,22	52.700	22.840	24,88	544,07
País Vasco	775.100	6.613	0,85	918.000	37.102	4,04	142.900	30.489	18,44	461,05
La Rioja	99.800	2.073	2,08	128.300	16.069	12,52	28.500	13.996	28,56	675,16
Ceuta	14.500	641	4,42	18.600	1.689	9,08	4.100	1.048	28,28	163,49
Melilla	14.200	1.831	12,89	18.100	3.249	17,95	3.900	1.418	27,46	77,44

(1) Los datos de 1999 del total de trabajadores se refieren a la media anual, y los de 1999 de los trabajadores extranjeros, a los de diciembre de ese año.

(2) Las cifras de 30-09-2005, tanto para el total de trabajadores como para los trabajadores extranjeros se refieren al último día del mes.

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

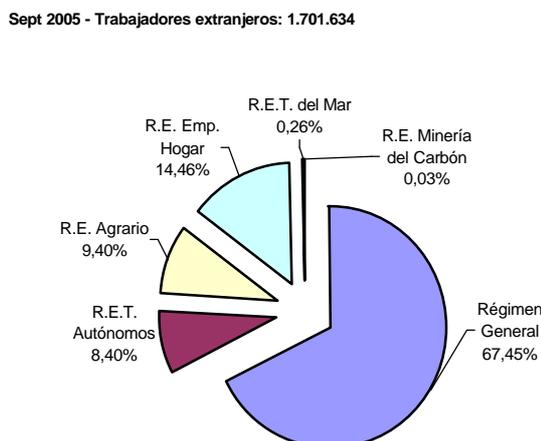
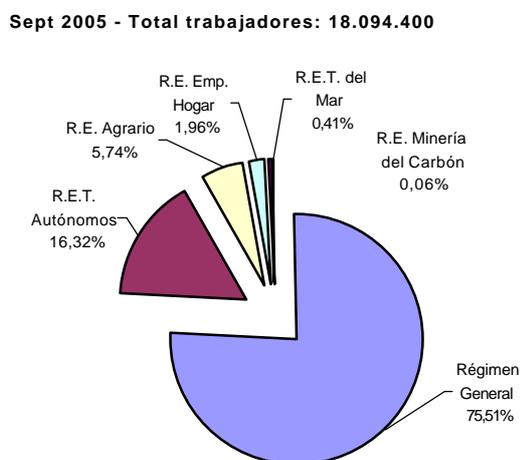
Si los extranjeros suponen el 9,4 por ciento de los afiliados a la Seguridad Social en septiembre de 2005, en nueve Comunidades Autónomas y en Melilla (18 por ciento) alcanzan un peso superior: Baleares (17 por ciento), Murcia (16 por ciento), Madrid (13 por ciento), La Rioja (13 por ciento), Cataluña (12 por ciento), Canarias (12 por ciento), Comunidad Valenciana (11 por ciento), Navarra (10 por ciento) y Aragón (10 por ciento).

#### *Distribución por regímenes de Seguridad Social y sectores de actividad*

La mayoría de los trabajadores extranjeros, al igual que la mayoría de los españoles, están en el Régimen General de la Seguridad Social, es decir, el de los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios. Pero la proporción de extranjeros en este Régimen es menor que en el caso de los españoles, como lo es en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Porque su presencia es mucho mayor en el

Régimen Especial de Empleados de Hogar y en el Régimen Especial Agrario (véase Gráfico 2.18).

Gráfico 2.18. Afiliados a la Seguridad Social por regímenes 2005



Fuente: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

El 10 por ciento de los extranjeros en alta laboral en la Seguridad Social en septiembre de 2005 trabajaban en la agricultura y pesca, el 8 por ciento en la industria, el 19 por ciento en la construcción y el 62 por ciento en el sector servicios, dentro del que cabe destacar que los trabajadores de la hostelería suponían el 14 por ciento respecto al total y los del servicio doméstico otro 14 por ciento (véase Cuadro 2.14 y Gráfico 2.19).

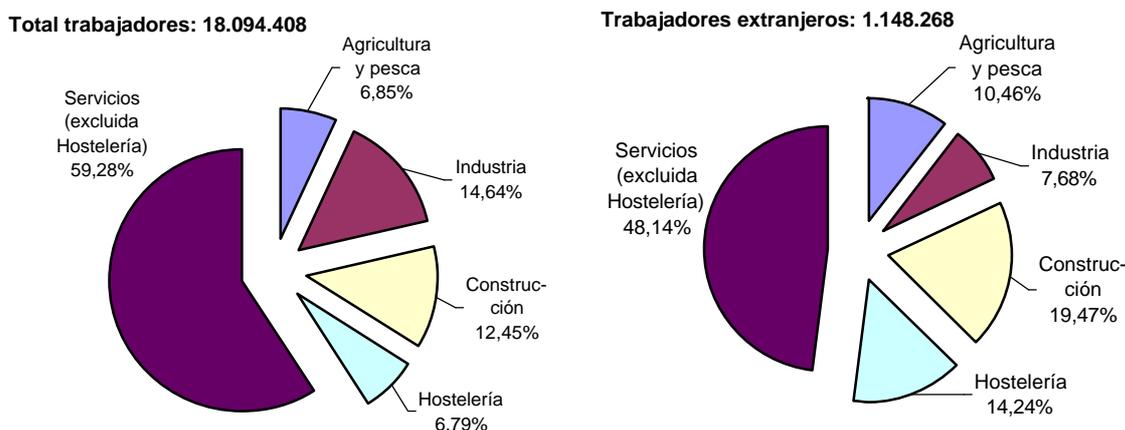
Cuadro 2.14. Afiliados a la Seguridad Social por sectores de actividad. 1999 y 2005.

Sector de actividad	1999 (1)		30-09-2005	
	Total trabajadores	Trabajadores extranjeros	Total trabajadores	Trabajadores extranjeros
<b>TOTAL</b>	<b>14.344.924</b>	<b>334.976</b>	<b>18.094.408</b>	<b>1.701.634</b>
Agricultura y pesca	1.312.004	46.515	1.238.667	177.980
Industria	2.562.331	28.387	2.647.886	130.740
Construcción	1.466.804	33.295	2.251.590	331.278
Hostelería	919.071	50.247	1.228.603	242.329
Servicios (excluida Hostelería)	8.051.309	175.982	10.722.386	819.118
No consta	33.405	550	5.276	189

(1) Los datos de 1999 del total de trabajadores se refieren a la media anual, y los de 1999 de los trabajadores extranjeros, a los de diciembre de ese año.

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales y Tesorería General de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Gráfico 2.19. Afiliados del Régimen General de la Seguridad Social por sectores



Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales y Tesorería General de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

### Distribución por grupos de cotización

Según grupos de cotización de los trabajadores incluidos en el Régimen General, más de la tercera parte (35 por ciento) de los extranjeros en alta laboral en septiembre de 2005 estaban encuadrados en el grupo 10, trabajadores mayores de 18 años no cualificados, grupo en el están sólo 16 por ciento del total de trabajadores afiliados. Los extranjeros están sobrerrepresentados, en relación al total, en los tres grupos de menor cualificación de los mayores de 18 años y, por el contrario, están subrepresentados en todos los demás grupos de cotización. Y ello a pesar de que han aumentado notablemente desde 1999 los afiliados en todos los grupos. Por ejemplo, los extranjeros encuadrados en el grupo 1, ingenieros y licenciados, se ha duplicado desde diciembre de 1999 a septiembre de 2005, pero su proporción respecto al total de trabajadores extranjeros en alta ha pasado del 8 al 3 por ciento en ese período porque el aumento ha sido mucho mayor en otros grupos, especialmente en las categorías más bajas (véase Cuadro 2.15).

Cuadro 2.15. Distribución de los afiliados (total y extranjeros) a la Seguridad Social por grupos de cotización. 1999 y 2005

Grupo de cotización (1)	1999 (2)		30-09-2005	
	Total trabajadores	Trabajadores extranjeros	Total trabajadores	Trabajadores extranjeros
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
1. Ingenieros y licenciados	6,67	7,90	7,18	2,74
2. Ingenieros Técnicos. Peritos	5,71	4,20	5,96	1,02
3. Jefes Administrativos	3,80	4,20	4,15	1,49
4. Ayudantes no titulados	3,28	2,42	3,32	1,45
5. Oficiales Administrativos	11,16	9,49	11,77	4,70
6. Subalternos	4,98	2,55	4,43	2,67
7. Auxiliares Administrativos	13,03	10,39	13,58	8,65
8. Oficiales de 1ª y 2ª	19,59	18,19	20,46	22,40
9. Oficiales de 3ª y especialistas	13,78	15,46	12,41	19,78
10. Trabajadores mayores de 18 años no cualificados	17,20	24,88	16,40	34,96
11. Trabajadores menores de 18 años	0,81	0,32	0,33	0,13

(1) Los datos del Total trabajadores se refieren a los incluidos en el Rég. General y el R.E. de la Minería del Carbón, y los de los trabajadores extranjeros sólo a los incluidos en el Régimen General

(2) Los datos de 1999 del total de trabajadores se refieren a la media anual, y los de 1999 de los trabajadores extranjeros, a los de diciembre de ese año.

Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

### Parados y tasas de paro

De los 1.944.700 parados que hay en España en el segundo trimestre de 2005 según la Encuesta de Población Activa (EPA), 1.676.400 son españoles, 268.400 extranjeros y, de éstos, 240.400 extranjeros no comunitarios. Este último colectivo representa el 12 por ciento del total de parados en España.

De los extranjeros no comunitarios, casi la mitad (48 por ciento) son latinoamericanos, una quinta parte (19 por ciento) europeos no comunitarios y una tercera parte (33 por ciento) del resto del mundo.

Algo más de la mitad de estos extranjeros no comunitarios parados son mujeres (el 52 por ciento frente al 55 por ciento que suponen las mujeres entre los parados españoles). Por grupos de edad, casi dos terceras partes (el 64 por ciento) de los parados no comunitarios son menores de 35 años (véase Cuadro 2.16).

La tasa de paro correspondiente al segundo trimestre de 2005 es del 9,3 por ciento; pero si para la población española es del 9 por ciento, para el conjunto de la población extranjera es del 11,6 por ciento y para los extranjeros no comunitarios es del 12 por ciento, por tanto, una tercera parte superior a la de los españoles.

Pero entre los extranjeros se producen diferencias muy importantes. Si los comunitarios tienen, en su conjunto, tasas muy similares a las de los españoles, los europeos no comunitarios y los latinoamericanos tienen tasas algo más de un punto superior a las de los españoles. Pero el hecho más destacable es que los extranjeros del resto del mundo tienen tasas de paro que duplican a las de los españoles ya que son del 17,9 por ciento (véase Cuadro 2.17).

Cuadro 2.16. Parados por género y grupos de edad según origen. 2005

(datos en miles)	Total	Española	Extranjera					
			Total	Unión Europea	Extranjeros no Unión Europea			
					Total	Resto de Europa	América Latina	Resto del mundo
Ambos sexos	1.944,7	1.676,4	268,3	27,9	240,4	46,8	114,6	79,0
Varones	890,1	760,8	129,4	14,4	115,1	18,2	47,3	49,6
Mujeres	1.054,6	915,7	139,0	13,5	125,3	28,6	67,3	29,4
Ambos sexos por grupos de edad								
De 16 a 24 años	508,2	430,6	77,6	6,3	71,2	17,2	27,9	26,1
De 25 a 34 años	614,6	526,4	88,1	5,7	82,5	9,0	42,5	31,0
De 35 a 44 años	418,5	357,6	60,8	7,9	53,0	10,1	28,4	14,5
De 45 a 54 años	261,8	232,2	29,7	3,5	26,1	8,1	11,4	6,6
De 55 y más años	141,8	129,8	12,2	4,6	7,6	2,3	4,5	0,8

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* (II trimestre)

Por sexo y grupos de edad las diferencias de las tasas de paro de los extranjeros reproduce la estructura que se da entre los españoles: las tasas de paro de las mujeres son significativamente superiores a la de los varones y las de los grupos de edad más jóvenes (sobre todo la de los 16 a 24 años) son mayores que los grupos de más edad. Especial atención hay que prestar a la tasa de los jóvenes menores de 25 años del resto del mundo que, según la EPA, alcanza el 37,9 por ciento (véase Cuadro 2.17).

Cuadro 2.17. Tasas de paro por género y grupos de edad según origen. 2005

	Total	Española	Extranjera					
			Total	Unión Europea	Extranjeros no Unión Europea			
					Total	Resto de Europa	América Latina	Resto del mundo
Ambos sexos	9,3	9,0	11,6	9,2	12,0	10,2	10,4	17,9
Varones	7,3	7,0	10,1	9,1	10,3	7,1	8,8	15,1
Mujeres	12,2	12,1	13,4	9,3	14,1	13,9	11,8	26,3
Ambos sexos por grupos de edad								
De 16 a 24 años	20,4	20,1	22,0	30,0	21,5	21,2	15,4	37,9
De 25 a 34 años	9,8	9,7	10,1	6,3	10,6	5,2	10,0	17,1
De 35 a 44 años	7,4	7,1	9,0	8,4	9,2	8,8	8,6	10,8
De 45 a 54 años	6,3	6,1	8,8	5,2	9,7	9,9	8,0	14,8
De 55 y más años	6,4	6,1	15,3	15,1	15,4	26,4	15,8	6,6

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* (II trimestre)

Según el Servicio Público de Empleo Estatal (Instituto Nacional de Empleo), a finales de septiembre de 2005 había 2.013.300 parados registrados en las Oficinas de empleo de los distintos Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas. De ellos, 120.564 son extranjeros, lo que supone un 6 por ciento del total, 22.415 comunitarios y 98.149 no comunitarios. El 51 por ciento del total de los parados registrados extranjeros son varones y el 49 por ciento mujeres.

## 2.6. Extranjeros en el Sistema Educativo

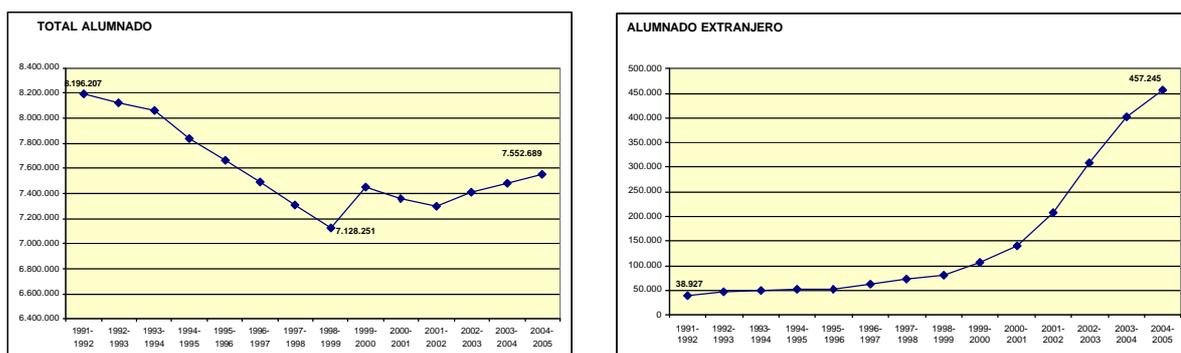
La educación, lugar privilegiado de socialización y de igualdad de oportunidades, es uno de los campos donde la presencia de los inmigrantes se ha hecho más patente en los últimos años. En este epígrafe se describen algunos rasgos de su presencia entre el alumnado matriculado en enseñanzas no universitarias (hasta el curso 1998-1999 enseñanzas del Régimen general; desde ese curso se incluyen también las de Régimen especial, es decir enseñanzas artísticas, de idiomas y deportivas).

### *Evolución del número de alumnos extranjeros en el sistema educativo 1991-2005*

En el curso 1991-1992 había 38.927 alumnos extranjeros matriculados en enseñanzas no universitarias que representaban el 0,5 por ciento del total de alumnos. En el curso 2004-2005 la cifra de alumnos extranjeros era de 457.245, que suponían el 6,1 por ciento del total del alumnado. Este importante incremento del número de extranjeros en el sistema educativo español no universitario se ha producido, sobre todo, desde el Curso 1999-2000: en los cinco cursos el número de alumnos se ha multiplicado por 4, pasando de algo más de 100.000 en dicho Curso a los 457.245 de 2004-2005.

El total de alumnado matriculado en enseñanzas no universitarias ha ido descendiendo desde los 8.196.207 del curso 1991-1992 hasta los 7.128.251 del curso 1998-1999 (lo que supuso una disminución de más de 1 millón de alumnos, el 13 por ciento en siete cursos académicos). Desde esa fecha se ha producido una recuperación hasta los 7.552.689 alumnos del curso 2004-2005 (lo que representaba un incremento de 424.438 alumnos respecto al curso 1998-1999, el 6 por ciento en seis cursos académicos). Esa recuperación del número de alumnos en enseñanzas no universitarias ha sido debido, fundamentalmente, al aumento de 418.318 de alumnos extranjeros en ese período (véase Gráfico 2.20)

Gráfico 2.20. Evolución del número de alumnos (total y extranjero) 1991-2005



Fuente : Ministerio de Educación y Ciencia

Tanto el número de alumnos extranjeros como su proporción respecto al total del alumnado ha ido aumentando en cada curso escolar desde 1991-1992, pero el fenómeno ha sido especialmente acelerado desde el curso 1999-2000, con máximos incrementos en los cursos 2002-2003 y 2003-2004 (véase Cuadro 2.18).

Cuadro 2.18. Evolución del número de alumnos (total y extranjeros) 1991-2005

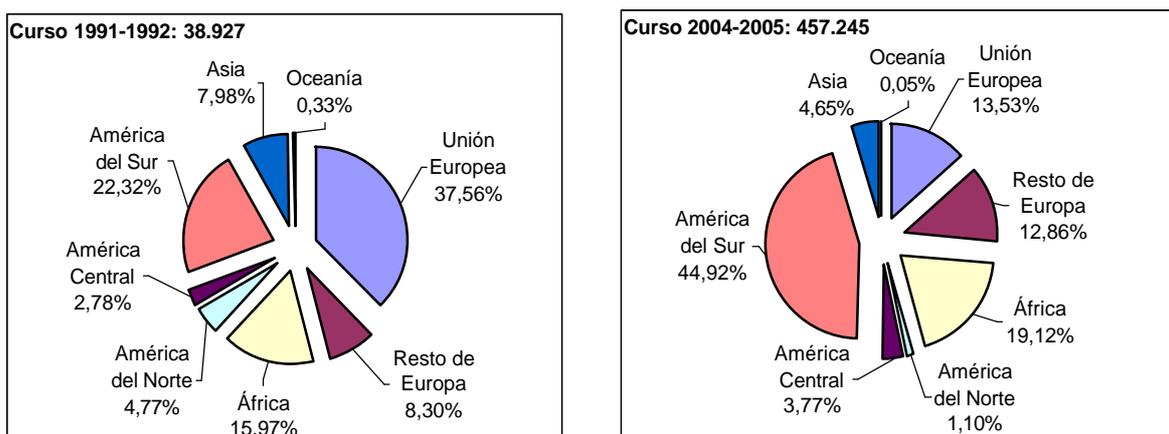
CURSO	ALUMNADO EXTRANJERO			TOTAL ALUMNADO			% ALUMNOS EXTRANJEROS / TOTAL ALUMNADO
	Número	Variación interanual	Variación acumulada	Número	Variación interanual	Variación acumulada	
1991-1992	38.927	-	-	8.196.207	-	-	0,47
1992-1993	46.111	7.184	7.184	8.123.053	-73.154	-73.154	0,57
1993-1994	50.076	3.965	11.149	8.057.083	-65.970	-139.124	0,62
1994-1995	53.213	3.137	14.286	7.833.097	-223.986	-363.110	0,68
1995-1996	53.362	149	14.435	7.664.082	-169.015	-532.125	0,70
1996-1997	62.707	9.345	23.780	7.495.588	-168.494	-700.619	0,84
1997-1998	72.363	9.656	33.436	7.309.096	-186.492	-887.111	0,99
1998-1999	80.687	8.324	41.760	7.128.251	-180.845	-1.067.956	1,13
1999-2000	107.301	26.614	68.374	7.446.272	318.021	-749.935	1,44
2000-2001	141.868	34.567	102.941	7.359.557	-86.715	-836.650	1,93
2001-2002	207.252	65.384	168.325	7.298.568	-60.989	-897.639	2,84
2002-2003	309.058	101.806	270.131	7.407.258	108.690	-788.949	4,17
2003-2004	402.116	93.058	363.189	7.481.202	73.944	-715.005	5,38
2004-2005	457.245	55.129	418.318	7.552.689	71.487	-643.518	6,05

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia

### Alumnos extranjeros por continente de origen

Todos los colectivos de alumnos han incrementado su número considerablemente desde 1991, pero la composición según continente del alumnado extranjero ha variado de forma sustancial a lo largo de ese período. Durante el curso 1991-1992 el grupo más numeroso de los alumnos extranjeros lo constituían los originarios de países de la Unión Europea (que suponían el 38 por ciento del total de alumnos extranjeros), pero durante el curso 2004-2005 los originarios de América del Sur representan el 45 por ciento del total de alumnos extranjeros matriculados en enseñanzas no universitarias y con los de América Central suponen casi la mitad del total de alumnos extranjeros (véase Gráfico 2.21).

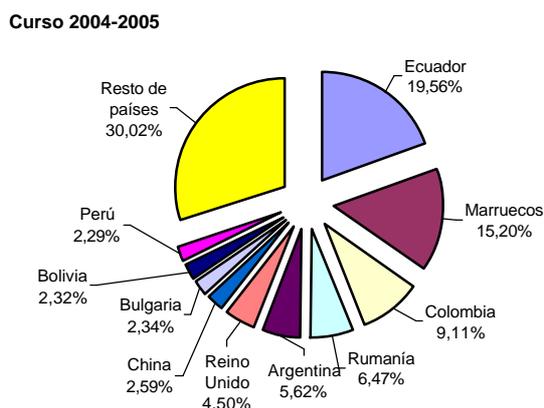
Gráfico 2.21. Distribución de los alumnos extranjeros por continentes. Cursos 1991-92 y 2004-05



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia

Nota: En el curso 2004-2005 se incluyen en la Unión Europea los datos de los 10 nuevos Estados miembros que se incorporaron el 1 de mayo de 2004. En el curso 2004-2005 los alumnos de diez nacionalidades suponían conjuntamente el 70 por ciento del total de alumnos extranjeros en enseñanzas no universitarias: ecuatorianos (20 por ciento del total), marroquíes (15 por ciento), colombianos (9 por ciento), rumanos, argentinos, británicos, chinos, búlgaros, bolivianos y peruanos (Véase Gráfico 2.22). Esas nacionalidades eran las que tenían más de diez mil alumnos matriculados durante ese curso.

Gráfico 2.22. Nacionalidades con mayor peso entre el alumnado extranjero en el Curso 2004-2005



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia

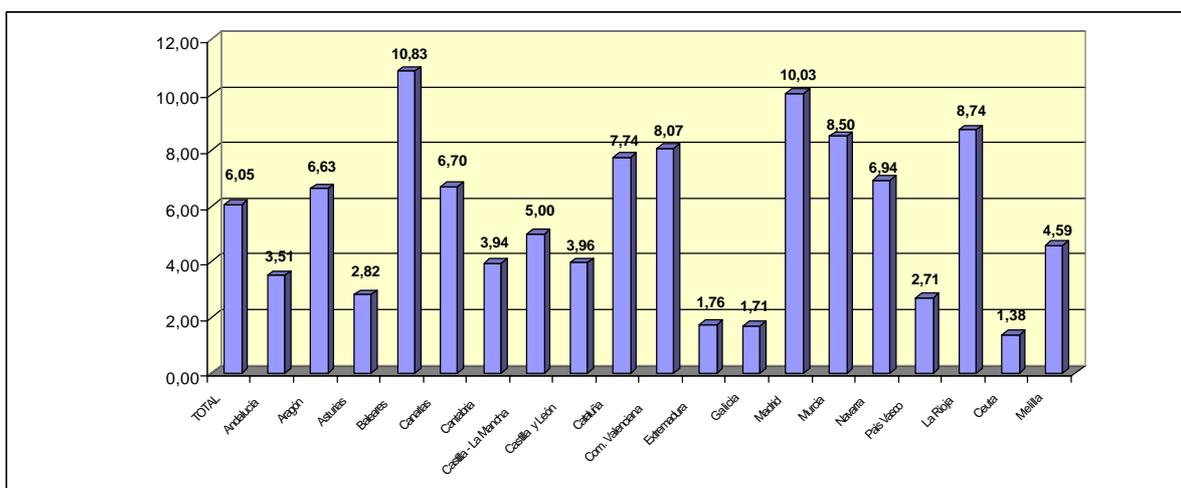
### Alumnos extranjeros por Comunidades Autónomas

Durante el curso 2004-2005 el 67 por ciento del alumnado extranjero matriculado en enseñanzas no universitarias se concentraba en Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía, comunidades en las que estaba el 58 por ciento del total de los alumnos.

La concentración relativa se puede observar a través de la proporción de alumnos extranjeros presente en cada Comunidad Autónoma. Donde esa proporción es mayor en el curso 2004-2005 es en Baleares con el 11 por ciento, seguida de Madrid (10 por ciento), La Rioja (9 por ciento), Murcia (9 por ciento), la Comunidad Valenciana (8 por ciento) y Cataluña (8 por ciento) (véase Gráfico 2.23).

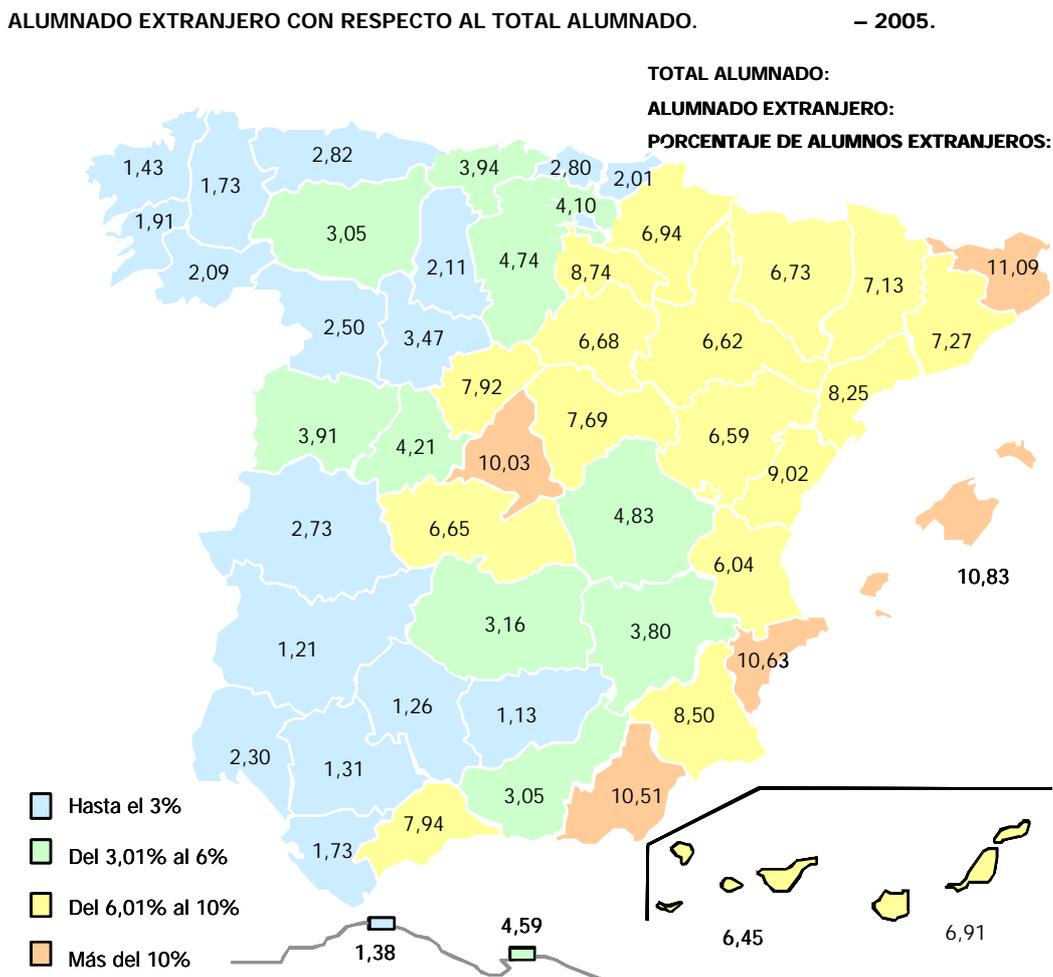
Por provincias, la proporción de alumnos extranjeros respecto al total supera el 10 por ciento en el Curso 2004-2005 en las provincias de Girona (11 por ciento), Baleares, Alicante, Almería y Madrid (véase Gráfico 2.24).

Gráfico 2.23. Proporción de alumnos extranjeros respecto al total por Comunidades Autónomas. Curso 2004-2005



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia

Gráfico 2.24. Proporción de alumnos extranjeros respecto al total por provincias. Curso 2004-2005



*Alumnos extranjeros por tipo de centro escolar*

La mayoría de alumnos, españoles y extranjeros, matriculados en enseñanzas no universitarias lo están en centros públicos. Pero mientras la cifra de estudiantes en los centro públicos se mantiene en torno al 70 por ciento en los diez últimos años, la de los alumnos extranjeros que hasta el Curso 1998-1999 estaba en torno al 74 por ciento ha ido aumentando desde entonces hasta concentrar el 82 por ciento en el Curso 2004-2005 (véase Cuadro 2.19).

Cuadro 2.19. Distribución del alumnado (total y extranjero) entre centros públicos y privados 1996-2005

CURSO	ALUMNADO			TOTAL			% MATRICULADOS CENTROS	
	TOTAL	TIPO DE		TOTAL	TIPO DE		TOTAL ALUMNADO	ALUMNADO EXTRANJERO
		CENTROS PÚBLICOS	CENTROS PRIVADOS		CENTROS PÚBLICOS	CENTROS PRIVADOS		
1996-1997	46.054	62.707	16.653	7.495.588	5.210.587	2.285.001	69,52	73,44
1997-1998	53.882	72.363	18.481	7.309.096	5.075.308	2.233.788	69,44	74,46
1998-1999	59.507	80.687	21.180	7.128.251	4.911.974	2.216.277	68,91	73,75
1999-2000	81.317	107.301	25.984	7.446.272	5.206.214	2.240.058	69,92	75,78
2000-2001	110.164	141.868	31.704	7.359.557	5.110.175	2.249.382	69,44	77,65
2001-2002	163.823	207.252	43.429	7.298.568	5.043.712	2.254.856	69,11	79,05
2002-2003	245.033	309.058	64.025	7.407.258	5.136.689	2.270.569	69,35	79,28
2003-2004	325.188	402.116	76.928	7.481.202	5.195.770	2.285.432	69,45	80,87
2004-2005	372.996	457.245	84.249	7.552.689	5.254.863	2.297.826	69,58	81,57

Fuente : Ministerio de Educación y Ciencia

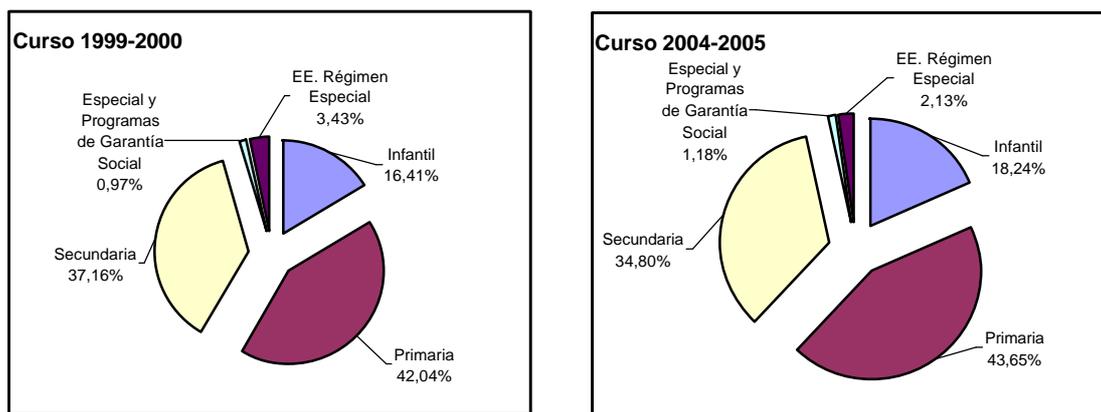
Si la proporción media de alumnos extranjeros respecto al total de alumnos matriculados en el Curso 2004-2005 es del 6,1 por ciento, esa proporción es del 7,1 por ciento en centros públicos y del 3,7 por ciento en los centros privados.

#### *Alumnos extranjeros por tipo de enseñanza*

La mayor parte de los alumnos extranjeros están matriculados en Educación primaria (en 44 por ciento del alumnado extranjero durante el Curso 2004-2005), mientras que en el total de alumnado son las enseñanzas de secundaria las que concentran el mayor volumen de alumnos (el 39 por ciento en el curso 2004-2005). La presencia de extranjeros en la secundaria muestra una tendencia creciente muy importante en los últimos años.

El volumen de alumnos extranjeros ha aumentado desde el Curso 1999-2000 al 2004-2005 en 349.944 matriculados distribuidos en todos los niveles de enseñanza: 155.475 alumnos matriculados más en enseñanza primaria y 120.159 alumnos más en secundaria. Proporcionalmente, sin embargo, el mayor incremento entre los cursos citados se ha producido en el número de matriculados en educación especial y programas de garantía social y en educación infantil.

Gráfico 2.25. Distribución de los alumnos extranjeros por tipo de enseñanza



Fuente : Ministerio de Educación y Ciencia

Respecto al total del alumnado por tipos de enseñanza, la proporción más elevada de alumnos extranjeros matriculados en el curso 2004-2005 se produce en Enseñanza primaria (8 por ciento) y en Programas de Garantía Social (8 por ciento), seguidas de Educación Secundaria Obligatoria (7 por ciento) y Educación especial (6 por ciento) (véase Cuadro 2.20).

Cuadro 2.C. Distribución del alumnado extranjero por tipos de enseñanza. 1999-2005

ENSEÑANZA	ALUMNADO EXTRANJERO						% ALUMNADO EXTRANJERO					
	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
<b>TOTAL</b>	<b>107.301</b>	<b>141.868</b>	<b>207.252</b>	<b>309.058</b>	<b>402.116</b>	<b>457.245</b>	<b>1,44</b>	<b>1,93</b>	<b>2,84</b>	<b>4,17</b>	<b>5,38</b>	<b>6,05</b>
Infantil	17.148	24.571	39.048	60.042	78.986	83.353	1,51	2,11	3,20	4,69	5,84	5,85
Primaria	43.943	59.387	87.685	132.453	174.722	199.418	1,74	2,38	3,54	5,35	7,05	8,07
Secundaria	38.838	48.799	68.743	100.365	134.593	158.997	1,19	1,55	2,24	3,33	4,49	5,36
- E.S.O.	29.644	38.163	55.246	80.286	107.533	124.320	1,48	1,97	2,91	4,27	5,75	6,70
- Bachilleratos	6.235	7.061	8.605	12.099	15.520	19.222	0,78	0,92	1,20	1,78	2,36	2,98
- Ciclos Formativos de FP	2.959	3.575	4.892	7.980	11.540	15.455	0,65	0,80	1,08	1,74	2,47	3,33
Especial y Programas de Garantía Social	1.011	1.427	2.396	3.452	4.473	5.397	1,68	2,07	3,37	4,71	6,07	7,29
- Educación Especial	330	428	560	965	1.331	1.788	1,21	1,57	2,07	3,57	4,79	6,19
- Programas Garantía Social	681	999	1.836	2.487	3.142	3.609	2,07	2,40	4,18	5,37	6,85	8,00
EE. Régimen Especial	3.584	4.624	5.964	6.659	9.342	9.720	0,76	0,97	1,27	1,18	1,62	1,57
No consta	2.777	3.060	3.416	6.087	-	360	-	-	-	-	-	-

Fuente : Ministerio de Educación y Ciencia

## 2.7. Características de las viviendas de los inmigrantes

El Censo de Población y Vivienda de 2001 proporciona información para conocer algunas de las características de las viviendas de los extranjeros en España. En este epígrafe conviene recordar que una pequeña parte (el 6 por ciento) de los extranjeros censados son pensionistas por jubilación, de los cuales las cuatro quintas partes provienen de países comunitarios.

Una diferencia fundamental entre españoles y extranjeros en este campo es el régimen de tenencia de la vivienda. Mientras el 85 por ciento de los españoles habitaban en viviendas de su propiedad, sólo el 37 por ciento de los extranjeros estaban en esa situación. Además, una mayor proporción de extranjeros que habitaban viviendas en propiedad tenían pagos pendientes para ultimar la compra de la misma. La mayoría (el 58 por ciento) de los extranjeros habitaban en viviendas en alquiler. Representaban más del 20 por ciento del total de personas que vivían en España en este tipo de viviendas (véase Cuadro 2.21).

Pero entre los extranjeros la situación es muy distinta si se compara a los comunitarios (EU-15, en 2001) con los no comunitarios. Los primeros habitan viviendas de su propiedad en un 67% de los casos y el 46% la han pagado completamente. Y sólo un 28% viven en alquiler. Por el contrario, entre los no comunitarios el 67% viven en viviendas en alquiler y sólo el 28% en viviendas en propiedad; además, la mitad de ellos tienen gastos pendientes.

Cuadro 2.21. Distribución de la población (española y extranjera) según el régimen de tenencia de la vivienda. 2001

	Españoles	Extranjeros			Proporción de extranjeros sobre total
		Total	Unión Europea	No Unión Europea	
TOTAL	39.046.920	1.548.941	357.979	1.190.962	3,8
Total %	100,0	100,0	100,0	100,1	3,8
Total en propiedad %	84,7	37,0	67,0	27,9	1,7
En propiedad por compra, totalmente pagada %	51,8	20,3	46,1	12,5	1,5
En propiedad por compra, con pagos pendientes %	24,5	14,9	18,3	13,9	2,4
En propiedad por herencia o donación %	8,4	1,8	2,6	1,6	0,9
Total en alquiler %	8,9	58,0	28,1	67,0	20,4
Otras formas %	6,3	5,0	4,9	5,0	3,0

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda 2001

En 2001, las viviendas de los extranjeros eran más pequeñas y tenían menor número de habitaciones que las de los españoles. Los extranjeros estaban sobrerrepresentados en las viviendas de menos de 61 metros cuadrados de superficie útil, aunque el 47 por

ciento, tanto de españoles como de extranjeros, vivían en viviendas de 61-90 metros. También existían diferencias significativas en el número de habitaciones de la viviendas de españoles y extranjeros: éstos estaban sobrerrepresentados en las viviendas de tres o menos habitaciones. Un 57 por ciento, tanto de extranjeros como de españoles, habitaban viviendas de cuatro o cinco habitaciones (véase Cuadro 2.22).

Aunque una gran parte de los españoles y de los extranjeros vivían en 2001 en edificios que se encontraban en buen estado, un 8 por ciento de los primeros y un 14 por ciento de los segundos vivían en edificios que no estaban en buen estado. Las peores situaciones se daban entre el 2 por ciento de los españoles que vivían en edificios en estado malo o ruinoso y el casi 4 por ciento de extranjeros en esa situación. Los extranjeros suponían el 6 por ciento de las personas que habitaban edificios ruinosos, el 8 por ciento de los que se alojaban en edificios en mal estado y el 6 por ciento de los que lo hacían en edificios ruinosos (véase Cuadro 2.23).

Cuadro 2.22. Distribución de la población (española y extranjera) según el tamaño y el número de habitaciones de las viviendas. 2001

<i>Tamaño de la vivienda</i>	Espanoles	Extranjeros	<i>Nº habitaciones</i>	Espanoles	Extranjeros
TOTAL	39.046.920	1.548.941	TOTAL	39.046.920	1.548.941
Total %	100,0	100,0	Total %	100,0	100,0
Hasta 45 m <sup>2</sup> %	2,3	7,3	1-2 habitaciones %	1,8	7,7
46-60 m <sup>2</sup> %	8,7	15,6	3 habitaciones %	8,0	15,4
61-90 m <sup>2</sup> %	47,2	46,9	4 habitaciones %	17,8	24,2
91-105 m <sup>2</sup> %	17,0	13,4	5 habitaciones %	38,8	33,3
Más de 105 m <sup>2</sup> %	24,8	16,9	6 y más habitac. %	33,6	19,4

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda 2001

Cuadro 2.23. Distribución de los edificios destinados principalmente a vivienda según su estado. 2001

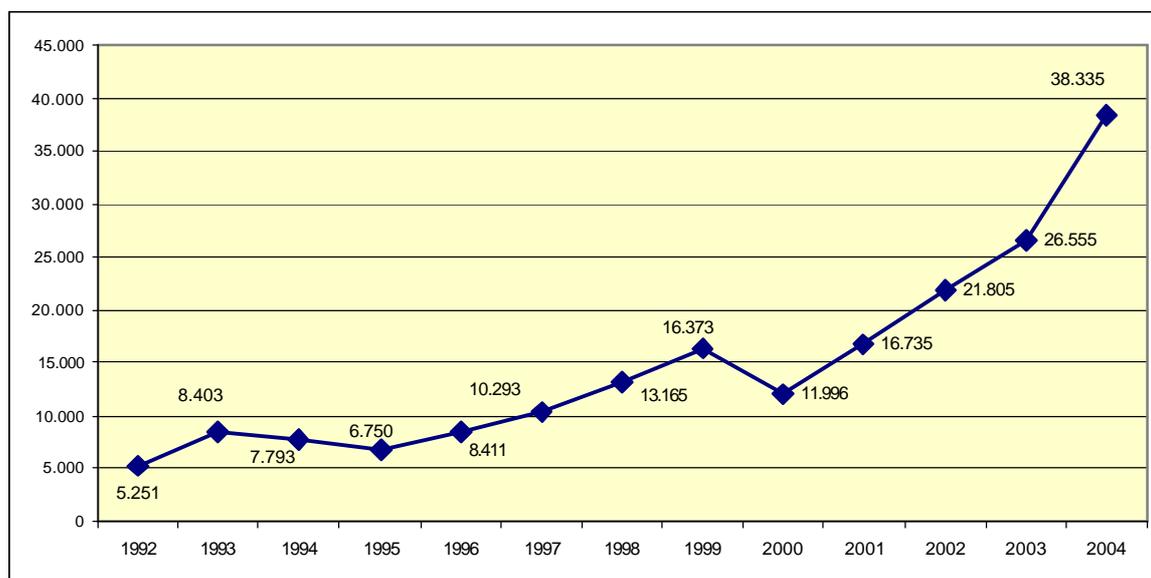
	Espanoles	Extranjeros	Proporción de extranjeros sobre total
TOTAL	39.046.920	1.548.941	3,8
Total %	100,0	100,0	3,8
Bueno %	92,2	86,1	3,6
Deficiente %	5,9	10,1	6,4
Malo %	1,4	2,8	7,7
Ruinoso %	0,6	0,9	5,8

Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda 2001

## 2.8. Concesiones de nacionalidad española

Entre 1992 y 2004 han obtenido la nacionalidad española por residencia un total de 191.865 personas. La evolución anual de estas concesiones ha sido, en general, creciente año a año, pero han aumentado notablemente desde 2001. Este incremento responde al importante aumento del número de extranjeros residentes en España que ha tenido lugar en los últimos seis años. La media anual de concesiones de nacionalidad en la década de los noventa fue de 9.555 frente a las más de 23.000 anuales desde el año 2000. Y en el año 2004 las concesiones han sido más de 38.300 (véase Gráfico 2.26).

Gráfico 2.26. Concesiones de nacionalidad española por residencia, 1992-2004

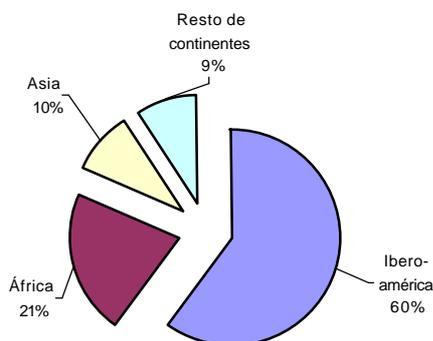


Fuente: Ministerio de Justicia

Más de la mitad de las personas que obtuvieron la nacionalidad española por residencia en este período eran nacionales de países iberoamericanos y siguen, en orden de importancia, los africanos, asiáticos y europeos comunitarios (véase Gráfico 2.27).

Las concesiones de nacionalidad a latinoamericanos han representado más del 50 por ciento del total en todos los años desde 1992; las concesiones a los africanos han ido aumentando desde el 15% que representaban ese año al 26% que suponen en 2004; por el contrario, el peso relativo de las concesiones de nacionalidad a asiáticos y a europeos comunitarios se ha reducido a la mitad en ese periodo pasando, respectivamente, del 15 al 7 % y del 5 al 3 %. Y eso a pesar del aumento de las concesiones de nacionalidad a estos colectivos.

Grafico 2.27. Concesiones de nacionalidad por continente de origen. 1992-2004



Fuente: Ministerio de Justicia

Los argentinos han sido el colectivo que más concesiones de nacionalidad obtuvo todos los años entre 1992 y 1997. Los dos años siguientes ese lugar lo ocupaban los peruanos y los dominicanos. Desde el año 2000 son los marroquíes, con la excepción de 2002, en que obtienen una cifra de concesiones de nacionalidad ligeramente inferior a los peruanos. En 2004 irrumpen con mucha fuerza en esta estadística los ecuatorianos ya que con 6.370 concesiones se sitúan por detrás de los 8.036 marroquíes a los que se les ha concedido la nacionalidad; si estos suponen el 21% de las concesiones de este año, los ecuatorianos alcanzan ya el 17%.

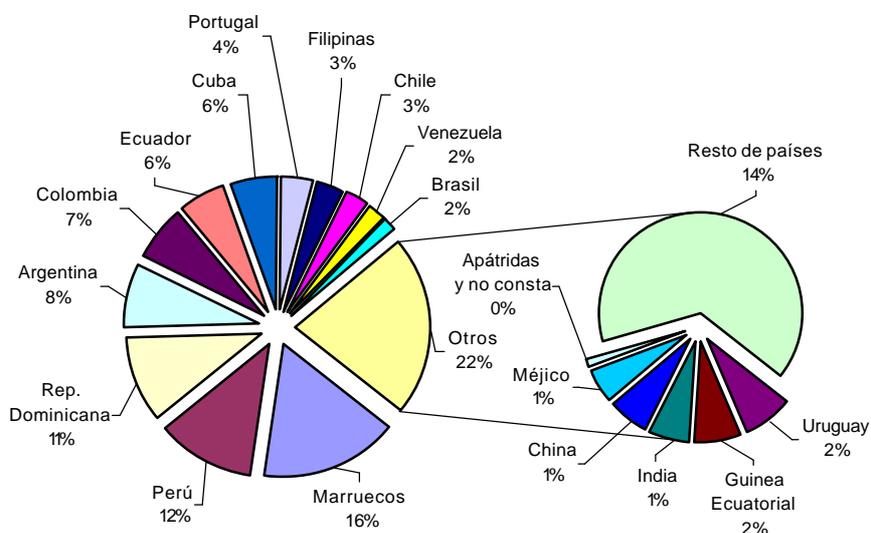
En el conjunto del período los marroquíes concentran el 16% de las concesiones de nacionalidad seguido de los inmigrantes originarios de seis países latinoamericanos: Perú (12%), República Dominicana (11%), Argentina (8%), Colombia (7%), Ecuador (6%) y Cuba (6%). Entre ellos concentran dos de cada tres concesiones de nacionalidad en el período 1992-2005 (véase Cuadro 2.24 y Gráfico 2.28).

Cuadro 2.24. Concesiones de nacionalidad por países de origen. 1992-2004

NACIONALIDAD	TOTAL 1992-2004	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>TOTAL</b>	<b>191.865</b>	<b>5.251</b>	<b>8.403</b>	<b>7.793</b>	<b>6.750</b>	<b>8.411</b>	<b>10.293</b>	<b>13.165</b>	<b>16.373</b>	<b>11.996</b>	<b>16.735</b>	<b>21.805</b>	<b>26.555</b>	<b>38.335</b>
Marruecos	31.309	588	986	894	785	687	1.056	1.542	2.053	1.918	2.822	3.111	6.831	8.036
Perú	22.071	211	371	468	658	1.150	1.159	1.863	2.373	1.488	2.322	3.117	2.933	3.958
Rep. Dominicana	20.176	146	298	393	499	833	1.256	1.860	2.652	1.755	2.126	2.876	2.648	2.834
Argentina	15.585	939	1.532	1.690	1.314	1.387	1.368	1.126	1.026	661	791	996	1.009	1.746
Colombia	12.502	246	433	380	364	456	478	624	817	594	848	1.267	1.801	4.194
Ecuador	11.318	42	94	67	53	110	107	173	376	292	510	1.173	1.951	6.370
Cuba	10.931	146	213	171	168	249	441	772	1.109	893	1.191	2.087	1.602	1.889
Resto de países	67.422	2.905	4.399	3.680	2.872	3.518	4.401	5.161	5.915	4.355	6.081	7.129	7.730	9.276
Apátridas y no consta	551	28	77	50	37	21	27	44	52	40	44	49	50	32

Fuente: Ministerio de Justicia

Grafico 2.28. Concesiones de nacionalidad por países de origen. 1992-2004.



Fuente: Ministerio de Justicia

## 2.9. La percepción de la inmigración en España

Las encuestas y barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) vienen mostrando que la acogida de la inmigración y de los inmigrantes en España en los últimos años puede considerarse positiva. Aunque la opinión pública mayoritaria conoce poco la situación de la inmigración y muchos españoles no han tenido una relación personal con inmigrantes, hay un estado de opinión favorable a su integración. Se prefiere que los inmigrantes accedan al territorio por vía legales pero, la mayoría de los españoles creen que conviene regularizar su situación con algunas condiciones y son muy pocos los que optan por la devolución o expulsión. Una gran mayoría de españoles están a favor de políticas que favorezcan la integración de los inmigrantes en la sociedad española. Y están también a favor de que los inmigrantes tengan acceso (en igualdad de condiciones con los españoles) a las prestaciones del Estado de bienestar como la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda o cursos de español o de formación profesional.

La inmigración viene ocupando una de las primeras posiciones como respuesta a la pregunta sobre los tres problemas principales que existen en España a juicio del entrevistado en el Barómetro del CIS. En (los meses de enero de) 2001 y 2003 ha sido el cuarto problema señalado por los entrevistados en esta agenda pública, por detrás del paro (que ocupó el primer lugar en 2003), del terrorismo (en primer lugar en 2001), de las “vacas locas” en 2001 y de la inseguridad ciudadana en 2003; en 2002 y 2004, la inmigración ha sido el quinto problema, por detrás del paro, el terrorismo y la inseguridad ciudadana que ocupan esos años las tres primeras posiciones en el ranking de problemas que existen en España según los entrevistados y por detrás de las drogas en 2002 y de la vivienda en 2004. En enero de 2005 la inmigración pasó a ser el tercer problema de la agenda pública, sólo por detrás del paro (señalado por el 62 por ciento de los entrevistados) y del terrorismo (apuntado por el 56 por ciento). Desde finales de 2004, además, es señalado como uno de los tres “problemas” en España por más de la quinta parte de los entrevistados (en enero del 2005 por el 21 por ciento).

La proporción de entrevistados que señalan a la inmigración entre los tres problemas principales en España ha crecido notablemente en los últimos barómetros. En el correspondiente al mes de octubre 2005 pasó a ocupar la segunda posición y en el de noviembre mantiene esa posición. En este mes es señalado como uno de los tres problemas principales que existen en España por el 40 por ciento de los entrevistados, sólo por detrás del paro (señalado por el 54 por ciento) (véase Cuadro 2.25).

Pero frente a ésta agenda pública que señala los tres principales problemas que existen en España, los entrevistados sitúan la inmigración en una posición mucho retrasada en el ranking de problemas de su “agenda personal”. En 2001 y 2004 ha ocupado la novena posición, en 2002 la octava, en 2003 la séptima y en enero de 2005 la sexta. En el último barómetro (noviembre de 2005) ocupa la quinta posición y es señalada como uno de los tres problemas que más afectan por el 13 por ciento de los entrevistados. Se sitúa detrás del paro (señalado por el 29 por ciento), los problemas de índole económica (22 por ciento), la vivienda (20 por ciento) y la inseguridad ciudadana (17 por ciento); y por delante de los problemas relacionados con el empleo (12 por ciento), la educación (11 por ciento), la sanidad (8 por ciento) y las pensiones (7 por ciento).

Cuadro 2.25. La inmigración en la respuesta a la pregunta sobre los tres problemas principales que existen en España y los tres que más le afectan personalmente desde 2001

Enero de cada año	Problemas principales que existen en España		Problemas que más le afectan personalmente	
	Posición de la inmigración	% que lo señalan	Posición de la inmigración	% que lo señalan
2001	4	17,6	9	4,8
2002	5	15,0	8	6,5
2003	4	14,2	7	6,7
2004	5	16,0	9	6,9
2005	3	21,4	6	9,6
Nov. 2005	2	40,0	5	13,3

Fuente: CIS, Barómetro mes de enero de cada año excepto noviembre 2005

Esta distancia tan notable entre la agenda pública y la agenda personal muestra como la inmigración es una cuestión que la opinión pública juzga de gran importancia en España, a pesar de que a los entrevistados no les afecte tanto personalmente.

Según el barómetro de noviembre de 2005, la inmigración es uno de los dos problemas más importantes en España en una ligera mayor medida para los varones que para las mujeres y para los menores de 54 años que para los mayores de edad; los que más lo señalan como uno de los tres problemas principales de España son los empresarios con asalariados y altos ejecutivos y los que menos son los jubilados y pensionistas. Es el segundo problema para todas las posiciones ideológicas con excepción de las de más de derechas, para los que ocupa la primera posición. Unas pautas diferenciales similares se producen en la posición que la inmigración ocupa entre las preocupaciones personales de los entrevistados por sexo, por grupo de edad y por ideología. Pero por status socioeconómico a los que más les preocupa a los obreros no cualificados y a los parados y a los que menos es a los profesionales y técnicos.

La percepción de la inmigración por parte de la opinión pública ha cambiado desde el año 2000. En torno a ese año diversos indicadores muestran cambios relevantes en distintos aspectos de las opiniones de los españoles respecto a la inmigración que han ido paralelos con un cierto incremento de los valores de indicadores de racismo y xenofobia. La opinión pública sigue siendo mayoritariamente favorable a la inmigración pero han crecido la proporción de los que son reacios al fenómeno. Este hecho hay que entenderlo, entre otros aspectos, en el marco de un rápido aumento de la presencia de personas inmigradas en las ciudades y pueblos de España desde el año 2000 y a la novedad que supone para muchos españoles el hecho inmigratorio de ciudadanos provenientes de países pobres.

El Barómetro del CIS del mes de noviembre ofrece importante información sobre la opinión pública respecto a la inmigración en España, además de la importancia que tiene entre los retos o problemas que ha de afrontar el país y de los que más afectan al entrevistado. El 60% opinan el número de personas procedentes de otros países que

viven en España es demasiado, pero esta valoración se hace sobre una premisa falsa porque a la pregunta de cuantas personas de cada cien que viven en España han nacido fuera del país la media que señalan es del 20,4%, cuando en realidad ni siquiera alcanza la mitad de esa cifra. Es decir, se tiene la percepción de que viven en España más extranjeros de los que habitan en realidad y en base a esa falsa información se valora su número como excesivo. Lo reciente del fenómeno inmigratorio en España y la notable presencia que esta cuestión tienen en los medios de comunicación puede estar en la base de esta distorsión y de este juicio de la opinión pública.

La opinión pública esta muy a favor de permitir la entrada de trabajadores inmigrantes que tengan un contrato de trabajo (el 85% se adhieren a esta opción, frente al 7% que les parece que lo mas adecuado sería permitir su entrada en España sin poner ningún obstáculo legal o el 6% que preferirían prohibir por completo la entrada de trabajadores inmigrantes).

Entre los criterios que se apuntan en la barómetro a la hora de permitir a una persona que no sea española venir a vivir a España, el más importante es que tenga una cualificación laboral de las que España necesita (valorado en 6,4 sobre 10), que tenga un buen nivel educativo (5,6 sobre 10), que hable castellano u otras lenguas oficiales (5,2, sobre 10) y que tenga familiares cercanos vivienda aquí (4,7 sobre 10).

Dos tercios de los españoles han tenido alguna vez relación o trato con los inmigrantes en España; esta relación o trato se ha producido en el trabajo (61% de los casos), en relaciones de amistad (55%) o de vecindad (48%).

A la pregunta sobre si el entrevistado cree que a los inmigrantes extranjeros, en general, se les deberían dar o determinadas facilidades, responden afirmativamente el 93% para acceder a la enseñanza pública (ellos o sus hijos), el 87% para obtener un puesto de trabajo en igualdad de condiciones que los españoles y el 81% para tener asistencia sanitaria gratuita. También responden mayoritariamente de modo afirmativo a que los inmigrantes pueden practicar su religión si lo desean (81%), traer a su familia a vivir con ellos (73%), constituir grupos o asociaciones para defender sus derechos (68%) o afiliarse a partidos políticos o sindicatos (64%).

La mayor parte de los españoles apoya el reconocimiento de derechos políticos a los inmigrantes: el 78% cree que los inmigrantes deberían tener derecho a obtener con el tiempo la nacionalidad española; el 61% que deberían poder votar en las elecciones municipales (61%), incluso en las generales (53%).

En su conjunto, cabe extraer de este análisis dos conclusiones relevantes para el presente Plan Estratégico:

- ✓ En primer lugar, existe una percepción intensa del impacto que supone la inmigración en nuestra sociedad, lo que lleva a considerarla como uno de los asuntos cuya gestión debe figurar como prioridad en la agenda de los poderes públicos, e incluso a sobrevalorar notablemente el número de personas inmigradas realmente presentes en España. Esa percepción del impacto y el desajuste constatado entre la realidad de la inmigración y la percepción que de ella se tiene, hace necesario impulsar, por un lado, medidas de refuerzo de los servicios públicos que suavicen el impacto de la inmigración sobre la vida cotidiana percibido por los ciudadanos; y por otra, medidas que incrementen el conocimiento y la comprensión por parte de la población española de los hechos, datos y contribuciones más relevantes de la inmigración.
- ✓ En segundo lugar, y en cuanto la perspectiva desde la cual la población española contempla mayoritariamente la inmigración, hay que destacar que presenta un

grado de aceptación muy elevado respecto de la inmigración en la medida en que vaya ligada a un contrato de trabajo; y, por otra parte, que respalda muy mayoritariamente el reconocimiento de derechos a la población inmigrada en igualdad de condiciones con los españoles, coincidiendo así con la orientación estratégica del presente Plan.

### 3. El marco jurídico de la inmigración en España

El marco jurídico de la inmigración en España está configurado por un complejo entramado de normas jurídicas de ámbito internacional, comunitario europeo, nacional y autonómico, que no es posible exponer aquí en su totalidad. El presente apartado está orientado únicamente a esbozar cuáles son las normas más importantes de referencia que inciden en la inmigración y en la integración de la población inmigrada y a aportar una información básica en cuanto a su contenido.

#### 3.1. Regulación constitucional

La Constitución Española es el punto de partida obligado, tanto para conocer el marco de derechos y obligaciones básicas de las personas inmigrantes en España, como para conocer la incidencia que el derecho comunitario europeo y los Tratados internacionales ratificados por España tienen en esta materia.

A tenor del Art. 13.1 de la Constitución Española (CE), “los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título, en los términos que establezcan los tratados y la ley.” Esto significa que, en principio, los extranjeros tienen los mismos derechos fundamentales que los propios españoles, pero que la ley o los tratados internacionales pueden introducir diferencias en cuanto a su ejercicio. Sin embargo, esta posibilidad de introducir diferencias no es ilimitada. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, las limitaciones no pueden afectar a los derechos “que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que, conforme al artículo 10.1 CE, constituyen el fundamento del orden político español” (STC 99/1985), ni tampoco “al contenido del derecho tal y como lo configuran la propia Constitución o los Tratados internacionales suscritos por España”. (STC 115/1987). De acuerdo con el Tribunal Constitucional (STC 94/1993), el único derecho que la propia Constitución reserva en exclusiva a los españoles es el de la participación en los asuntos públicos (derecho a votar y ser elegido), aunque abre la posibilidad de que los ciudadanos extranjeros puedan participar en las elecciones municipales si así lo establece una ley o un tratado internacional y si existe reciprocidad, es decir, si los españoles pueden también ejercer ese derecho en el país de origen del ciudadano extranjero de que se trate (art. 13.2 CE). Todos los demás derechos son predicables también de los ciudadanos extranjeros, con las matizaciones en las condiciones de acceso y ejercicio que el legislador o los tratados internacionales puedan introducir, dentro de los límites señalados.

#### 3.2. Ámbito internacional

El segundo ámbito normativo que incide en el marco jurídico de la inmigración está conformado por los tratados y convenciones internacionales. El artículo 96 de la Constitución Española establece que “los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”. Es decir, los tratados internacionales, una vez firmados y ratificados por España y publicados en el Boletín Oficial del Estado, quedan incorporados a nuestro propio derecho interno, y pueden ser invocados ante los tribunales igual que cualquier otra norma de nuestro ordenamiento.

Pero la importancia del Derecho Internacional para el tema que nos ocupa va más allá, ya que sirve también de parámetro a la hora de interpretar nuestra propia

Constitución. De acuerdo con lo por ella dispuesto en el artículo 10.2 CE “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”

Lo que nuestra Constitución hace aquí es sentar un principio de convergencia en la interpretación de los derechos y libertades que ella misma garantiza con los grandes instrumentos internacionales sobre derechos humanos. De ahí que nuestros tribunales, a la hora de fijar el contenido de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, acudan con frecuencia a dichos tratados y a las interpretaciones que de ellos hacen el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia Internacional.

Aparte de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) a la que remite expresamente el artículo 10.2 a efectos interpretativos, hay que hacer referencia como principales instrumentos al Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966) y al Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas, tienen además relevancia para el ámbito de la inmigración las siguientes convenciones: la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951, con su Protocolo de 1967), la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954), la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965), la Convención Internacional contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (1984) y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1989), y el Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias (1990). Salvo este último, todos han sido ratificados por España y publicados en el Boletín Oficial del Estado, y, por tanto, forman parte de nuestro ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Española.

Por otra parte, también la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) se refiere a los trabajadores extranjeros en numerosos convenios, entre los que cabe destacar el Convenio nº 97, sobre trabajadores migrantes (1949, revisado en 1967).

Ya en el ámbito europeo, y más concretamente, del Consejo de Europa, el principal instrumento, vinculado a la protección dispensada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, es la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950). Otros instrumentos de referencia obligada son la Carta Social Europea (1961) y el Convenio relativo al Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante (1977). Todos ellos han sido igualmente ratificados por España y forman parte de nuestro ordenamiento.

### **3.3. Ámbito comunitario**

El tercer ámbito normativo de relevancia es el de la Unión Europea. De nuevo, el punto de arranque es la propia Constitución Española, que en su artículo 93 establece que “mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”. Este artículo habilita la atribución de competencias normativas a las instituciones comunitarias, cuyos actos jurídicos se integran igualmente en nuestro ordenamiento. En la actualidad, la base jurídica que delimita las posibilidades de incidencia de las instituciones comunitarias es el Título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que versa sobre “Visados, Asilo,

Inmigración y otras políticas relacionadas con la Libre Circulación de las Personas". Bajo esta rúbrica se enumera una serie de medidas a adoptar por las instituciones comunitarias, a fin de establecer progresivamente un *espacio común de libertad, seguridad y justicia*. En particular, hay que destacar por su importancia:

- a) Las medidas en materia de *visados*, previstas en el artículo 62 TCE, que por una parte están encaminadas a garantizar la ausencia de controles en el cruce de las fronteras interiores, tanto de los ciudadanos de la Unión Europea, como de los nacionales de terceros países, y por otra parte regulan el cruce de fronteras exteriores de los Estados miembros (normas y procedimientos, visados de hasta 3 meses de duración, lista de países con visado preceptivo o exentos de visado, procedimiento de expedición, modelo uniforme de visado, libertad de circulación);
- b) Las medidas sobre *política de inmigración*, previstas en el artículo 63.3 TCE que se refieren a las condiciones de entrada y de residencia, a los procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar, a la inmigración y la residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales, así como a las medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los nacionales de terceros países que residan legalmente en un Estado miembro pueden residir en otros Estados miembros, previstas en el artículo 63 TCE.
- c) Las medidas en materia de *asilo*, en el marco de lo establecido por la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, previstas en el artículo 63.1 y 2 TCE, que se refieren a los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país; a establecer normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países y normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado; a establecer normas mínimas para conceder protección temporal a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional; y al fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas.

Estas medidas previstas en los artículos 62 y 63 configuran, por tanto, el ámbito material sobre el que las instituciones comunitarias pueden incidir, y los actos normativos que se van adoptando en esta sede se incorporan al ordenamiento de los Estados miembros. Los actos normativos más trascendentes para la integración de las personas inmigradas, y por tanto más relevantes a los efectos del presente Plan Estratégico, se exponen en el capítulo siguiente, relativo a la política europea en materia de integración. Baste aquí señalar que la incidencia de la Unión Europea en las políticas de inmigración e integración está llamada a ser cada vez mayor, toda vez que se trata de un fenómeno que trasciende con mucho el horizonte estatal y por tanto reclama una acción decidida y concertada en el ámbito comunitario.

### 3.4. Regulación estatal

La vigente Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, contiene la principal regulación de la inmigración. Ha sido reformada en aspectos puntuales en tres ocasiones, a través de las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre, que han modificado la redacción de algunos de sus artículos. En esta Ley Orgánica se regulan los derechos y libertades de los ciudadanos extranjeros, incluido el derecho a la reagrupación familiar y las garantías jurídicas; los requisitos para la entrada en territorio español y para la salida del mismo; las autorizaciones de estancia, residencia temporal, incluida la residencia por motivo de arraigo, razones humanitarias u otras circunstancias excepcionales, y la residencia permanente; los regímenes específicos de estudiantes, apátridas, indocumentados, refugiados y menores no acompañados; las autorizaciones para trabajar y el contingente anual de trabajadores extranjeros; las infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador; y la coordinación de los poderes públicos, apartados bajo los cuales se regulan las oficinas de extranjería, el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, además de establecer previsiones respecto de la observación permanente del fenómeno inmigratorio, la actuación de la Inspección de Trabajo destinada a comprobar el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación de los trabajadores extranjeros, y el apoyo de los poderes públicos a las asociaciones de inmigrantes y organizaciones de apoyo a la inmigración.

La regulación contenida en esta Ley Orgánica se concreta y desarrolla a su vez a través de diversas normas reglamentarias. La principal es el propio Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. Las novedades más relevantes para las políticas de integración que esta norma incorpora se analizan de manera detallada en otro capítulo del presente Plan. Por otra parte, hay que hacer referencia al régimen específico que rige para los ciudadanos comunitarios o nacionales de países del Espacio Económico Europeo, establecido en el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Muchos de los órganos establecidos por la Ley Orgánica para coordinar las políticas de inmigración e integración han sido también objeto de un desarrollo específico. Así, el *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes* se regula por el reciente Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, el *Observatorio Permanente de la Inmigración* se regula por Real Decreto 345/2001, de 4 de abril, y el *Consejo Superior de Política de Inmigración* por Real Decreto 344/2001, de 4 de abril, modificado por Real Decreto 507/2002, de 10 de junio. Por su parte, la *Comisión Interministerial de Extranjería* se rige por el Real Decreto 1946/2000, de 1 de diciembre. Para completar el cuadro institucional, hay que sumar a estos órganos de coordinación y participación, ya previstos en la Ley Orgánica, la *Comisión Laboral Tripartita*, creada en virtud de la disposición adicional decimoquinta del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 como órgano colegiado del que forman parte las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de carácter estatal. Estos cinco órganos colegiados están adscritos al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

En cuanto al régimen de la nacionalidad en España, es decir, lo referente a quién tiene la nacionalidad española y a los requisitos y procedimientos para que ciudadanos extranjeros puedan acceder a esta nacionalidad, se encuentran regulados en el Código

Civil, que en esta materia ha sido reformado de manera sustancial por las Leyes 18/1990, de 17 de diciembre, y 36/2002, de 8 de octubre.

Una mención aparte requiere también el ámbito del asilo y la protección internacional, puesto que se rigen por una normativa específica, y sólo subsidiariamente por la normativa general de extranjería. Apenas unos meses después de que España se adhiera, en julio de 1978, a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Constitución Española establecía en su artículo 13.4 que “la ley establecerá los términos en los que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.” En aplicación de este mandato constitucional, se aprobó la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, que fue modificada en algunos aspectos mediante la Ley 9/1994, de 19 de mayo. También ella cuenta con un Reglamento de desarrollo específico, aprobado por Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, y modificado en algunos aspectos por los Reales Decretos 864/2001, de 20 de julio, y 2393/2004, de 30 de diciembre. Un aspecto específico de esta regulación es la garantía de la cobertura de las necesidades básicas de los solicitantes de asilo, prescrita por la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero, sobre condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de asilo, y que ha sido ya transpuesta a nuestro derecho interno por el citado Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

En cuanto al estatuto jurídico de los ciudadanos apátridas, les es aplicable la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, a la que España se adhirió en 1997. Como consecuencia de esta adhesión, se aprobó por Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida.

Otra regulación específica es la referente a las personas desplazadas como consecuencia de conflictos bélicos internos o internacionales. En esta materia, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, y España transpuso esta Directiva a derecho interno mediante el Real Decreto 1353/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

En la actualidad, el Gobierno prepara una nueva Ley de Asilo, que transpondrá a derecho interno otras dos Directivas europeas adoptadas por el Consejo de la Unión Europea en materia de estatuto de refugiado y protección subsidiaria (Directiva 2005/83/CE, de 29 de abril) y de procedimiento de asilo (Directiva 2005/85/CE, de 1 de diciembre).

### **3.5. Distribución competencial y regulación de las Comunidades Autónomas**

Finalmente, hay que hacer referencia a la distribución de competencias establecida por la Constitución en materia de inmigración e integración y a la regulación desarrollada por las Comunidades Autónomas. De acuerdo con el artículo 149.1.2ª de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las materias de “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”. Sin embargo, si atendemos a las políticas de integración, que son políticas sectoriales en materia de empleo, educación, vivienda, sanidad, asuntos sociales, etc., es evidente que las Comunidades Autónomas tienen asumidas numerosas competencias en estos ámbitos, a través de sus propios Estatutos de Autonomía y de las transferencias competenciales realizadas. Así pues, el marco jurídico proporcionado por las normas estatales, comunitarias e internacionales ha de completarse con las normas recogidas en los

Estatutos de Autonomía y con toda la legislación autonómica aprobada en desarrollo de dichas normas estatutarias. Éstas resultan de particular relevancia para las políticas de integración, como pone de relieve el hecho de que numerosas Comunidades Autónomas hayan aprobado planes interdepartamentales de inmigración e integración, dispongan en su estructura administrativa de centros directivos con responsabilidades en esta materia y hayan creado órganos participativos específicos de ámbito autonómico, como los diversos Foros autonómicos para la inmigración existentes.

## 4. Las políticas de integración en el ámbito de la Unión Europea

### 4.1. Los orígenes: el Consejo de Tampere de 1999

La integración ha constituido desde el inicio uno de los pilares fundamentales de lo que se ha dado en llamar, en el ámbito de la Unión Europea, una *política común de inmigración y asilo*. Cuando los Jefes de Estado y de Gobierno europeos, reunidos en Consejo a finales de 1999 en la ciudad finlandesa de Tampere, decidieron impulsar la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia, consideraron imprescindible el desarrollo de políticas comunes en materia de inmigración y asilo basadas en cuatro pilares fundamentales: la colaboración con países de origen, un sistema europeo común de asilo, una adecuada gestión de los flujos migratorios, y *el trato justo a los nacionales de terceros países*.

En coherencia con la importancia conferida a este último aspecto, las conclusiones de este Consejo de Tampere dedicaron algunos apartados específicos a precisar lo que por tal se entendía.

Así, el apartado decimoctavo señalaba que “la Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia”.

Y en el apartado vigésimoprimer, el Consejo se refería al concreto estatuto jurídico que deberían obtener aquellos nacionales de terceros países que hubieran residido durante un tiempo determinado en un Estado miembro de la Unión Europea, señalando que

“El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros. A una persona que haya residido legalmente en un Estado miembro durante un periodo de tiempo por determinar y que cuente con un permiso de residencia de larga duración, se le debería conceder en ese Estado miembro un conjunto de derechos de carácter uniforme lo más cercano posible al de los ciudadanos de la Unión, que contenga, por ejemplo, el derecho a residir, recibir educación y trabajar por cuenta ajena o propia, sin olvidar el principio de no discriminación respecto de los ciudadanos del Estado de residencia. El Consejo Europeo hace suyo el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente durante un periodo prolongado la posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en que residen.”

Por su parte, el apartado décimonoveno instaba a los Estados a incrementar la lucha contra el racismo y la xenofobia y a elaborar planes nacionales de acción, al tiempo que invitaba a la Comisión a presentar lo antes posible propuestas de aplicación del artículo 13 del Tratado CE que establece una interdicción general de discriminación.

#### **4.2. Primeros avances: Las Directivas sobre igualdad de trato y no discriminación, sobre reagrupación familiar y sobre residentes de larga duración y las Directivas en materia de asilo.**

El impulso otorgado por este Consejo y por la entrada en vigor, igualmente en 1999, del Tratado de Ámsterdam, se concretó rápidamente en una serie de iniciativas de la Comisión, ulteriormente aprobadas por los Estados miembros, no sin encontrados debates previos en el seno del propio Consejo.

La Comisión no tardó en secundar el mandato del Consejo europeo de Tampere, y presentó dos propuestas de Directiva en materia de igualdad de trato y otras dos propuestas relativas al estatuto jurídico de los extranjeros, en concreto, al derecho a la reagrupación familiar y al estatuto de los residentes de larga duración.

Las más rápidas en ser aprobadas, ya en el año 2000, fueron las dos Directivas del Consejo en materia antidiscriminación, la 2000/43/CE relativa a la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la 2000/78/CE, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo. Ambas ya han sido transpuestas a derecho español, a través de la ley 62/2003, de 30 de diciembre. Entre las novedades que introducen están la ampliación del concepto de discriminación prohibida hasta abarcar las discriminaciones indirectas, la inversión de la carga de la prueba cuando una persona aporta en un juicio indicios de haber sido discriminada y la creación de un órgano específico que deberá prestar asistencia jurídica independiente a las víctimas de discriminación, realizar estudios sobre discriminación y formular recomendaciones sobre las políticas de igualdad de trato a adoptar.

Simultáneamente a la aprobación de estas Directivas, y con el fin de financiar programas y medidas de apoyo a la lucha contra la discriminación, el Consejo de la Unión Europea estableció también, por Decisión 2000/750/CE, el Programa de Acción Comunitario de lucha contra la discriminación (2001-2006), dotado con 100 millones de euros.

En cuanto a dos materias clave para la integración como son la reagrupación familiar (Directiva 2003/86/CE, del Consejo) y el estatuto de los residentes de larga duración (Directiva 2003/109/CE, del Consejo), al que hacían referencia explícita las Conclusiones de Tampere, la aprobación de las dos Directivas se dilató hasta el año 2003, por los extensos debates en el seno del Consejo entre los Estados miembros.

La Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar establece el derecho a reagrupar al cónyuge o persona con análoga relación debidamente probada y a los hijos menores, sin más requisitos que una vivienda adecuada, un seguro de enfermedad e ingresos suficientes para el sostenimiento familiar. El máximo período de residencia previa que puede requerirse, antes de ejercitar este derecho, es de dos años. Los miembros de la familia reagrupados tienen derecho, en igualdad de condiciones con el reagrupante, al acceso a la educación, a un empleo por cuenta ajena o cuenta propia y a la formación profesional.

La Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración regula los derechos que se adquieren cuando se ha residido de manera legal e ininterrumpida en el territorio de un Estado miembro durante cinco años. Tales derechos abarcan, entre otros, la igualdad de trato con los nacionales en materia de educación, acceso al empleo, seguridad social y el reconocimiento de diplomas profesionales. Además, se adquiere el derecho de trasladar la residencia, bajo ciertas condiciones, al territorio de otro Estado miembro. Y el estatuto de residente de larga duración cuenta también con una protección especial frente a la expulsión, que sólo

podrá producirse cuando el residente represente una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública.

Por último, en 2003, y de nuevo invocando expresamente las conclusiones de Tampere relativas al trato justo a los nacionales de terceros países, el Consejo adoptó un Reglamento en materia de igualdad de trato en Seguridad Social (Reglamento (CE) nº 859/2003 del Consejo, de 14 de mayo de 2003), con el fin de eliminar la exclusión expresa de los nacionales de terceros países que se había hecho de los beneficios de dos normas comunitarias anteriores, los Reglamentos (CEE) nº 1408/71 y nº 574/72. Se trataba de eliminar una discriminación injustificada por razón de nacionalidad que sufrían los no nacionales de la Unión Europea cuando se trasladaban de un Estado miembro a otro, en la medida en que perdían los derechos a las prestaciones de Seguridad Social que hubieran acumulado en el primero.

Un campo específico, pero que sin duda guarda también una gran relevancia para las políticas de integración, es el del asilo, en el que las instituciones comunitarias han desarrollado una intensa actividad normadora. Así, en ejecución del mandato contenido en los artículos 62 y 63 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea adoptó cuatro Directivas y un instrumento financiero de apoyo a las políticas de asilo, el Fondo Europeo para los Refugiados. Las cuatro directivas se refieren a la protección temporal dispensada a las personas desplazadas (2001/55/CE, de 20 de julio), a las condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de asilo (2003/9/CE, de 27 de enero), al estatuto de refugiado y de protección subsidiaria (2004/83/CE, de 29 de abril) y a los procedimientos de asilo (2005/85/CE, de 1 de diciembre).

### **4.3. Bases para una incipiente política común de integración**

#### *La cuestión competencial*

Las citadas Directivas suponían una mejora muy significativa del marco jurídico para la integración de las personas inmigradas. Pero naturalmente necesitaban ser complementadas por políticas de integración de carácter sustantivo. De ahí que, sólo tres años después de Tampere, en 2002, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) en su informe sobre inmigración, asilo e integración social, considerara todavía que “se ha progresado insuficientemente en la integración social de los inmigrantes y refugiados. Persiste una discriminación evidente; estos grupos de la población continúan estando claramente en desventaja en términos de empleo; igualmente clara es la segregación física de facto en algunas ciudades; las ciudades de Europa continúan asistiendo al estallido de violencia cuando la convivencia se quiebra; y el racismo continúa siendo patente (y se incrementa, incluso) tanto en las relaciones sociales cotidianas y los resultados electorales obtenidos por la extrema derecha”

Por ello el CESE “insta a que se de un nuevo impulso a las políticas de integración social y a que la Comisión Europea adopte las medidas apropiadas a este efecto” y “propone que se diseñe un programa-marco de integración comunitario, que impulse a todas las instituciones nacionales, regionales y locales con responsabilidades en este campo a adoptar nuevas iniciativas. Dicho programa incluiría propuestas en distintas áreas: acogida inicial de inmigrantes y refugiantes; inserción laboral; acceso a vivienda y planificación urbana; acceso a educación, sanidad y servicios sociales; comunicación y diversidad cultural; promoción de la participación cívica, etc.”

Esta extensa cita refleja la percepción que se tiene desde las instituciones comunitarias de la situación de la integración en la Unión Europea y, al mismo tiempo, la limitación

de medios y competencias para intervenir directamente sobre esta situación. Porque lo cierto es que las competencias comunitarias en materia de integración sólo alcanzan, si acaso, a la adopción de medidas marco.

Si tomamos como referencia el texto normativo más avanzado hasta el momento en lo que a competencias sobre políticas de integración se refiere, el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, encontramos el mandato de desarrollar una política común de inmigración destinada a garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios, *un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros*, así como una prevención de la inmigración ilegal (art. 267.1). Sin embargo, la habilitación que el propio Tratado establece a continuación para que se adopten medidas sobre integración a escala europea es bien limitada:

“La ley o ley marco europea podrá establecer 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” (art. 267.4).

Y si nos detenemos en la legislación comunitaria actualmente vigente, resulta que la base jurídica para articular una política común de integración es aún menos explícita. Se desprende de ello que la Unión Europea, en materia de políticas de integración, tan solo podrá fomentar y apoyar externamente las medidas adoptadas por los Estados, pero son éstos quienes tienen toda la capacidad de iniciativa y quienes tienen la competencia normativa exclusiva. La Unión Europea ni siquiera puede armonizar, es decir, aproximar las distintas legislaciones de los Estados a través de la aprobación de normas comunitarias.

En una situación así, en la que como refleja el informe del Consejo Económico y Social Europeo, se tiene la percepción de que las acciones adoptadas en los Estados son insuficientes, pero las propias instituciones europeas carecen de competencias para intervenir directamente, quedan no obstante algunas vías indirectas que han sido y están siendo utilizadas para incidir sobre las políticas de integración estatales. La primera, ya analizada, consiste en aprobar Directivas que inciden en las condiciones marco indispensables para que los procesos de integración puedan desarrollarse convenientemente.

La segunda consiste en otorgar nuevos impulsos políticos a las decisiones de las instituciones europeas y de los Estados miembros, a través de las conclusiones de los Consejos europeos o de las comunicaciones de la Comisión Europea. Las comunicaciones de la Comisión son documentos de debate en los que expone su análisis sobre la materia en cuestión, las medidas que convendría que la Unión Europea en su conjunto adoptara y las iniciativas que, por su parte, va a emprender. Las conclusiones de los Consejos europeos, como por ejemplo el de Tampere, tienen por contra una función de inmediato mandato de acción para el período subsiguiente, en la medida en que implican el acuerdo entre todos los Estados miembros sobre el curso de la acción a tomar.

Y la tercera de estas vías indirectas consiste en establecer instrumentos de financiación que sirvan de apoyo a proyectos innovadores en materia de integración, así como al establecimiento de redes y al intercambio de información y experiencias entre los Estados miembros de la Unión Europea.

*La vía del impulso político: de las Comunicaciones de la Comisión a los Principios Comunes Básicos sobre Integración*

La Comisión europea inauguró la fase *post-Tampere* con su Comunicación sobre una política comunitaria de inmigración, de 22 de noviembre de 2000 [COM(2000)757], seguida por su Comunicación relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración, de 11 de julio de 2001 [COM(2001)387].

En la primera de ellas aparecen ya ideas clave del enfoque de la Comisión en materia de integración: señala que el marco ya establecido para la lucha contra la discriminación y xenofobia deberán complementarse con programas específicos de integración a escala nacional, regional y local; habla de la *integración como proceso bi-direccional* que implica la adaptación tanto por parte de las personas inmigradas como por la de la sociedad receptora, dentro del respeto a la dignidad humana y los derechos humanos, la apreciación del valor del pluralismo y el reconocimiento de que la pertenencia a la sociedad se basa en una serie de derechos, pero incluye también responsabilidades para todos sus miembros.

Formula también por primera vez el concepto de *ciudadanía cívica*, entendido como un conjunto de derechos y obligaciones básicas para todos los ciudadanos, con independencia de la nacionalidad, para cuyo desarrollo podría servir de referencia la Carta de derechos fundamentales.

E igualmente habla de la necesidad simultánea de establecer programas de acogida para favorecer la integración desde el mismo momento de la llegada de las personas inmigradas y de prestar atención a la segunda generación, incluidos los nacidos en la Unión Europea, con particular énfasis en las mujeres y las familias inmigradas.

En el plano estratégico, subraya la corresponsabilidad de gobiernos y sociedad civil por la integración y la necesidad de actuar de manera concertada, con particular incidencia en el ámbito local. En cuanto a la contribución de la propia Unión Europea, señala que podría consistir en desarrollar una estrategia pedagógica, promoviendo el intercambio de información y buenas prácticas y desarrollando directrices o normas comunes sobre medidas de integración. E igualmente desarrollando un programa de acción comunitaria que fomente la comprensión de los procesos de integración, la evaluación de los programas desarrollados, el diálogo entre todos los actores y las acciones de sensibilización.

En 2003, la Comisión Europea dedica por primera vez una Comunicación monográfica al tema de la integración, y más en concreto sobre la relación entre mercado de trabajo, inmigración e integración de las personas inmigradas [COM(2003)336]. El núcleo de la argumentación estriba en que las ventajas económicas y sociales que aporta la inmigración sólo podrán aprovecharse si se alcanza un mayor grado de integración, si se combate decididamente la discriminación a que están sometidas las personas inmigradas. Y a su vez aprovechar esas ventajas resulta imprescindible a la luz de los objetivos establecidos en la llamada *Estrategia de Lisboa (2000)*, de que la Unión Europea se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener un crecimiento económico sostenido y de crear más y mejores puestos de trabajo, con una mayor cohesión social. De ahí que, concluye la Comisión, "la capacidad de la UE de gestionar la inmigración y de garantizar la integración de los inmigrantes influirá considerablemente en su capacidad general de controlar la transformación económica y reforzar la cohesión a corto y largo plazo."

Es decir, la mejor integración de las personas inmigradas se convierte en un objetivo, no ya por razones ligadas al *ethos* y a la identidad europea, o por el compromiso contraído en el Consejo de Tampere, sino a la luz de los objetivos económicos que se han marcado los propios Estados miembros de la Unión Europea y de las tendencias demográficas y del mercado de trabajo. La conclusión viene a ser que, sencillamente, no nos podemos permitir el lujo de tener a una parte importante de la población europea sin integrar adecuadamente en la vida social y económica. Por supuesto, esta visión, si se quiere, utilitarista, de por qué tenemos un gran interés en desarrollar políticas activas de integración, no sustituye al anterior enfoque ético-jurídico, que subyace a las Conclusiones de Tampere, sino que lo complementa y refuerza.

En cuanto a cómo avanzar hacia esa mejor integración, la Comisión conecta con las anteriores comunicaciones para desarrollar la idea de que una buena política de integración tiene que estar basada en un enfoque *holístico*, que tenga en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales, sino también la dimensión cultural y religiosa, así como la de la participación cívica y política, en definitiva, contemplar a las personas inmigradas en su integralidad.

A continuación pasa revista a cuáles serían los elementos más importantes de esa política global, como son la integración en el mercado laboral, la educación, los servicios sociales y de salud, el entorno social y cultural, la ciudadanía cívica y el respeto a la diversidad. Subraya las conexiones con la Estrategia Europea de Empleo, los Planes Nacionales sobre Inclusión Social, las iniciativas para fomentar la cohesión social a través de los Fondos Estructurales como el Fondo Social Europeo y la iniciativa *Equal*, el método abierto de coordinación en materia de educación y la lucha contra la discriminación, para concluir que la integración debe integrarse como objetivo horizontal en todas estas estrategias y políticas (*mainstreaming*).

Pero además anuncia la habilitación, a partir del año 2003, de una línea presupuestaria específica, llamada INTI, para subvencionar proyectos piloto en material de integración de personas inmigradas. Su objeto es apoyar a las redes europeas y el intercambio de información y buenas prácticas entre los Estados miembros, las autoridades regionales y locales y otros agentes, con el fin de facilitar un diálogo abierto y determinar las prioridades de un planteamiento más coherente sobre la integración.

Por último, y con el fin de incrementar el conocimiento de las respectivas políticas de integración entre los Estados miembros, la Comisión crea un foro específico de intercambio y debate entre las administraciones de los Estados miembros, denominado *grupo de puntos nacionales de contacto sobre integración*. Este grupo se reúne con periodicidad bimestral para discutir aspectos concretos de las políticas de integración en los Estados miembros. Hasta el momento, su principal actividad ha consistido en la organización de seminarios técnicos sobre integración, en los que participan expertos de organizaciones no gubernamentales, de agentes sociales, de administraciones regionales y locales y de los propios Estados miembros.

Las conclusiones alcanzadas en estos seminarios se plasman en el *Manual sobre Integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales*, cuya primera parte se ha publicado en el año 2004. En él se analizan tres temas específicos: los programas de primera acogida e inserción para inmigrantes recién llegados y refugiados, las medidas para incrementar la participación ciudadana de la población inmigrada, y el desarrollo de indicadores que permitan evaluar la eficacia y el impacto de las políticas de integración aplicadas.

En la segunda entrega se analizarán la inserción laboral de las personas inmigradas, así como las acciones de lucha contra la discriminación laboral y de mantenimiento y mejora en el empleo; la problemática de la vivienda y la planificación urbana; la

inserción horizontal de la agenda de integración en las políticas sectoriales más relevantes (educación, vivienda, empleo, etc.) a todos los niveles; y la creación de infraestructuras y fuentes de financiación estables para las políticas de integración.

*El Consejo Europeo* celebrado bajo presidencia griega de la Unión Europea en Salónica, los días de 19 y 20 de junio de 2003, respaldó plenamente en sus conclusiones este planteamiento de la Comisión Europea, señalando lo siguiente:

El Consejo Europeo considera que es necesario elaborar una política global y multidimensional sobre la integración de tales personas. Teniendo en cuenta que una integración satisfactoria contribuye a la cohesión social y al bienestar económico, esta política debería cubrir factores como el empleo, la participación económica, la educación y la enseñanza de la lengua, servicios sociales y de salud, vivienda y asuntos urbanos, así como la cultura y la participación en la vida social.

El Consejo asumió igualmente la idea de la integración como un proceso continuo y bidireccional, de adaptación mutua entre sociedad receptora y población inmigrada.

En el plano estratégico, señaló que "aunque la responsabilidad principal de su elaboración sigue incumbiendo a los Estados miembros, dichas medidas deberían articularse dentro de un marco coherente de la Unión Europea, teniendo en cuenta la diversidad jurídica, política, económica, social y cultural de los Estados miembros. Para facilitar la puesta a punto de este marco habría que pensar en definir *principios comunes básicos*".

Por último, subrayó la importancia del recientemente creado grupo de puntos nacionales de contacto sobre integración, destinado a "reforzar la coordinación de las políticas pertinentes a nivel nacional y de la Unión Europea e invita a la Comisión a que presente un informe anual sobre migración e integración en Europa para ordenar a escala de la Unión Europea los datos sobre migración y las prácticas y políticas de inmigración e integración. Este informe, que debería incluir un análisis preciso y objetivo de los temas mencionados, ayudará a desarrollar y fomentar iniciativas políticas para una gestión más eficaz de la migración en Europa".

El desarrollo conceptual que se aprecia en la evolución desde las primeras comunicaciones de la Comisión hasta el Consejo de Salónica, y que es reflejo del creciente protagonismo que las cuestiones relativas a la integración han ido asumiendo en la Unión Europea, cristaliza por último en la aprobación de los *Principios Comunes Básicos sobre Integración* en Bruselas, en el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior del 19 de diciembre de 2004, como conclusión de los debates celebrados en la *Primera Conferencia Interministerial sobre Integración*, celebrada en Groningen, bajo presidencia holandesa.

Supone el cumplimiento del mandato emanado del Consejo de Salónica de sentar las bases para contar con un marco coherente europeo en el que insertar las distintas políticas nacionales. La importancia de estos principios radica en que representan un consenso europeo de mínimos de la orientación que debe darse a las políticas de integración europeas y los elementos que debe integrar, un punto de partida para articular las intervenciones europeas ulteriores.

#### *Instrumentos financieros*

Como forma de incidir indirectamente en las políticas europeas de integración - y junto a los demás instrumentos ya analizados - queda por último el mecanismo de financiar

o co-financiar desde la Unión Europea medidas y programas de integración de las personas inmigradas.

En este sentido, hay que hacer referencia a algunos instrumentos financieros que han permitido desarrollar programas con efectos positivos para la integración. En particular hay que mencionar las acciones financiadas por el *Fondo Social Europeo* y por la Iniciativa Comunitaria *Equal*, en la medida en que numerosas personas inmigradas han podido beneficiarse de los programas de inserción laboral y de lucha contra la exclusión social establecidos con carácter general.

Con anterioridad, al hablar de las Directivas en materia anti-discriminación se mencionó igualmente el *programa de acción comunitario de lucha contra la discriminación*, de indudable relevancia para las políticas de integración. Y por último, hay que mencionar el *Fondo Europeo de Refugiados*, que también permite financiar acciones de integración, aunque siempre limitadas al ámbito del asilo y refugio.

Sin embargo, lo que hasta ahora no ha existido es un instrumento financiero específicamente diseñado para financiar, con carácter estable, programas de integración. En el año 2003, la Comisión Europea realizó por primera vez una convocatoria para *proyectos piloto en el ámbito de la integración* (INTI). La respuesta, en cuanto al número de proyectos presentados fue masiva, y sobrepasó con creces las posibilidades del limitado presupuesto con el que contaba esta acción. Teniendo en cuenta este éxito de convocatoria y los avances en el ámbito de las declaraciones políticas, en particular, la aprobación de los Principios comunes básicos sobre Integración, la Comisión se ha decidido por ello a proponer la creación de un instrumento de financiación estable, esto es, de un *Fondo Europeo de Integración*.

Esta propuesta se inserta en la previsión presupuestaria plurianual que en la jerga comunitaria se denomina *perspectivas financieras*. Como la última previsión acordada concluye en el año 2006, en la actualidad se está discutiendo el período 2007-2013. En concreto, la Comisión propone la dotación, para este período, de un Programa Marco denominado de *Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios*, que abarcaría cuatro nuevos fondos para financiar medidas en materia de asilo y refugio, de control de fronteras exteriores de la Unión Europea, de retorno de inmigrantes, y de integración, respectivamente [COM(2005)122 y SEC (2005)434].

España ha apoyado esta propuesta de la Comisión Europea desde el primer momento, en la medida en que refrenda la dimensión europea de las políticas de integración, sirve de apoyo solidario para el especial esfuerzo que en esta materia tienen que realizar los Estados que cuentan con mayores tasas de inmigración y colma una laguna muy llamativa en las acciones financiadas por la Unión Europea. Si la integración y el trato justo a los nacionales de terceros países tiene la trascendencia que se le ha venido otorgando desde el Consejo de Tampere hasta el presente momento, entonces se haría difícil entender que se financiaran acciones de retorno y de control de fronteras, y no en cambio acciones de integración. Por todo ello, España continuará defendiendo decididamente esta propuesta.

#### **4.4. Hacia una agenda común sobre integración**

Puede afirmarse que el período de acción plurianual programado en el Consejo de Tampere (1999-2004) ha desempeñado un papel preliminar, pero indispensable, como es el de asentar los fundamentos sobre los que cabría erigir una auténtica política común de integración. Se han aprobado ya las Directivas que inciden en las condiciones de la integración (igualdad de trato, reagrupación familiar, estatuto de los residentes de larga duración), se ha fomentado el debate y se han establecido

mecanismos de intercambio entre los Estados miembros, en breve habrá incluso una amplia página *web* europea sobre integración, se ha logrado consensuar los *Principios Comunes Básicos*, es decir, se ha creado ya el marco europeo necesario para el desarrollo de políticas sustantivas. Lo que queda es, sencillamente, desarrollar, de manera coordinada, dichas políticas.

Cinco años después de Tampere, parece llegada la ocasión de otorgar un nuevo impulso a lo que se ha dado en llamar la *agenda común de integración*. No en vano, los Estados miembros han manifestado reiteradamente que es necesario coordinar sus políticas de integración, que la falta de una integración adecuada de la población inmigrada y sus descendientes supone una amenaza para la cohesión de nuestras sociedades, y que los problemas resultantes de no aplicar las políticas necesarias sobrepasan el marco nacional y tienen una indiscutible dimensión europea.

Y sin embargo, la gran ocasión que brindaba la aprobación del nuevo "*programa de acción plurianual para la consolidación de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia*", aprobado por el Consejo Europeo el 4 de noviembre de 2004 en La Haya, y conocido como *Tampere II* o *Programa de La Haya*, no se ha aprovechado para dar ese decidido paso adelante. En los lacónicos apartados relativos a las políticas de integración, el *Programa de La Haya* simplemente recoge el *statu quo* en esta materia. Relaciona la integración de los nacionales de terceros países y sus descendientes con la estabilidad y cohesión de nuestras sociedades; reconoce algunos progresos realizados en la agenda europea de integración, pero reclama una política más activa que sirva para remover las barreras que obstan la integración y para permitir la plena participación de todos en igualdad de oportunidades; subraya la necesidad de una mayor coordinación de las políticas de integración nacionales con la Unión Europea; y se refiere a los *Principios Comunes Básicos* como marco para futuras iniciativas en la Unión Europea; por último, invita a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión a promover el intercambio estructural de información y experiencias, desarrollando una página *web* al efecto.

La Comisión Europea aporta ya algunos avances en su Comunicación de 1 de septiembre de 2005 sobre *Una agenda común para la integración* [COM(2005)389], en la que responde a la invitación del Consejo de proponer un marco europeo coherente para las políticas de integración. La idea central aquí defendida es convertir la aplicación práctica de los *Principios Comunes Básicos* en el núcleo de la agenda común europea y adoptar una serie de medidas destinadas a acompañar este proceso y a garantizar la coherencia entre las acciones adoptadas a escala nacional y a escala europea.

Así, la Comisión analiza sucesivamente cada uno de los *Principios* y va proponiendo medidas prácticas que tanto los Estados como la Unión Europea pueden adoptar para dotarles de vigencia efectiva. Entre las medidas de acompañamiento recomendadas destacan las de dotar un fondo europeo específico para financiar políticas de integración y la de crear un foro europeo para la integración. Asimismo, la Comisión analiza cómo reforzar la coordinación potenciando instrumentos tales como el grupo de puntos nacionales de contacto sobre integración, el manual de integración, la creación de una página *web* europea de buenas prácticas o el informe anual de la Unión Europea sobre inmigración e integración.

Tras esta iniciativa de la Comisión, son de nuevo los Estados miembros quienes tienen la palabra. El presente Plan Estratégico, como los planes y actuaciones similares que están desarrollando muchos de nuestros socios europeos, suponen una primera respuesta a este envite, limitada al plano estatal. No obstante, la convicción

compartida de que las políticas de integración tienen una inequívoca dimensión europea impone buscar vías para profundizar en la coordinación de estas políticas.

Para ello, existe en la práctica comunitaria un instrumento que se ha revelado como útil en ámbitos como la estrategia europea de empleo o la lucha contra la exclusión social, y que se conoce como *método abierto de coordinación* [COM(2001)387]. En síntesis, consiste en que la Comisión propone y el Consejo, en su caso, aprueba una serie de directrices comunes, y que a continuación cada Estado elabora un plan de acción para aplicar tales directrices a su peculiar realidad. Posteriormente, y partiendo de los informes estatales, la Comisión prepara un informe de síntesis que pone de relieve los problemas comunes e identifica los ámbitos para los cuales podrían adaptarse soluciones europeas.

Este método permite que cada Estado utilice las estrategias que le parezcan más adecuadas para lograr unos objetivos previamente consensuados, evaluar los progresos realizados, corregir las estrategias que se revelen erróneas, y producir una aproximación gradual y espontánea de las distintas políticas nacionales.

En definitiva, si la fase preparatoria consistente en establecer un marco para el desarrollo de una política común de integración ha sido concluida con éxito, tal vez haya llegado el momento de pasar, sin más dilación, porque la realidad apremia, a la siguiente fase, y comenzar a coordinar efectivamente las políticas europeas. Si esta coordinación se viera respaldada, además, por un instrumento financiero como el Fondo Europeo para la Integración, tal vez podría comenzar a hablarse con propiedad de la existencia de una agenda común de integración a la altura de los retos que afronta hoy la Unión Europea.

## 5. Las administraciones y la sociedad española ante la integración de los inmigrantes

### 5.1. Análisis de la política de integración de los inmigrantes del Estado hasta 2004

#### *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes de 1994*

En 1990 el Gobierno presentó una Comunicación al Congreso de los Diputados sobre la *Situación de los extranjeros en España. Líneas básicas de la política española de extranjería* que terminaba con las siguientes palabras: "En la década de los noventa, España se va a consolidar como un país de inmigración, lo que nos obliga a diseñar y poner en marcha una política coherente y global de extranjería que preserve nuestros intereses económicos y nuestra cohesión social, que tenga en cuenta nuestros lazos históricos y culturales y que garantice, de acuerdo con los valores de la España democrática, una completa integración del colectivo de residentes extranjeros que eligieron como lugar de vida y de trabajo nuestro país". A partir de las grandes líneas expuestas en esta Comunicación del Gobierno, en marzo de 1991 el Parlamento aprobó una *Proposición no de Ley relativa a la situación de los extranjeros en España* que es de gran relevancia porque a partir de ella comenzó a formularse una política más activa de inmigración.

El 2 de diciembre de 1994, el Consejo de Ministros aprobó el *Plan para la Integración Social de los Inmigrantes* (PISI) como "marco de referencia para la Administración General del Estado, propuesta de acción para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y cause para una participación activa de la sociedad civil a favor de la integración de la población inmigrante". Con este Plan se pretendía abordar, por primera vez en España, la inmigración con un enfoque global, siguiendo las directrices de la Unión Europea. El PISI partía del reconocimiento de que "los movimientos migratorios representan un factor esencial de transformación y cambio de las sociedades occidentales a las que plantean el reto de una configuración pluricultural y pluriétnica, en la que deben establecer relaciones armónicas de convivencia, rechazando las tendencias xenófobas y racistas" y ponía el acento en cuatro puntos:

- ✓ "El fenómeno migratorio es un tema complejo, que requiere un tratamiento equilibrado entre los aspectos de dirección y control de flujos y los relacionados con la integración social de los inmigrantes. Hasta ahora se ha prestado atención preferente a los primeros, tanto por razones lógicas como de urgencia social, ahora es necesario insistir en los segundos.
- ✓ La integración representa un largo proceso dirigido a conseguir la gradual incorporación y participación de los inmigrantes en la vida económica y social del país de acogida, en un clima de respeto y aceptación recíprocas. De ahí que sea necesario adoptar medidas de largo alcance, que requieren un lento proceso de maduración.
- ✓ La integración exige la consideración del inmigrante en su globalidad, no sólo como trabajador, sino como ciudadano, con necesidades y requerimientos en los ámbitos educativo, cultural, sanitario, convivencia territorial y de participación social.
- ✓ El proceso de integración requiere un diálogo constante entre las diferentes Administraciones Públicas y con los interlocutores sociales".

El PISI se planteó los siguientes objetivos:

1. Eliminar cualquier tipo de discriminación injustificada, tanto en el ejercicio de derechos y deberes como en el acceso a los servicios existentes.
2. Promover una convivencia basada en valores democráticos y en actitudes tolerantes.
3. Garantizar al inmigrante una situación legal y socialmente estable.
4. Combatir las barreras que dificultan la integración.
5. Luchar contra la explotación de los trabajadores extranjeros.
6. Movilizar a la sociedad contra el racismo y la xenofobia.

Para la consecución de estos objetivos, se crearon dos instrumentos y se adoptaron 26 medidas. Los dos instrumentos, que han seguido funcionando con distintas modificaciones a lo largo del tiempo, son:

- ✓ El Foro para la Integración de los Inmigrantes.
- ✓ El Observatorio Permanente de la Inmigración.

Las medidas del PISI se agruparon en cuatro bloques: de carácter normativo, de carácter socio-laboral, de carácter educativo y cultural y medidas para la participación social.

Las medidas de carácter normativo fueron las siguientes: facilitar el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española a los extranjeros nacidos en España; participar, en su caso, en las elecciones municipales sobre la base de la reciprocidad; la revisión del sistema de permisos o autorizaciones a extranjeros, considerando la ampliación de la duración de los permisos de trabajo y residencia; la adecuación de los criterios sobre concesión de permisos de trabajo para favorecer la flexibilización de los requisitos de concesión de los permisos de trabajo con vistas a favorecer la movilidad geográfica o funcional de los trabajadores extranjeros; dotar a la mujer de estatuto jurídico, independiente del de su cónyuge, que garantice su autonomía y facilite su integración; y la modificación del Real Decreto 5 11/1992, de 14 de mayo, por el que se creó la Comisión Interministerial de Extranjería, a efectos de constituir la Comisión Delegada de Flujos Migratorios, promoción e Integración Social.

Las medidas del PISI de carácter socio-laboral fueron la organización de acciones de orientación y perfeccionamiento profesional; el acceso a los programas de empleo promovidos por los poderes públicos para los inmigrantes establecidos de forma permanente; el impulso de la negociación colectiva en los sectores productivos en los que la presencia de inmigrantes es mayoritaria; el apoyo a los pequeños empresarios agrícolas o Corporaciones Locales, con vistas a facilitar un alojamiento adecuado a los inmigrantes temporeros; el acceso de los inmigrantes regulares a las prestaciones sociales, de acuerdo con la normativa reguladora; la atención dentro de los servicios sociales a colectivos específicos de inmigrantes, en especial, niños, jóvenes y mujeres.

Las medidas de carácter educativo y cultural fueron la enseñanza de la lengua o lenguas utilizadas en la zona de acogida; coordinar con la enseñanza normal las clases de lengua y cultura materna de los inmigrantes; el acceso de los inmigrantes establecidos y sus familias a las becas y ayudas de estudios; acciones de sensibilización y aprecio de la cultura e historia propias de los países origen de los flujos; la formación de cuadros y animadores sociales procedentes de la inmigración; la inclusión en los programas educativos de información sobre los peligros de la xenofobia y el racismo y a favor de la convivencia multicultural y la tolerancia.

Las medidas para el fomento de la participación social fueron la información a los inmigrantes sobre nuestras normas fundamentales para la convivencia democrática; programas de información y orientación dirigidos a los inmigrantes sobre hábitos y prácticas sociales del país de acogida; la adecuación de procedimientos y formación de funcionarios para mejorar la comprensión y sensibilización hacia el colectivo inmigrante; las acciones de reconocimiento y respeto a las tradiciones y manifestaciones culturales del colectivo inmigrante; el apoyo a las asociaciones de inmigrantes; la articulación de cauces de participación, de naturaleza consultiva, en la que se integren los inmigrantes; la sensibilización a los medios de comunicación y propuesta de un "código ético" en el tratamiento de la información sobre los inmigrantes; las campañas de información y sensibilización social sobre prejuicios y estereotipos referidos al colectivo inmigrante.

La importancia del PISI deriva de la introducción en España de algunos elementos conceptuales comunitarios respecto a la integración de los inmigrantes, del establecimiento de objetivos para la acción pública en este terreno y de la sistematización de una serie de medidas concretas. El PISI fue en buena medida el punto de partida para que otras administraciones comenzaran a elaborar planes de integración de los inmigrantes. El PISI creó el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, que ha sido desde entonces el órgano de participación de los inmigrantes porque está definido como un órgano de carácter consultivo para todas las cuestiones que tienen que afectar a la inmigración. En el PISI se creó también el Observatorio Permanente de Inmigración.

En la estela del PISI se produjo la aprobación del Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985. Este Reglamento introdujo, entre otras novedades, los permisos de residencia y de trabajo permanentes y la no discrecionalidad de la administración en la renovación de los permisos, que son dos elementos importantes para la integración de los inmigrantes.

#### *Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración de 2001*

El 30 de marzo de 2001, el Consejo de Ministros aprobó el Programa Global de Regulación y Coordinación de Extranjería e Inmigración (Programa GRECO) para el período 2001-2004. El GRECO se autopresentaba como "la primera iniciativa preparada en nuestro país para afrontar el tratamiento de la extranjería y la inmigración desde todas sus vertientes". El Programa se estructuraba en cuatro líneas básicas:

- ✓ Diseño global y coordinado de la inmigración como fenómeno deseable para España, en el marco de la Unión Europea.
- ✓ Integración de los residentes extranjeros y de sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España.
- ✓ Regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española.
- ✓ Mantenimiento del sistema de protección para los refugiados y desplazados.

Cada una de estas líneas básicas se desarrollan en 23 acciones que se concretan en 72 medidas propuestas por los distintos Departamentos ministeriales y coordinadas por la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración del Ministerio del Interior. Las medidas relativas a la integración de los inmigrantes eran las siguientes:

- ✓ Dentro de la primera línea básica se incluían medidas para el estudio del fenómeno migratorio en España, su evolución y previsiones, por medio de estas medidas: Dotar al Observatorio Permanente de la Inmigración de los medios necesarios para que tenga capacidad de análisis, así como de alcanzar conclusiones y elevar propuestas y la Coordinación de las distintas Administraciones Públicas que puedan suministrar datos sobre inmigración, para que el conocimiento de todas ellas contribuya al adecuado tratamiento del fenómeno. Y medidas para el codesarrollo de los países de origen y tránsito de los inmigrantes, con estas medidas: Formación de inmigrantes que puedan ser agentes de desarrollo a su vuelta al país de origen; Ayuda a su reinserción en los países de origen; Orientación de su ahorro hacia inversiones productivas en los países de origen; Promoción del Fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en países de origen; y Asistencia técnica a los países de los que proceden los inmigrantes.
- ✓ El segundo bloque estaba orientado a favorecer la "Integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyen activamente al crecimiento de España" y para ello se aprobaron las medidas en siete campos distintos:
  1. Alcanzar el ejercicio pleno de los derechos de los que son titulares las personas inmigrantes, con las siguientes medidas: Prestación de la asistencia sanitaria, con especial atención a determinados grupos, como menores y mujeres, así como a la educación para la salud y a la prevención de enfermedades; Atención educativa específica para los alumnos inmigrantes, en aras a su integración educativa y en la sociedad española; Tramitación de la reagrupación para los familiares de los extranjeros que residen en territorio español, como uno de los mecanismos más importantes para conseguir la plena integración en nuestra sociedad; Ejercicio de la libertad religiosa dentro del respeto a la diversidad de cultos
  2. Mejora de los procedimientos para la adquisición de la nacionalidad, mediante la reducción de los plazos de tramitación, considerando que representa un claro exponente de la integración en nuestra sociedad.
  3. Incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo, en igualdad de condiciones que los españoles, partiendo de las siguientes medidas: Facilitar su incorporación al mercado de trabajo cuando tengan dificultades de inserción laboral, mediante el diseño de "itinerarios integrados de inserción"; Ordenación del movimiento migratorio dentro del territorio español para atender las ofertas de trabajo no cubiertas y para evitar la afluencia masiva de trabajadores a zonas en las que ya esté satisfecha la oferta de puestos de trabajo.
  4. Acogida y atención de extranjeros que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, con las siguientes medidas: Construcción de Centros de estancia temporal para Inmigrantes; Creación de plazas de acogida en colaboración con organizaciones no gubernamentales; Programas específicos para jóvenes extranjeros; Creación de unidades de atención específica a los inmigrantes en el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.
  5. Actuación concertada para la ejecución de medidas de integración con Administraciones públicas y organizaciones no gubernamentales, con las siguientes medidas: La constitución del Consejo Superior de Política de Inmigración; El funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes; Convenios con Comunidades autónomas y Ayuntamientos; Apoyo a organizaciones no gubernamentales.

6. Revisión de la estructura administrativa existente para atender a la tramitación de las autorizaciones y permisos que son solicitados por los inmigrantes, en base a estas medidas: Potenciación de las Oficinas de Extranjeros como órganos especializados en la tramitación de todos los expedientes administrativos; Diseño de una red informática y de comunicaciones única en todo el territorio español; Formación específica y permanente actualización del personal; Simplificación de los procedimientos administrativos y mejora de la coordinación en las distintas fases de su tramitación (visados, permisos, etc.).
  7. Lucha contra el racismo y la xenofobia, con estas medidas: Mejora de infraestructuras, medios humanos y materiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; Campañas informativas sobre la inmigración como fenómeno positivo: Fomento de valores en el sistema educativo que permitan luchar contra el racismo y la xenofobia
- ✓ Dentro de la regulación de los flujos migratorios para garantizar la convivencia en la sociedad española, el GRECO se propuso la "mejora de los mecanismos destinados a luchar contra la explotación de trabajadores extranjeros", con estas medidas: Control de las condiciones de trabajo, salarios y Seguridad Social de los trabajadores extranjeros, y especialmente en las áreas geográficas y en los sectores de actividad en los que sea mayor su presencia; Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el control de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores extranjeros en España, y la lucha contra el empleo ilegal de trabajadores extranjeros; Coordinación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Ministerio Fiscal y los órganos judiciales para luchar contra las actividades de tráfico ilegal de mano de obra extranjera. Se planteó también la mejora de los mecanismos existentes para la protección de los menores extranjeros no acompañados, con estas medidas: Colaboración con instituciones sanitarias para la determinación de la edad; Coordinación de las actuaciones a realizar por las Administraciones estatal y autonómica con estos menores
  - ✓ Dentro del objetivo del "Mantenimiento del sistema de la protección para los refugiados y desplazados" el GRECO perseguía proporcionar capacitación laboral para los refugiados, con estas medidas: Promoción profesional a través de la correspondiente formación ocupacional; e Inserción en el mercado de trabajo.

El Programa GRECO puso de relieve las necesidades de inmigrantes que tiene la economía española, relacionó la política de integración de los inmigrantes con las políticas de inmigración y ordenó una serie de medidas que distintos Centros Directivos de la Administración General del Estado llevaban a cabo hasta entonces de forma dispersa.

## **5.2. Las nuevas líneas de actuación política desde 2004**

El compromiso del actual Gobierno, y más concretamente, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, con las políticas de integración se ha venido concretando en importantes decisiones desde su misma toma de posesión. Iniciativas como la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración dentro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sacando las competencias de inmigración del área del Ministerio del Interior y traspasándolas al Departamento que gestiona las políticas sociales y que se ocupa de la integración social de colectivos desfavorecidos; la creación de un nuevo Centro Directivo, como es

la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, dedicado exclusivamente a esta tarea; la incorporación a la política de inmigración y a la gestión de la misma de la problemática de la integración de los inmigrantes, como se ha plasmado en la elaboración del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 y en el proceso de normalización llevado a cabo en 2005; la creación de un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes para 2005; la potenciación de distintos instrumentos de apoyo a las políticas de integración de los inmigrantes como subvenciones o programas europeos; o el impulso para la inclusión de la problemática de la integración de los inmigrantes en los planes de actuación de carácter general.

La futura creación de la Agencia Pública de Inmigración y Emigración vendrá a reformar los instrumentos institucionales para la gestión de las políticas de inmigración y de integración de los inmigrantes.

#### *El Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000: un instrumento al servicio de la integración*

##### a) El consenso como pilar esencial del Reglamento y de las políticas de integración

El nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado mediante el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, es uno de los pilares de la actual política de integración de las personas inmigradas. Aunque por su propia naturaleza una norma administrativa no puede incidir directamente en los procesos de integración de las personas inmigradas en nuestra sociedad, que dependen de muchos otros factores, sí que se le debe exigir que la regulación en él contenida favorezca tales procesos y que aporte instrumentos legales que faciliten la labor de todas las administraciones y autoridades públicas en favor de la integración. Ambas exigencias han estado bien presentes a la hora de elaborar el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.

Es preciso destacar el alto grado de participación y de consenso social y político que ha presidido la elaboración del Reglamento, articulado a través de un doble proceso de consulta a partidos políticos, organizaciones sociales y asociaciones de inmigrantes, y del acuerdo sobre todos los elementos clave del Reglamento alcanzado en el seno de la mesa de concertación social con las organizaciones sindicales (CCOO y UGT) y patronales (CEOE y CEPYME).

La búsqueda de este amplísimo consenso forma parte de las condiciones *sine qua non* del éxito de cualquier política de integración. Si la inmigración y la integración son procesos sociales que tienen un impacto en múltiples esferas y dimensiones, en la economía, el mercado laboral, el sistema de pensiones y la Seguridad Social, pero también en los colegios e institutos, en los ambulatorios y hospitales, en los centros de servicios sociales, en los barrios, en suma, en la convivencia diaria, entonces es erróneo cualquier intento de imponer unilateralmente un determinado modelo. Una sociedad no se integra por decreto.

En consecuencia, este compromiso con el consenso en torno a la política de inmigración tampoco puede agotarse en el momento de la aprobación del Reglamento sino que ha de prolongarse en el tiempo. De ahí que el Reglamento cree, en su disposición adicional decimoquinta, la *Comisión Laboral Tripartita de Inmigración* como cauce permanente de concertación de las medidas de política inmigratoria y de integración con las organizaciones sindicales y empresariales.

##### b) Mejora de los cauces de inmigración legal

Un segundo pilar del nuevo Reglamento se refiere a la mejora de los cauces legales de inmigración existentes, partiendo de dos premisas: que un buen proceso de integración comienza con una inmigración realizada cumpliendo con todos los requisitos legalmente establecidos; y que buena parte de la inmigración tiene carácter laboral y responde a la existencia de puestos de trabajo vacantes en España. Se imponía, por tanto conectar de una manera mucho más rápida y eficaz las ofertas insatisfechas de nuestro mercado laboral y la demanda de trabajo de ciudadanos extranjeros.

A este fin, el nuevo Reglamento introduce un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, flexibiliza el contingente anual de trabajadores extranjeros, potencia la figura del visado para búsqueda de empleo y establece una base de datos compartida entre los distintos Ministerios implicados en el otorgamiento de los visados y las autorizaciones de residencia y trabajo (Asuntos Exteriores y Cooperación; Interior; Trabajo y Asuntos Sociales). Estas medidas han permitido reducir notablemente los tiempos de tramitación de las autorizaciones de residencia y trabajo. Todas estas medidas tienen un impacto positivo inmediato en la integración de los nuevos ciudadanos.

c) Agilización de los trámites de renovación y de reagrupación familiar

De similar trascendencia para la integración es la reducción de la carga y las disfunciones burocráticas que venían soportando los ciudadanos inmigrantes, en contraste con la evolución general de nuestro Derecho administrativo. Ciertamente, existe una serie de controles necesarios antes de otorgar una autorización inicial de residencia y trabajo, antes de renovar esa autorización o antes de otorgar una autorización de residencia por reagrupación familiar. Pero no es justificable que, en el ejercicio de esos controles preceptivos, la Administración exija un mayor número de trámites, imponga una demora mayor o funcione con menos garantías de las que consideraríamos razonable en el caso de un ciudadano español.

Por ello, además de las medidas de refuerzo administrativo adoptadas, el Reglamento acorta con carácter general los plazos de tramitación, y simultáneamente amplía a dos meses el período antes de la caducidad de las autorizaciones en el cual los ciudadanos inmigrantes pueden solicitar su renovación, lo que permite evitar períodos transitorios de incertidumbre o irregularidad entre las autorizaciones iniciales y las renovadas. También regula la certificación de silencio positivo, que permite al administrado acreditar la renovación en caso de que la Administración no haya contestado en plazo a su solicitud. Y por último aumenta la seguridad jurídica al establecer claramente los requisitos en cuanto a trabajo y cotización de la Seguridad Social que se requieren para renovar la autorización de residencia y trabajo.

En cuanto a la reagrupación familiar, que constituye uno de los derechos básicos para la integración, también se ha agilizado notablemente el procedimiento, al permitir solicitar de manera simultánea la reagrupación familiar y la renovación de la autorización de residencia y trabajo inicial y al establecer un plazo máximo de 15 días para que el Ayuntamiento en el que el ciudadano reagrupante esté empadronado certifique que dispone de vivienda adecuada para la reagrupación a realizar.

d) Lucha contra la contratación irregular en la economía sumergida

Otro componente esencial de las políticas públicas de integración, entendidas de manera integral, es la lucha contra la contratación irregular y la explotación de trabajadores inmigrantes en la economía sumergida. Esta perniciosa práctica

mantiene a los trabajadores en situaciones de precariedad, les imposibilita reclamar sus legítimos derechos como trabajadores y les empuja a situaciones de marginalidad, al tiempo que les excluye de poder contribuir equitativamente al sostenimiento del sistema de prestaciones sociales.

Hasta el momento, el principal obstáculo para la persecución de este fenómeno era el propio temor del trabajador inmigrante a ser descubierto, en cuanto podía conllevar su expulsión por trabajar de manera irregular. Por ello, el Reglamento crea la figura de la autorización de residencia por colaboración con autoridad administrativa, pensada especialmente para proteger a aquellos trabajadores inmigrantes que colaboren con la Inspección de Trabajo. Esta novedad abre también las vías al establecimiento de protocolos de colaboración entre los sindicatos y la propia Inspección de Trabajo para luchar contra la contratación irregular de trabajadores inmigrantes.

El segundo instrumento creado por el Reglamento para este mismo fin es el llamado arraigo laboral, conforme al cual un trabajador que lleva al menos dos años en España, de los cuales ha tenido relaciones laborales probadas mediante sentencia, resolución o acta de la Inspección de Trabajo durante al menos un año, puede también acceder a una autorización de residencia. De nuevo, se trata de una figura que busca proteger al trabajador que denuncia una situación irregular o de explotación, y en esa misma medida desincentiva la contratación irregular de trabajadores inmigrantes.

e) Vínculo entre el arraigo social efectivo y la autorización de residencia

Aunque nuestro sistema de inmigración está basado en potenciar los cauces ordenados de inmigración y en luchar contra la inmigración realizada de manera irregular, tanto mediante expulsiones como de la lucha contra las mafias y el crimen organizado de trata de personas, es inevitable que se produzcan algunos casos de personas inmigradas que permanecen entre nosotros en situación administrativa irregular por un tiempo prolongado y no han podido ser expulsados. En la medida en que van adquiriendo un arraigo efectivo en España y son usuarios de los servicios sociales básicos, se hace cada vez más insostenible social y humanamente que permanezcan en dicha situación irregular. Por ello, el Reglamento, a través de la figura del llamado arraigo social, prevé que un ciudadano inmigrante que lleve tres años en España pueda acceder a una autorización de residencia y trabajo, siempre y cuando pueda presentar un contrato de trabajo; carezca de antecedentes penales; y acredite su arraigo mediante sus vínculos con familiares directos o mediante un informe social elaborado por el Ayuntamiento en el que esté empadronado.

f) Refuerzo del papel de los Ayuntamientos

Al igual que sucedía en la reagrupación familiar, también aquí se ha querido reforzar el papel de los Ayuntamientos en los procesos de integración, hasta ahora insuficientemente valorado y apoyado, puesto que es en el ámbito local donde se gestiona la convivencia, donde actúan los servicios comunitarios y donde más se hace sentir el impacto de la inmigración. Por ello, parecía oportuno, además de reforzar los medios materiales con los que cuentan los Ayuntamientos a través del Fondo de Apoyo a la Integración, del cual el 50% está reservado para las entidades locales, dotarles de instrumentos jurídicos con los que puedan incidir en la situación administrativa de las personas inmigradas con las que trabajan. Esta es la finalidad del informe sobre el arraigo social o del informe sobre vivienda a efectos de reagrupación familiar.

g) Lucha contra la violencia de género

Por otra parte, la lucha general contra la violencia de género que el Gobierno viene desarrollando en todos los ámbitos tiene también algunas concreciones prácticas en el ámbito de la inmigración. Ante todo, era necesario proteger jurídicamente a las mujeres inmigrantes que denunciaran a sus agresores, y ello tanto en el ámbito del régimen de reagrupación familiar, como en el de las personas en situación irregular. En la reagrupación familiar el problema consistía en la dependencia, a efectos de la autorización de residencia, de la persona reagrupada respecto de la reagrupante. Para solventarlo, el Reglamento prevé que las víctimas de violencia de género, una vez obtenida una orden judicial de protección, accedan a una autorización de carácter independiente.

En el caso de las personas en situación irregular, el problema consistía en el temor a ser expulsadas en caso de acudir a comisaría a denunciar la agresión. Por ello, el Reglamento introduce expresamente la violencia doméstica como supuesto que, una vez declarado mediante sentencia, da lugar a una autorización de residencia por razones humanitarias, y permite solicitar dicha autorización desde el mismo momento en que se obtiene la orden judicial de protección.

h) Menores no acompañados

También en el tratamiento de los menores no acompañados era necesario introducir algunas mejoras jurídicas que facilitaran el trabajo en pro del interés superior del menor, principio básico que rige en esta materia. Así, el Reglamento introduce la garantía de que la repatriación del menor sólo se acordará si se dan las condiciones para la efectiva reagrupación familiar del menor o para su adecuada tutela por parte de los servicios de protección de menores del país de origen.

Aclara también una norma elemental que se desprende de la propia Ley Orgánica 4/2000, pero que en la práctica había suscitado alguna confusión, como es que la residencia de un menor tutelado por una Administración pública se considera regular a todos los efectos, con independencia de la oportuna tramitación de la autorización de residencia. Para solventar los problemas detectados en la práctica, el Reglamento aclara en este mismo sentido que el hecho de que el menor tutelado no cuente con una autorización de residencia no es obstáculo para que pueda acceder a aquellas actividades o programas de educación o formación que, a criterio de la entidad de protección de menores competente, redunden en su beneficio. Y, a la inversa, establece que el hecho de contar con autorización de residencia no supone obstáculo para la repatriación, cuando se pueda hacer con las garantías antes señaladas.

Por último, restaba el problema de la transición a la mayoría de edad, es decir, del régimen jurídico aplicable a aquellos menores tutelados que alcanzan la mayoría de edad sin haber obtenido la autorización de residencia. Para estos supuestos, el Reglamento faculta a las entidades de protección de menores a recomendar la concesión de una autorización de residencia a aquellos de sus tutelados que hayan alcanzado la mayoría de edad, siempre y cuando hayan participado adecuadamente en las acciones formativas programadas por dichas entidades.

i) Otros supuestos excepcionales

Finalmente, el Reglamento prevé una serie de supuestos adicionales en los que las personas inmigradas puede acceder a una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, como son las víctimas de delitos contra los derechos de los trabajadores o de delitos en los que haya concurrido la circunstancia

agravante de comisión por motivos racistas, antisemitas o de otra clase de discriminación, las personas gravemente enfermas cuya salud o vida correrían peligro en caso de ausencia o interrupción del tratamiento médico o las personas que acrediten que el traslado al país de que son originarios sería peligroso para su seguridad o la de su familia. Se trata de casos en los que por razones humanitarias y de legislación internacional no cabe la expulsión, por lo que parece adecuado prever vías de acceso a una autorización de residencia que establezca su situación administrativa.

En síntesis, cabría concluir que el Reglamento de extranjería, concebido como un instrumento dentro del conjunto de las políticas públicas de integración, favorece la integración de las personas inmigradas por la vía de facilitar la inmigración por cauces legales, combatir la contratación irregular, reforzar el protagonismo de los ayuntamientos en los procesos de integración y mejorar el tratamiento jurídico de algunas situaciones particularmente cualificadas o sensibles, como las de las personas con la vida ya arraigada en España, las víctimas de violencia de género o de delitos de carácter xenófobo o los menores no acompañados, entre otras.

#### *El proceso extraordinario de normalización (febrero-mayo 2005)*

Como complemento de la nueva regulación de los cauces de inmigración y de las mejoras en la gestión administrativa introducidos por el Reglamento, era necesario acometer la situación generada por la presencia de un número muy importante de personas inmigrantes trabajando en España de manera irregular, esto es, sin que los empleadores o empresarios hubieran solicitado u obtenido la preceptiva autorización de residencia y trabajo para ellos. Las consecuencias negativas de este fenómeno son bien conocidas: la contratación irregular de trabajadores supone un fraude a la Hacienda pública y al sistema de Seguridad Social, al tiempo que una competencia desleal frente a los demás empleadores y empresarios que contratan de manera adecuada.

Si a este cuadro se suma la situación de indefensión en la que se sitúan los trabajadores que se hallan en esta situación, sin capacidad para reivindicar y hacer valer sus derechos como tales, y el constante incremento del número de contrataciones irregulares, fruto sobre todo de la insuficiencia de los cauces de migración existentes para satisfacer la demanda de nuestro mercado de trabajo, parece claro que no cabía ignorar por más tiempo la realidad. Se imponía adoptar con carácter urgente medidas excepcionales que solventaran esta situación socialmente tan perjudicial. Por ello, la disposición transitoria tercera del Reglamento aprobó la puesta en marcha de un proceso extraordinario dirigido a la *normalización* de las relaciones laborales existentes entre empresas y trabajadores inmigrantes y carentes de la preceptiva autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena. Para poder acogerse a este proceso de normalización, era necesario que los trabajadores inmigrantes llevaran residiendo de hecho en España durante al menos seis meses antes de la entrada en vigor del nuevo Reglamento, que contasen con un contrato de trabajo con una duración mínima de seis meses (con modulaciones de este requisito en el sector agrario y el sector de hostelería) a contar desde la concesión de la autorización; y que careciesen de antecedentes delictivos tanto en España, como en sus países de origen. Además, la autorización de residencia y trabajo se ha concedido de manera condicionada a la posterior afiliación y alta del trabajador en el sistema de Seguridad Social, de manera tal que sin ese alta la autorización quedaba sin efecto.

No se ha tratado, por tanto, de un proceso de *regularización* comparable a los desarrollados con anterioridad. Se trataba de hacer aflorar y normalizar situaciones de

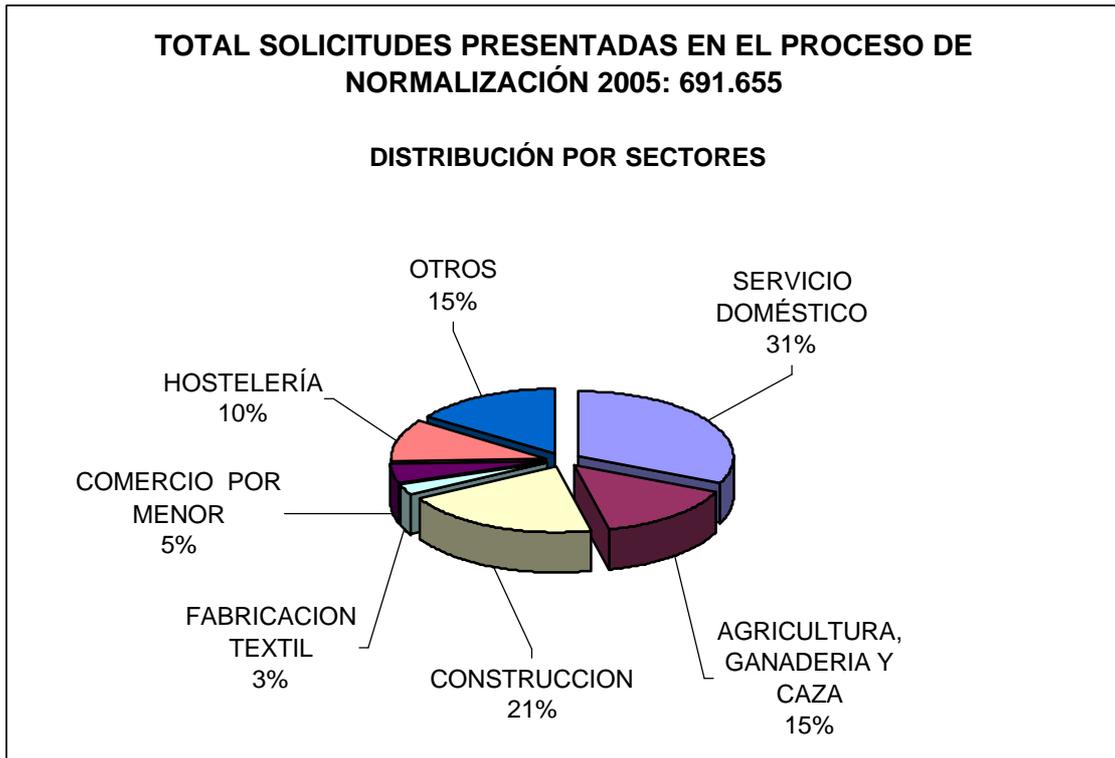
empleo consolidadas que, en caso contrario, continuarían siendo irregulares. Esta vinculación con el mercado de trabajo explica que la iniciativa para acogerse al proceso de esta normalización haya tenido que partir del propio empresario o empleador (con la sola excepción del trabajo doméstico discontinuo, donde el titular de la obligación de cotizar a la Seguridad Social es el propio trabajador) y que sólo culmine con éxito si se produce la efectiva incorporación del trabajador extranjero al sistema de la Seguridad Social.

En síntesis, pues, los objetivos básicos que se perseguían con el proceso extraordinario de normalización eran los siguientes:

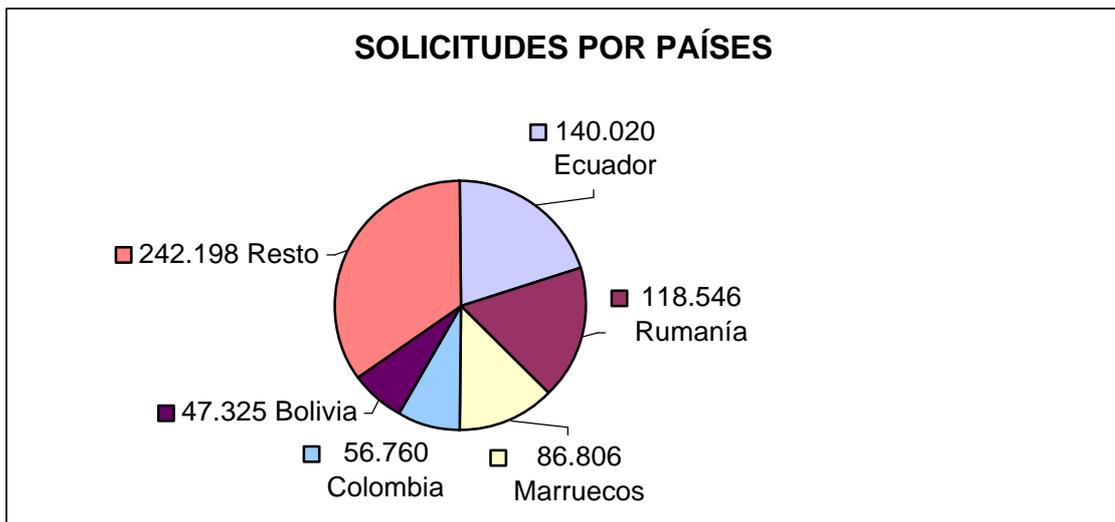
- ✓ eliminar las bolsas de empleo irregular consolidadas;
- ✓ atender a las necesidades de mano de obra que no encuentran respuesta en el mercado de trabajo nacional y que no habían sido adecuadamente atendidas mediante una eficaz gestión de los flujos de inmigración regular; y
- ✓ hacer posible que estos trabajadores se integren en la sociedad y en el mercado de trabajo en situación de igualdad de derechos y obligaciones con los residentes legales, combatiendo posibles prácticas de discriminación y explotación y facilitando, de este modo, su contribución a la financiación de las políticas públicas mediante el cumplimiento de las obligaciones fiscales y sociales derivadas de la prestación de servicios laborales.

El plazo habilitado para la presentación de solicitudes en este proceso se extendió desde el 7 de febrero hasta el 7 de mayo de 2005. Se recibieron un total de 691.655. solicitudes, de las cuales el 59 por ciento correspondían a varones y el 41 por ciento a mujeres. Por grupos de edad, el 22 por ciento tenían menos de 26 años, el 68 por ciento entre 26 y 45 años y el 10 por ciento 46 y más años.

En coherencia con la finalidad básica de eliminación de bolsas de economía irregular, las solicitudes se han concentrado en los sectores de actividad económica donde ésta práctica estaba más extendida: servicio doméstico (31 por ciento), construcción (21 por ciento) y agricultura (15 por ciento) y hostelería (10 por ciento).



Las cinco nacionalidades que más solicitudes de normalización presentaron en este proceso fueron los ecuatorianos (con 140.020 solicitudes, que suponen el 20 por ciento del total), los rumanos (17 por ciento), los marroquíes (13 por ciento), los colombianos (8 por ciento) y los bolivianos (7 por ciento).

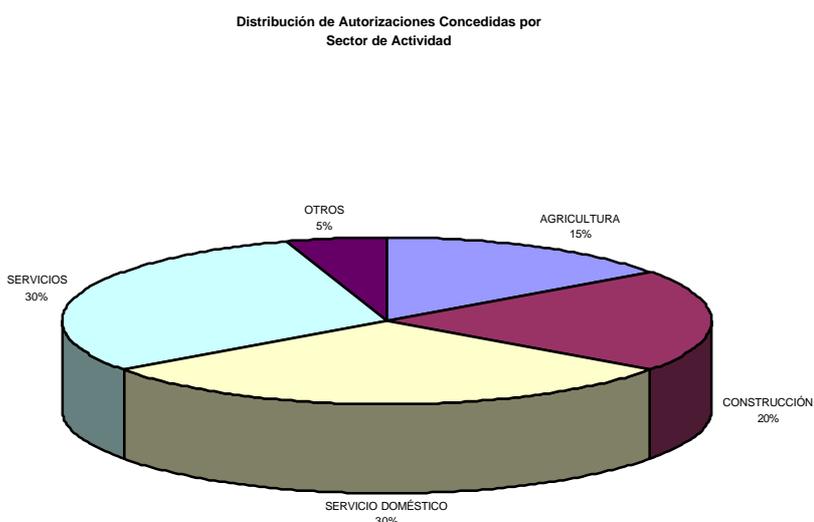


A fecha de 15 de mayo de 2006, la situación de gestión del proceso era la siguiente:

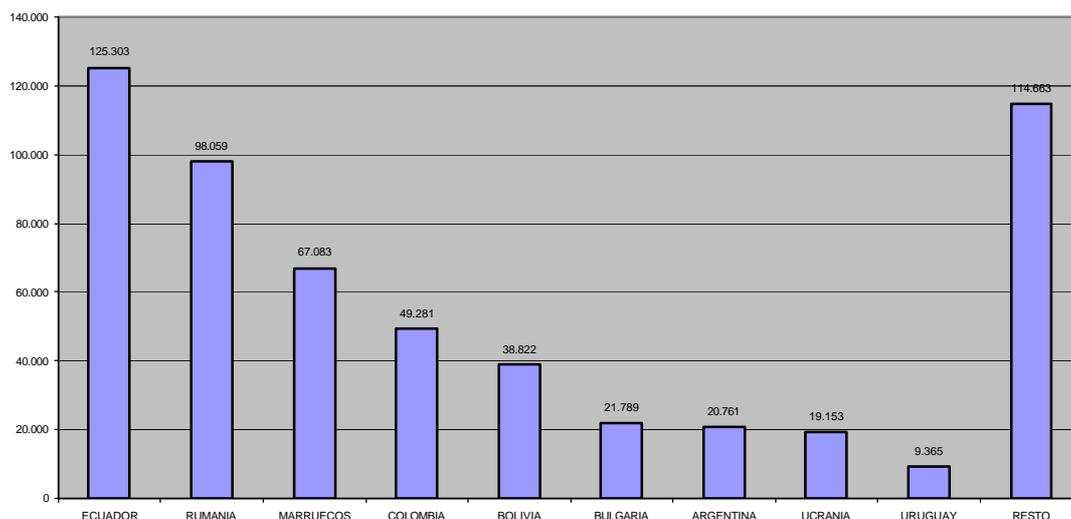
		% Sobre Solicitudes	% Sobre Favorables
Total solicitudes	691.655		
Resoluciones favorables	577.159	83,45	
Resoluciones no favorables	114.496	16,55	
Altas en Seguridad Social	565.121	81,71	97,91
En trámite	433	0,06	

Resuelto el 99 por ciento de las solicitudes, 577.159 expedientes han obtenido una resolución favorable. De éstos, un 97 por ciento (565.121) han concluido con la afiliación y/o el alta del trabajador en la Seguridad Social (a fecha 15 de mayo de 2006) y la consiguiente entrada en vigor de la autorización inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena.

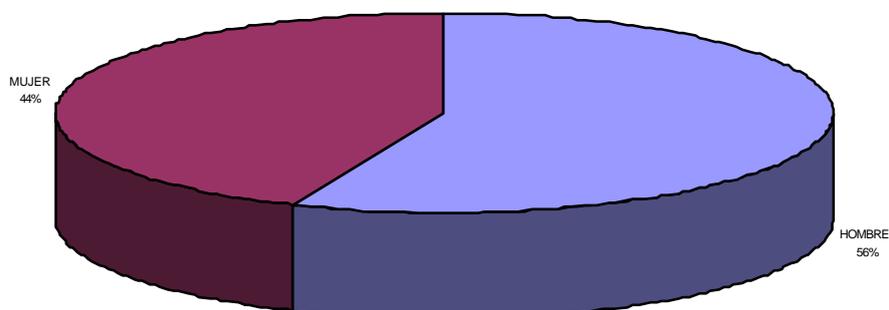
En definitiva, el proceso ha constituido una experiencia muy satisfactoria de afloramiento de la economía sumergida irregular. En estos términos ha hecho posible reconducir a una situación de legalidad lo que, en los últimos años, era una tasa creciente de economía sumergida. En consecuencia, un importantísimo número de trabajadores van a ver reconocidos sus derechos laborales y van a poder contribuir, en términos de igualdad, al sostenimiento del Estado del Bienestar. Sin embargo, el proceso no puede ser valorado sólo en términos sociales o económicos. Debe, además, considerarse el impacto del proceso en términos de refuerzo de los principios éticos de la sociedad democrática, que rechaza convivir con espacios de ilegalidad propicios a la generación de prácticas de discriminación y explotación de las personas. En este sentido el proceso refuerza la legitimidad del Estado democrático para combatir con mayor rigor y eficacia las situaciones de ilegalidad.



Altas en la Seguridad Social por Países  
Total Altas a 21/04/2006: 564.279



Altas en la Seguridad Social por Sexo  
Total Altas a 21/04/2006: 564.279



#### *El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y al Refuerzo Educativo*

En los Presupuestos Generales del Estado del año 2005 se creó, por primera vez, un Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes, así como al Refuerzo Educativo de los mismos, con la finalidad de promover y potenciar las políticas públicas en estos ámbitos y, con ello, reforzar la cohesión social. Este Fondo ha tenido una dotación de 120 millones de Euros para el año 2005, y para 2006 se ha incrementado en un 52% llegando a 182,4 millones de euros, destinándose el 50% al Refuerzo Educativo y un 40% a Ayuntamientos.

El Fondo ha posibilitado la definición y el establecimiento de un marco de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas cuya gestión se ha basado en los siguientes principios operativos:

- ✓ La *subsidiaridad*, respetando el ámbito competencial en relación con la integración de inmigrantes.
- ✓ La *complementariedad* en relación con las actuaciones que las Comunidades Autónomas vienen realizando, permitiendo incrementar los recursos en determinadas áreas deficitarias.
- ✓ La *cooperación interinstitucional* entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

La asignación de recursos a cada una de las Comunidades y Ciudades Autónomas se realiza en base a principios de equidad y transparencia, atendiendo a diversos criterios objetivos. En el caso de la partida destinada a *Acogida e Integración*, se partió de una *asignación básica* para cada Comunidad Autónoma, en aplicación de un criterio de solidaridad interterritorial y con el fin de que las Comunidades con menos presencia de inmigrantes contaran, en todo caso, con una aportación estable. Se considera también un criterio vinculado a las *situaciones especiales* de determinadas Comunidades Autónomas que, por su situación geográfica o por la proporción de población inmigrante respecto a la población total soportan una mayor presión migratoria.

Además de los criterios básicos enumerados anteriormente, se tienen también en cuenta criterios tales como:

- El número de extranjeros extracomunitarios empadronados.
- El número de trabajadores extracomunitarios afiliados a la Seguridad Social.
- El número de trabajadores extracomunitarios afiliados al régimen especial agrario de la Seguridad Social.

Dichos criterios se ponderan de acuerdo a los siguientes porcentajes:

- Asignación básica: 10%
- Situaciones especiales: 20%
- Inmigrantes empadronados: 35%
- Trabajadores afiliados al REA: 10%
- Afiliados al Régimen General de Seguridad Social: 25%

Para la distribución de la partida destinada al *Refuerzo Educativo* se tienen en cuenta, como criterios, el número total de menores extracomunitarios escolarizados en enseñanza no universitaria, así como el número de dichos menores procedentes de países no hispanohablantes, valorándose ambos criterios con un 60% y un 40% respectivamente.

El Marco de Cooperación para la Gestión del Fondo, así como la asignación de los recursos de dicho Fondo a las Comunidades Autónomas es analizado e informado en el Consejo Superior de Política de Inmigración. Posteriormente, el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo, aprueba la distribución del Fondo de apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los mismos.

La cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y, más concretamente de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes y las Comunidades Autónomas se ha articulado a través de Planes de Acción concertados con cada una de ellas y recogidos en el correspondiente Convenio de colaboración.

Las actuaciones recogidas en los Planes de Acción de cada Comunidad Autónoma, se enmarcan en los 10 Ejes previstos, 7 de carácter sectorial (acogida, educación,

empleo, servicios sociales, vivienda, salud y participación) y 3 de carácter transversal (igualdad de trato, perspectiva de género y sensibilización), y dentro de las Medidas sugeridas para cada uno de ellos, adaptando cada Comunidad Autónoma sus actuaciones prioritarias a sus peculiaridades en cuanto al territorio, las características de la población inmigrada y sus necesidades. En el año 2006, se han incorporado dos nuevos ejes referidos a Infancia y Juventud y Codesarrollo.

La corresponsabilidad de las distintas Administraciones en las actuaciones desarrolladas por las Comunidades Autónomas o los Ayuntamientos y la cofinanciación constituyen elementos importantes del modelo de cooperación. Progresivamente ha de ir consolidándose tanto el modelo de cooperación aplicado, como las líneas de intervención a desarrollar, de manera que permita visualizar en su conjunto las políticas y recursos de integración existentes en todo el territorio español.

Asimismo, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes complementará y apoyará el marco de cooperación con las Comunidades Autónomas mediante acciones de información, seguimiento, evaluación e intercambio de experiencias y buenas prácticas.

Desde el punto de vista programático, el Marco de cooperación parte de unas premisas básicas orientadoras de las políticas en materia de integración a las que el Fondo pretende dar cobertura: la consideración de la integración como un *proceso bidireccional* presidido por la *igualdad de trato y no discriminación* dentro del marco constitucional de derechos y obligaciones; el enfoque *integral* de las políticas de integración con intervenciones de carácter *transversal* en distintos ámbitos; la *participación* y la *concertación social e institucional*; la aproximación basada en el concepto de *ciudadanía* y entendida como plena participación cívica, económica, social y cultural de las personas inmigrantes; la *normalización* en el acceso de la población inmigrante a los servicios públicos de carácter general, manteniendo los servicios especializados como mecanismo transitorio para facilitar el acceso a los servicios de carácter general o en el caso de circunstancias específicas de vulnerabilidad; la *proximidad* en las actuaciones en el entorno más inmediato de las personas inmigrantes, de lo que se deriva la importancia otorgada a los Ayuntamientos como destinatarios de casi el 50% de los recursos del Fondo.

Las líneas de intervención a través del Fondo de Apoyo se han articulado en torno a los 5 epígrafes siguientes:

- Refuerzo de los servicios públicos.
- Complementación de las áreas de actuación en las que se detecta mayor necesidad de intervención.
- Formación de profesionales en interculturalidad.
- Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.
- Refuerzo del tercer sector y de su capacidad operativa.

El seguimiento realizado a través de las visitas de seguimiento a la totalidad de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en 2005 ha permitido identificar hacia qué medidas prioritarias se están orientando las actuaciones tanto en el ámbito regional como en el de los Ayuntamientos, conocer los mecanismos de cooperación, horizontal (hacia otras Consejerías) y vertical (hacia Diputaciones y Ayuntamientos) que se están aplicando; analizar la distribución económica por ejes y medidas concretas; prever indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, de proceso, de resultados y de impacto que permitan evaluar la eficiencia y, en definitiva,

definir progresivamente modelos de integración de las personas inmigrantes en los distintos ámbitos sectoriales.

Por último, progresivamente se irán incorporando indicadores y mecanismos de evaluación que permitan analizar el proceso, los resultados y el impacto y, con ello, perfeccionar progresivamente el modelo de cooperación establecido.

#### *Promoción de políticas de integración con diversos instrumentos*

##### *Actuaciones a través de subvenciones de régimen general*

En la política de integración y en este Plan Estratégico no pueden estar ausentes todo el conjunto de acciones desarrolladas por ONG, que inciden en las condiciones de vida de los inmigrantes y en sus posibilidades de inserción e incorporación plena a la sociedad española mediante diversos instrumentos, entre los que destacan los Convenios con Entidades de reconocido prestigio y tradición en la gestión de programas a favor de inmigrantes, solicitantes de asilo, y otras personas a las que se ha reconocido protección internacional, y las Subvenciones otorgadas tanto a ONG españolas de apoyo a los inmigrantes, como a las Organizaciones étnicas que representan directamente sus intereses.

Las Subvenciones constituyen uno de los instrumentos más eficaces para el desarrollo de medidas de acogida e integración de inmigrantes. La reagrupación familiar, la incorporación progresiva al trabajo normalizado, y la diversidad interna del colectivo inmigrante han propiciado la necesidad de reforzar, mediante un notable incremento de las Subvenciones públicas, la estructura, el mantenimiento y las actividades de las citadas Organizaciones, de propiciar la participación de los inmigrantes y sus familias en el movimiento asociativo y ciudadano y de ampliar y mejorar los programas de promoción laboral, educativa, social, cívica y cultural, en un marco de igualdad de derechos y lucha contra la discriminación.

En este sentido, mediante la Orden TAS/1870/2005, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca la concesión de Subvenciones del área de integración de los inmigrantes, se incrementa notablemente el abanico de programas y actuaciones a favor de los inmigrantes y las organizaciones o entidades sin ánimo de lucro que les prestan apoyo. Mediante esta norma se pretenden conseguir varios objetivos.

- ✓ En primer lugar, se consolidan y amplían los programas para promover la mejora organizativa, estructural y de equipamiento de las entidades así como la mejora de la calidad de sus procesos y actividades con la finalidad de mejorar su eficacia y eficiencia en el apoyo a los inmigrantes y sus familias.
- ✓ En segundo término, se amplían notablemente el espectro de programas destinados a fomentar la integración de los inmigrantes en el ámbito de la información y asesoramiento, el aprendizaje de la lengua y cultura españolas y el mantenimiento de las de origen, el refuerzo educativo y actividades extraescolares tendentes a prevenir el fracaso escolar y la exclusión social; la mediación intercultural; la conciliación de la vida familiar y laboral y la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la creación de redes de apoyo social a personas víctimas de trata o explotación sexual, y violencia xenófoba y de género, entre otros.
- ✓ En tercer lugar, se establecen nuevos programas subvencionados que tienen por objeto la sensibilización social para la prevención de la discriminación y la aparición de actitudes racistas y xenófobas que, a la vez, fomenten la convivencia intercultural.

- ✓ Por último, en respuesta a la situación creada por la creciente inmigración irregular por las fronteras de Ceuta, Melilla y Canarias, y para garantizar una adecuada protección humanitaria a los inmigrantes vulnerables, se prevén por primera vez como programas subvencionables aquellos destinados a la acogida básica a colectivos en situaciones especiales y de urgente necesidad, con objeto de facilitar atención básica y alojamiento humanitario a este colectivo.

Esta importante ampliación de programas y actuaciones han tenido reflejo en el notable incremento de las partidas presupuestarias destinados a estos fines que han pasado de 2.517.000 Euros en 2004 a 7.486.566 para el ejercicio de 2.005.

Actuaciones ligadas a programas europeos

Especial consideración merecen los programas dirigidos a la integración laboral cofinanciados por el Fondo Social Europeo que se enmarcan en los Programas Operativos Plurirregionales Comunitarios de Lucha contra la Discriminación y cuyos objetivos son:

- ✓ Por un lado, facilitar la inserción laboral y la integración en el mercado de trabajo a inmigrantes que se encuentren en situación o riesgo de exclusión social a través del desarrollo de itinerarios integrados de inserción laboral individualizados. Se prevén subvencionar especialmente programas de preformación, formación profesional ocupacional, apoyo al autoempleo y programas dirigidos a personas con alto grado de vulnerabilidad social y en particular a mujeres inmigrantes con cargas familiares y escasa cualificación, así como a los inmigrantes que desempeñen su actividad laboral en condiciones precarias.
- ✓ Por otro lado, se prevén programas dedicados a sensibilizar al mundo empresarial y a la sociedad en general con el fin de prevenir la discriminación en el acceso y permanencia en el mercado de trabajo a través de campañas específicas, estudios o seminarios.
- ✓ Por último, se contemplan los programas de formación de profesionales en el campo específico de la inmigración entre los que destacan aquellos relacionados con el medio ambiente, la igualdad entre hombres y mujeres y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, vinculados al empleo.

La financiación de estos programas se ha incrementado pasando de 3.534.081 € del año 2004 a 3.799.000 € en el ejercicio de 2.005.

El Plan Estratégico debe ser la plataforma para dar continuidad a las acciones y resultados del actual Programa Operativo Plurirregional, el mantenimiento de la financiación destinada a la lucha contra la discriminación tanto para la formación y el empleo, como para infraestructuras, en el marco del próximo periodo de desarrollo de los Fondos Estructurales (2007-2013) en el que se incluyan acciones dirigidas al colectivo inmigrante y en cuya gestión cobran un protagonismo relevante las ONG de ámbito estatal. Pero a su vez, el Programa debe ser un instrumento que posibilite optimizar los logros hasta ahora conseguidos e incorporar nuevas soluciones a los retos a los que se enfrentará el Estado español en la lucha contra la discriminación y la exclusión en el próximo decenio.

Mención especial merecen los programas destinados a cofinanciar proyectos en el seno de la Iniciativa Comunitaria EQUAL del Fondo Social Europeo. Esta iniciativa está destinada a apoyar a los Estados miembros y a las Entidades Sociales en general para los programas dirigidos a los colectivos más desfavorecidos o en riesgo de exclusión social. El programa español de EQUAL contempla tanto a los inmigrantes como a los

solicitantes de asilo y los refugiados en los ejes de empleo, por un lado, y en el eje específico de las acciones para la inserción de los solicitantes de asilo, por otro.

En relación con los inmigrantes, en el desarrollo práctico de esta iniciativa se pueden subrayar tanto las actuaciones tendentes a prevenir y erradicar el racismo y la xenofobia en el entorno laboral como a promover y facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para integrarse o reintegrarse en un mercado de trabajo que debe estar abierto a todos.

A través de diferentes actuaciones de la Iniciativa Comunitaria EQUAL se han ensayado formulas para conseguir la integración sociolaboral de personas pertenecientes a minorías étnicas, favoreciendo la creación de espacios interculturales de convivencia. En el terreno laboral es imprescindible seguir ensayando distintas acciones de sensibilización dirigidas a todos los actores del mercado de trabajo para garantizar la igualdad de trato a los inmigrantes demandantes de empleo, considerando las especiales dificultades de este colectivo.

En el ámbito de los solicitantes de asilo y la iniciativa EQUAL, el proyecto ENEAS contempla acciones destinadas a este colectivo con el objeto de mejorar su capacidad de inserción laboral en condiciones de igualdad, a través principalmente de acciones formativas y ayudas para la organización de cursos de formación general y profesional. También se incluyen acciones de sensibilización a la población general y otras medidas de acompañamiento para la consecución de estos fines.

En esta iniciativa comunitaria tiene especial importancia el enfoque transnacional que conlleva, y que se concreta en la constitución de Agrupaciones de Desarrollo entre los diferentes socios de los diferentes Estados miembros, lo que permite la cogestión de los proyectos, el intercambio de experiencias novedosas y buenas prácticas con finalidad última de incorporarlas de forma estable a las políticas públicas de los Estados.

Otras Iniciativas Comunitarias como INTEGRA y HORIZON han jugado también un papel positivo en la activación de dispositivos y medidas de apoyo a colectivos en situación desfavorecida y, entre ellos, a los inmigrantes y en la difusión de buenas prácticas y de conocimientos en esta área.

#### *Actuaciones con cargo a la asignación tributaria del IRPF*

Dentro del marco general de subvenciones de la Administración General del Estado conviene destacar las otorgadas para la realización de programas de cooperación y voluntariado sociales con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Los programas de interés general y la delimitación de las prioridades que se han de tener en cuenta para la concesión de subvenciones se deben enmarcar dentro de las actuaciones impulsadas por el Gobierno dirigidas a los grupos sociales afectados por carencias sociales, económicas o culturales, entre los que se encuentra el colectivo inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados u otras personas con protección internacional, y especialmente en las contenidas en el presente Plan Estratégico.

Los programas que se subvencionan en base a las citadas prioridades tenderán a complementar las actividades encaminadas a la atención de las necesidades sociales de los inmigrantes que se han mencionado en este Plan previstas en los programas de las diversas Administraciones públicas competentes.

Hasta el momento, los programas que se han considerado prioritarios en este ámbito han sido los dedicados a la acogida y a los de retorno y reasentamiento de inmigrantes.

- ✓ El programa de acogida tiene como objeto el establecimiento de plazas para la acogida de personas inmigrantes en situación de necesidad o riesgo de exclusión social, con la finalidad otorgar prestaciones básicas en materia de alojamiento, manutención y apoyo social al proceso de integración, incluyendo acciones de información, orientación y asesoramiento. También destacan dentro de este ámbito los programas de apoyo a la movilidad geográfica dentro del territorio nacional que favorezcan la inserción laboral y social y aquellos que incluyen acciones que facilitan la reagrupación familiar. En estos programas se presta especial consideración a la situación de los menores no acompañados, a las mujeres inmigrantes víctimas de violencia, maltrato o explotación sexual y a los grupos monoparentales con cargas familiares.
- ✓ En los programas de retorno voluntario y el reasentamiento se considera prioritarias las actuaciones de información y orientación para la realización del retorno en condiciones adecuadas para los beneficiarios, apoyo a los gastos de transporte y primera instalación y formación y ayuda para la reinstalación en el país de origen.

Durante 2005 se han concedido subvenciones al amparo de este programa por importe de 9.508.137 €, 8.602.887 € para acogida y 486.750 € para retorno y reasentamiento.

#### *Subvenciones a municipios con programas innovadores*

La Orden TAS/3441/2005, de 2 noviembre, por la que establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2005, la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de los inmigrantes, tras reconocer el importante papel que las administraciones locales han venido asumiendo en materia de acogida, atención e integración del colectivo de inmigrantes, intentando dar respuesta a las demandas presentada por un colectivo que acude a los servicios municipales como primera vía de acceso a los servicios públicos, establece una línea de cooperación con los Ayuntamientos (con más de 5.000 inmigrantes empadronados que supongan el 5,5 por ciento o más del total del Padrón municipal) a través de una convocatoria de subvenciones dirigida a financiar programas innovadores que faciliten la inclusión social de los inmigrantes, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local.

La Orden entiende por programas innovadores aquellos que desarrollen e implanten nuevos procesos y modelos de intervención social con inmigrantes dentro de alguna de las siguientes líneas de actuación:

- a) Desarrollo intercultural a través de la promoción del conocimiento de las distintas culturas que conviven en el municipio.
- b) Acomodación de los procesos de gestión de los espacios públicos a las nuevas demandas de su uso.
- c) Gestión de la diversidad en la prestación de los servicios municipales.
- d) Conocimiento y modificación de hábitos laborales mediante procesos informativos de orientación y participación socio-laboral con la implicación de las organizaciones sociales, empresariales y sindicales del Municipio.
- e) Promoción y facilitación del acceso de los inmigrantes a los servicios públicos municipales normalizados.
- f) Promoción de integración de inmigrantes en el entorno rural.

- g) Promoción de la participación ciudadana de cara a conseguir la rehabilitación del entorno local.
- h) Sensibilización del conjunto de la sociedad para prevenir la discriminación, el racismo y la xenofobia. en el acceso a bienes y servicios.
- i) Prevención de conductas grupales antisociales, racistas y xenófobas vinculadas a bandas juveniles, sectas, etc.
- j) Conciliación de la vida familiar y laboral.

*La integración de los inmigrantes en los planes de actuación de carácter general*

Junto a estas intervenciones orientadas a favorecer la integración de los inmigrantes llevadas a cabo desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, la problemática de la inmigración y de las necesidades y demandas de los inmigrantes se han ido incorporando a otros planes de actuación pública bajo el impulso de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Esta incorporación transversal de la cuestión inmigrante en la gestión pública viene a movilizar políticas generales específicas con la finalidad de lograr la igualdad efectiva de los inmigrantes con los nacionales y, en esa línea, a reforzar políticas orientadas a ofrecer un tratamiento normalizado a los inmigrantes en igualdad de condiciones reales que los autóctonos. Es el caso, por ejemplo, del *Plan de Acción para el Empleo 2004*, el *Programa Nacional de Reformas 2005-2008*, el *III Plan de Acción de Inclusión Social 2005-2006*, el *Plan Estatal de Vivienda 2005-2008*, el *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, el Proyecto de *Ley de Igualdad entre mujeres y hombres* o los planes de Infancia o de Juventud en preparación.

El *Plan de Acción para el Empleo 2004* incluye numerosas actuaciones que favorecen la integración de los inmigrantes a través del empleo y la formación. Estas actuaciones se inscriben, sobre todo, en tres de las Directrices del Consejo Europeo para las políticas de empleo de los Estados miembros en 2004: la Directriz 5 que busca "aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa"; la Directriz 7 que persigue "promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto"; y la Directriz 9 que busca "regularizar el trabajo no declarado". La actuaciones emprendidas siguiendo esas directrices responden al acento puesto en la inmigración dentro de muchas de las recomendaciones del Consejo para la política de empleo en España. Entra las medidas puestas en marcha en la Directriz 7 se pueden señalar tres específicas orientadas a los inmigrantes que se están llevando a cabo en el marco del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación: Itinerarios integrados de inserción laboral para inmigrantes, Formación de profesionales en el campo específico de la inmigración y Sensibilización, estudios y seminarios sobre inmigración.

El *Programa Nacional de Reformas 2005-2008*, presentado por España ante las instituciones comunitarias siguiendo las Directrices Integradas para el crecimiento y el empleo 2005-2008 de la Unión Europea, hace un reconocimiento explícito de la aportación demográfica de la inmigración en los últimos años, de su contribución a la sostenibilidad del sistema de pensiones y de su aportación al crecimiento del empleo y del conjunto de la economía. El sexto eje del Programa Nacional de Reformas está orientado al mercado de trabajo y diálogo social. Las medidas que en él se establecen para luchar contra la discriminación y para amortiguar la segmentación del mercado de trabajo inciden de modo muy especial sobre gran parte del colectivo de las personas inmigradas. Pero, sobre todo, el Programa señala que es necesario efectuar una "Gestión adecuada de los flujos migratorios" ya que "Las necesidades del mercado

laboral derivadas del crecimiento de la economía española, del envejecimiento de la población y del abandono de los trabajadores nacionales de algunos sectores de actividad, han influido en el incremento de la incorporación de los trabajadores inmigrantes al mercado de trabajo español, proceso que previsiblemente continuará en los próximos años. Ello hace necesario profundizar en la integración de estos trabajadores y sus familias en la sociedad española". Y establece medidas en este ámbito como la mejora de la gestión de la inmigración económica, aumentando la eficacia y la eficiencia en la selección y contratación de los trabajadores en origen, impulsando la formación en origen para mejorar la adaptación e integración sociolaboral y facilitando el acceso al empleo en situación regular de los trabajadores inmigrantes que necesitan las empresas en España. El *Programa Nacional de Reformas* señala explícitamente que hay que "poner en marcha un *Plan Estratégico de Integración de Inmigrantes* que les atribuya plenos derechos en la sociedad española y contribuya al desarrollo económico, social y cultural del conjunto de los residentes en España a través de intervenciones equilibradas de las Administraciones Públicas, la sociedad civil y los mercados".

El *III Plan de Acción de Inclusión Social 2005-2006* ha prestado una especial atención al colectivo inmigrante. Tras el reconocimiento de la creciente presencia de inmigrantes en España y la importancia de algunos problemas que padecen (como su peso entre las personas sin hogar), los inmigrantes figuran entre los colectivos incluidos en la línea estratégica que busca "asegurar la igualdad de oportunidades y luchar contra la discriminación, propiciar el reconocimiento cultural y la participación social, Siguiendo las estrategias europeas correspondientes". Para ello, además de ser implícitamente considerados dentro de los colectivos vulnerables en diversas áreas, figuran expresamente dentro de algunos objetivos. Así en el Objetivo 1 del Plan, "Empleo y acceso a los recursos", dentro del campo educativo se persigue "favorecer el éxito escolar de los alumnos de enseñanza obligatoria" apoyando a los alumnos inmigrantes con medidas específicas que atiendan a sus especiales circunstancias y dentro del de servicios sociales se plantea "Propiciar actuaciones en materia de igualdad de trato, para evitar situaciones discriminatorias y favorecer la igualdad y la solidaridad, atendiendo también a la diversidad cultural". En el Objetivo 3, "Actuaciones a favor de las personas más vulnerables", se incluye un capítulo dirigido expresamente a los inmigrantes, en el que se plantea desarrollar el proceso de normalización de 2005, crear un fondo de apoyo para la ecuación y la acogida, desarrollar programas para inmigrantes en colaboración con ONGs, desarrollar acciones que favorezcan su inserción en el mercado de trabajo y desarrollar programas de atención a los menores inmigrantes no acompañados. Todos estos objetivos dirigidos a los inmigrantes se materializan en un incremento notable de los recursos financieros orientados a estos colectivos. El capítulo orientado a los inmigrantes dentro del objetivo 3 del Plan es el que más crece en términos relativos. Si la media de recursos del plan ha aumentado en un 8,6 por ciento en 2005 respecto a 2004, este capítulo lo ha hecho en un 112,5 por ciento.

El *Plan Estatal de Vivienda 2005-2008* ha tomado en consideración la importancia del fenómeno de la inmigración a la hora de abordar la acción de los poderes públicos en este área tendentes a orientar y corregir el funcionamiento del mercado de la vivienda. El Plan tiene un alcance universal pero uno de sus ejes estratégicos señala que "se dirige específicamente a aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder a una vivienda digna. De modo especial, el Plan tiene en cuenta a grupos sociales que tienen necesidades específicas por sus circunstancias personales a igualdad de niveles de ingresos". Por esa razón varios de los programas del plan toman en consideración la realidad de la inmigración como el Programa de apoyo económico a los inquilinos de

viviendas arrendadas, el Programa de vivienda en alquiler para jóvenes y otros colectivos como los inmigrantes o el Programa de vivienda en propiedad para jóvenes y otros colectivos como los inmigrantes.

El *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008* contempla el codesarrollo como una de las líneas de actuación ligado a las políticas de inmigración y de integración de los inmigrantes. Algunos de los elementos de esas políticas de codesarrollo implican la participación de las personas inmigrantes en coordinación con asociaciones de inmigrantes en España y agentes de cooperación, como vía para el fomento de la integración, y la implicación de las personas inmigrantes como agentes de desarrollo y que pueden contribuir al avance social, económico y cultural de sus países de origen mediante la utilización racional de remesas y el diseño de un modelo de retorno digno y sostenible, con medidas de formación profesional y empresarial y apoyo económico (microcréditos, etc.).

El Proyecto de *Ley de Igualdad entre mujeres y hombres*, el futuro *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009* o el *Plan Interministerial de Juventud 2006-2009* incorporan la problemática de la inmigración entre sus líneas de actuación. La *Ley de Igualdad entre mujeres y varones*, que vendrá a dar un impulso institucional para eliminar todo tipo de discriminación y para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en España, incluye en esta estrategia de igualdad la de las mujeres y varones inmigrantes. El *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009*, que se está elaborando en el marco del Observatorio de la Infancia con la Comunidades Autónomas y con organizaciones sociales, incorpora expresamente el principio de “no discriminación”, en virtud del cual todos los derechos deben ser aplicados a todos los niños, niñas y adolescentes sin distinción alguna de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, el origen nacional, étnico o social, el nacimiento o cualquier otra condición del niño. El Plan persigue promover la igualdad social, estableciendo mecanismos preventivos ante situaciones de riesgo de desprotección, la igualdad de oportunidades y la inclusión social. Y pretende promover medidas que respondan a las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas entre los que se encuentra “prestar una especial atención a los menores de etnia gitana, los hijos de trabajadores migrantes, en particular cuando su situación de permanencia no se ajusta a la legalidad, y los niños extranjeros no acompañados, para garantizar que acceden y se integran en condiciones de igualdad en los servicios adecuados de salud y educación”. Por su parte, el *Plan Interministerial de Juventud 2006-2009* incorpora expresamente la problemática de los jóvenes inmigrantes en el área de “Convivencia y diversidad” desde la perspectiva del enriquecimiento mutuo que puede derivarse de una mayor comunicación entre personas de culturas diversas. En esa área se plantean medidas para facilitar la inserción de colectivos en riesgo de inclusión, para promover la integración social, cultural y laboral de los jóvenes inmigrantes, para desarrollar acciones tendentes a prevenir conductas racistas o xenófobas, para promover el concepto de ciudadanía como base para la igualdad de oportunidades y para evitar la utilización de imágenes estereotipadas en los medios de comunicación.

El presente Plan Estratégico viene a completar, por el momento, este proceso de intervención pública para facilitar y favorecer la integración de los inmigrantes con su nueva sociedad, para movilizar políticas públicas generales de distintas administraciones en esa misma dirección y para establecer un nuevo y coherente enfoque de la gestión de la inmigración y de la integración de los inmigrantes.

### 5.3. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales ante la integración de los inmigrantes

#### *Las Comunidades Autónomas*

Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales juegan un papel fundamental en la integración de los inmigrantes. De ellas dependen muchos de los servicios públicos básicos y buena parte de las actuaciones realizadas para la acogida y el asentamiento de las personas inmigradas, incluyendo la educación, la salud, la vivienda, el empleo o los servicios sociales. También vienen actuando en ámbitos como la sensibilización o la participación de inmigrantes, o en materia de cooperación al desarrollo y de co-desarrollo, en los países de origen de la población inmigrada.

Por eso no es de extrañar que los gobiernos de doce Comunidades Autónomas hayan abordado esta problemática de modo específico, mediante la elaboración, aprobación y ejecución de diferentes planes de acción. Fue a partir de 2001, con el antecedente de Cataluña en 1993, cuando comenzó este proceso de adopción de planes por parte de las Comunidades Autónomas para favorecer el proceso de integración de la población inmigrada.

Los Planes de las Comunidades Autónomas orientados a la integración de las personas inmigrantes que se han aprobado hasta 2005 son los siguientes:

Andalucía:	I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004. II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009.
Aragón:	Plan Integral para la Inmigración en Aragón 2004.
Baleares:	Plan Integral de atención a la Inmigración de las Illes Balears 2001-2004.
Canarias:	Plan Canario para la Inmigración 2002-2004. II Plan Canario para la Inmigración 2005-2006.
Cantabria:	Plan de Interculturalidad 2005.
Castilla y León:	Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009.
Castilla-La Mancha:	Plan Regional para la Integración Laboral de Inmigrantes en Castilla-La Mancha.
Cataluña:	I Pla interdepartamental d'immigració 1993-2000. II Pla interdepartamental d'immigració 2001-2004. Pla de ciutadania i immigració 2005-2008.
Madrid:	Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2001-2003. II Plan Regional para la Inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2008.
Murcia:	Plan para la Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004. II Plan de Integración Social de los Inmigrantes en la Región de Murcia 2005-2007.

Navarra:	Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante 2002-2006.
País Vasco:	Plan Vasco de Inmigración 2003-2005.
La Rioja:	I Plan Integral de Inmigración de La Rioja 2004-2007.

Aunque alguno de estos planes reduce su campo de intervención a la educación o al empleo, la mayoría tienen un carácter más general y abordan muchos de los ámbitos en los que se plantean los desafíos fundamentales ligados a la inmigración: acogida, educación, empleo y formación, salud, vivienda, servicios sociales, sensibilización, asesoramiento jurídico, cooperación al desarrollo y, parcialmente, gestión de flujos y regularización. Algunos planes se han elaborado como un catálogo ordenado de los recursos ya existentes a los que pueden acceder las personas inmigrantes, aunque no sean específicos para ellas. Otros, sin embargo, se han concebido para incluir la problemática de la inmigración dentro de las líneas de intervención de las políticas públicas.

En los planes autonómicos suele reconocerse el carácter bidireccional de los procesos de integración, lo que se plasma en la adopción de medidas dirigidas tanto a la población inmigrada, como a la sociedad receptora. De ahí la importancia que tienen acciones de sensibilización como la promoción de la interculturalidad, la lucha contra la discriminación, el racismo o la xenofobia, pero también la adaptación de la sociedad a las necesidades de una población más diversa. En ello coinciden con la práctica más habitual en los Estados miembros de la Unión Europea, como señala la Comisión, en el "Informe de síntesis sobre las políticas nacionales de integración" incluido como anexo en la Comunicación COM 2003 336

Por otra parte, los planes de las Comunidades Autónomas han ido formando una doctrina de reconocimiento de derechos sociales de las personas inmigradas, a partir de una serie de principios generalmente compartidos, aunque a veces sean definidos de manera distinta y con algunas ambigüedades, que cabría sintetizar del modo siguiente:

- ✓ La igualdad, entendida como equiparación de derechos, deberes y oportunidades de ciudadanos y ciudadanas inmigrantes y autóctonos.
- ✓ La integralidad, esto es, el tratamiento integrado del conjunto de aspectos y campos que pueden afectar a la integración de los inmigrantes.
- ✓ La transversalidad, entendida como incorporación de las cuestiones ligadas a la integración a todas las políticas públicas relevantes.
- ✓ La normalización, entendida como la inclusión de los inmigrantes en los sistemas generales de servicios que el Estado de bienestar presta a la ciudadanía.
- ✓ La interculturalidad, definida de distintas maneras, pero que implica la consideración de la diversidad cultural dentro de las políticas públicas.

Los planes abordan también otros principios que suelen calificar de "operativos", como son los tres siguientes:

- ✓ La participación, tanto en el proceso de elaboración como en la ejecución y evaluación del plan, de los distintos actores y organizaciones sociales, incluida la de los inmigrantes y las asociaciones de inmigrantes con implantación en el territorio.

- ✓ La coordinación, tanto en el ámbito de la Administración Autonómica como de ésta con la Administración General del Estado y con las Corporaciones Locales y organizaciones sociales.
- ✓ La descentralización, al configurarse el plan como un marco que permite la participación de administraciones locales y de organizaciones sociales en la ejecución de las políticas públicas.

Los planes más recientes, tanto autonómicos como municipales, han ido introduciendo con fuerza el concepto de ciudadanía entendida, en la estela de los planteamientos del Consejo y de la Comisión Europea, como una ciudadanía plural y cívica. La Comisión Europea propuso el concepto de “ciudadanía cívica” en su Comunicación de noviembre de 2000 y lo definía “como un conjunto de derechos y obligaciones básicos que los inmigrantes adquieren progresivamente en un periodo de varios años, de tal manera que reciban el mismo trato que los ciudadanos de su Estado de acogida, aunque no hayan sido naturalizados”.

Aunque no todas las Comunidades Autónomas tienen un plan orientado a la integración de la población inmigrada, todas han llevado a cabo actuaciones en este terreno, entre las que se encuentran aquellas ligadas al desarrollo de los convenios de colaboración firmados con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la aplicación del Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración del año 2005. Estos convenios han servido también para dinamizar organismos de coordinación en la Administración central y las Comunidades Autónomas y han contribuido a que se incorpore la agenda de la integración a las actuaciones de distintos departamentos de los gobiernos autonómicos.

Tomados en su conjunto, el desarrollo de todos estos planes y medidas ha ido formando un acervo común, en paralelo a los desarrollos de la Unión Europea sobre la integración de las personas inmigradas, ha propiciado la toma en consideración del hecho migratorio en las políticas de carácter general de cada Comunidad Autónoma y ha ido consolidando, sobre todo en aquéllas que cuentan con mayor presencia de población inmigrada, tanto prácticas administrativas de intervención social, como la existencia de organismos de gestión y de participación en el diseño y ejecución de las políticas de integración, tales como los Foros para la integración de los inmigrantes.

### *Las Corporaciones Locales*

El papel de los ayuntamientos españoles en la acogida e integración de los inmigrantes ha venido siendo fundamental desde que comenzó a haber una presencia significativa de inmigrantes en algunas comarcas a mediados de los años ochenta del pasado siglo. Esta temprana respuesta es consecuencia de que muchas de las necesidades y demandas de los inmigrantes se producen en el nivel municipal que es la administración pública más próxima al ciudadano. Muchas ayuntamientos, grandes, medianos e incluso pequeños, rurales y urbanos, gobernados por partidos de distintos signo político, que han tenido una presencia importante de inmigrantes en su territorio, han llevado a cabo actuaciones orientadas a proporcionar servicios a los nuevos vecinos que se incorporaban como residentes en su territorio. En la mayoría de los casos intentando incorporar a los inmigrantes a los servicios generales del municipio y contribuyendo a solucionar problemas de acogida y de alojamiento, por ejemplo, en el caso de temporeros agrarios. En algunos ayuntamientos esas actuaciones se han plasmado en planes de integración que, bajo distintas denominaciones, han orientado y sistematizado la actuación municipal ante los desafíos y retos que les planteaba la presencia de inmigrantes.

Muchas de estas actuaciones municipales se han llevado a cabo a pesar de la limitación de recursos con que cuentan los ayuntamientos españoles y, a veces, sin los apoyos institucionales y económicos suficientes de otras administraciones.

Las actuaciones y los planes de los municipios en el campo de integración de los inmigrantes han servido para que los vecinos del municipio tomen conciencia de la realidad de la inmigración, de que los inmigrantes con los que convivimos están aquí fundamentalmente porque son necesarios para el funcionamiento adecuado de nuestra economía y nuestra sociedad y de que es necesario integrarlos como nuevos vecinos en igualdad de derechos y obligaciones en el respeto a normas comunes de convivencia que a la vez respeten la diversidad con la que todos nos enriquecemos.

Estos planes y actuaciones municipales orientados a la integración de los inmigrantes han visibilizado políticamente la inmigración, han generado en las administraciones y organizaciones un conocimiento práctico en este campo y han contribuido a la buena gobernanza de la gestión de la migraciones y de la integración de los inmigrantes cuando han incorporado a la sociedad civil, a los agentes sociales, a las ONGs, asociaciones de vecinos y asociaciones de inmigrantes con implantación en el municipio a la elaboración y gestión de la política municipal en esta campo. Se va cumpliendo así una tarea pedagógica entre todos los ciudadanos que residen en el municipio, sean nuevos o antiguos vecinos, que debe ir sentado las bases de una convivencia armoniosa. Uno de los elementos que ha contribuido a dar visibilidad y a hacer pedagogía a nivel municipal han sido los foros u organismos de consulta donde se han integrado representantes de todos los actores de la sociedad municipal en este campo.

El Plan Estratégico pretende impulsar este papel de las Corporaciones Locales y de las Comunidades Autónomas en la integración de los inmigrantes a través de una serie de programas y recursos que orienten y hagan posible actuaciones en esa dirección.

#### **5.4. Agentes sociales y mundo asociativo ante la inmigración**

##### *Los agentes sociales y el mundo asociativo*

La sociedad civil juega un papel fundamental en el proceso de adaptación mutua que supone la integración de los inmigrantes. Con frecuencia, no es la relación directa del inmigrante con administraciones públicas lo que produce su integración, sino que las organizaciones sociales como los sindicatos o las patronales, como el mundo asociativo que trabaja con inmigrantes, sea de modo exclusivo sea como parte de organizaciones con fines más amplios, como las organizaciones de inmigrantes, como las asociaciones de vecinos o de madres y padres en las escuelas o las asociaciones deportivas, todas ellas organizaciones que introducen eficazmente a los inmigrantes en el ejercicio de derechos de ciudadanía en su nueva sociedad y facilitan de esta manera la integración: tanto de los inmigrantes en la sociedad de acogida como de ésta a la nueva realidad social que se va construyendo.

La importancia de este tejido asociativo en la integración de los inmigrantes es clave. Su participación en la formulación e implementación de las políticas de inmigración y de integración de los inmigrantes y su cooperación con las administraciones públicas en estos campos es tan relevante que sin su participación las Administraciones Públicas no hubieran podido llevar a cabo algunas de las políticas puestas en marcha para la integración de los inmigrantes en los últimos años. Pero, además, estos actores de la sociedad civil han llevado a cabo actuaciones y políticas propias en sus respectivos

campos que son trascendentales para la integración de los inmigrantes y han tenido una notable contribución a sensibilizar a la opinión pública sobre el hecho migratorio y contra las posibles reacciones xenófobas.

Estos actores sociales han incorporado inmigrantes a sus filas y han hecho que sus organizaciones vayan asumiendo la problemáticas ligadas a la inmigración y a los desafíos que plantea a la sociedad española

Los espacios públicos donde se desarrollan los procesos cotidianos de adaptación mutua entre inmigrantes y españoles son lugares privilegiados para llevar a cabo procesos de integración, socialización y participación en igualdad de condiciones como los centros de trabajo, los barrios y las escuelas. En ellos el mundo asociativo tiene desplegadas antenas de observación que les permite, con frecuencia, detectar algunos problemas antes que las Administraciones Públicas y reaccionar con mayor celeridad.

Tres tipos de actores sociales han tenido una especial relevancia es este proceso: los agentes sociales sindicatos y patronales, las organizaciones no gubernamentales que trabajan con inmigrantes y las asociaciones de inmigrantes.

Los sindicatos y las organizaciones empresariales, además de sus tomas de posición en organismos como el Consejo Económico y Social, la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración o el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes o en todos los procesos de consulta tanto sobre las políticas de inmigración como de integración de los inmigrantes que la Administración General del Estado ha promovido, han puesto en marcha dispositivos de atención a los inmigrantes en los temas laborales y sociales y han ido incorporando inmigrantes a sus organizaciones y a las estructuras de las mismas. Un campo fundamental donde los agentes sociales contribuyen a crear una sociedad inclusiva es en la negociación colectiva y en la regulación negociada de las condiciones de trabajo mediante la toma en consideración del hecho migratorio y de la presencia de colectivos importantes de inmigrantes, sobre todo en determinadas ramas de actividad. La puesta en valor de la diversidad por parte de las empresas va asumiendo elementos positivos del fenómeno migratorio más allá de la participación de los inmigrantes como trabajadores o como empresarios en la economía y el mercado de trabajo en España.

Las organizaciones no gubernamentales que trabajan con inmigrantes están jugando una papel fundamental en su integración. Numerosas organizaciones, con implantación a nivel nacional pero también otras con implantación regional y pequeñas organizaciones, de distintas orientaciones ideológicas, llevan a cabo actuaciones muy próximas a las personas inmigradas que les permiten detectar y analizar necesidades y nuevos problemas, mediar entre diversos actores públicos y privados en casos de conflicto de intereses, denunciar situaciones que padecen los inmigrantes y otros colectivos desfavorecidos, articular propuestas conjuntamente con otras organizaciones, sensibilizar a la población sobre los desafíos que la inmigración plantea para la creación de una sociedad inclusiva y cohesionada y actuar como interlocutores con las distintas Administraciones Públicas. Su trabajo ha sido notable en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes a nivel nacional y en los foros que existen en Comunidades Autónomas y diversos ayuntamientos.

El papel de las asociaciones de inmigrantes está siendo también relevante. A pesar de las dificultades y limitaciones que atraviesan, dado lo reciente del proceso migratorio hacia España de algunos colectivos, estas organizaciones desarrollan una actividad que puede ser un instrumento de integración de los inmigrantes que representan en la sociedad española a la vez que contribuyen a mantener los lazos con sus países y comunidades de origen. Las asociaciones de inmigrantes tienen un papel de referente para sus respectivas comunidades y deben llevar a cabo una importante función de

articulación de la voz de los inmigrantes y de reivindicación de sus necesidades e intereses.

Conviene señalar la relevante tarea desarrollada por expertos e investigadores en el campo de la inmigración y de la integración de los inmigrantes, porque los Congresos sobre que estas cuestiones que se han desarrollado en los últimos años en España, los estudios e investigaciones, las publicaciones periódicas, etc. han ayudado a comprender mejor el fenómeno y a elaborar políticas que estuvieran a la altura del reto que el fenómeno migratorio plantea a las sociedades de origen y a las de recepción.

### *El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes nació en 1994, en el marco del Plan de Integración Social de los Inmigrantes (PISI), como uno de los principales instrumentos, junto con el Observatorio Permanente de la Inmigración, orientados a apoyar y garantizar la aplicación efectiva de este Plan. En concreto, la finalidad atribuida al Foro era la de servir de cauce para la participación y el diálogo, canalizar las aspiraciones y demandas de la población inmigrada e implicar a toda la sociedad en la búsqueda de las soluciones y alternativas requeridas por la integración.

En cumplimiento de este compromiso, por Real Decreto 490/1995, de 7 de abril se creó "el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, legalmente establecidos, con la finalidad de promover la participación e integración de éstos en la sociedad española", definiendo su naturaleza jurídica como órgano colegiado de carácter consultivo, adscrito al Ministerio de Asuntos Sociales.

Posteriormente, el Real Decreto 2816/1998, de 23 de diciembre, modifica la estructura del Foro para adecuarla a la nueva estructura administrativa e incorporar nuevas vocalías en representación de los Ministerios de Interior, Asuntos Exteriores y Administraciones Públicas. El Foro queda adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría General de Asuntos Sociales, correspondiendo al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) asegurar el funcionamiento y la financiación del Foro.

En este período, la consulta preceptiva del Foro en relación con las propuestas, acuerdos o recomendaciones relativas a la integración social de los inmigrantes, las disposiciones normativas de la Administración General del Estado, los planes y programas de actuación y los anteproyectos de programas presupuestarios, conllevó un amplio número de informes. A título indicativo cabe destacar el *Informe sobre la inmigración y el asilo en España*, del año 1997, así como, de particular relevancia, su posicionamiento en relación con el proyecto de Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, así como con el Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, por el que se desarrolló la disposición transitoria relativa al proceso de regularización.

Es precisamente esta Ley Orgánica la que eleva el rango normativo del Foro, al recogerlo en su artículo 63 con el nombre y objeto más amplio de *Foro para la Inmigración* a título de "órgano de consulta, información y asesoramiento al Gobierno en materia de *inmigración*", constituido, de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones Públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito migratorio." Posteriormente, la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, modificó dicho artículo, volviendo a la denominación inicial de *Foro para la Integración Social de los*

*Inmigrantes* y a la circunscripción de su objeto a la materia de “integración de los inmigrantes” que figura en el vigente artículo 70 de la Ley Orgánica.

La regulación contenida en este artículo fue desarrollada por el Real Decreto 367/2001, de 4 de abril, que adscribía el Foro al Ministerio de Interior, a través de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración. Entre los trabajos realizados en este período cabe destacar el *Informe de la Comisión de Políticas Sociales en materia de sanidad, vivienda y participación ciudadana* (2002), el *Documento de Trabajo elaborado por la Comisión Educativo-Cultural* (2003), el *Documento base sobre extranjeros en situación administrativa irregular* (2003), el *Informe de la Comisión Jurídico-Administrativa-Laboral sobre los problemas derivados de la aplicación de la Ley Orgánica 14/2003*, y – ya en la presente legislatura – la participación especialmente relevante del Foro en el marco del proceso de consulta previo a la aprobación del Reglamento de Extranjería aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de Diciembre.

La Comisión Permanente del Foro llevó a cabo un análisis exhaustivo de las propuestas que, en relación con los distintos capítulos y artículos del Reglamento, fueron remitidos por las ONGs y, el Pleno del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, en su reunión de 15 de noviembre de 2004, emitió informe favorable respecto al Reglamento, destacando en particular la incorporación en el Reglamento de aspectos largamente reivindicados por las organizaciones y valorando positivamente que en el proceso de su elaboración se hubiera mantenido un continuo diálogo con ellas.

En la actualidad, y tras la creación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en el seno del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a la que el Foro ha quedado adscrito, se ha considerado conveniente dotar al Foro de Integración Social de los Inmigrantes de una mayor relevancia en cuanto a sus funciones y a su capacidad como órgano de consulta y participación, en coherencia con una política de inmigración basada en el consenso entre los distintos actores sociales involucrados en la misma.

Por ello, se ha aprobado recientemente el Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, por el que se regula la composición, competencias y régimen de funcionamiento del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (BOE, 17 enero 2006). Las modificaciones más significativas se refieren a los siguientes aspectos:

- ✓ Se han redefinido algunas de las funciones que ya venía desarrollando el Foro y se incorporan otras nuevas, referidas a la posibilidad de promover o elaborar estudios o iniciativas relacionadas con la integración social de los inmigrantes, elaborar informes sobre propuestas, planes y programas no solo cuando le sean requeridas por la Administración General del Estado, sino también por propia iniciativa o cooperar con otros órganos análogos de diversos ámbitos geográficos en la búsqueda de una mayor coordinación y mejora de las actuaciones llevadas a cabo, en beneficio de la integración de las personas inmigrantes.
- ✓ De especial relevancia es la inclusión de la consulta *preceptiva* al Foro por parte de la Administración General del Estado, cuando se trate de disposiciones normativas y de planes y programas de ámbito estatal que afecten a la integración social de los inmigrantes y refugiados, que había sido eliminada en el Real Decreto 367/2001, de 4 de abril.
- ✓ Se ha modificado su composición cuantitativa pasando a estar formado por 30 vocales en lugar de 24, correspondiendo diez vocales a cada uno de los tres grupos que lo componen. De esta manera se da cabida a una mayor pluralidad y diversidad en su composición, tanto en la incorporación de un mayor número de asociaciones de inmigrantes y organizaciones sociales, como de aquellos ámbitos

de la Administración General del Estado no representados hasta el momento y cuya presencia se hacía necesaria en un Foro de esta naturaleza, por afectar a cuestiones tan importantes en el objetivo de la integración como son la educación y el enfoque de género. A tal fin responde la incorporación del Ministerio de Educación y Ciencia y del Instituto de la Mujer.

- ✓ También se ha incrementado el número de Comisiones de trabajo hasta cuatro, buscando ampliar su contenido temático, así como el número de vocales de cada Comisión .
- ✓ Por último, se ha modificado parcialmente la definición genérica de quienes pueden participar como Observadores en el Foro, incluyendo a aquellas entidades cuya actividad, sin estar directamente relacionada con el objetivo de la integración social de los inmigrantes, puedan contribuir a la misma. Desde los diversos ámbitos de participación ciudadana como pueden ser las asociaciones o federaciones de asociaciones de vecinos, las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos, etc.

Además del *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes* a nivel nacional, numerosas Comunidades Autónomas han puesto en marcha foros similares a nivel regional y, a veces, provincial. Asimismo, algunos Ayuntamientos han creado foros municipales donde participan las organizaciones de inmigrantes y las organizaciones de apoyo a la inmigración. Todos estos foros, además de las funciones que las normas de constitución les atribuyen, constituyen lugares de encuentro e interlocución de gran importancia en el ámbito regional, provincial y municipal.

## **6. Principios generales para una política de integración de la población inmigrada en España**

La integración de ciudadanos y ciudadanas inmigrantes en la nueva sociedad de la que pasan a formar parte, y que ayudan a construir, es un proceso social complejo que plantea desafíos políticos y prácticos que es preciso afrontar.

Una política orientada a hacer posible y efectiva la integración de la población inmigrada debe gestionar el proceso de integración en su nueva sociedad, debe proporcionar orientaciones políticas sobre el sentido de dicha integración y debe poner en marcha instrumentos que la hagan posible, garantizando los derechos de las personas inmigrantes y autóctonas y creando las condiciones que permitan fomentar y desarrollar una sociedad justa y cohesionada. El resultado que busca la política de integración con este proceso es la consolidación de una sociedad inclusiva, en la que todos los que contribuyen a construirla tengan las mismas oportunidades, se sientan parte de ella y la sientan como suya. Este doble sentido de pertenencia sólo es posible si las políticas de integración logran sus objetivos.

Esta tarea es la prescrita en el artículo 9.2 de la Constitución Española, cuando señala que "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Este papel de los poderes públicos no debe ocultar el hecho de que la integración de los inmigrantes es responsabilidad de todos: de las administraciones, pero también de la sociedad receptora en su conjunto y especialmente de la sociedad civil organizada y de los ciudadanos inmigrantes mismos, con su disposición positiva a integrarse en pie de igualdad con la población autóctona en su nueva sociedad.

En esa responsabilidad compartida, uno de los papeles de la Administración General del Estado es establecer un marco político que oriente las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración bidireccional entre los nuevos y los antiguos vecinos de los pueblos y las ciudades de España. Un marco que, respetando los ámbitos competenciales de otras Administraciones Públicas, pueda servirles de referencia. Un marco que oriente las actuaciones de los agentes sociales, de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en el campo de la inmigración y de las asociaciones de inmigrantes.

El presente Plan Estratégico pretende definir ese marco político de integración de la población inmigrada en España para los próximos años. Y pretende hacerlo de modo consensuado y con la ambición de mantenerse estable a lo largo del tiempo.

El uso del término *integración* plantea también problemas conceptuales, puesto que puede tener acepciones muy diversas. Por esa razón, este Capítulo define las premisas sobre las que se construye este Plan Estratégico, especifica los principios que lo inspiran y establece los objetivos que persigue.

Las premisas constituyen bases para la elaboración del Plan Estratégico. Son seis puntos de partida, generalmente compartidos, porque en torno a ellos se han ido condensando en los últimos años modos de gestión de las políticas de integración de los inmigrantes desde diferentes Administraciones Públicas, tanto en la Unión Europea como en España.

Los principios son las líneas políticas que inspiran y dan coherencia al Plan Estratégico y a todas sus líneas de actuación. Estos principios son la igualdad, la ciudadanía y la interculturalidad.

Los objetivos son las diez metas generales que el Plan Estratégico pretende conseguir y que a su vez se concretan en objetivos más específicos para cada una de las diferentes áreas de actuación en las que se articula el Plan.

### **6.1. Premisas del Plan Estratégico**

Las premisas sobre las que se ha construido este Plan Estratégico son las seis siguientes:

- 1ª La concepción de la integración como un proceso bidireccional, de adaptación mutua.
- 2ª La necesidad de adoptar un enfoque global, tanto en las políticas de inmigración como en las de integración de la población inmigrada.
- 3ª La convicción de que la responsabilidad del proceso de integración y de la gestión de la misma debe ser compartida por las distintas administraciones, los actores sociales, incluyendo a las personas inmigrantes, y el conjunto de la sociedad.
- 4ª La concepción del Plan como un marco de colaboración capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas y dotar de coherencia a las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil.
- 5ª La idea de que las políticas de integración se dirigen al conjunto de la ciudadanía, inmigrante y española, y que las actuaciones públicas deben ir orientadas a promover y garantizar el acceso normalizado de la población inmigrada a los servicios públicos y privados de carácter general..
- 6ª La incorporación transversal de las cuestiones relativas a la integración de la población inmigrada a todas las políticas públicas relevantes.

#### *1. La integración como proceso bidireccional*

La primera premisa es la concepción de la integración como "*proceso bidireccional de adaptación mutua*" que afecta a todos los ciudadanos, inmigrantes y autóctonos, y a las instituciones del país de acogida y que busca la consecución de una sociedad inclusiva que garantice la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes en condiciones de igualdad de trato e igualdad de oportunidades.

- ✓ La integración es un proceso continuo, dinámico y que se produce, en fases y aspectos distintos, a corto, medio y largo plazo.
- ✓ La integración es bidireccional porque afecta tanto a las personas inmigrantes, hombres y mujeres, como a la sociedad receptora, a sus miembros y a sus instituciones. Y esa bidireccionalidad supone el reconocimiento por ambas partes de derechos y obligaciones.
- ✓ La integración supone una adaptación mutua, entre los ciudadanos por nacionalidad y los nuevos ciudadanos por residencia que se instalan en España.

En este proceso bidireccional de adaptación mutua todos han de respetar los valores básicos vigentes en España y en la Unión Europea.

Estos valores son los que establece el Título primero de la *Constitución Española*. El artículo 1 señala que “España se constituye en un Estado Social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Y de acuerdo con el artículo 10 “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son el fundamento del orden político y de la paz social”. El Título primero establece todo un conjunto de valores que constituyen la base de una sociedad democrática avanzada.

Estos valores se sintetizan en el artículo I-2 del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*: “La Unión se fundamenta en valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluyendo los derechos de las personas pertenecientes a minorías. 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 hombres y mujeres”.

Este respeto de los valores comunes de la Unión Europea y de la *Constitución Española* no es incompatible con la defensa y fomento de tradiciones culturales y sociales diversas ya existentes o que puedan ser incorporadas por nuevos inmigrantes, porque eso es precisamente el valor del pluralismo. Al contrario, esas tradiciones culturales deben ser respetadas y valoradas positivamente, siempre que respeten aquellos valores comunes.

En este proceso bidireccional, las instituciones de la sociedad receptora deben garantizar una equiparación de los derechos y deberes de los inmigrantes con los autóctonos y las condiciones para hacer efectivos esos derechos y poder cumplir esas obligaciones en condiciones de igualdad de trato y de oportunidades. Como señala el Consejo de la Unión Europea en los “Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea”, “los Estados miembros son responsables de garantizar activamente que todos los residentes, incluidos los inmigrantes, comprendan y respeten toda la gama de valores, derechos, responsabilidades y privilegios establecidos por el derecho de la Unión Europea y de los Estados miembros, y de que disfruten de ellos y puedan acogerse a la protección que dichos valores, derechos, responsabilidades y privilegios otorgan”.

La integración de las personas inmigradas en la sociedad receptora va más allá de este marco normativo y formal de derechos y obligaciones y de igualdad de oportunidades, pero éste es un requisito imprescindible para que aquella se produzca.

Este proceso bidireccional de acomodación requiere que las instituciones españolas y comunitarias se adapten para acoger a todos los ciudadanos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, y esto último implica el reconocimiento de pautas interculturales en cada una de las instituciones; requiere que los españoles reconozcan y valoren la necesidad y las aportaciones de la inmigración y reconozcan a los inmigrantes como ciudadanos con plenitud de derechos en términos de igualdad y sin ningún tipo de discriminación; y requiere también que los inmigrantes busquen su integración, respetando los valores de la Unión Europea y adoptando una actitud positiva respecto al conocimiento de las lenguas, las leyes y las normas sociales de su nuevo país. De esta manera se estarán echando las bases para la construcción de un marco de convivencia común e inclusivo.

## 2. Enfoque integral de la integración

La segunda premisa sobre la que se construye el Plan Estratégico es su enfoque *integral* o global, puesto que la integración es un proceso que afecta a todas las facetas de la vida cívica, social, económica, cultural y política de las personas de los grupos sociales.

Un enfoque global de la inmigración y de la integración de los inmigrantes viene siendo recomendado por las instituciones europeas desde las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999 y diversas Comunicaciones de la Comisión Europea desde el año 2000, hasta la Resolución del Parlamento Europeo de 9 de junio de 2005 sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal y la integración de los inmigrantes que comienza señalando que “la política de inmigración de la Unión Europea tiene que adoptar un enfoque global y no sectorial, basado no solamente en las exigencias del mercado laboral de los Estados miembros sino sobre todo en políticas de acogida e integración, así como en la definición de un estatuto claro y de derechos de ciudadanía, sociales y políticos para los inmigrantes en toda la Unión Europea”.

Este enfoque holístico de las políticas de integración de los inmigrantes exige que mantenga una relación coherente y complementaria con las políticas de inmigración. Exige abordar, además de los aspectos económicos, laborales, educativos, sanitarios, de alojamiento y sociales de la integración, las cuestiones relacionadas con la diversidad cultural y religiosa, la ciudadanía, la participación y los derechos políticos de los inmigrantes. Y exige hacerlo en un marco global y coherente a largo plazo que tenga en cuenta las diversas condiciones regionales o locales y las necesidades específicas de grupos particulares.

## 3. La integración, una responsabilidad compartida

La tercera premisa del Plan Estratégico es que la responsabilidad del proceso bidireccional de adaptación mutua de autóctonos e inmigrantes debe ser *compartida* y, por tanto, debe involucrar al conjunto de administraciones públicas, a los actores sociales (organizaciones sindicales y empresariales, ONGs, organizaciones de inmigrantes, etc.) y a la sociedad receptora en su conjunto.

Si entendemos por gobernanza la incorporación a la gestión de los poderes públicos y a la toma de decisiones de principios como apertura, participación y responsabilidad, una buena práctica de la gobernanza de la integración de los inmigrantes exige una cooperación más estrecha entre todos los actores que tienen un papel en este campo y una complementariedad de sus actuaciones: además de las distintas Administraciones Públicas, los interlocutores sociales, las ONGs y actores organizados de la sociedad civil, las organizaciones de inmigrantes y los ciudadanos en general, sean autóctonos o inmigrantes. Recordando, como ha señalado la Comisión Europea, que “la creación de un espíritu de integración es tarea del conjunto de la sociedad”.

La política de integración de los inmigrantes que se diseña en este Plan Estratégico quiere ser compartida para que sea una política mantenida a lo largo del tiempo y que no sufra grandes vaivenes en distintas legislaturas. Sólo esa continuidad permitirá conseguir una sociedad inclusiva y evitar situaciones de exclusión y de segregación social entre los inmigrantes y otras minorías étnicas.

#### 4. El Plan Estratégico como marco para la cooperación

La cuarta premisa con la que se ha proyectado este Plan Estratégico es dándole un carácter de *marco para la cooperación* a nivel estatal. El plan se concibe a nivel estatal porque, respetando los ámbitos competenciales de las distintas Administraciones Públicas, las políticas de integración afectan al conjunto de las actuaciones públicas y de las organizaciones y agentes sociales en el conjunto del Estado.

El Plan Estratégico pretende ser un instrumento capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas, crear partenariados y dotar de coherencia a las actuaciones en favor de la integración de los inmigrantes, algunas de las cuales ya se están desarrollando tanto por las distintas Administraciones Públicas como por la sociedad civil. Tendrá, por tanto, un carácter *marco de cooperación* en el que puedan articularse distintas iniciativas de las administraciones públicas y de la sociedad civil orientadas en esa dirección.

Estas actuaciones pueden estar ya en marcha, como es el caso de los planes de muchas Comunidades Autónomas o de numerosos Ayuntamientos o pueden adoptarse precisamente como consecuencia de la dinámica que el Plan Estratégico pretende generar, sobre todo mediante la aprobación de planes integrales de actuación en el ámbito local.

El Plan Estratégico se ha elaborado también para favorecer la toma en consideración de las posibilidades y las problemáticas ligadas a la inmigración en todas las políticas públicas, tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, cada una en el ámbito de sus competencias.

El Plan Estratégico pretende ser también el motor de nuevos procesos de cooperación y de partenariado entre Administraciones Públicas y la sociedad civil organizada en actuaciones orientadas a favorecer una sociedad más inclusiva.

#### 5. La universalidad de las actuaciones públicas

La quinta premisa del Plan Estratégico es la de la *universalidad* de las actuaciones y el acceso normalizado de los inmigrantes a los servicios públicos y privados.

Las actuaciones públicas deben ir dirigidas al conjunto de la población y este principio de universalidad implica que los inmigrantes deben recibir una atención normalizada dentro de esos servicios. Este es un principio que debería inspirar tanto los servicios públicos como los privados de carácter general.

Sin embargo pueden existir algunas fases del proceso de inmigración (como la acogida) o aspectos del proceso de integración de los inmigrantes (como la enseñanza de las lenguas oficiales en España) que pueden exigir intervenciones o servicios específicos en algunos campos, al menos con carácter temporal.

#### 6. La integración como elemento transversal en las políticas generales

La sexta premisa es la concepción de que *la integración de los inmigrantes debe incorporarse de modo transversal a todas las políticas públicas* orientadas a los ciudadanos.

Una de las metas que debe cumplir un Plan Estratégico como el presente, es hacer que las políticas públicas generales que influyen en la situación de los inmigrantes, tanto dentro de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas y

Corporaciones Locales, tengan en cuenta en su formulación y ejecución el hecho de la inmigración y sus características, necesidades y demandas específicas.

El Consejo ha incluido esta cuestión de la transversalidad de la integración de los inmigrantes en las políticas públicas dentro de los “Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea”: “Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas”.

La integración de los inmigrantes ha de ser uno de los objetivos que persigan las políticas públicas en materias como educación, sanidad, vivienda o servicios sociales y debe ser uno de los principios que se incorporen expresamente en planes nacionales como los orientados a favorecer la situación del empleo o de la inclusión social o el futuro plan de sensibilización y prevención contra la violencia de género.

## 6.2. Principios del Plan Estratégico

Tres principios inspiran la acción estratégica que se diseña en este Plan, los objetivos que propone y las actuaciones que pretende poner en marcha o fomentar:

- 1º El principio de igualdad y no discriminación, que implica la equiparación de derechos y obligaciones de la población inmigrante y autóctona, dentro del marco de los valores constitucionales básicos.
- 2º El principio de ciudadanía, que implica el reconocimiento de la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.
- 3º El principio de interculturalidad, como mecanismo de interacción entre las personas de distintos orígenes y culturas, dentro de la valoración y el respeto de la diversidad cultural.

### 1. Igualdad

El primer principio que inspira el Plan Estratégico es el de *igualdad*. El principio de igualdad busca la construcción y consolidación de una sociedad justa e inclusiva. Igualdad como equiparación de derechos y obligaciones básicas de la población inmigrante y autóctona; igualdad de trato y no discriminación por razón sexo, de origen racial o étnico o por nacionalidad; e igualdad de oportunidades como garantía de una sociedad inclusiva.

La Constitución Española establece en su artículo 9.2. que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Respondiendo a ese mandato constitucional, el Plan Estratégico diseña un conjunto de medidas tendentes a reconocer formalmente y a hacer efectivos para las personas inmigradas los mismos derechos y obligaciones que tiene la población autóctona.

El Plan Estratégico está atravesado por la lógica de la igualdad de trato y de la lucha contra la discriminación en la línea establecida por la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

Las mujeres inmigrantes pueden sufrir una doble discriminación: por el hecho de ser mujeres y por el hecho de ser inmigrante. Por ello el Plan Estratégico presta una atención particular para garantizarles la igualdad de trato y de oportunidades en las distintas esferas de las intervenciones públicas y de la vida social.

En la defensa de una sociedad inclusiva, el Plan Estratégico establecerá o fomentará políticas compensatorias que vengan a hacer posible la igualdad de oportunidades de los inmigrantes en la sociedad española.

## 2. Ciudadanía

El segundo principio del Plan Estratégico es el de *ciudadanía*. Porque para lograr una sociedad cohesionada e integrada no es suficiente con la consecución de la igualdad efectiva de derechos y obligaciones, sino que debe ser posible una participación *activa* en la configuración de la propia sociedad. Es precisamente la disposición de cauces de participación en la gestión de los asuntos públicos y en la conformación de los espacios sociales lo que permite hablar de la incorporación de nuevos ciudadanos y ciudadanas a nuestra sociedad.

En un sentido similar, la Comisión Europea viene planteando el concepto de "ciudadanía cívica" desde su Comunicación de noviembre de 2000. Por "ciudadanía cívica" podemos entender un conjunto de derechos y obligaciones cívicos, sociales, económicos y culturales de los inmigrantes, que dan lugar a la igualdad de trato y de oportunidades entre población inmigrada y autóctona y al reconocimiento de derechos de participación en la vida pública. Este reconocimiento de los inmigrantes como ciudadanos es un requisito imprescindible de una sociedad inclusiva porque, como señaló el Consejo Económico y Social Europeo en 2002, "la Europa de los ciudadanos no puede tener en su seno otra Europa de los no ciudadanos".

En este sentido, el principio de ciudadanía implica avanzar en el reconocimiento de plenos derechos de participación cívica, económica, social, cultural y política a la población inmigrada. Este reconocimiento de plenos derechos no garantiza por sí solo el éxito de la integración, de ese proceso bidireccional de adaptación mutua, pero es una condición necesaria para que la integración pueda producirse. Porque sólo si los cauces de participación en los asuntos públicos y en la conformación de la sociedad están abiertos, en plano de igualdad, a todos los ciudadanos y ciudadanas, podrá generarse en la población inmigrada un sentimiento de pertenencia a su nueva sociedad.

El status de ciudadano o ciudadana en un Estado democrático ha de incluir la participación en la vida pública, comenzando por la "ciudadanía en la ciudad", por su participación en el ámbito municipal. Por ello, la Constitución prevé la posibilidad de otorgar a ciudadanos extranjeros, mediante ley o tratado internacional, derechos de voto en el ámbito local, con la sola condición de que esta posibilidad sea recíproca, es decir, que los españoles también dispongan del derecho de sufragio en las elecciones locales de los países de los que proceden las personas inmigradas autorizadas a votar en España. Este derecho de participación en los asuntos locales ha sido también abierto en otros países de la Unión Europea a las personas extranjeras que tienen la condición de residentes de larga duración.

Más allá de esta participación en los asuntos locales, la Constitución reserva los derechos de participación política a los ciudadanos españoles. Por tanto, aquellos ciudadanos y ciudadanas inmigradas que quieran alcanzar el máximo grado de participación han de adquirir la nacionalidad española, han de avanzar en su compromiso y pasar a integrar la comunidad política que conforma la sociedad

española. Pero, sin necesidad de llegar a ese último nivel de participación, la condición de residente de larga duración debe proporcionar igualmente un conjunto de derechos, obligaciones y cauces de participación que permitan a tales personas inmigradas entenderse como ciudadanos y ciudadanas.

### 3. Interculturalidad

El tercer principio que inspira el Plan Estratégico es el de *interculturalidad*.

La diversidad cultural es uno de los valores y de las riquezas inherentes al pluralismo español y europeo, de ahí que se halle amparada por diversas normas constitucionales y europeas. Además, la concepción de la integración como un proceso de mutua adaptación impone también respetar y valorar las distintas culturas que portan consigo las personas inmigradas y niega la posibilidad de una simple asimilación a las pautas culturales dominantes entre la población española. Pero la defensa de la diversidad no debe llevar al mantenimiento de grupos culturales aislados entre sí, ni a una consideración ahistórica o acrítica de las culturas. El principio de interculturalidad exige reconocer y respetar las diferencias, pero busca la comunicación, el diálogo crítico, la interrelación y la interacción de personas pertenecientes a culturas diversas, sobre la base de unos valores básicos compartidos y del uso común de las lenguas oficiales existentes en España. El resultado de esta comunicación e interrelación es la producción de nuevas realidades culturales, en las que todos los individuos y grupos pueden resultar transformados y enriquecidos.

Por otra parte, no cabe negar que en ocasiones las diferencias culturales existentes en el seno de una población cada vez más diversa pueden conducir a conflictos, que habrá que abordar con los instrumentos del diálogo constructivo y el compromiso, dentro del marco de opciones que abren la Constitución y las leyes. En los "Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea", el Consejo de la Unión Europea se ha manifestado en un sentido muy similar. En concreto, en el octavo de dichos principio señala lo siguiente:

"La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.

Las culturas y religiones introducidas por los inmigrantes pueden facilitar un mayor entendimiento entre los pueblos, la transición de los inmigrantes hacia la nueva sociedad y el enriquecimiento de ésta (...). No obstante, los Estados miembros tienen también la responsabilidad de garantizar que las prácticas culturales y religiosas no impidan a las personas migrantes ejercer otros derechos fundamentales o participar en la sociedad de acogida. Ello reviste particular importancia en lo que se refiere a los derechos y la igualdad de la mujer, a los derechos e intereses del niño, y a la libertad de practicar o no una determinada religión".

En definitiva, los mejores medios para abordar los conflictos de convivencia ligados a diferentes prácticas culturales o las cuestiones relacionadas con prácticas culturales y religiosas inaceptables que entren en conflicto con los derechos fundamentales y con los valores básicos de la UE son, como señala el Consejo, el diálogo intercultural e interreligioso constructivo, la educación, un discurso público basado en la reflexión y el apoyo a las expresiones culturales y religiosas que respeten los valores, derechos y leyes nacionales y europeos. Sobre estos elementos cabe construir una convivencia armoniosa.

El principio de *interculturalidad* se configura, por tanto, como la pauta básica que, de acuerdo con la concepción de integración inherente al presente Plan Estratégico, debe regir la relación entre personas y grupos de distintas culturas, a fin de garantizar a un tiempo la cohesión social basada en principios constitucionales compartidos y el respeto y la valoración positiva de la diversidad.

### **6.3. Objetivos generales del Plan Estratégico**

El objetivo central del Plan Estratégico es contribuir a la construcción de una sociedad justa, inclusiva y cohesionada, en la que la convivencia de todos se desarrolle sobre valores y normas comunes, respetando la diversidad de las personas y de los grupos sociales.

Para ello el Plan Estratégico pretende fomentar la integración de los inmigrantes en la sociedad española mediante el reconocimiento de derechos y obligaciones similares a los de los españoles y estableciendo las condiciones para que esos derechos y obligaciones sean efectivos. Además, este Plan pretende fomentar la comprensión del hecho migratorio por parte de la sociedad española y su adaptación a la nueva realidad social que plantea el fenómeno migratorio y mejorar la adecuación de los servicios públicos orientados a todos los ciudadanos, inmigrantes y españoles, en igualdad de condiciones.

Con todo ello, el Plan Estratégico persigue poner las bases para que, por su parte, los inmigrantes busquen su integración, respetando los valores de la Unión Europea y adoptando una actitud positiva respecto al conocimiento de las lenguas, las leyes y las normas sociales de su nuevo país. Y, de ésta manera, hacer posible entre todos la consolidación de un sentimiento de pertenencia de los inmigrantes respecto a su nueva sociedad.

Los diez objetivos generales del Plan Estratégico son los siguientes:

1. Reconocer plenos derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos a las personas inmigradas.
2. Adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que se plantean con la presencia de población inmigrada. Esta adecuación ha de ser tanto cuantitativa, para responder al incremento de los nuevos ciudadanos y usuarios a los que han de atender los servicios públicos, como cualitativa, para gestionar la diversidad de las nuevas demandas, e incorporar los elementos interculturales necesarios.
3. Garantizar el acceso de la población inmigrada a los servicios públicos, especialmente a la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, en igualdad de condiciones con la población autóctona.
4. Establecer un sistema de acogida para inmigrantes recién llegados y para las personas inmigradas en situaciones de especial vulnerabilidad, hasta ponerlas en situación de acceder a los servicios públicos generales.
5. Fomentar entre ciudadanos y ciudadanas inmigrantes el conocimiento de los valores comunes de la Unión Europea, de los derechos y las obligaciones de las personas residentes en España, de las lenguas oficiales en diversos territorios del Estado y de las normas sociales de convivencia de la sociedad española.
6. Luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.

7. Introducir la perspectiva de género, tanto en la elaboración de políticas en el campo de la integración de la población inmigrada, como en la aplicación de las mismas.
8. Fomentar políticas y experiencias de codesarrollo con los países de los que provienen las personas inmigradas.
9. Favorecer la comprensión por parte de toda la sociedad española del fenómeno migratorio, mejorar la convivencia intercultural, valorando la diversidad y fomentando valores de tolerancia y respeto, y apoyar el mantenimiento y el conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes.
10. Estimular políticas públicas de las distintas Administraciones Públicas y de la sociedad civil que fomenten la integración de la población inmigrada y la cooperación en este campo.

## 7. La gobernanza de las políticas de integración de los inmigrantes

La integración de los inmigrantes es un proceso dinámico que se produce a lo largo del tiempo, que es complejo y diverso, puesto que distintas son las posiciones sociales y culturales de partida, y que es multidimensional porque afecta a todas las esferas de la vida social y de la convivencia de los ciudadanos en un territorio determinado. Una realidad tan compleja no puede ser gestionada por un solo actor aunque sea el Estado. Hay actores relevantes como las ONGs que están muy bien situados para detectar antes cuestiones o señales relevantes porque tienen antenas más pegadas a los problemas concretos de los ciudadanos. Por eso en la definición de una estrategia para la integración de los inmigrantes y en la gestión de las políticas públicas en este campo es necesario implicar a toda la sociedad, especialmente a los actores afectados por los desafíos que plantea la inmigración por razones de las dimensiones de la integración (educación, empleo, vivienda, salud, servicios sociales, barrios, etc.), como de los colectivos y organizaciones que trabajan con inmigrantes o las asociaciones de personas inmigradas. Es necesario que esa estrategia que señale la dirección en que se quiere avanzar hacia una sociedad inclusiva y cohesionada avance las formas de gestión de los conflictos a través de la negociación y de la búsqueda de consensos básicos.

Como señala el Consejo Europeo en los "Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de los Inmigrantes en la Unión Europea", "los gobiernos y las instituciones públicas a todos los niveles son protagonistas importantes, pero no son los únicos. La integración se lleva a cabo en todos ámbitos de la vida pública y privada y son numerosos los agentes no estatales que influyen en el proceso de integración de los inmigrantes y pueden presentar un valor añadido, como por ejemplo los sindicatos, las empresas, las organizaciones de empresarios, los partidos políticos y los medios de comunicación, las asociaciones deportivas y las organizaciones culturales, sociales y religiosas. La cooperación, coordinación y comunicación entre todos estos factores son importantes para que la política de integración sea eficaz. La participación de los inmigrantes y de las demás personas en la sociedad de acogida es también necesaria".

El proceso de adaptación mutua entre inmigrantes y españoles, la integración de los inmigrantes en la sociedad de recepción, es un fenómeno que demanda la acción política tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. Pero también afecta y demanda la acción del conjunto de la sociedad, especialmente de la sociedad civil organizada. Las administraciones y el mundo asociativo tienen papeles complementarios que cumplir en este proceso y por eso es necesaria una estrecha y estable cooperación entre todos estos actores y desarrollar espacios y campo de partenariado estable entre diversos actores.

Siguiendo el Libro blanco de la Comisión Europea sobre *La gobernanza europea*, podemos entender por gobernanza la incorporación a la gestión de los poderes públicos y a los procesos de toma de decisiones de principios como apertura, participación y responsabilidad, sin olvidar otros ya incorporados a los principios del buen gobierno como eficacia y coherencia. Con la gobernanza se busca, como señala la Comisión, "abrir el proceso de decisión política para dotarlo de mayores niveles de integración y responsabilidad", es decir, abrir las estructuras de gobierno a la participación de la sociedad civil, hacer más democrática la gestión de los asuntos públicos.

Además de eficacia (porque las medidas deben ser eficaces y oportunas y deben producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros y de una evaluación de su futuro impacto) y coherencia (porque las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles), que son elementos que debe tener un buen gobierno, la gobernanza implica introducir en la gestión pública de la integración de los inmigrantes, al menos, tres principios: Apertura, Participación y Responsabilidad.

La apertura implica que las instituciones deben trabajar de una forma más abierta, más transparente y más comunicativa, utilizando un lenguaje que resulte accesible para el público en general y especialmente para aquellos a los que va orientada la acción pública. Este aspecto, como señala la Comisión, reviste una especial importancia si se quiere fomentar la confianza en unas instituciones que son por sí complejas.

La gobernanza requiere una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso de las políticas de integración de los inmigrantes, desde el diagnóstico y la formulación de la estrategia, hasta la gestión de los planes y evaluación de los resultados y el proceso. Una participación amplia y plural contribuye a generar mayor confianza en los resultados de la acción pública y en las instituciones de las que emanan las políticas de integración de los inmigrantes. Para que esta participación sea efectiva conviene construir redes, estructuras flexibles y procesos que fomenten la interacción y los partenariados entre distintas áreas de la Administración General del Estado, entre las distintas Administraciones Públicas y entre ellas y la sociedad civil en los diferentes niveles.

La responsabilidad dentro de la gobernanza exige clarificar el papel de cada uno de los actores dentro del proceso de integración y de la formulación y ejecución de las políticas en este campo. Esta responsabilidad compartida no hace olvidar los compromisos que las administraciones públicas tienen con los ciudadanos.

### **7.1. La elaboración del Plan Estratégico: diálogo, participación y consenso**

Una de las premisas sobre las que se ha construido este Plan es que la responsabilidad del proceso de adaptación mutua de autóctonos e inmigrantes debe ser *compartida* y, por tanto, debe involucrar al conjunto de administraciones públicas, a los actores sociales (organizaciones sindicales y empresariales, ONGs, organizaciones de inmigrantes, etc.) y a la sociedad receptora en su conjunto.

Para hacer realidad esta idea de responsabilidad compartida ya desde la fase inicial de diseño de las políticas y medidas a desarrollar, el Plan Estratégico se ha elaborado desde el diálogo con las distintas administraciones, tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, y con todos los actores sociales relevantes implicados en los procesos de integración de los inmigrantes. También se va a implementar y evaluar con la participación de estos mismos actores.

Para ello, se puso en marcha desde mediados del año 2005 un proceso de reflexión y consulta en el que han participado todos los actores relevantes. Este proceso se ha llevado a cabo a través de las siguientes fases:

*Fase de consulta inicial*, con la organización de cinco seminarios temáticos en los que participaron más de 250 técnicos procedentes de las distintas Administraciones Públicas, de organizaciones sindicales y empresariales, de ONGs y de asociaciones de inmigrantes y del mundo académico. En estos seminarios, celebrados en los meses de mayo y junio de 2005, se abordaron prácticamente todas las áreas de actuación del

Plan Estratégico. Estos seminarios fueron seguidos de la elaboración y difusión de las conclusiones de los Seminarios en cada una de las áreas, con la preparación de nueve documentos en los que se presentaba para cada una de las áreas abordadas elementos para el diagnóstico de la situación y los objetivos, estrategias y programas que se habían sugerido. El resultado ha sido un diagnóstico y unos planteamientos ampliamente compartidos, en cuanto a las políticas que es necesario implantar.

*Fase de elaboración interna del borrador del Plan Estratégico:* A partir de los trabajos de los seminarios y de las aportaciones de expertos y de la experiencia de los planes de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, se ha ido elaborando un primer borrador del Plan Estratégico en el seno de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. Ese texto se ha contrastado en reuniones bilaterales con distintos departamentos de la Administración General del Estado, con los más directamente relacionados con la integración de los inmigrantes: Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte, Ministerio de Sanidad y Consumo, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Asuntos Exteriores y Ministerio de Administraciones Públicas. Y, naturalmente, con los distintos centros directivos del propio Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que con sus actuaciones inciden en el ámbito de la integración: Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Secretaría General de Empleo, Secretaría General de Políticas de Igualdad, Servicio Estatal de Empleo-INEM, Dirección General de Trabajo, Instituto de la Juventud, Instituto de la Mujer, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, Instituto de Seguridad e Higiene e Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

*Proceso de consulta social e institucional:* Una vez presentado ante el Consejo de Ministros y el Parlamento el presente borrador, se iniciará un *proceso de consulta* con las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y los actores implicados en la integración de los inmigrantes: Organizaciones empresariales y sindicales, ONGs y asociaciones de inmigrantes, con el objeto de abrir la posibilidad de hacer aportaciones al mismo. Asimismo, durante esta fase de consulta el borrador del Plan Estratégico estará disponible en la página *web* de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, para que cualquier ciudadano pueda hacer las aportaciones que considere oportunas.

#### *Fase de tramitación formal del Plan Estratégico*

Las aportaciones recibidas serán incorporadas al Plan Estratégico en su redacción final, el cual será sometido posteriormente a la consideración del Consejo Superior de Política de Inmigración, del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, de la Comisión Interministerial de Extranjería, y del Comité Económico y Social, previo a su aprobación definitiva por el Consejo de Ministros.

## **7.2. El desarrollo del Plan Estratégico: cooperación y corresponsabilidad**

Una de las premisas que están en la base de este Plan Estratégico es su carácter de *marco para la cooperación* a nivel estatal. El Plan pretende ser un instrumento capaz de dinamizar políticas, aglutinar iniciativas, crear partenariados y dotar de coherencia a las actuaciones en favor de la integración de los inmigrantes que llevan a cabo tanto las Administraciones Públicas como la sociedad civil.

Las distintas Administraciones Públicas tienen fijadas sus responsabilidades en este campo en las competencias que desarrollan constitucionalmente. Algunos servicios públicos claves para la integración de los inmigrantes son, principalmente, competencia de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales. Es, por ejemplo, el caso de la educación, las políticas activas de empleo, la vivienda y el urbanismo, los servicios sociales o la sanidad, aunque la Administración General del Estado mantenga algunas competencias en estos ámbitos. Además, muchas Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales han desarrollado un conocimiento y una experiencia política muy importante en este terreno y han aplicado los principios de gobernanza en la gestión de las políticas de integración de los inmigrantes.

El método en que puede desenvolverse esta cooperación puede inspirarse en algunas prácticas desarrolladas en el ámbito de la Unión Europea, en aplicación del denominado *método abierto de coordinación*. Líneas fundamentales de este método dentro del Plan Estratégico son las siguientes:

- ✓ *Subsidiariedad*: el Plan Estratégico establece un marco estatal con una serie de principios, objetivos y programas que se consideran prioritarios para orientar el proceso de adaptación mutua que supone la integración de la población inmigrada. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales son las responsables de dar contenidos concretos a sus competencias y pueden encontrar en el Plan Estratégico orientaciones y recursos que les ayuden a definir esas líneas de acción. Además, el Plan promueve el análisis y la evaluación de las políticas públicas de integración, el intercambio de conocimientos y la transferencia de buenas prácticas entre las distintas Administraciones.
- ✓ *Convergencia*: el Plan Estratégico pretende proporcionar un marco de referencia que pueda servir de orientación a los planes y actuaciones de otras administraciones y a las actividades de la sociedad civil en el campo de la integración de los inmigrantes.
- ✓ *Objetivos*: los objetivos generales del Plan Estratégico han de plasmarse en programas concretos de acción con objetivos definidos con precisión, que puedan ser analizados con indicadores cuantitativos y cualitativos y cuyos resultados puedan ser evaluados con claridad. Esto permitirá dotar al Plan Estratégico y a las acciones que se lleven a cabo a partir del mismo de transparencia y que puedan ser sometidas al escrutinio público.
- ✓ *Seguimiento territorial*: La cooperación entre administraciones, a través de los instrumentos formales que se articulen, ha de permitir un seguimiento regular de los planes y acciones que se están llevando a cabo en los distintos territorios. Esto ha de ser también una fuente de intercambio de experiencias, de buenas prácticas y de actividades innovadoras en las distintas áreas del Plan Estratégico.
- ✓ *Enfoque integrado*: el Plan Estratégico pone de relieve el sentido multidimensional de la integración. Esas múltiples dimensiones, que se traducen en la necesidad de instrumentar políticas y acciones en campos muy diversos como acogida, educación, empleo, vivienda, salud, servicios sociales, codesarrollo, igualdad de trato, perspectiva de género, participación o sensibilización, deben tener una inspiración y un horizonte común. Los principios que inspiran el Plan Estratégico deben reflejarse, además, en las políticas generales, dirigidas a la población en su conjunto, que afectan también a los ciudadanos inmigrantes, tanto a nivel de la Administración General del Estado, como en las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

La cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en aplicación del presente Plan se va articular sobre la base de Planes de Acción Autonómicos que se concertarán anualmente. Dichos Planes contienen una descripción de las medidas que se van a financiar de manera conjunta por ambas Administraciones, así como de aquellas que se van a realizar a través de los Ayuntamientos de cada Comunidad. Los Planes de Acción prevén igualmente cómo se va a instrumentar el seguimiento de las actuaciones y qué indicadores se va a utilizar para evaluar la eficacia de las medidas. El instrumento financiero que sirve de apoyo a estas actuaciones es principalmente el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración, establecido en los Presupuestos Generales del Estado.

En cuanto a la cooperación con los actores de la sociedad civil, está basada en la interlocución permanente, tanto a través de los órganos de participación como de manera individualizada, en el apoyo a las asociaciones de inmigrantes y a las organizaciones de apoyo a la inmigración y en la realización de acciones concertadas y partenariados que sirven para desarrollar las políticas de integración identificadas como prioritarias en el marco del presente Plan. Esta concertación se apoya en instrumentos tales como los convenios de colaboración institucional, en los cuales se especifican los objetivos perseguidos, las actuaciones a realizar, los mecanismos de seguimiento y evaluación, y las aportaciones de cada una de las partes, e igualmente en las convocatorias de subvenciones para proyectos relacionados con la integración de las personas inmigradas.

## 8. Áreas de intervención

### 8. 1. ACOGIDA

La acogida ofrecida a las personas inmigradas constituye uno de los principales condicionantes del proceso de integración, en la medida en que una buena gestión de la acogida permite acelerar la inserción en todos los ámbitos vitales (el vecinal, el laboral, el escolar, etc.). En sentido inverso, la ausencia de una acogida adecuada retarda los procesos de inserción y provoca en muchas ocasiones la necesidad de esfuerzos adicionales, tanto por parte de los propios ciudadanos y ciudadanas inmigrantes como de la sociedad receptora. Además, la acogida juega también un papel esencial en la adquisición de un sentimiento de pertenencia a la nueva sociedad, porque la forma en que las personas inmigradas experimentan que han sido acogidas deja una marca indeleble en su biografía vital y en la valoración de su proceso migratorio.

En correspondencia con esta importancia crucial, los programas de acogida ocupan un lugar preponderante en los planes y documentos sobre integración a escala europea, estatal, autonómica y local, y en las acciones desarrolladas por numerosas organizaciones no gubernamentales y agentes sociales.

El cuarto de los *Principios Comunes Básicos Sobre Integración*, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas el 19 de noviembre de 2004, establece que “un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito”. El Consejo continúa señalando que “la importancia de un conocimiento básico en el ámbito lingüístico, histórico y cívico se refleja en el creciente énfasis que ponen varios Estados miembros en programas introductorios centrados en instaurar los instrumentos más adecuados para iniciar el programa de integración. El seguimiento de dichos programas permitirá a las y los inmigrantes encontrar rápidamente su lugar en ámbitos clave como son el trabajo, la vivienda, la educación y la salud y ayudará a iniciar el proceso, a más largo plazo, de la adaptación normativa a la nueva sociedad. Al mismo tiempo, estos programas se convertirán en inversiones estratégicas en el bienestar económico y social de la sociedad, considerada en su conjunto”. Y apuntando al que debe considerarse una de los principales objetivos de los programas de acogida, el principio sexto de estos Principios señala que “el acceso de las y los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración”.

El *Manual sobre la integración* de la Comisión Europea de 2004 llega a la conclusión de que “los programas de introducción son una inversión para el futuro que deberían estar dispuestos a hacer tanto las personas inmigradas como la sociedad. Para las primeras representa un punto de partida que les permite adquirir unas competencias indispensables para hacerse autosuficientes, por lo que el esfuerzo merece la pena. Para la sociedad, la rentabilidad de la inversión consiste en que las personas inmigradas se convierten en ciudadanos mejor preparados y capaces de contribuir a ella”.

El primer informe sobre inmigración e integración de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM 2004/508), confirma que: “los Estados miembros están cada vez más preocupados por la integración de los recién llegados, en especial asegurándose de que las y los inmigrantes comprendan y respeten las normas y los valores fundamentales de la sociedad de acogida (...) que puedan integrar bien a los recién llegados en todos los aspectos de la sociedad.”

En España, el “Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los Mismos”, cuyos criterios de distribución para el año 2005 se aprobaron por Acuerdo del Consejo de Ministros del 20 de mayo, estableció dos líneas prioritarias de actuación en apoyo a la acogida de inmigrantes: a) el desarrollo de la red de acogida integral, que incluye programas de orientación social y laboral y plazas de alojamiento y manutención para inmigrantes en situación de vulnerabilidad; y b) el apoyo a servicios de información, orientación y acompañamiento, clases de idioma, asesoría jurídica, traducción e interpretación, derivación a servicios de carácter general, formación ocupacional e inserción social y laboral.

En la mayoría de los Planes de integración de inmigrantes de las Comunidades Autónomas se ha planteado la cuestión de la acogida de personas inmigradas, pero no todos lo han hecho en el mismo sentido; unos abordan la acogida en el plano del alojamiento temporal, mientras que otros adoptan concepciones más globales, incluyendo aspectos relativos al acceso de las y los inmigrantes a los servicios sociales de carácter general y a la inserción laboral.

Esta concepción *integral* de la acogida es también la que subyace al presente Plan. De acuerdo con ella, la acogida abarca todas aquellas medidas de apoyo destinadas a dotar a las personas inmigradas de los conocimientos y las habilidades necesarias para desenvolverse autónomamente en la sociedad y tener acceso, en pie de igualdad con los ciudadanos autóctonos, a los recursos y servicios sociales de carácter general. Las clases de idioma y la información sobre las instituciones españolas y los procedimientos de acceso a los servicios públicos ocupan un lugar tan central como la orientación sobre las reglas y valores básicos que rigen en España o sobre los hábitos sociales y culturales vigentes. Además, la acogida abarca también los denominados *itinerarios individualizados de inserción*, una metodología de intervención que parte de un análisis del potencial y las necesidades individuales, diseña a continuación un itinerario de formación e inserción y concluye con la mediación para el empleo y el seguimiento ulterior. En situaciones particulares de especial vulnerabilidad, puede ser también necesario prestar transitoriamente servicios de alojamiento y manutención, pero tales medidas sólo se entienden como complemento de los demás programas, que constituyen el núcleo de las acciones de acogida. Hay que señalar igualmente que numerosas personas inmigradas, por su grado de formación, de conocimiento del español y de autonomía, prácticamente no precisan de este apoyo, aunque una primera información y orientación siempre facilita una mejor y más rápida inserción social y laboral.

En función de las situaciones a las que pretenden hacer frente y las necesidades que pretenden cubrir los distintos programas de acogida existentes, cabría distinguir a grandes rasgos entre:

*Acogida inicial de carácter general:* proceso de información y orientación inicial, que abarca el conocimiento de las normas y los valores fundamentales en España, los hábitos sociales y culturales vigentes, asesoramiento jurídico, derivación a los servicios públicos de carácter general y, en casos en que se detecta la necesidad, clases de idioma e itinerarios individualizados de inserción.

*Acogida de personas en situación de especial vulnerabilidad:* proceso de intervención social que se produce vinculado a aquellas situaciones específicas de vulnerabilidad presentadas por las personas extranjeras residentes en España. Una vez han sido atendidas, en fase inicial, las necesidades materiales más básicas y perentorias (*atención humanitaria*), la intervención conecta con los programas de información, orientación, derivación a servicios públicos de carácter general o de intervención específicos para colectivos desfavorecidos e itinerarios individualizados de inserción que forman parte de la acogida inicial de carácter general.

*Acogida especializada:* proceso de intervención social dirigido a colectivos específicos, como los solicitantes de asilo, refugiados y otros beneficiarios de protección internacional, incluyendo a personas que puedan llegar a España en el marco de programas de reasentamiento, en la medida en que requieran un tratamiento especializado. Un segundo bloque de destinatarios de esta acogida especializada está integrado por los trabajadores y trabajadoras inmigrantes que llegan a España por el procedimientos de migración programada, como son los temporeros que llegan para una campaña o una obra o servicio determinado y posteriormente retornan a sus países de origen, o el contingente de trabajadores extranjeros, que incluye las personas con visados de búsqueda de empleo.

## 1. Diagnóstico

La primera cuestión a considerar es la falta de unidad en la definición de las políticas de acogida, a pesar de la importancia que una adecuada política de acogida tiene para el éxito o el fracaso de las políticas de integración social y laboral de la población inmigrada. En este sentido, parece necesario avanzar hacia una concepción común que inserte los aspectos de cobertura de las necesidades materiales más inmediatas dentro del marco más general de los programas de acogida, entendidos como vía hacia la plena autonomía e igualdad en el acceso a los servicios públicos de carácter general. Esta idea de la acogida permite eludir enfoques meramente asistenciales proclives a generar actitudes de dependencia, en lugar de fomentar la autonomía.

La falta de una definición compartida de lo que hay que entender por "acogida" es reflejo de una situación más general, caracterizada por una escasa coordinación entre las distintas instituciones y actores que intervienen en los programas, que a su vez provoca el desconocimiento mutuo de los recursos existentes entre los diversos agentes, la dispersión de esfuerzos y la ausencia de complementariedad y sinergias entre las actuaciones. En definitiva, existen numerosos dispositivos de acogida de distintas instituciones y administraciones que funcionan de manera más o menos atomizada, pero no se ha configurado un *mapa de recursos* que permita conocer con precisión todos los recursos existentes, así como las lagunas o insuficiencias de los mismos para cubrir las necesidades, ni se ha articulado una *red estatal de acogida* que permita coordinar y optimizar su aprovechamiento.

Corolario de esta situación es el hecho de que tampoco existan registros ni protocolos de intervención homologados. Ello dificulta notablemente el seguimiento y la evaluación de los dispositivos y programas de acogida existentes, impide garantizar estándares mínimos de calidad de los servicios prestados y supone también un obstáculo para la transferencia de las técnicas de intervención más eficaces de unos actores a otros. Por ello, parece conveniente crear un *sistema normalizado de recogida de información* sobre los dispositivos existentes y los servicios prestados e intentar consensuar, dentro del pleno respeto a las competencias autonómicas y locales, un *protocolo de intervención* y unos *estándares mínimos de calidad* comunes para todo el territorio.

A todo ello se añade la necesidad de incrementar, con carácter general, las actuaciones y los recursos en materia de acogida, en correspondencia con el aumento del número de recién llegados. Porque a pesar de este incremento, las partidas de los Presupuestos Generales del Estado para programas de acogida prácticamente se han mantenido estables durante los últimos años. La creación del "Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de los Inmigrantes, así como al Refuerzo Educativo de los Mismos" en el ejercicio de 2005 supone un punto de inflexión en esta tendencia.

En particular, incrementar la capacidad de los dispositivos de acogida exige reforzar a las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones no gubernamentales, cuyo papel en la acogida es clave. Pero igualmente implica potenciar los servicios de los ayuntamientos, puesto que es en el ámbito local donde con mayor inmediatez se hace sentir el impacto de una buena o una mala política de acogida. Reforzar la coordinación y el partenariado entre estos dos actores fundamentales constituye otra actuación sumamente necesaria, en línea con lo anteriormente señalado. Hay que destacar que, cuando se habla de potenciar y de reforzar, no se está haciendo referencia únicamente a la dedicación de más recursos, sino también a la formación en habilidades interculturales y al apoyo a los profesionales y voluntarios (*cuidar a los cuidadores*) que ejecutan los programas de acogida.

Incrementar la capacidad de los dispositivos de acogida resulta también esencial para garantizar la capacidad de respuesta ágil y efectiva del sistema de acogida ante las situaciones de emergencia que se puedan producir. Es decir, hay que prever las contingencias que puedan generar necesidades de atención humanitaria inmediata y procurar que su cobertura esté siempre asegurada.

Un ámbito distinto, pero igualmente crucial para la integración y en el que sin embargo todavía la penetración de las políticas de acogida es escasa, es el de la reagrupación familiar. En este sentido, el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 ha querido potenciar el papel de los ayuntamientos, al requerir que se les dirija a ellos la solicitud de informe sobre disposición de vivienda adecuada para la reagrupación a realizar. Ello permite a los ayuntamientos conocer las reagrupaciones que se van a producir en el futuro inmediato y planificar, en su caso, las correspondientes medidas de acogida. Conseguir que los consistorios hagan un uso creciente de esta posibilidad y profundicen en los programas de acogida de que disponen, es uno de los retos que hay que afrontar.

Otro importante ámbito de actuación se refiere al contingente de trabajadores y trabajadoras extranjeros y a quiénes llegan con autorización de temporada y regresan a su país de origen una vez terminada la campaña para la que han venido. En la medida en que se trata de operaciones colectivas programadas con antelación, permiten planificar detalladamente la acogida. En el caso de los trabajadores de temporada, la vigente legislación impone la garantía, por parte del empresario, de un alojamiento adecuado para ellos. No existe una obligación jurídica equivalente en el caso de las y los trabajadores que llegan por la vía del Contingente, provistos de una autorización de residencia y trabajo por un año de carácter renovable o con un visado de búsqueda de empleo; pero partiendo de la premisa de la responsabilidad compartida por los procesos de integración, cabe afirmar que también en este caso existe una importante responsabilidad, por parte de la empresa u organización empresarial que va emplear un trabajador o trabajadora extranjeros, de facilitarle una rápida inserción social y laboral.

De hecho, muchas empresas y organizaciones desarrollan programas de acogida, que incluyen una orientación básica sobre los derechos y deberes de los trabajadores, sobre nuestro sistema de Seguridad Social, sobre el sistema de transporte en donde

residan, sobre cómo encontrar vivienda, así como el apoyo a la tramitación de las autorizaciones y documentos necesarios. En el caso de los trabajadores y trabajadoras que van a cubrir puestos en el servicio del hogar familiar, es la propia Administración la que asume dichos programas de acogida. Por otra parte, en relación con el trabajo de temporada, existen iniciativas de co-desarrollo en las que, además de brindar alojamiento y manutención a los trabajadores, se les ofrece la formación necesaria para convertirse en agentes de desarrollo de su propio país de origen. Sin embargo, hasta el momento la existencia de este tipo de programas de acogida responde a la iniciativa individual de cada empresa; lo que se precisa aún es un planteamiento más sistemático que aborde la vertiente empresarial de la acogida y la ponga en conexión con los demás actores y servicios de acogida.

Todavía incipientes son también las actuaciones realizadas en el país de origen de las y los inmigrantes, en lo que se podría denominar "pre-acogida". La mayoría de las informaciones que integran los programas de acogida pueden ser transmitidos ya con anterioridad al viaje a España, lo que facilita su inserción. Es el caso de la formación sobre derechos y deberes de los trabajadores en España que imparten las organizaciones sindicales en el marco del procedimiento de contingente. Y lo propio sucede con la formación lingüística y técnica relacionados con la actividad que van a realizar, que algunos trabajadores y trabajadoras reciben antes de emprender su viaje. Los buenos resultados que han producido estos programas aconsejan profundizar en esta línea, e incluso ampliarla, más allá del procedimiento del contingente. En este sentido, algunos países de la Unión Europea cuentan con "paquetes de bienvenida" en formato audiovisual en los que se informa sobre las condiciones de vida y de trabajo en el

Además de los dos lugares de acogida hasta aquí referidos, el ámbito local/vecinal (ayuntamientos) y el laboral (empresas), existe un tercer ámbito no menos importante, que es de los centros educativos que reciben alumnado inmigrante. Su situación es muy similar, en cuanto a que también aquí los programas de acogida tienen un carácter más bien incipiente y a que es conveniente reforzar la coordinación y el partenariado entre centros escolares y ayuntamientos. Por razones metodológicas este apartado se incluye en el área de educación.

Una mención aparte merece el campo del asilo y refugio, puesto que en este ámbito contamos con una norma europea de incidencia directa. Se trata de la Directiva CE/2003/9 del Consejo, relativa a condiciones mínimas de acogida para los solicitantes de asilo, transpuesta a nuestra legislación de asilo mediante el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre. El cambio más importante que ha supuesto esta Directiva comunitaria para nuestro sistema estriba en la atención a los solicitantes de asilo desde el mismo momento de su solicitud, en tanto se decide sobre su admisión a trámite. Con anterioridad, únicamente se otorgaba prestaciones de acogida antes de la admisión a trámite de su solicitud a personas en situación de particular vulnerabilidad, por lo que esta reforma obliga a ampliar notablemente el espectro de beneficiarios. En cualquier caso, la acogida de los solicitantes de asilo está garantizada en España por los Centros de Acogida a Refugiados integrados en la Red Pública de Centros de Migraciones y gestionados directamente por la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, así como por centros concertados de financiación pública gestionados por entidades sociales.

Por último, hay que hacer referencia a la existencia de experiencias innovadoras que vinculan la acogida a la inserción laboral y al desarrollo local, especialmente en el entorno rural. Diseminar el conocimiento de estas y otras experiencias que se revelen como eficaces a la hora de propiciar la integración de las personas inmigradas y la

cohesión social y promover, con ello, su incorporación a las políticas estables (*transferencia de buenas prácticas*), es otra de las tareas que es imprescindible acometer.

## 2. Objetivos y programas

### **Objetivo 1.- Proporcionar a los inmigrantes las herramientas necesarias para alcanzar un grado de autonomía suficiente para el acceso a bienes y servicios en igualdad de condiciones respecto de la población autóctona.**

En el ámbito de la acogida es importante contar con instrumentos capaces de proporcionar a las personas inmigrantes el conocimiento y comprensión de las normas, valores y lenguas de la sociedad a la que se incorporan.

El tercer sector y los ayuntamientos juegan un papel clave en la acogida de ahí la importancia de reforzar su participación en la planificación, implementación y seguimiento de los diferentes programas. Programas que, partiendo de la concepción integral de la acogida, deben ser capaces de adaptarse a las necesidades que cada proyecto migratorio lleva implícitas.

### ***Programa ACO 1.- Desarrollo y aplicación de Programas Introdutorios a la sociedad de acogida.***

**Medida 1.1.-** Fomento del diseño y aplicación de módulos introductorios a la sociedad de acogida dirigidos a proporcionar orientación e información básica sobre normas y valores fundamentales de la sociedad de acogida, derechos y obligaciones, conocimiento de las instituciones, etc.

**Medida 1.2.-** Homologación de los módulos introductorios a la sociedad de acogida y acreditación de la participación en los mismos.

**Medida 1.3.-** Fomento de las actuaciones dirigidas a la enseñanza de las lenguas de la sociedad de acogida.

**Medida 1.4.-** Homologación de los cursos de aprendizaje de las lenguas y acreditación de la participación en estas actuaciones.

### ***Programa ACO 2.- Desarrollo y aplicación de proyectos de acogida integral.***

**Medida 2.1.-** Promoción de itinerarios individuales de inserción que faciliten el desarrollo personal en la sociedad de acogida.

**Medida 2.2.-** Promoción de proyectos de acogida integral adaptados a solicitantes de asilo, refugiados y personas bajo sistemas de protección internacional.

**Medida 2.3.-** Promoción de proyectos de acogida integral vinculados a la inserción laboral de colectivos específicos: trabajadores temporeros y trabajadores con visado de búsqueda de empleo, incluyendo actuaciones de pre-acogida en origen.

**Medida 2.4.-** Promoción de proyectos de acogida integral basados en la intermediación social para personas procedentes de procesos de reagrupación familiar.

**Medida 2.5.-** Promoción de proyectos de acogida integral realizados en el ámbito de la empresa.

**Medida 2.6.-** Fomento de proyectos de apoyo a la mujer en el proceso de acogida.

**Medida 2.7.-** Fomento de la mejora de la formación de profesionales que trabajan en acogida.

**Medida 2.8.-** Fomento de la investigación y transferencia de buenas prácticas en materia de acogida.

***Programa ACO 3.- Promoción de la acogida y asentamiento de inmigrantes en el medio rural.***

**Medida 3.1.-** Estudio de la situación socioeconómica y demográfica de zonas rurales que puedan representar una oportunidad para la inmigración y el desarrollo sostenible de las mismas.

**Medida 3.2.-** Promoción del desarrollo de proyectos de asentamiento en zonas rurales.

**Medida 3.3.-** Promoción de redes de coordinación e intercambio de información entre municipios rurales interesados en la acogida y asentamiento de inmigrantes.

**Objetivo 2.- Articular una Red Estatal de Dispositivos de Acogida Integral en todo el territorio nacional, capaz de dar respuesta a las necesidades de acogida integral, acogida de personas en situación de vulnerabilidad y acogida especializada.**

El segundo gran objetivo del Plan en el ámbito de la acogida es la articulación de una Red Estatal de dispositivos y protocolos de actuación armonizados, en la que participen las distintas Administraciones Públicas y las ONGs especializadas.

La Red debe ser capaz de ofrecer un servicio de calidad, de proporcionar información sobre los recursos disponibles en cada momento en todo el territorio nacional y de dar una respuesta ágil y flexible a las situaciones de emergencia que pudieran producirse

***Programa ACO 4 .- Ampliación y mejora de los dispositivos de acogida.***

**Medida 4.1.-** Ampliación de la capacidad de los dispositivos de acogida concertados con otras Administraciones Públicas y con entidades privadas.

**Medida 4.2.-** Ampliación de los dispositivos de acogida concertados para la acogida en situaciones de emergencia.

**Medida 4.3.-** Construcción de dos nuevos centros de migraciones de titularidad estatal.

**Medida 4.4.-** Realización de obras para la ampliación y mejora de los centros de migraciones de titularidad estatal.

***Programa ACO 5.- Plan de calidad del funcionamiento de los dispositivos de acogida.***

**Medida 5.1.-** Armonización de los protocolos de actuación de los dispositivos de acogida (de titularidad estatal y concertados) a partir del establecimiento y la homologación de criterios mínimos de calidad.

**Medida 5.2.-** Armonización de los registros de datos de los usuarios de la Red de Acogida.

**Medida 5.3.-** Aprobación de la normativa reguladora de los centros de migraciones de titularidad estatal: régimen de funcionamiento y derechos y deberes de los usuarios.

***Programa ACO 6.- Coordinación y difusión de los dispositivos de acogida disponibles.***

**Medida 6.1.-** Elaboración y difusión de un mapa/catálogo de dispositivos de acogida.

**Medida 6.2.-** Desarrollo e implantación de un sistema informático que facilite la coordinación de la Red, la gestión de la acogida y en especial, una respuesta ágil y flexible ante situaciones de emergencia.

## 8. 2. EDUCACIÓN

El derecho a la educación es uno de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución Española; hacer efectivo este derecho conlleva garantizar una mayor igualdad en el acceso a la misma, teniendo en cuenta las desigualdades iniciales de tipo económico, cultural y social que dificultan el acceso, eliminando los mecanismos que fomentan estas desigualdades y manteniendo y promocionando en el sistema educativo al alumnado en situación de desventaja.

La capacidad para organizar y regular los propios aprendizajes, el “aprender a aprender”, constituye una de las destrezas básicas de las que se tiene que dotar un individuo para poder alcanzar la plena integración social y ser capaz de manejarse de forma constructiva en contextos heterogéneos.

La Unión Europea ha enfatizado el papel que tiene la educación para hacer factibles el principio de equidad y la participación activa de todos los miembros de la sociedad. Es indudable que la educación constituye uno de los elementos esenciales en la estrategia comunitaria de lucha contra la exclusión social, ya que la educación y, por extensión, la escuela y los procesos de enseñanza y aprendizaje que en ella se generan, pueden y deben ser utilizados para profundizar en la creación de una convivencia enriquecedora basada en la solidaridad, la tolerancia y el respeto entre todos los miembros de la sociedad.

La diversidad cultural de las sociedades europeas es una realidad innegable. Una de las manifestaciones de esa diversidad es la incorporación de alumnado inmigrante a los centros educativos. En los sistemas democráticos, la mezcla de culturas, religiones y etnias tiene como consecuencia la aparición de una sociedad plural en sus creencias, en sus convicciones y en sus manifestaciones. Este es uno de los principales desafíos que tienen planteados los países europeos y, por ello, uno de los ejes prioritarios de sus políticas sociales y educativas.

En el contexto de la Unión Europea, con el fin de dar respuesta a estos nuevos retos, se viene insistiendo en la necesidad de mejorar la calidad de los sistemas de educación y la formación, tanto en el proceso de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos, como en el proceso de enseñanza y apoyo a los profesores y formadores que se ocupan de alumnos o adultos inmigrantes, entre otros grupos en riesgo o en situación desfavorecida.

La educación ocupa un lugar central en los “Principios Comunes Básicos Sobre Integración”, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas, el 19 de noviembre de 2004; en concreto, el quinto de estos Principios establece que “los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad”.

Para poder aprovechar las oportunidades de una sociedad diversa el sistema educativo debe desarrollar políticas inclusivas.

La Ley General de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE) significó el inicio de la adecuación del sistema educativo español a la nueva pluralidad cultural y al desarrollo de estas políticas inclusivas. Desde entonces se han producido grandes avances en el desarrollo y mejora de las políticas de atención educativa al alumnado inmigrante, sin embargo, el incremento de este alumnado, la mayor amplitud de países de procedencia, las experiencias diferenciales en sus procesos de socialización y la aparición de la segunda generación entre estos colectivos, en muchos casos

ciudadanos españoles de pleno derecho pero con raíces culturales distintas y distantes a las de la mayoría, no sólo han añadido complejidad al sistema sino que exige afrontar, de manera singular, una serie de necesidades específicas de este tipo de población.

Todos estos factores, junto al previsible incremento del peso relativo de este alumnado en los centros escolares, obligan a aunar los esfuerzos de las administraciones, de los protagonistas implicados y de la sociedad en su conjunto para profundizar en estas políticas.

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración ha impulsado actuaciones en materia de educación destinando el 40% de la dotación del "Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de los Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los Mismos", cuyos criterios de distribución para el año 2005 se aprobaron por Acuerdo del Consejo de Ministros del 20 de mayo, a actuaciones en el ámbito de la educación.

En este proceso de refuerzo de las políticas educativas de atención a la diversidad, el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* pretende dar respuesta a las necesidades del alumnado inmigrante impulsando las actuaciones encaminadas a eliminar los obstáculos que impiden el logro de la equidad educativa y a promover una convivencia enriquecedora entre las diferentes culturas en la comunidad educativa.

Por otra parte, el Proyecto de Ley Orgánica de Educación, aprobado por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005 y actualmente en trámite parlamentario, dispone en su artículo 1 que "el sistema educativo español, configurado de acuerdo con los valores de la Constitución y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella, se inspira, entre otros, en los siguientes principios:

- a) La calidad de la educación para todo el alumnado, independientemente de sus condiciones y circunstancias.
- b) La equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación y actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales y sociales, con especial atención a las que deriven de discapacidad.
- c) La transmisión de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia y que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación.
- d) La concepción de la educación como un aprendizaje permanente, que se desarrolla a lo largo de toda la vida.
- e) La flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad de aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado, así como a los cambios que experimentan el alumnado y la sociedad. (...)".

Esto implica que para alcanzar el nivel educativo adecuado, es necesario prestar una atención prioritaria a las personas que encuentran especiales dificultades, como puede ser el alumnado inmigrante, lo que pasa por desarrollar políticas que prevengan el fracaso escolar, el abandono temprano de los estudios y cualquier otro factor de riesgo que suponga acrecentar las diferencias existentes entre los sectores sociales normalizados y los más desfavorecidos.

## 1. Diagnóstico

En España, los hijos e hijas de familias inmigrantes se han venido incorporando al sistema educativo en distinto momento histórico y a un ritmo diferente al del resto de los países europeos. En la última década el ritmo de crecimiento de la presencia de alumnado inmigrante ha sido continuo, pasando de 57.406 alumnos en el curso 1995-96 a 457.245 en el curso 2004-2005. Este ascenso se ha producido en todos los niveles de la enseñanza pero principalmente en los niveles de educación obligatoria.

La incorporación del alumnado inmigrante al sistema educativo español plantea tantos beneficios potenciales como retos. Es una realidad que este alumnado aporta a la sociedad un capital humano que ningún país puede desperdiciar, puesto que no sólo contribuye al crecimiento económico sino también al desarrollo y al bienestar social. Asimismo, la introducción de la diversidad en el sistema permite la adquisición de unos conocimientos y competencias básicos en estos momentos y fomenta un desarrollo dinámico e innovador en las sociedades. Por otra parte, la educación sienta las bases y crea las condiciones para que los inmigrantes puedan llegar a formar parte activa de la vida política, económica, social y cultural de la sociedad de acogida.

### *Los recursos en educación*

Una de las primeras cuestiones a considerar en el diagnóstico es la limitación presupuestaria; de hecho el gasto público en educación, estimado en porcentaje sobre el PIB, es varios puntos inferior a la media comunitaria.

La Ley Orgánica de Educación prevé el acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas para incrementar este gasto en los próximos diez años de tal forma que se equipare progresivamente a la media de los países de la Unión Europea y puedan aumentarse los recursos destinados a desarrollar políticas compensatorias en áreas que requieren de especial atención como son: la educación infantil, la formación eficiente y eficaz del profesorado, la prevención y reducción del fracaso escolar, el abandono temprano de los estudios, la mejora de la calidad y la optimización de la convivencia escolar.

### *La equidad educativa*

Uno de los problemas específicos al que hay que hacer frente es la tendencia a la concentración de alumnos inmigrantes en centros escolares de titularidad pública; aunque este hecho se produce en todos los niveles educativos, alcanza los mayores porcentajes en la etapa de Educación Primaria y disminuye en niveles postobligatorios.

No actuar para invertir esta tendencia producirá una segregación de la comunidad educativa en grupos diferenciados en función de la cultura, del origen étnico y social y de la capacidad económica, que indudablemente, se trasladará a la sociedad. La situación se agrava aún más si tenemos en cuenta que la población inmigrante suele asentarse en zonas socialmente desfavorecidas en cuyos centros escolares existe una mayor incidencia de alumnado en situación de desventaja social y, por ende, con más demandas educativas diferenciales que aumentan la presión sobre los recursos humanos y materiales disponibles.

Para evitar que esta situación se agrave, la Ley Orgánica de Educación prevé arbitrar mecanismos que posibiliten una escolarización equilibrada de todos los estudiantes en los centros sostenidos con fondos públicos con el objetivo de evitar procesos de

concentración escolar del alumnado inmigrante, según las características de la zona y el territorio.

En el sistema educativo español, a pesar de los avances producidos en la escolarización, aún persisten carencias relativas a la calidad de la educación que se evidencian en la tasa de fracaso escolar de todo el alumnado. Un fenómeno que tampoco es ajeno a otros países europeos en los que se ve con preocupación la persistencia de un porcentaje elevado de fracaso y absentismo escolar.

En el período de educación obligatoria, los alumnos de origen inmigrante están presentando un fracaso escolar que alcanza, en muchos casos, índices superiores a la media nacional. Aunque existen desfases curriculares y déficit educativos en este alumnado, especialmente en el de reciente acogida, el fracaso escolar está relacionado fundamentalmente con el contexto de exclusión social en el que viven algunas familias inmigrantes. La relación entre el éxito escolar y los factores socioeconómicos de origen han sido puestos de manifiesto por el Informe PISA 2003 realizado por la OCDE. Se sabe que existen una serie de necesidades sociales y educativas no cubiertas que están limitando el rendimiento y los resultados de los alumnos inmigrantes en las aulas y que requieren ser atendidas por otros servicios de compensación y normalización social. Ante esta situación, se debe reorientar la educación para atender a las personas con carencias y necesidades formativas básicas o con dificultades para la inserción y promoción laboral, priorizando a los sectores sociales más desfavorecidos.

#### *Carencias y necesidades*

Al igual que sucede en otros países de Europa, entre el alumnado de origen inmigrante suele haber una mayor tasa de fracaso escolar, de abandono de los estudios al finalizar la etapa obligatoria o una orientación hacia itinerarios de menos prestigio académico que entre el alumnado autóctono. También los estudios destacan importantes diferencias en los índices de éxito escolar, según la nacionalidad del alumnado extranjero, el estatus y nivel de estudios de sus padres o la edad de incorporación al sistema educativo.

El alumnado de origen inmigrante puede encontrarse en situación de desventaja educativa, tanto a nivel curricular como de competencias personales y sociales, a causa de las experiencias educativas previas muy diferentes, normalmente, a las de la sociedad de acogida. Asimismo una escolarización interrumpida o irregular hace aún más compleja su integración escolar.

En el momento de incorporación a la escuela las necesidades especiales del alumnado inmigrante están relacionadas con el desconocimiento de la cultura, las tradiciones, las normas y los hábitos de la comunidad escolar y de la sociedad de acogida y la adquisición de competencias lingüísticas, especialmente para aquellos que provienen de países que no son hispanoparlantes. Estas carencias se traducen en la imposibilidad de seguir con normalidad los procesos de aprendizaje, en la incomprensión y desorientación ante las diferentes situaciones de la vida escolar y en la dificultad de interactuar con el grupo.

Es evidente que el desconocimiento de la lengua vehicular, o de las lenguas en las Comunidades Autónomas bilingües, supone un obstáculo para la integración socio-educativa y puede producir un desfase curricular importante. Todo ello sin contar con que la no existencia de un currículo de español como lengua extranjera dificulta la planificación y la atención educativa del profesorado.

Por lo que se refiere a los aspectos curriculares, en especial a las posibles disparidades en la adquisición de las competencias de las diferentes áreas del currículo, se requieren medidas de flexibilización, tanto curriculares como organizativas, así como una profundización en las posibilidades y límites de las adaptaciones curriculares individuales y grupales, teniendo en cuenta la necesaria contextualización de los centros y de sus necesidades socio-educativas.

Otro factor que influye poderosamente en la integración escolar del alumnado inmigrante es su edad de incorporación al sistema educativo. Diferentes estudios han puesto de manifiesto que la incorporación temprana a las escuelas favorece la adquisición de la lengua y de hábitos y competencias básicas, a la vez que disminuye el desfase educativo al facilitar el aprendizaje a lo largo de todo el proceso educativo. Una política de promoción de la escolarización temprana establecerá las bases para lograr con éxito la inclusión escolar.

### *El profesorado*

Uno de los principales retos a los que ha de enfrentarse el sistema educativo español es el de la mejora de la formación inicial y continua de sus profesores y de todo el personal que realiza actividades de apoyo relacionadas con la educación y la formación, de manera que sus conocimientos y competencias sirvan para dar respuesta a los cambios experimentados en la sociedad y a las necesidades específicas de los alumnos inmigrantes.

Entre otros aspectos, los modelos de formación del profesorado deben facilitar el aprendizaje de las competencias profesionales necesarias para afrontar los nuevos desafíos sociales de la inmigración. Por esto, conviene generalizar dinámicas de formación-reflexión-acción, mediante un análisis crítico de su actuación cotidiana, personal e institucional para incorporar nuevos marcos teóricos y nuevos modos de gestionar la diversidad.

Aunque en ocasiones la formación inicial y continua del profesorado presenta carencias en términos de integración, interculturalidad y manejo de la diversidad, se debe potenciar la labor que vienen desarrollando muchos profesionales en la atención del colectivo inmigrante. Los profesionales de la educación desempeñan un rol central en la integración de este alumnado, porque son el principal referente de su nuevo entorno. Las expectativas del profesorado respecto a la integración social, escolar y el rendimiento académico son un elemento condicionante para estos niños y niñas. Es importante que las expectativas del docente estén basadas en una comprensión desestigmatizada de las diferencias sociales y culturales, en un conocimiento no estereotipado, ni basado en prejuicios de las diferentes culturas presentes en el aula.

Esto supone que la formación específica del profesorado debe tener en cuenta la necesidad de replantearse el saber, la forma fragmentada como se piensan los problemas educativos y las soluciones a los mismos, eliminando las barreras entre la educación formal e informal, la desvinculación entre la investigación y la práctica, así como el entendimiento de cualquier acción como una acción educadora.

### *Educación en valores, ciudadanía e integración*

De un tiempo a esta parte están aumentando de forma preocupante las actitudes intolerantes, racistas y xenófobas entre la población juvenil española, lo que tiene su reflejo en los problemas de convivencia, en los conflictos escolares y en los casos de acoso en las aulas que han aflorado recientemente.

Los problemas de convivencia escolar y extraescolar relacionados con la inmigración se explican por la presencia de un conjunto muy amplio de factores que no admiten intervenciones simplistas. Sin intentar ser exhaustivos, podríamos citar la necesidad de hacer efectiva la integración curricular de la educación en valores y para la ciudadanía de tal forma que se posibilite un espacio para la reflexión, el análisis y el estudio de las características fundamentales y el funcionamiento de las sociedades democráticas y se prevenga sobre el rechazo y los estereotipos discriminatorios. La falta de mediadores sociales específicos para las diferentes culturas y grupos que conviven en la escuela, la baja participación de las familias inmigrantes en las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos, la conveniencia de impulsar programas de acogida para los escolares recién incorporados, la puesta en marcha de servicios de apoyo y asesoramiento a las familias y a los centros, el desarrollo de acciones complementarias en el ámbito de las necesidades no estrictamente curriculares del alumnado (alimentación, higiene, servicios complementarios, ...) que puedan ser atendidos por los respectivos profesionales son factores que deben ser tenidos en cuenta a la hora de desarrollar políticas integradoras con la población inmigrante.

En relación con este asunto no se debe pasar por alto la necesidad de encontrar el equilibrio adecuado entre las acciones de discriminación positiva que las políticas sociales acometen con la población inmigrante, en concreto las referentes a becas y ayudas o la reserva de plazas escolares entre otras, con las que se desarrollan con la población en general. Una mala gestión de estos temas puede llevar a que se generen agravios comparativos respecto a la población autóctona menos favorecida, incluso entre la no considerada como colectivos en riesgo de exclusión social, que puede encontrar argumentos para incrementar el rechazo hacia las personas inmigrantes.

Además de los factores educativos y sociales mencionados, la educación de los inmigrantes también se ve afectada por la existencia de problemas relacionados con la gestión y la coordinación entre las distintas administraciones, la comunidad social y los agentes educativos.

#### *La implicación familiar*

El contexto familiar influye poderosamente en la adaptación de los alumnos a la escuela y en sus posibilidades de aprendizaje. Sin embargo, la precariedad económica y la mayor vulnerabilidad de las familias inmigrantes, la carencia de tiempo libre suficiente y los diferentes parámetros culturales inciden en la baja participación de estas familias en el sistema educativo. Es necesario desarrollar actuaciones encaminadas a incorporar a las familias inmigrantes a la vida escolar, tanto en la fase de acogida como a lo largo de todo el proceso, favoreciendo su participación activa y promoviendo su implicación en la educación de sus hijos.

#### *La formación continua*

Existe una escasa promoción de la educación no obligatoria y de la cualificación o reciclaje profesional de las personas inmigrantes. Es necesario cambiar la percepción social de las personas inmigrantes como simples trabajadores no cualificados, teniendo en cuenta que esta población constituye un capital humano de gran potencial para el desarrollo socioeconómico de España y, por lo tanto, es fundamental desarrollar programas que permitan un mejor aprovechamiento de sus potencialidades, tal y como se viene haciendo en otros países de tradición inmigrante. Como hecho significativo, cabe destacar que, según cifras del avance estadístico elaborado por el Ministerio de Educación y Ciencia, en el presente año escolar se encuentran matriculados en la

etapa de Educación Primaria 199.418 alumnos extranjeros y en la etapa de Educación Secundaria Obligatoria, 124.320, mientras que en enseñanzas postobligatorias no universitarias, Bachillerato y Formación Profesional, solamente están escolarizados 38.286 alumnos extranjeros.

Estos bajos niveles de escolarización en etapas no obligatorias pueden ocasionar en el futuro problemas relacionados con la integración social de los hijos de los inmigrantes, al estilo de los que están apareciendo en países europeos con más experiencia en la recepción de extranjeros. La importancia capital de la integración cívica de la llamada segunda generación, que en su gran mayoría serán ciudadanos de pleno derecho, exige el desarrollo de programas específicos de formación profesional continua, en colaboración con las empresas, que den perspectiva de futuro a estos jóvenes y los integre plenamente en el sistema productivo, evitando los riesgos de exclusión y marginalidad que pudieran generarse por el desarrollo de sentimientos de no pertenencia al país de acogida.

Por otra parte es igualmente preocupante el caso de aquellos alumnos y alumnas inmigrantes que no finalizan con éxito la educación básica ni obtienen la titulación correspondiente. Las dificultades que encuentran para lograr su inserción laboral y social pueden derivar en un proceso de exclusión que se debe intentar prevenir reforzando las medidas específicas de formación profesional e inserción laboral. Los programas de cualificación profesional inicial para el alumnado mayor de dieciséis años que no obtenga el título de Graduado en educación secundaria obligatoria, contemplados en la Ley Orgánica de Educación, son una de las vías que deben ser potenciadas para conseguir la inserción sociolaboral y la ampliación de las competencias básicas de estos colectivos.

Por último, cabe aludir al papel clave que la formación permanente desempeña en la mejora del capital humano al ofrecer nuevos conocimientos y habilidades no sólo de cara al empleo, sino también para poder desenvolverse en una sociedad en continua mutación en la que es imprescindible la adquisición permanente de nuevas competencias. Con el fin de que los ciudadanos tomen conciencia de ello, la Unión Europea ha enfatizado de forma reiterada la importancia del acceso al aprendizaje a cualquier edad, haciendo hincapié en que el reciclaje profesional permanente es hoy en día un requisito imprescindible para poder adaptarse a un mercado laboral en continua transformación.

Desde esta perspectiva y para evitar procesos de exclusión social de la población inmigrante adulta es necesario dedicar mayores esfuerzos a mejorar la oferta de programas de formación para personas adultas que incorporen con éxito a las personas inmigrantes. Estos programas deben estar encaminados en una fase inicial al aprendizaje de la lengua y de conocimientos básicos de la sociedad de acogida, sin olvidar la cualificación profesional y el aprendizaje permanente. Para hacer viable esta mejora es necesario incorporar la perspectiva de la diversidad cultural en todos los procesos educativos que se lleven a cabo, incidiendo en la adecuación de la formación del profesorado a las características y necesidades de este alumnado. Simultáneamente, es imprescindible sensibilizar a la población inmigrante adulta sobre la vinculación existente entre promoción sociolaboral y formación continua de forma que se instauren actitudes positivas hacia este aprendizaje continuo.

## 2. Objetivos y programas

### **Objetivo 1.- Garantizar el acceso del alumnado inmigrante a las etapas de educación obligatoria en igualdad de condiciones.**

La incorporación del alumnado inmigrante al sistema educativo implica hacer compatible el derecho de las familias a la elección de centro docente sostenido con recursos públicos con la lucha contra la segregación escolar y generalizar en los centros educativos el desarrollo de programas específicos para la acogida, la integración sociocultural y la convivencia escolar y extraescolar.

#### ***Programa EDU 1.- Adecuación de los procesos de admisión de alumnos en los centros escolares sostenidos con fondos públicos, evitando la segregación escolar.***

**Medida 1.1.-** Desarrollo de los mecanismos previstos en la Ley Orgánica de Educación (LOE) para evitar la segregación escolar.

**Medida 1.2.-** Fomento de la distribución equilibrada del alumnado a través de actuaciones de orientación e información sobre la gratuidad de la enseñanza en centros públicos y concertados y los criterios de admisión.

#### ***Programa EDU 2.- Prevención del absentismo escolar.***

**Medida 2.1.-** Fomento de actuaciones dirigidas a prevenir el absentismo escolar a través de la intervención en entornos extraescolares de riesgo.

**Medida 2.2.-** Fomento de actuaciones dirigidas a prevenir el absentismo escolar de niñas a las que el entorno familiar asigna prematuramente tareas domésticas y de atención a hermanos menores.

#### ***Programa EDU 3.- Información, orientación y acompañamiento a la población inmigrante sobre el sistema educativo español.***

**Medida 3.1.-** Fomento de la puesta en marcha de redes de orientación e información sobre los recursos educativos existentes a nivel local.

**Medida 3.2.-** Coordinación con las administraciones locales para facilitar el acompañamiento a familias en la tramitación de la escolarización.

#### ***Programa EDU 4.- Implantación de programas de acogida educativa en los centros de enseñanza.***

**Medida 4.1.-** Desarrollo de proyectos de acogida educativa en bs centros de enseñanza.

**Medida 4.2.-** Promoción de la participación de familias autóctonas en los programas de acogida educativa.

**Medida 4.3.-** Apoyo a la formación de mediadores interculturales y a su participación en los programas de acogida educativa.

**Objetivo 2.- Garantizar una educación obligatoria de calidad, independientemente de la condición o procedencia del alumno.**

La consecución de una igualdad de oportunidades requiere de las administraciones públicas el desarrollo de políticas educativas de carácter integrador que reconozcan la presencia del alumnado inmigrante y sus características identitarias, proporcionando los apoyos necesarios para dar respuesta a sus necesidades específicas.

**Programa EDU 5.- Refuerzo educativo.**

**Medida 5.1.-** Aplicación de programas de apoyo y refuerzo educativo en centros de educación primaria y secundaria.

**Medida 5.2.-** Fomento de acciones que permitan compensar los efectos de situaciones de desventaja social para alcanzar los objetivos de la educación y formación.

**Medida 5.3.-** Apoyo al profesorado en las tareas de refuerzo educativo.

**Medida 5.4.-** Refuerzo de las actuaciones de educación del alumnado inmigrante en áreas no estrictamente curriculares (alimentación, higiene, costumbres, ...).

**Programa EDU 6.- Aprendizaje de las lenguas de la sociedad de acogida.**

**Medida 6.1.-** Fomento del diseño y aplicación de cursos innovadores de aprendizaje de las lenguas vehiculares y de recursos didácticos adaptados a las distintas necesidades.

**Medida 6.2.-** Apoyo a la formación especializada del personal docente en la enseñanza de las lenguas.

**Objetivo 3.- Adecuar el sistema educativo a la diversidad del alumnado gestionando adecuadamente dicha diversidad y fomentando la adquisición de conocimientos y competencias interculturales.**

Uno de los elementos principales para alcanzar este objetivo es la puesta en marcha de actuaciones dirigidas a la adecuación de la formación, inicial y permanente, del profesorado, de manera que sus competencias y conocimientos respondan a los cambios que está experimentando la sociedad y a la atención a un alumnado caracterizado por la diversidad.

Una gestión efectiva de la interculturalidad requiere del sistema educativo el impulso del conocimiento, la percepción y la comprensión de grupos y culturas distintos a los propios de tal modo que, la búsqueda de las semejanzas y la comprensión de las diferencias, logren una convivencia enriquecedora. La incorporación curricular de la educación en valores y para la ciudadanía se presenta por tanto como un instrumento esencial para alcanzar este objetivo.

Así mismo es importante promover actuaciones dirigidas al mantenimiento de la lengua y cultura de origen de los alumnos inmigrantes.

### ***Programa EDU 7.- Promoción de la educación cívica intercultural.***

**Medida 7.1.-** Integración curricular de la educación en valores y para la ciudadanía.

**Medida 7.2.-** Desarrollo del Centro de Recursos para la Acción Educativa Intercultural (CREADE) a través de la elaboración y difusión de estudios e investigaciones, materiales y recursos didácticos.

**Medida 7.3.-** Promoción de la incorporación de personal docente procedente de otras culturas.

**Medida 7.4.-** Promoción de las actuaciones dirigidas a favorecer el conocimiento recíproco y eliminar los estereotipos que provocan actitudes discriminatorias.

### ***Programa EDU 8.- Apoyo a la formación inicial y continua de los profesionales de la enseñanza en atención y gestión de la diversidad.***

**Medida 8.1.-** Actividades de formación del profesorado para el fomento de valores de respeto a la diversidad y de prevención de conductas y actitudes racistas y xenóforas.

**Medida 8.2.-** Fomento de la creación de redes de personal docente con el fin de intercambiar conocimientos y buenas prácticas en materia de educación intercultural y atención a alumnos inmigrantes.

### ***Programa EDU 9.- Mantenimiento de las lenguas y culturas de origen.***

**Medida 9.1.-** Promoción de la firma de acuerdos con los países de origen de la población inmigrante para el desarrollo de actuaciones de mantenimiento de las lenguas y culturas de origen.

### ***Programa EDU 10.- Apoyo a la transición de la escuela al trabajo.***

**Medida 10.1.-** Programas de cualificación profesional inicial dirigidos a la adquisición de competencias profesionales propias de nivel uno y la inserción sociolaboral.

**Objetivo 4.- Transformar la escuela en espacio de comunicación, convivencia e integración en el entorno.**

Las instituciones educativas deben transformarse en espacios integradores de la educación formal e informal y poner en marcha proyectos educativos de entorno en los que se incorporen todos los actores locales, con el fin de fomentar desde la escuela la convivencia y la cohesión social y contribuir a la vertebración y adecuación de la sociedad ante el nuevo reto de la diversidad.

**Programa EDU 11.- Fomento de actuaciones coordinadas entre los centros educativos y su entorno.**

**Medida 11.1.-** Formación específica en interculturalidad al personal de los centros educativos, centros culturales y centros deportivos relacionados con cada centro educativo.

**Medida 11.2.-** Fomento de la colaboración con ONG para el desarrollo de acciones destinadas a compensar desigualdades en educación.

**Medida 11.3.-** Fomento de la participación de familias inmigrantes en el proceso educativo de sus hijos y en las actividades desarrolladas en la comunidad educativa.

**Programa EDU 12.- Extensión y optimización de la oferta de actividades educativas extracurriculares.**

**Medida 12.1.-** Promoción de programas de educación no formal en el tiempo libre y en periodos vacacionales.

**Medida 12.2.-** Fomento de la colaboración con ONG para el desarrollo de actuaciones extracurriculares.

**Medida 12.3.-** Promoción de actividades de integración a través de la práctica deportiva.

**Objetivo 5.- Facilitar el acceso del alumnado inmigrante a etapas no obligatorias.**

La consecución de una igualdad de oportunidades para el alumnado inmigrante requiere adoptar aquellas medidas que le permitan acceder en pie de igualdad a las etapas de enseñanza no obligatoria. La adopción de medidas que favorezcan el acceso del alumnado inmigrante a la educación infantil adquiere especial relevancia ya que esta etapa se configura como un periodo decisivo para la adquisición de los cimientos educativos que permitirán tanto los posteriores aprendizajes como la integración social efectiva. De la misma forma se deben impulsar aquellas iniciativas que incidan en las causas y factores que generan discriminación estructural en relación con la permanencia del alumnado en desventaja social en el sistema educativo postobligatorio.

**Programa EDU 13.- Promoción del acceso del alumnado inmigrante a los ciclos de educación infantil.**

**Medida 13.1.-** Fomento de actuaciones de información y orientación a familias.

**Programa EDU 14.- Fomento de la igualdad de oportunidades del alumnado en situación de vulnerabilidad de cara a facilitar su acceso y permanencia en etapas post-obligatorias.**

**Medida 14.1.-** Desarrollo de Programas de Garantía Social desarrollados por ONGs en las modalidades de: Iniciación Profesional, Formación-Empleo, Talleres Profesionales.

**Medida 14.2.-** Compensación a las Universidades de los precios públicos por servicios académicos correspondientes a alumnos becarios exentos de pago o a alumnos de familia numerosa.

**Objetivo 6.- Mejorar el acceso de los inmigrantes a la formación de adultos.**

La importancia que la actualización y mejora permanente de la formación constituye hoy en día un requisito básico para prevenir la exclusión social y la formación de fracturas sociales entre grupos. El aprendizaje continuo debe ser accesible a las personas inmigrantes, lo que requiere la adecuación de los sistemas de formación de personas adultas a las necesidades y singularidades del alumnado así como la puesta en marcha de las estrategias necesarias para que los sistemas de formación incorporen la formación de adultos como elemento clave para facilitar el acceso y la promoción en el empleo.

**Programa EDU 15.- Mejora de la oferta de formación profesional adaptándola a las necesidades de los inmigrantes adultos.**

**Medida 15.1.-** Apoyo al aprendizaje de las lenguas y usos sociales básicos de la sociedad de acogida.

**Medida 15.2.-** Fomento de la elaboración de materiales de apoyo a la educación de adultos que integren la perspectiva intercultural.

**Medida 15.3.-** Fomento del desarrollo de acciones formativas en horarios compatibles con el trabajo.

**Medida 15.3.-** Adecuación de la oferta de formación profesional a las necesidades y posibilidades de desarrollo de los países de origen.

**Objetivo 7.- Mejorar los procedimientos de homologación de las titulaciones académicas.**

El desarrollo de itinerarios profesionales adecuados al nivel de cualificación que poseen las personas inmigrantes requiere disponer de información adecuada sobre

procedimientos de homologación de las titulaciones académicas y agilizar dichos procedimientos.

***Programa EDU 16.- Mejora de los procedimientos de homologación de las titulaciones académicas.***

**Medida 16.1.-** Mejora de la información a la población inmigrante sobre los procedimientos de homologación de titulaciones.

**Medida 16.2.-** Mejora y agilizar los procedimientos de homologación de las titulaciones académicas.

### 8. 3. EMPLEO

Como señala el tercero de los “Principios Comunes Básicos Sobre Integración” aprobados por el Consejo de la UE en el año 2004, “el empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones”. Tener un empleo puede no ser una garantía suficiente para lograr una adecuada inclusión social, pero es una condición necesaria para que los trabajadores y las trabajadoras inmigrantes se incorporen a la sociedad española en condiciones de igualdad.

El Consejo señala también que “el empleo es un medio importante para que los inmigrantes aporten una contribución visible a las sociedades de los Estados miembros y participen en la sociedad de acogida. En el lugar de trabajo, la integración de los inmigrantes puede fomentarse mediante el reconocimiento de las calificaciones adquiridas en otro país, la facilitación de oportunidades de formación para adquirir las capacidades exigidas en el lugar de trabajo y el establecimiento de políticas y programas que faciliten el acceso a un empleo y la transición hacia el mundo laboral. También es importante que existan incentivos y oportunidades suficientes para que los inmigrantes busquen y consigan empleo, en particular aquéllos que tengan la perspectiva de asentarse”.

Por otra parte, la Estrategia Europea de Empleo ha venido estableciendo medidas de apoyo a los inmigrantes orientadas a favorecer su inclusión social que han sido incorporadas a los Planes Nacionales de Acción para el Empleo en España. En concreto la Directriz nº 7 de la “Estrategia europea para el pleno empleo y empleos de mejor calidad para todos” de 2004 señalaba que se debía “Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto”. Y que para ello, “los Estados miembros fomentarán la integración de las personas que han de enfrentarse a dificultades específicas en el mercado de trabajo – tales como (...) inmigrantes, miembros de minorías étnicas – desarrollando su empleabilidad, aumentando oportunidades de trabajo e impidiendo todas las formas de discriminación”. En la Recomendaciones específicas que la Comisión Europea hizo a España ese año se encuentra la de “aumentar la cobertura y la eficacia de las medidas activas del mercado de trabajo para la personas desfavorecidas” y la Comisión cita expresamente a algunos colectivos en particular y, entre ellos, a los inmigrantes. Las Directrices para el período 2005-2008 insisten en estas ideas al señalar que de debe “asegurar unos mercados inclusivos” (Directriz nº 19) o que se debe “reducir la segmentación del mercado de trabajo” (Directriz nº 21).

Los Principios Básicos Comunes sobre Integración señalan también que hay que “fomentar la lucha contra todas las formas de discriminación en el lugar de trabajo” y que “es importante que los Estados miembros, en cooperación con los interlocutores sociales, presten especial atención a la discriminación en las políticas de contratación de los empleadores por razón de origen étnico de los candidatos y luchen contra ella”. Con ello se subraya la importancia que el Tratado de la Unión Europea, tras la reforma del Tratado de Ámsterdam de 1997, da a las políticas antidiscriminatorias y que se ha plasmado, entre otras, en las Directivas del Consejo 2000/43 y 2000/78 relativas, respectivamente, a la aplicación del principio de la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico y al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

En España, el Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, viene incidiendo, sobre todo, en los campos del empleo y la formación apoyando los itinerarios integrados de inserción laboral para inmigrantes y la formación de profesionales en el campo específico de la inmigración.

Las políticas de empleo, tanto europeas como nacionales, buscan mejorar la situación en el mercado de trabajo de los trabajadores en general y en particular de los inmigrantes y otros colectivos en situación de desventaja y persigue hacer más eficientes, productivos e inclusivos los mercados laborales. A pesar de estas medidas, la inserción de los inmigrantes en el mercado de trabajo presenta características específicas es preciso tener en cuenta en el diseño de este Plan Estratégico.

En el ejercicio 2005, el marco de cooperación previsto para la gestión del "Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes así como a su refuerzo educativo de los mismo", cuyos criterios objetivos de distribución se aprobaron por Acuerdo del Consejo de Ministros del 20 de mayo, las siguientes líneas prioritarias de actuación en el campo del empleo:

- a) Apoyo a programas de acceso, mejora y mantenimiento del empleo.
- b) Apoyo a programas de lucha contra la discriminación en acceso al empleo y en el empleo.
- c) Fomento entre la población inmigrante de la iniciativa empresarial, del autoempleo y de las empresas de economía social.
- d) Refuerzo de la presencia de inmigrantes en programas desarrollados en el marco de las políticas activas de empleo y de la colaboración con entidades de intermediación laboral.
- e) Apoyo a programas de integración desarrollados por empresas para trabajadores inmigrantes recién llegados, en particular por la vía del contingente, así como para trabajadores de temporada
- f) Apoyo a programas de gestión de la diversidad en las empresas y organizaciones.
- g) Apoyo a programas de formación en nuevas tecnologías.
- h) Formación intercultural transversal de los/las profesionales de los servicios públicos de empleo y agentes de desarrollo local.
- i) Transferencia de conocimientos y buenas prácticas

## 1. Diagnóstico

El mercado de trabajo está sufriendo profundas transformaciones con la incorporación, sobre todo en el último sexenio, de un gran número de inmigrantes que, a finales de 2005, suponen más del 11 por ciento de la población activa. Según la *Encuesta de Población Activa*, en el tercer trimestre de 2005, son extranjeros cerca de 2,4 millones del total de 21 millones de activos que hay en España. Este importante volumen de activos extranjeros es el resultado del aumento de la llegada de personas inmigrantes en los últimos años y de que sus tasas de actividad son notablemente mayores que las de los españoles. Si entre los españoles la tasa de actividad (tercer trimestre de 2005) es del 55,6 por ciento, entre los extranjeros es del 75,6, es decir, 20 puntos superior. Y esa diferencia se produce tanto entre los varones como entre las mujeres. Las mayores tasas de actividad de los extranjeros en España son el resultado de su estructura de edades mucho más joven y de que, en general, tienen mayores tasas específicas de actividad en cada grupo de edad por sexo.

La mayor presencia de inmigrantes en el mercado de trabajo produce también que sus tasas de empleo (medido sobre el conjunto de la población en edad de trabajar) de la población inmigrante sean superiores a las de la población española. Estos son hechos diferenciales respecto a la Unión Europea, donde los inmigrantes no suelen tener mayores tasas de actividad ni de empleo que los autóctonos.

El número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social supera 1,7 millones de trabajadores en octubre de 2005. Es un volumen que supone cerca del 10 por ciento del total de 18,2 millones de afiliados en situación de alta y que es creciente, en parte como consecuencia del proceso de normalización que se ha llevado a cabo entre febrero y mayo de 2005. Los extranjeros afiliados a la Seguridad Social están sobrerrepresentados en los tres grupos generales de cotización mas baja: oficiales de 1ª y de 2ª, oficiales de 3ª y especialistas y peones.

Esta presencia de inmigrantes en el mercado de trabajo tiene consecuencias muy importantes para el conjunto de la economía y para el mercado laboral, porque realizan una aportación significativa al crecimiento del PIB, dan respuesta a algunos desajustes del mercado de trabajo y producen un incremento de competencia en el mercado laboral, sobre todo en algunas ramas de actividad y determinadas comarcas.

Los trabajadores inmigrantes se concentran en cuatro ramas de actividad: construcción y agricultura, en las que la inmensa mayoría son varones; servicio doméstico, con una inmensa mayoría de mujeres; y hostelería, con mujeres y varones. En algunas comarcas, los inmigrantes son el colectivo mayoritario en determinadas actividades dentro de estos sectores.

Las condiciones de trabajo no son las mismas para todas las personas inmigrantes. Muchas de ellas tienen condiciones laborales similares a las de los españoles, pero diversos estudios han puesto de relieve que muchas de estas personas ocupan empleos de baja calidad, trabajos calificables como precarios, penosos y peligrosos. El empleo temporal, que afecta a una parte importante del conjunto de los trabajadores en España, es aún mayor entre los trabajadores extranjeros, como se aprecia en el hecho de que sus tasas de temporalidad sean el doble que las de los españoles, generando una gran rotación de trabajadores entre los empleos que ocupan. Tienen horarios atípicos (horarios nocturnos, jornadas partidas, trabajos de sábado y/o domingo, etc.) con mucha más frecuencia que los españoles y sufren una mayor siniestralidad laboral.

Las mujeres inmigrantes, como ocurre con las mujeres españolas, tienen una elevada concentración en ciertas ramas del sector servicios y sus salarios son, como media, inferiores a los de los varones.

Algunas de las situaciones laborales que tienen los inmigrantes pueden ser resultado de prácticas discriminatorias de distinto tipo ligadas al origen racial o étnico o a la nacionalidad. Estos procesos discriminatorios se ven agudizados cuando se unen a otras formas de discriminación como el género, la discapacidad u otros motivos contra los cuales las leyes protegen de modo especial a todas las personas. Estas prácticas discriminatorias en el mercado de trabajo van ligadas, frecuentemente, a prejuicios y estereotipos que tienen los diversos actores del mercado.

Los inmigrantes pueden sufrir también problemas de desajustes en el mercado de trabajo en España. El nivel educativo de muchos inmigrantes permite identificar situaciones de inconsistencia de status porque tienen competencias personales, profesionales o técnicas superiores a las requeridas para la actividad remunerada que realizan. Aún en estos casos, tienen necesidades formativas para adaptarse mejor a las características del mercado laboral y a la cultura de trabajo puesto que algunos de sus

hábitos laborales pueden ser diferentes a los predominantes en España. Las dificultades de inserción laboral se incrementan, a veces, por el desconocimiento de los derechos y deberes de los trabajadores y, muy especialmente, cuando hay un conocimiento insuficiente del español y de otras lenguas oficiales en algunas Comunidades Autónomas.

Los inmigrantes no comunitarios sufren problemas de desempleo en mayor proporción que los españoles. Las tasas de paro de estos en el tercer trimestre de 2005 eran del 8,2% para ambos sexos, del 6,2% para los varones y del 11% para las mujeres. Esta mayor (casi el doble) tasa de paro femenina se repite también en todos los grandes grupos de extranjeros que permite identificar la *Encuesta de Población Activa* en España. En ese trimestre el conjunto de los extranjeros no comunitarios tiene una tasa de paro que supera en casi 3 puntos la tasa de los españoles. Dentro de los no comunitarios las mayores tasas de paro las padecen los originarios del "Resto del mundo" (es decir no europeos ni latinoamericanos) con una tasa del 20%, más del doble que la de los españoles. Estas mayores tasas de paro pueden ser el resultado de desajustes entre sus competencias y las necesidades del mercado de trabajo en España y de procesos de discriminación estructural que afectan especialmente a algunos colectivos y a las mujeres inmigradas.

La oferta de acciones formativas destinadas a los inmigrantes contempla tanto la formación básica (aprendizaje del idioma, legislación laboral, técnicas para la búsqueda de empleo, etc.) como la formación ocupacional, pero a veces se observan desajustes entre la planificación de estas acciones y las necesidades y las situaciones de las personas inmigradas y entre las ofertas de formación ocupacional, las demandas del mercado laboral y el reconocimiento que los empresarios dan a la formación impartida. Las acciones de formación en el puesto de trabajo o formación en prácticas son medidas que hay que fomentar y a las que hay que dar reconocimiento.

A veces los trabajadores y las trabajadoras inmigrantes encuentran dificultades para el acceso a puestos de trabajo en los que se precisa mayor cualificación, así como a la formación especializada, debido al procedimiento de homologación de los títulos académicos adquiridos fuera de España y al no reconocimiento de la experiencia laboral.

La gran concentración de inmigrantes en cuatro ramas de actividad (servicio doméstico, hostelería, construcción y agricultura) debe hacer que se preste una especial atención a las características y funcionamiento de estos sectores.

La mayor parte de las trabajadoras empleadas del hogar son mujeres inmigrantes procedentes de países no comunitarios. Gran parte de ellas trabajan como empleadas internas. Por otra parte, un sector de creciente importancia en la economía y en la sociedad española son los servicios de atención a la dependencia donde también hay una presencia creciente de inmigrantes, sobre todo mujeres. En ambas situaciones, los empleos de estos servicios requieren una mayor profesionalización. Y para las trabajadoras inmigrantes que trabajan en estos sectores y que así facilitan la conciliación de la vida laboral y familiar a los hombres y mujeres españoles, se plantea un grave problema de conciliación de su vida laboral y familiar aún cuando los hijos u otras personas dependientes están ya en España.

La Agricultura y la Hostelería son sectores con una creciente presencia de inmigrantes. Una parte de las actividades de estos sectores son actividades de temporada y la figura de los trabajadores fijos discontinuos no tiene una gran presencia en el funcionamiento de ambos sectores, con lo cual el empleo está muy marcado por la temporalidad. En la Agricultura se podrían enlazar unas campañas agrícolas con otras

mediante una adecuada gestión de flujos de trabajadores temporeros dentro de España, gestionando en paralelo el alojamiento de los mismos.

El sector de la Construcción cuenta también con alta presencia de inmigrantes, aunque muy desigual en las distintas actividades que lo componen, porque los inmigrantes suelen estar concentrados en determinadas ramas y, con frecuencia, tienen peores condiciones de trabajo que los españoles y padecen una mayor siniestrabilidad laboral.

Si bien el autoempleo forma parte del proyecto migratorio de algunos colectivos, en otras personas esta opción surge para solventar las barreras y dificultades que encuentran en el acceso al mercado laboral y en el mantenimiento de los puestos de trabajo. Cuando estas personas intentan establecer su propio negocio se encuentran con diversas dificultades institucionales y formales, además de las de acceso a líneas de financiación para sus proyectos.

Es también alta la presencia de inmigrantes ocupados en el marco de la economía sumergida que se ven privados de los derechos laborales, con la consiguiente degradación de las condiciones laborales tanto para ellos como, a la larga, para todos los demás trabajadores del sector y de la comarca. Algunas personas inmigrantes realizan actividades marginales como la mendicidad o la prostitución siendo muchos y muchas de ellas víctimas de grupos organizados del tráfico de seres humanos.

El hecho de que la situación del mercado de trabajo en España sea un criterio fundamental para definir las políticas de inmigración, pone de relieve la necesidad de coordinación entre las políticas de integración y de igualdad de trato en el mercado de trabajo y las políticas de inmigración; y también entre los responsables de la gestión de las migraciones y los responsables de la gestión del empleo y la formación en diferentes niveles. Los dispositivos puestos en marcha para la elaboración del Contingente de trabajadores extranjeros responden a esta necesidad de coordinación que conviene seguir mejorándolos.

Uno de los aspectos claves de esa coordinación es la potenciación de la contratación en origen, coordinando las demandas de las empresas con la formación, la selección y la contratación en terceros países. También sería importante potenciar la inserción de los temporeros que repiten su estancia de temporada y favorecer que puedan retornar a sus países con cualificaciones y recursos que les permitan ser agentes de desarrollo en sus lugares de origen. Todo esto exige reforzar las oficinas laborales de las Embajadas de España en el exterior, desarrollar programas de políticas activas de empleo en el exterior y establecer programas de retorno voluntario que incluyan acciones de codesarrollo.

El Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura, creado en el Reglamento de la Ley 4/2000 aprobado en 2004, es un instrumento fundamental para la coordinación de las políticas de mercado de trabajo y de inmigración. Tanto el funcionamiento del Catálogo como otros dispositivos de acceso al mercado de trabajo deben ser valorados periódicamente por los responsables de la gestión de la inmigración, los servicios públicos de empleo y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración para mejorar su eficacia y funcionalidad.

Tras la aprobación del Reglamento de la Ley 4/2000 por Real Decreto 2393/2004, se ha avanzado notablemente en la modernización de los procesos de gestión de la inmigración y conviene seguir mejorando estos procesos para evitar que aparezcan situaciones en las que, aunque el trabajador esté en situación regular, no pueda demostrarlo fácilmente y eso conlleva pérdida del empleo y de dificultades para ser contratado o para efectuar gestiones en esa dirección.

La gestión de la inmigración no termina cuando los inmigrantes ya están en España. Es necesario mejorar la actuación de los Servicios Públicos de Empleo en este área, incorporar los problemas específicos que plantean las personas inmigradas a los planes públicos de actuación en el campo del empleo y potenciar la colaboración de los Servicios Públicos de Empleo con las organizaciones, los agentes sociales y las ONGs que trabajan en este terreno. Parece necesario, además, elaborar una metodología de acompañamiento para los procesos de inserción laboral de los inmigrantes en España. En este sentido es de interés la experiencia del protocolo de seguimiento y evaluación del programa de visado de búsqueda de empleo en servicio doméstico.

## 2. Objetivos y programas

### **Objetivo 1.- Adecuar la normativa sobre el empleo y Seguridad Social.**

Se pretende revisar algunas normas laborales y de Seguridad Social que ante la presencia significativa de inmigrantes en el mercado de trabajo requieren adaptaciones, ratificar instrumentos internacionales que garanticen la igualdad de trato y fomentar la firma de Convenios bilaterales de Seguridad Social.

#### ***Programa EMP 1.- Revisión de normativa laboral y de Seguridad Social.***

**Medida 1.1.-** Análisis de la normativa laboral y propuesta de adaptaciones.

**Medida 1.2.-** Análisis de la normativa de Seguridad Social y propuesta de adaptaciones.

#### ***Programa EMP 2.- Fomento de la firma de Convenios bilaterales de Seguridad Social con diversos países para el reconocimiento de derechos de pensiones y otras prestaciones.***

**Medida 2.1.-** Estudio de la situación de los Convenios bilaterales de Seguridad Social.

**Medida 2.2.-** Propuesta de nuevos Convenios con los países de origen de los inmigrantes.

#### ***Programa EMP 3.- Firma del Convenio 143 de la OIT (Convenio sobre trabajadores migrantes. Disposiciones complementarias, 1975).***

**Medida 3.1.-** Análisis y, en su caso, firma y ratificación del Convenio.

### **Objetivo 2.- Mejorar de modo continuado la gestión de los flujos migratorios.**

La mejora continuada de la gestión de los flujos migratorios exteriores es un objetivo permanente de las políticas de gestión de la inmigración y debe serlo también de las

políticas de integración de los inmigrantes. Con este objetivo se persigue la evaluación continua del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura y de los dispositivos de acceso legal al mercado de trabajo en España para la mejor adecuación de los flujos a las necesidades de dicho mercado; también se persigue la agilización de los tramites administrativos tanto en el exterior como en la gestión de las renovaciones de autorizaciones de residencia y de trabajo en España.

***Programa EMP 4.- Valoración de la aportación del Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura y otros dispositivos de la gestión de las migraciones al funcionamiento del mercado de trabajo en España.***

**Medida 4.1.-** Estudio valorativo del desarrollo de los Catálogo en los trimestres transcurridos así como del resto de dispositivos de gestión de las migraciones

**Medida 4.2.-** Propuestas de desarrollo e implementación de estos instrumentos de gestión

**Medida 4.3.-** Estudio de las necesidades del mercado de trabajo y de las cualificaciones profesionales por sector y países de origen.

**Medida 4.4.-** Estudio sobre el impacto del proceso de normalización.

***Programa EMP 5.- Mejora y modernización de la gestión de los flujos migratorios en el exterior y en España.***

**Medida 5.1.-** Sistema centralizado de cita previa en oficinas de extranjería.

**Medida 5.2.-** Automatización de las renovaciones de autorización de residencia y trabajo.

**Medida 5.3.-** Automatización de las solicitudes iniciales de autorización de residencia y trabajo.

**Medida 5.4.-** Ampliación de los Convenios bilaterales sobre Gestión de Flujos Migratorios a otros países.

**Objetivo 3.- Mejorar y adecuar las competencias de los trabajadores inmigrantes a las necesidades y oportunidades del mercado de trabajo en España.**

Con este objetivo se busca mejorar y adecuar las competencias de los inmigrantes a los requerimientos del mercado laboral en España a través de su incorporación a los distintos programas de políticas activas de empleo y del diseño de itinerarios de inserción sociolaboral. Se busca también fomentar la profesionalización de actividades donde los inmigrantes tienen una elevada presencia y las iniciativas empresariales entre las personas inmigradas, así como la difusión de las normas de seguridad en el trabajo.

Una de las líneas de actuación que se persigue con este objetivo es la extensión de las políticas activas de empleo a los países de origen de los inmigrantes con la finalidad de cooperar con ellos en la mejora de las cualificaciones y competencias de los trabajadores.

***Programa EMP 6.- Mejora del acceso de las personas inmigradas a las políticas activas de empleo.***

**Medida 6.1.-** Valoración de la presencia de los inmigrantes en los diversos programas de políticas activas.

**Medida 6.2.-** Difusión de las políticas activas entre los inmigrantes, especialmente de aquellos más relevantes para su integración en el mercado de trabajo en España.

**Medida 6.3.-** Incorporación de los inmigrantes a las políticas de empleo hasta conseguir, como mínimo, que tengan en ellas una presencia paralela a su peso en el conjunto de la población activa.

**Medida 6.4.-** Evaluación de la mejora del acceso.

***Programa EMP 7.- Mejora del acceso de los inmigrantes a itinerarios integrados de inserción sociolaboral.***

**Medida 7.1.-** Valoración de la presencia de los inmigrantes en los diversos programas de itinerarios integrados de inserción sociolaboral.

**Medida 7.2.-** Armonización de los dispositivos de itinerarios integrados de inserción sociolaboral.

**Medida 7.3.-** Incorporación de inmigrantes en itinerarios.

**Medida 7.4.-** Evaluación de la mejora del acceso.

***Programa EMP 8.- Fomento de la profesionalización de los servicios de atención a la dependencia.***

**Medida 8.1.-** Estudio de la situación de los profesionales y sus características formativas en los servicios de atención a la dependencia.

**Medida 8.2.-** Puesta en marcha de programas de formación en paralelo al despliegue de las acciones de la ley de dependencia.

***Programa EMP 9.- Apoyo a iniciativas empresariales, al autoempleo y de microcréditos.***

**Medida 9.1.-** Difusión entre los inmigrantes de los programas existentes en este campo.

***Programa EMP 10.- Información y formación sobre las normas de seguridad en el trabajo.***

**Medida 10.1.-** Preparación de materiales específicos de seguridad en el trabajo orientados a los inmigrantes de distintas nacionalidades en diferentes sectores

**Medida 10.2.-** Campañas de formación e información en seguridad en el trabajo

**Medida 10.3.-** Seguimiento por parte de la Inspección del trabajo

#### **Objetivo 4.- Mejorar los dispositivos de intermediación en el mercado laboral.**

La mejora de la intermediación laboral es un objetivo permanente de los Servicios Públicos de Empleo que se debe potenciar desde las políticas de integración de los inmigrantes porque éstos son uno de los colectivos que más presencia van a tener en la gestión cotidiana de estos servicios. Con este objetivo se persigue revisar los protocolos de intermediación para adecuarlos a las nuevas necesidades, formar a los profesionales en gestión del empleo en cuestiones relativas a la inmigración y mejorar el conocimiento del funcionamiento de los mercados de trabajo y de las estructuras ocupacionales tanto en España como en los países de origen.

#### ***Programa EMP 11.- Revisión de los protocolos de intermediación en relación con los inmigrantes.***

**Medida 11.1.-** Análisis de los protocolos de intermediación laboral en relación con los inmigrantes y otros colectivos con dificultades de acceso a los mismos.

**Medida 11.2.-** Propuesta de modificación de los protocolos y negociación de los mismos.

**Medida 11.3.-** Aprobación y difusión de nuevos protocolos.

#### ***Programa EMP 12.- Formación de los profesionales de la gestión de empleo en el campo de la inmigración.***

**Medida 12.1.-** Preparación de materiales de formación de profesionales de la gestión de empleo en el campo de la inmigración.

**Medida 12.2.-** Elaboración de planes de formación en los servicios públicos de empleo.

**Medida 12.3.-** Aplicación de los planes de formación.

#### ***Programa EMP 13.- Coordinación de campañas agrícolas entre distintas Comunidades Autónomas.***

**Medida 13.1.-** Estudio de los flujos de trabajadores entre campañas agrícolas.

**Medida 13.2.-** Elaboración de un plan coordinación entre Comunidades Autónomas y Oficinas de empleo.

**Medida 13.3.-** Desarrollo del Plan de coordinación.

**Programa EMP 14.- Apoyo a la investigación, fomento de la innovación y transferencias de buenas prácticas en el campo de la inmigración, mercado de trabajo y estructuras ocupacionales en España y en los principales países de origen de la inmigración.**

**Medida 14.1.-** Fomento de la investigación en este campo.

**Medida 14.2.-** Elaboración de la difusión de buenas prácticas.

**Objetivo 5.- Luchar contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades de las personas inmigradas en el mercado de trabajo y en las empresas.**

Este objetivo, que concreta en el área del empleo el principio de igualdad de trato, persigue dar a conocer los derechos y deberes laborales y las normas antidiscriminatorias entre todos los trabajadores y actores del mundo laboral, luchar contra la explotación laboral tanto de inmigrantes como de otros colectivos y prestar apoyo a los colectivos en situación de especial vulnerabilidad en el mercado de trabajo.

**Programa EMP 15.- Lucha contra la explotación laboral de inmigrantes y otros colectivos.**

**Medida 15.1.-** Colaboración con las actividades que lleva a cabo el *Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o étnico*.

**Medida 15.2.-** Fomento de los planes de intervención de la Inspección de Trabajo en el campo de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico.

**Programa EMP 16.- Información y formación sobre igualdad de trato y de oportunidades de las personas inmigradas y otros colectivos en el puesto de trabajo.**

**Medida 16.1.-** Preparación de materiales sobre igualdad de trato y de oportunidades.

**Medida 16.2.-** Elaboración de planes de formación sobre igualdad de trato y de oportunidades.

**Medida 16.3.-** Desarrollo de los planes de formación.

**Programa EMP 17.- Prevención del acoso sexual y del acoso por origen racial o étnico en el trabajo.**

**Medida 17.1.-** Preparación de materiales sobre acoso sexual y del acoso por origen racial o étnico en el trabajo.

**Medida 17.2.-** Elaboración de planes de formación sobre acoso sexual y del acoso por origen racial o étnico en el trabajo.

**Medida 17.3.-** Aplicación de los planes de formación.

#### **Objetivo 6.- Fomentar la gestión de la diversidad en las empresas.**

El fomento de la gestión de la diversidad en las empresas persigue apoyar proyectos innovadores y difundir buenas prácticas en este campo.

#### ***Programa EMP 18.- Apoyo a acciones innovadoras e intercambios de buenas prácticas en gestión de la diversidad en las empresas.***

**Medida 18.1.-** Apoyo a acciones innovadoras en el campo de la gestión de la diversidad.

**Medida 18.2.-** Dispositivos de difusión de buenas prácticas en gestión de la diversidad.

## 8. 4. VIVIENDA

La vivienda es uno de los ámbitos clave para una adecuada integración de los ciudadanos inmigrantes en España, ya se contemple desde la perspectiva individual de la necesidad de disponer de una vivienda con condiciones equiparables a las de la población autóctona, ya se plantee desde la dimensión colectiva de la distribución equilibrada de la población inmigrada. Si no se logra acometer con eficacia el reto de la vivienda, el resultado puede abarcar desde problemas de exclusión social hasta la creación de zonas urbanas de excesiva concentración residencial y de problemas de convivencia, tanto entre distintos grupos de personas inmigradas, como entre estos grupos y la población autóctona. Dado que la situación residencial condiciona el resto de los ámbitos de trabajo por la integración (la inserción social y laboral, la educación de los hijos e hijas de inmigrantes, la participación etc.), resulta particularmente importante aplicar en este ámbito un enfoque proactivo, que planifique adecuadamente la inserción residencial de las personas inmigradas y desactive los eventuales problemas antes de que puedan adquirir carácter estructural.

El punto de partida de toda actuación pública en esta materia es el derecho a una vivienda digna, recogido por la Constitución dentro de los principios rectores de la política económica y social. La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración, concreta este principio en el sentido de que “los extranjeros residentes tienen derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles”. Este principio debe inspirar cualquier actuación en el campo de la vivienda, tanto si se dirige a la población en general como si está orientada a colectivos con especiales dificultades en el acceso a la vivienda, como pueden ser algunos ciudadanos inmigrantes, en particular en el período inicial de su asentamiento en España.

En el cuarto de los *Principios Comunes Básicos para la Integración* de 2004, el Consejo de la Unión Europea recuerda que “el acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios, tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito para una mejor integración” y uno de esos bienes es la vivienda. Pero el Consejo va más allá de un mero reconocimiento del derecho a la igualdad de trato, y reclama “medidas activas para garantizar” que ese bien que es la vivienda sea realmente accesible a los inmigrantes.

En la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones sobre Inmigración, Integración y Empleo (COM 2003/336) se recuerda también que “el acceso a la vivienda es un elemento básico de la integración, y la falta de vivienda de calidad asequible en áreas de diversidad étnica es un problema que afecta a muchos inmigrantes y refugiados”.

La actuación de la Administración General del Estado en materia de vivienda se enmarca dentro del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008, aprobado por Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que persigue favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda en España, fomentar “la acción de los poderes públicos para complementar la acción de los mercados y corregir algunas de las consecuencias negativas de su funcionamiento, con medidas dirigidas a paliar la falta de vivienda protegida asequible para los ciudadanos con menos recursos y conseguir los fines constitucionales” para hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda digna. Los ejes estratégicos de este Plan son los siguientes:

En primer lugar, “el objetivo prioritario es que la vivienda protegida amplie su peso en el conjunto de los mercados de vivienda, como instrumento para la mejor satisfacción de las necesidades de los ciudadanos que no pueden acceder, mediante esfuerzos razonables, a los mercados de vivienda libre”.

En segundo lugar, el Plan “contribuirá a un mayor equilibrio entre las formas de tenencia, fomentando el alquiler hacia una equiparación con la propiedad, y promoviendo la movilización del parque de viviendas desocupadas para el alquiler” En este eje estratégico el Plan señala que “el fomento del alquiler favorece a los colectivos con menores rentas y a aquéllos con necesidades especiales ...”.

En tercer lugar, “se impulsa, como parte fundamental de la política de vivienda, un conjunto de actuaciones en materia de suelo edificable destinado preferentemente a viviendas protegidas”.

En cuarto lugar, aunque el Plan tiene un alcance universal, señala, como un eje estratégico específico, que “se dirige específicamente a aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder a una vivienda digna. De modo especial, el Plan tiene en cuenta a grupos sociales que tienen necesidades específicas por sus circunstancias personales a igualdad de niveles de ingresos, tales como, por ejemplo, los jóvenes, las familias numerosas y las monoparentales, los mayores de 65 años, las personas con discapacidad y sus familias, así como las personas víctimas de la violencia de género y del terrorismo. Y, dentro de estos grupos, las ayudas estatales directas a la compra de viviendas se dirigen básicamente a quienes acceden por primera vez al mercado de vivienda en propiedad”.

Por último, “el Plan se basa en la concertación y cooperación institucional entre todas las Administraciones Públicas y con los agentes sociales y económicos”.

En cuanto a las actuaciones impulsadas desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, el “Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los Mismos”, cuyos criterios de distribución para el año 2005 se aprobaron por Acuerdo del Consejo de Ministros del 20 de mayo, estableció como ejes prioritarios en este campo los siguientes:

- a) Refuerzo de programas de intermediación en el mercado de vivienda.
- b) Apoyo a la mejora de la dotación de servicios y a programas de desarrollo local en barrios con alta presencia de inmigrantes.
- c) Apoyo a programas de inserción de familias inmigrantes en entornos con escasa población, en el marco de proyectos de desarrollo local.
- d) Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

## **1. Diagnóstico**

El importante incremento de la población inmigrada en los últimos años ha venido a poner de manifiesto y a acentuar problemas tradicionales y estructurales del mercado de la vivienda en España. El ya de por sí escaso parque de alquiler se ha visto sobrepasado por la demanda creciente de vivienda, lo que, a su vez, ha contribuido a mantener en el mercado edificios y pisos en condiciones de habitabilidad inadecuadas, al tiempo que ha impulsado al alza el precio de los alquileres.

Pero los problemas fundamentales derivan de la configuración del mercado de la vivienda en España: con una elevada proporción de viviendas en propiedad y una escasa proporción de viviendas en alquiler; con pocas viviendas de protección oficial y

muy pocas viviendas públicas de alquiler; con muchas viviendas secundarias vacías; con un sistema de promoción muy concentrado y con poca autopromoción. Y con un apoyo a la vivienda que consiste básicamente en medidas fiscales de apoyo a la adquisición de viviendas que son poco eficaces en el caso de los colectivos con bajos ingresos, como suele ocurrir con la población inmigrante de asentamiento más reciente.

Las dificultades en el acceso a la vivienda afectan al conjunto de la población y no son exclusivas de la población inmigrante, pero impactan especialmente en aquellos colectivos en situación de mayor vulnerabilidad económica que se ven obligados a gastar en la vivienda una proporción muy elevada de sus ingresos. A ello hay que añadir los problemas de discriminación que sufren algunos colectivos de inmigrantes en el acceso a la vivienda de alquiler, dada la existencia de prejuicios y reticencias por parte de los propietarios y arrendadores.

Como consecuencia de todo ello, una parte de la población inmigrante ocupa viviendas en malas condiciones e insuficientemente dotadas. Igualmente, se producen algunas situaciones de hacinamiento, derivadas de subarriendos o de alquileres de parte de una vivienda por parte de su propietario, como forma de hacer frente a la hipoteca que la grava. Los datos del Censo reflejan una proporción notable de hogares plurifamiliares entre la población inmigrada, y un tamaño medio de la vivienda menor que el de la media de la población española. En las zonas rurales no es rara la ocupación de locales que no estaban destinados a viviendas y que no reúnen condiciones de habitabilidad.

Una problemática distinta, pero estrechamente relacionada, atañe a los procesos de segregación espacial. La tendencia de los ciudadanos que provienen del mismo país o región a agruparse residencialmente en determinadas zonas es consustancial a los procesos migratorios, y en la medida en que sirve para apoyar el asentamiento inicial y articular redes de autoayuda, supone incluso un factor positivo para la integración. Pero esta tendencia se vuelve problemática cuando se produce en barrios periféricos o en zonas degradadas de las ciudades, porque en ese caso la concentración puede desembocar en segregación residencial. Esta formación de espacios segregados dentro de los conjuntos urbanos multiplica los efectos sociales de la mala calidad residencial y puede producir una tendencia al abandono de estos barrios por parte de la población que venía residiendo en ellos, con la consiguiente agudización de la segregación. A su vez, la segregación multiplica las necesidades de intervención social, dificulta el acceso normalizado de la población inmigrante a los servicios públicos de carácter general que constituye uno de los ejes principales del trabajo por la integración y favorece la aparición de "sociedades paralelas", que pueden tener hábitos sociales y valores divergentes de los de la sociedad autóctona.

La respuesta a las problemáticas descritas ha de consistir ante todo en un refuerzo de la vivienda protegida y el fomento de la vivienda en alquiler, en los términos señalados por el Plan Estatal de Vivienda. Dado que estas medidas favorecen a los colectivos que mayores dificultades tienen para acceder a una vivienda, también aquellos ciudadanos y ciudadanas inmigrantes que reúnan las condiciones y alcancen los baremos estipulados podrán beneficiarse de ellas. En segundo lugar, las discriminaciones existentes han de afrontarse desde la mediación en el mercado de la vivienda, procurando que la intervención pública elimine las barreras artificiales que suponen los prejuicios asociados al origen o la cultura de las personas inmigradas y restablezca la igualdad de trato en el acceso a la vivienda.

Por último, es preciso evitar los procesos de excesiva concentración residencial, a través de una planificación urbana adecuada que incluya una distribución cabal de la

vivienda protegida. Allí donde ya se estén produciendo procesos de degradación y segregación, se precisan intervenciones de carácter integral, que combinen la rehabilitación y la mejora de dotaciones con el refuerzo de la actuación de los servicios sociales y la promoción del desarrollo local.

## 2. Objetivos y programas

### **Objetivo 1.- Ampliar el peso de la vivienda protegida en el conjunto de los mercados de la vivienda y promover un mayor equilibrio en las formas de tenencia de la vivienda para colectivos con bajos ingresos.**

Las Medidas a desarrollar deben fomentar el acceso a la vivienda para colectivos con bajos ingresos, como es el caso de parte de la población inmigrada, fomentar el alquiler en dirección a un mayor equilibrio con la tenencia en propiedad, y movilizar el parque de viviendas desocupadas para el alquiler, aspectos recogidos también en el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008.

#### ***Programa VIV 1.- Acceso a la vivienda en propiedad para colectivos desfavorecidos.***

**Medida 1.1.-** Ayudas a la adquisición de vivienda en el marco del Plan Estatal de Vivienda.

**Medida 1.2.-** Actuaciones promovidas por la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES).

#### ***Programa VIV 2.- Vivienda en alquiler para colectivos desfavorecidos.***

**Medida 2.1.-** Ayudas al alquiler en el marco del Plan Estatal de Vivienda.

**Medida 2.2.-** Actuaciones promovidas por la Sociedad Pública de Alquiler.

### **Objetivo 2. Prevenir la generación de situaciones residenciales de infravivienda y hacinamiento.**

El asentamiento inicial es una de las fases críticas, en las que la intervención pública puede prevenir que lleguen a constituirse situaciones residenciales de infravivienda y/o hacinamiento por falta de posibilidades alternativas. Esta intervención puede producirse tanto en el ámbito urbano como en el rural.

#### ***Programa VIV 3.- Información y orientación sobre recursos de alojamiento en la fase de asentamiento inicial.***

**Medida 3.1.** Apoyo a acciones de información y orientación sobre recursos de alojamiento disponibles y de acompañamiento en el acceso a alojamiento.

**Programa VIV 4.- Apoyo a programas piloto de inserción de familias inmigrantes en entornos con escasa población, en el marco de proyectos de desarrollo local en el medio rural.**

**Medida 4.1.-** Apoyo a programas de desarrollo local en entorno rural que incorporen como uno de sus elementos el asentamiento de población inmigrada.

**Medida 4.2.-** Apoyo a programas de inserción de familias inmigrantes en entornos con escasa población.

**Objetivo 3.- Luchar contra la discriminación de las personas inmigradas en el mercado de la vivienda.**

La existencia de prejuicios o actitudes de rechazo hacia la población inmigrada por parte de algunos propietarios y arrendadores da lugar a una barrera en el acceso a la vivienda incompatible con el principio constitucional de igualdad y con la Directiva 43/2000 sobre igualdad de trato y no discriminación por razón del origen racial o étnico. Corresponde a los poderes públicos remover los obstáculos que dificulten que esa igualdad sea real y efectiva, mediando a estos efectos en el mercado de la vivienda y velando por que no se produzcan discriminaciones.

**Programa VIV 5.- Apoyo a programas de intermediación y lucha contra la discriminación en el mercado de la vivienda.**

**Medida 5.1.-** Fomento de programas de intermediación y fianza en el mercado de la vivienda orientados hacia la población inmigrada.

**Medida 5.2.-** Impulso a actuaciones de sensibilización y lucha contra la discriminación en el ámbito de la vivienda.

**Programa VIV 6.- Investigación, fomento de la innovación y transferencia de buenas prácticas.**

**Medida 6.1.-** Impulso a la realización de estudios en el campo de las condiciones residenciales de la población inmigrada, prevención de la segregación residencial e intervención en zonas en riesgo de segregación.

**Medida 6.2.-** Promoción del intercambio de experiencias y transferencia de buenas prácticas en materia de acceso a la vivienda y programas de intermediación.

**Objetivo 4.- Prevenir la segregación residencial.**

Los procesos de segregación espacial vinculados a zonas degradadas constituyen una problemática especialmente aguda que requiere medidas de intervención integral, que incluyan acciones coordinadas en el ámbito social y urbanístico.

***Programa VIV 7.- Apoyo a programas piloto de rehabilitación, mejora de la dotación de servicios y desarrollo local en barrios con un alto índice de población inmigrada.***

**Medida 7.1.-** Promoción de programas de intervención integral en zonas degradadas.

**Medida 7.2.-** Apoyo a programas de desarrollo local en barrios con un alto índice de población inmigrada.

## 8. 5. SERVICIOS SOCIALES

Los poderes públicos tienen la obligación de remover los obstáculos que impidan el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos y promover las condiciones necesarias para que dicho acceso se realice en condiciones de igualdad. Los Servicios Sociales como servicio público deben concebirse partiendo de ésta premisa. Además, como el Sistema Público de Servicios Sociales de Atención Primaria constituye una de las puertas de entrada de los inmigrantes al resto de los servicios públicos y, en numerosas ocasiones, no sólo el primer lugar de acceso al resto de los servicios públicos sino el único. Los poderes públicos deben tener en cuenta la especial posición que ocupan los servicios sociales, a la hora de planificar el Sistema Público de Servicios Sociales, porque el acceso al mismo puede condicionar la entrada de la población inmigrante al resto de los servicios públicos.

“El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración”, según señala el sexto de los Principios Comunes Básicos sobre Integración, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas, el 19 de noviembre de 2004. En el mismo principio se recoge que dicho acceso implica “adoptar medidas activas que garanticen una apertura de las instituciones públicas, políticas, viviendas y servicios públicos a los inmigrantes. Estas medidas deberán ser acordes con la aplicación de la Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. Es importante supervisar y evaluar el éxito de la labor de las instituciones públicas en la atención a los inmigrantes y hacer los ajustes necesarios de manera continua”.

El “Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los Mismos”, cuyos criterios de distribución para el año 2005 fueron aprobados por Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de mayo, estableció tres prioridades en el campo de los servicios sociales:

- a) Refuerzo de los recursos organizativos y humanos de los servicios sociales de atención primaria.
- b) Formación de profesionales en la atención a población de distintos orígenes y culturas y en mediación intercultural.
- c) Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

### 1. Diagnóstico

Las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos vienen desarrollando sus competencias en esta materia facilitando el acceso normalizado de los inmigrantes al Sistema Público de Servicios Sociales y llevando a cabo otras medidas como, las orientadas a la difusión de los recursos existentes, a proporcionar una primera acogida, a facilitar el acceso a la atención social y, a la conciliación de la vida familiar y laboral. También han desarrollado acciones relacionadas con la mediación intercultural y actuaciones específicas para grupos que son considerados con un potencial mayor de exclusión: mujeres y menores. Se ha realizado un esfuerzo notable al nivel autonómico y municipal por parte de los profesionales que trabajan en los servicios sociales para adaptarse a la nueva realidad que ha supuesto la atención a las personas inmigrantes,

a pesar de las dificultades que han tenido que enfrentar por contar con escasos recursos para atender a una población que ha aumentado de forma considerable en un corto periodo de tiempo. A pesar del esfuerzo realizado, existe el riesgo de que los servicios sociales se conviertan en expendedores de prestaciones no pudiendo garantizar procesos de integración individualizados desde el marco de la comunidad, por ello es necesario seguir avanzando en este proceso teniendo en cuenta los factores que se señalan a continuación.

Los Servicios Sociales han de adaptarse a las realidades sociales donde pretenden intervenir. Para ello las instituciones deben dotarse de instrumentos de diagnóstico, propuestas y evaluación que permitan una adaptación de los Servicios Sociales a esas nuevas realidades, a las demandas y a los perfiles sociodemográficos de la población.

La inmigración afecta a los sistemas públicos de protección social desvelando carencias y necesidades que ya se daban con respecto a la población autóctona. No obstante, las dificultades que genera el incremento y la heterogeneidad de la población atendida por los servicios sociales, van más allá del aspecto cuantitativo, ponen de relieve la necesidad de desarrollar modelos que aborden intervenciones integrales y la mejora de la coordinación entre los recursos y dispositivos de las distintas administraciones públicas y entre éstas y el tercer sector.

El Sistema Público de Servicios Sociales está gestionado por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, esta circunstancia ha generado un desarrollo desigual de los modelos de servicios sociales no sólo al nivel de las Comunidades Autónomas sino incluso dentro de una misma Comunidad. Esta situación, unida a la insuficiencia de instrumentos de coordinación y al desconocimiento de los recursos existentes y de las prestaciones ofertadas, se traduce en falta de coherencia del sistema, lo que genera situaciones de desigualdad e inadecuada distribución de los recursos públicos.

El insuficiente desarrollo y dotación de los servicios sociales, en ocasiones provoca una saturación de los mismos lo que se traduce en la aparición de barreras que dificultan el acceso a estos servicios. Además, esta dificultad se ve incrementada porque los Servicios Sociales funcionan con frecuencia como una última red para dar respuesta a necesidades y problemas que provienen de otras áreas de los servicios públicos, problemas que afectan tanto a la población autóctona como a los inmigrantes. La insuficiente dotación de recursos puede dar lugar a que se produzcan situaciones de enfrentamiento entre la población inmigrante y autóctona que compiten por ser beneficiarios de recursos que no alcanzan a cubrir todas las necesidades.

La nueva realidad a la que se enfrentan los servicios sociales exige una adaptación de los modelos para hacer frente a los nuevos retos, esta adaptación debe hacerse desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo.

Desde el punto de vista cuantitativo es necesario un incremento de los recursos tanto humanos (mediadores culturales, educadores, trabajadores sociales etc.) como materiales (sistemas de detección de situaciones de vulnerabilidad, ampliación de horarios y puntos de atención, de cuantías destinadas a ayudas para atender situaciones de necesidad urgentes y a personas en riesgo de exclusión etc.).

Desde un punto de vista cualitativo la respuesta que desde los servicios sociales hay que dar a la nueva realidad social que supone la inmigración debe abordarse desde el acceso normalizado y en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos a los servicios sociales. Ello no obsta para que sea necesario contemplar factores sociales concretos que condicionan el acceso de la población inmigrante en especial situación de vulnerabilidad. Lo que puede traducirse en el diseño e implementación de

programas concretos de intervención dirigidos a colectivos de inmigrantes, que deberían elaborarse desde la experiencia y buenas prácticas en el desarrollo de este tipo de actuaciones. En todo caso el objetivo de estos programas debería ser colocar a los destinatarios en situación de acceder en condiciones de igualdad a los servicios sociales normalizados.

En el aspecto cualitativo debe abordarse además la formación de los profesionales que trabajan en el ámbito de los servicios sociales, en manejo de las situaciones que afectan a las personas inmigrantes, en conocimiento de las culturas y modos de vida de los países de origen de las personas inmigrantes etc. Todo ello sin perjuicio de la necesidad de diseñar procesos de mediación social en los distintos niveles de los servicios sociales que faciliten la atención y que ayuden a incorporar las claves socio-culturales de la población inmigrante en la intervención social.

Por último deberían consensuarse, entre las administraciones central, autonómica y local y, entre éstas y el tercer sector, criterios comunes para el diseño de procesos de integración, desde el marco de la comunidad, que atiendan a los factores sociales específicos que afectan a la población inmigrante. Además de en la definición de criterios comunes, se debería avanzar en la coordinación de las políticas sociales con otras políticas sectoriales y, en la transferencia de buenas prácticas no sólo entre las distintas administraciones sino, entre estas y el tercer sector. En la definición de criterios comunes es preciso aprovechar el carácter vertebrador de los servicios sociales con respecto a otras áreas del sistema de bienestar.

## 2. Objetivos y programas

**Objetivo 1.- Adecuar el Sistema Público de servicios sociales a las necesidades de una sociedad más diversa, para garantizar el acceso al mismo a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad.**

Con este objetivo se pretende adaptar el Sistema Público de Servicios Sociales a la nueva realidad social, teniendo en cuenta los factores socio-culturales ligados a la población inmigrante en situaciones de especial vulnerabilidad.

***Programa SES 1.- Fomento de planes de servicios sociales que recojan los factores que afectan a la población inmigrante en especial situación de vulnerabilidad.***

**Medida 1.1.-** Fomento de la incorporación en los Planes de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales de procesos de intervención, que tengan en cuenta los factores que afectan a la población inmigrante.

**Medida 1.2.-** Fomento de la incorporación en los Planes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas de los factores socio-culturales que afectan a la población inmigrante en especial situación de vulnerabilidad.

**Medida 1.3.-** Realización de estudios comparativos de los factores socio-culturales que afectan a la población inmigrante, incluidos en los Planes de Servicios Sociales.

***Programa SES 2.- Formación del personal de servicios sociales en habilidades para el manejo de nuevas dinámicas socio-culturales.***

**Medida 2.1.-** Diseño y realización de programas de formación para profesionales de los Servicios Sociales, en las Administraciones Públicas y en el Tercer Sector.

**Medida 2.2.-** Fomento de programas de formación, en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales, para profesionales de Servicios Sociales

**Medida 2.3.-** Fomento de programas de formación para profesionales que trabajan en el Sistema Público de Servicios Sociales en el Tercer Sector.

***Programa SES 3.- Fomento del establecimiento de programas o actuaciones de convivencia intercultural.***

**Medida 3.1.-** Fomento de programas de mediación social y vecinal intercultural.

**Medida 3.2.-** Fomento de programas de gestión y prevención de conflictos.

**Medida 3.3.-** Promoción de programas de gestión de la convivencia.

**Medida 3.4.-** Promoción de programas de atención a menores extranjeros no acompañados.

**Objetivo 2.- Potenciar los Servicios Sociales para garantizar el acceso a los mismos a todos los ciudadanos en condiciones de igualdad**

Se pretende potenciar el Sistema Público de servicios sociales para eliminar las barreras de acceso a estos recursos, y que no se produzca competencia entre la población inmigrante y autóctona en situación de especial vulnerabilidad.

***Programa SES 4.- Potenciación de los recursos humanos, destinados a atender los factores socio-culturales que afectan a la población inmigrante en especial situación de vulnerabilidad.***

**Medida 4.1.-** Fomento de la incorporación al sistema público de servicios sociales de profesionales para recursos específicos destinados a la población inmigrante en especial situación de vulnerabilidad.

**Medida 4.2.-** Fomento de incorporación a los servicios sociales de profesionales con formación en mediación, gestión de conflictos interculturales etc.

***Programa SES 5.- Potenciación de los recursos materiales destinados a atender los factores socio-culturales que afectan a la población inmigrante en especial situación de vulnerabilidad.***

**Medida 5.1.-** Estudio comparativo de los recursos materiales que tengan en cuenta los factores socio-culturales que afectan a la población inmigrante en especial situación de vulnerabilidad.

**Medida 5.2.-** Fomento de la incorporación al sistema público de servicios sociales de recursos que atiendan necesidades que afectan a la población inmigrante en especial situación de vulnerabilidad.

**Programa SES 6.- Inclusión de factores socio-culturales que afectan a la población inmigrante en especial situación de vulnerabilidad, en los programas de ayudas.**

**Medida 6.1.-** Fomento de la inclusión en las líneas de ayudas de las Comunidades Autónomas de factores socio-culturales que afectan a la población inmigrante.

**Medida 6.1.-** Fomento de la inclusión en las líneas de ayudas de las Corporaciones Locales de los factores socio-culturales que afectan a la población inmigrante.

**Objetivo 3.- Desarrollar medios de coordinación institucional y de gestión de la información de la que disponen las distintas Administraciones y Entidades que trabajan en el sector de servicios sociales.**

Se pretende alcanzar una más adecuada y racional distribución de los recursos destinados a los servicios sociales, mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los distintos actores que operan en este ámbito y, que se produzcan intercambios de información y buenas prácticas para conseguir mejorar la asistencia.

**Programa SES 7.- Armonización del Sistema Público de Servicios Sociales para la atención de la población inmigrante en situación de vulnerabilidad.**

**Medida 7.1.-** Realización de Foros de coordinación de actuaciones en materia de atención a la población inmigrante en situación de vulnerabilidad.

**Medida 7.2.-** Elaboración de protocolos de intervención teniendo en cuenta los factores socio-culturales de la población inmigrante.

**Medida 7.3.-** Fomento del establecimiento de instrumentos y medios de coordinación de las políticas y actuaciones de servicios sociales con otras políticas sectoriales, desde la perspectiva de la atención a la población inmigrante en situación de vulnerabilidad.

**Programa SES 8.- Identificación y transferencia de buenas prácticas en la intervención sobre los factores socio-culturales que afectan a la población inmigrante.**

**Medida 8.1.-** Realización de foros de intercambio de buenas prácticas de intervención sobre factores socio-culturales que afectan a la población inmigrante.

**Medida 8.2.-** Análisis de los factores socio-culturales que afectan a la población inmigrante especialmente vulnerable.

## 8. 6. SALUD

El acceso al sistema sanitario público y la asistencia sanitaria en condiciones de igualdad es uno de los elementos que condicionan la integración de los inmigrantes y su plena participación en la sociedad de acogida. Para garantizar este acceso y una asistencia sanitaria adecuada a la nueva realidad social es necesario una adecuación del sistema sanitario.

El sexto de los “Principios Comunes Básicos Sobre Integración”, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas, el 19 de noviembre de 2004, establece que “el acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración” Y sigue el Consejo señalando que “si se quiere autorizar a los inmigrantes a participar en la sociedad de acogida deben recibir un trato igual y justo y ser protegidos contra la discriminación. La legislación de las UE prohíbe la discriminación por motivos de origen racial o étnico en ámbitos tales como el empleo, la educación, la seguridad social, la atención sanitaria, el acceso a bienes y servicios y la vivienda”.

Por su parte la Comisión, en su Comunicación sobre “Inmigración, integración y empleo” señala que: “las poblaciones inmigrantes pueden sufrir problemas sanitarios particulares (malas condiciones de vida, problemas derivados de la incertidumbre y la inseguridad en la que se encuentran), pero a menudo encuentran dificultades para acceder a servicios sanitarios y sociales de calidad. Una participación creciente de personas de orígenes étnicos diferentes en estos servicios debería contribuir a prevenir la discriminación y a garantizar que estos servicios tengan en cuenta los obstáculos culturales”.

El Comité Económico y Social de la UE, en su Dictamen sobre “La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada” pone de relieve que “la sanidad y los demás servicios sociales públicos deben ser accesibles para las personas inmigradas en igualdad de condiciones que para el resto de la población. Ello implica eliminar toda situación discriminatoria y adaptar los servicios y las prestaciones para esta atención igualitaria”.

En España, el Acuerdo del Consejo de Ministros del 20 de mayo de 2005, por el que se formalizan los criterios de distribución del Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes, estableció tres líneas prioritarias de actuación en apoyo a la salud de los inmigrantes:

- a) Apoyo a programas de prevención y educación para la salud, con particular atención a los dirigidos a la mujer inmigrante.
- b) Formación de profesionales en la atención a población de distintos orígenes y culturas, y en mediación intercultural.
- c) Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

### 1. Diagnóstico

El primer elemento a tener en cuenta sobre el diagnóstico de la salud en la población inmigrante es la diferenciación del proceso migratorio en distintas etapas que pueden plantear problemáticas diversas. A la llegada, en general se puede decir que el perfil del inmigrante que llega a España responde al de una persona joven, con un nivel de

salud de partida bueno, que abandona su país por diferentes razones y que viene a trabajar con el objetivo fundamental de mejorar su nivel de vida. En la estancia, el nivel de salud inicial empieza a cambiar y se suelen presentar las mismas enfermedades que en la población autóctona, pero con la diferencia, en el caso de los colectivos de inmigrantes más vulnerables, de que el acceso al sistema sanitario y los determinantes sociales de la salud son diferentes.

Los problemas para acceder a un trabajo normalizado, las dificultades de acceso a la red sanitaria pública, la convivencia en zonas de elevado riesgo social y los problemas de comunicación asociados al idioma y las diferencias culturales son los principales factores que condicionan la salud de los colectivos de inmigrantes que se encuentran en una situación social vulnerable.

Las condiciones descritas afectan al estado de salud de los inmigrantes y pueden generar problemas de estrés y psicossomáticos que se suman al duelo migratorio por haber dejado a sus familiares y amigos en el país de origen.

El desconocimiento de la cultura sanitaria española por parte de los inmigrantes y de la cultura sanitaria de las personas inmigrantes por parte de los profesionales sanitarios, y las dificultades de comunicación con el personal sanitario, están condicionando el acceso al sistema de salud. Estos factores unidos a cuestiones administrativas hacen que los inmigrantes tengan frecuentemente su primer contacto con el sistema sanitario a través de los servicios de urgencias, lo cual dificulta su integración en las prácticas normalizadas de prevención y promoción de la salud que se llevan a cabo en el nivel de atención primaria.

En el caso de las mujeres inmigrantes, existe una problemática específica que se origina en la precariedad, bajas retribuciones y malas condiciones de trabajo en los segmentos laborales a los que acceden, lo cual las hace más vulnerables que la población en general, a padecer problemas de salud. Además, están más expuestas a enfermedades de transmisión sexual, violencia de género y embarazos no deseados, situaciones que requieren una atención especial por parte de los servicios socio-sanitarios.

La población infantil también puede presentar problemas específicos de salud relacionados a veces con la malnutrición, la presencia de enfermedades contagiosas y la desestabilización psico-afectiva generada por la desintegración familiar o por la incertidumbre administrativa o social de sus padres.

El acceso al sistema sanitario por parte de determinados colectivos de inmigrantes a través de los servicios de urgencias dificulta el que se produzca una recogida adecuada de datos clínicos y, por lo tanto, que se disponga de registros suficientes para la realización de los perfiles epidemiológicos necesarios para conocer la realidad de esta población.

Las prácticas socio-sanitarias de algunos inmigrantes no son las mismas que las de la población autóctona. Para algunos colectivos de inmigrantes el sistema sanitario español supone un cambio radical en la concepción de su propia salud y para algunos colectivos el acceso al sistema sanitario español supone el paso de un sistema de supervivencia a un sistema de prevención al que deben adaptarse.

Las prácticas socio-sanitarias de las personas inmigrantes no son homogéneas. Los inmigrantes vienen de países distintos, proceden de zonas rurales o urbanas, poseen una cultura diferente, en sus países o zonas de origen hay distintas enfermedades y tienen condiciones laborales y sociales distintas. Por ello no deben establecerse criterios uniformes en su atención sino pautas para la actuación con grupos heterogéneos. Todo ello desde la concepción de la salud de forma integral, dirigiendo

la atención no sólo a la enfermedad sino también al entorno social del paciente, las redes de apoyo con que puede contar para ello y su calidad de vida.

Las Administraciones responsables han venido mejorando el sistema sanitario en su conjunto y realizando acciones para mejorar la atención de los inmigrantes. Pero se puede observar cierta saturación de algunos servicios asistenciales e inexistencia de perfiles epidemiológicos específicos para la planificación y funcionamiento de los distintos niveles del Sistema Nacional de Salud.

Estas nuevas realidades han puesto de manifiesto la necesidad de adoptar nuevas estrategias de atención y organización de los servicios asistenciales. Para mejorar la atención sanitaria a los colectivos de inmigrantes debería abordarse una mayor supervisión y planificación de la salud de los inmigrantes, mejorando la educación y la información que reciben. Dentro de la planificación, un aspecto importante es dotar a los servicios de salud de los recursos humanos y materiales necesarios y adecuados a las demandas.

Para afrontar las dificultades que plantean las barreras culturales e idiomáticas puede ser útil implicar a los líderes de la propia comunidad en actividades educativas y de promoción de la salud. Estos mediadores culturales podrían realizar un papel de enlace entre las personas inmigrantes y el sistema sanitario, facilitando el conocimiento por el inmigrante de la estructura sanitaria y de la oferta de servicios.

Para garantizar la atención a las personas inmigrantes desde los recursos de atención primaria estos servicios deberían adaptarse a las necesidades de la población desarrollando programas multidisciplinarios de formación para los profesionales sanitarios, elaborando guías y protocolos de actuación que faciliten el trabajo asistencial, considerando la salud del inmigrante desde una óptica interdisciplinaria, dinámica y flexible y, estableciendo cauces de relación que permitan una asistencia integral a las personas inmigrantes.

Es necesario que se realicen más estudios de investigación para conocer la situación real respecto a la salud de los inmigrantes, sus necesidades y prioridades sanitarias, y no alimentar alarmas injustificadas que dificultan la integración de los inmigrantes en la sociedad.

## 2. Objetivos y programas

### **Objetivo 1.- Garantizar el derecho a la protección de la salud a las personas inmigrantes.**

Para el cumplimiento de este objetivo es necesario tener en cuenta la situación de la población inmigrante desde una perspectiva integral, es decir valorando los factores sociales y culturales que pueden incidir en su salud y, por lo tanto, en la atención que se les debe prestar. Todo ello desde una concepción de la salud desde una perspectiva integral en la que además de trabajar sobre el control de las enfermedades, se incluyan otros factores como el bienestar social.

#### ***Programa SAL 1.- Garantizar el acceso efectivo al sistema sanitario.***

**Medida 1.1.-** Fomento de políticas informativas activas dirigidas a la población inmigrante sobre normas de acceso, derechos y deberes de los usuarios del

sistema, que minimicen el impacto negativo del cambio de perfil de uso del sistema sanitario.

**Medida 1.2.-** Fomento de políticas de comunicación verbal y escrita con los pacientes en el idioma que comprendan y adaptadas a su situación.

**Medida 1.3.-** Fomento de planes y actuaciones de captación activa para el acceso de la población inmigrante, con especiales dificultades sociales, a programas de educación para prevención y promoción de la salud.

**Medida 1.4.-** Fomento del diseño de nuevas formas de trabajo tanto con los profesionales como con la población inmigrante.

**Medida 1.5.-** Fomento de la incorporación de la perspectiva de la no exclusión e igualdad de trato en todas las actuaciones y planes de salud.

**Medida 1.6.-** Fomento de la realización de guías de práctica clínica, con criterios comunes de referencia que tengan en cuenta los determinantes de acceso al sistema sanitario y de salud de la población inmigrante.

### ***Programa SAL 2.- Adaptación de los sistemas de información sanitaria.***

**Medida 2.1.-** Fomento de actuaciones y planes de salud que prevean el trabajo en red y la utilización de nuevas tecnologías

**Medida 2.2.-** Fomento de actuaciones y planes de salud que establezcan cauces de relación entre los profesionales sanitarios y otros actores sociales que atienden a la población inmigrante.

**Medida 2.3.-** Fomento de la incorporación de la información sobre raza, etnicidad y lenguaje oral y escrito prioritario de los pacientes, en los registros sanitarios.

**Medida 2.4.-** Fomento del establecimiento de mecanismos de actualización permanente del perfil poblacional desde puntos de vista demográfico, cultural y epidemiológico.

### ***Programa SAL 3.- Normalización de los determinantes sociales de la salud.***

**Medida 3.1.-** Fomento a través de la "Red Española de Ciudades Saludables" de la realización de Planes Municipales de Intervención con población inmigrante para mejorar los determinantes sociales de su salud.

**Medida 3.2.-** Fomento, a través de la "Red Española de Ciudades Saludables", del reconocimiento de las necesidades específicas de los inmigrantes en los Planes de Salud Municipales.

**Medida 3.3.-** Análisis e identificación a través de un estudio a realizar en colaboración con la O.M.S de actuaciones concretas para definir vías de mejora de funcionamiento del sistema sanitario en la gestión de la salud de la población inmigrante.

**Programa SAL 4.- Promoción de la salud, prevención y asistencia a las necesidades específicas de los menores y las mujeres inmigrantes.**

**Medida 4.1.-** Fomento de planes y actuaciones que incluyan la captación activa de las mujeres inmigrantes para la participación en programas preventivos de salud sexual y reproductiva.

**Medida 4.2.-** Fomento de planes y actuaciones que incluyan la captación activa de la población inmigrante para la participación en programas preventivos dirigidos a la población infantil.

**Medida 4.3.-** Fomento de programas que incluyan la participación de las redes familiares y sociales en los programas de salud.

**Medida 4.4.-** Fomento de la inclusión en los programas de salud de aspectos relacionados con la multiculturalidad y la salud.

**Medida 4.5.-** Fomento de la actuación de las ONG en materia de programas de promoción y prevención de la salud destinados a la población inmigrante.

**Objetivo 2.- Mejorar la identificación de las necesidades socio-sanitarias de la población inmigrante.**

La identificación de los factores socioculturales y de las necesidades de la población inmigrante asociada a estos factores es una actuación imprescindible para garantizar una atención sanitaria de calidad y en condiciones de igualdad a dicha población.

**Programa SAL 5.- Realización de un estudio, en colaboración con la O.M.S., sobre determinantes sociales de la salud de la población inmigrante.**

**Medida 5.1.-** Análisis comparativo de la situación de los determinantes de salud de la población inmigrante española en relación con los de otros países europeos.

**Medida 5.2.-** Análisis y estudio de la magnitud y los itinerarios de salud ligados a la población inmigrante en España.

**Medida 5.3.-** Análisis de las acciones llevadas a cabo en materia de identificación de determinantes de salud de la población inmigrante en España, con identificación de éxitos y fracasos.

**Programa SAL 6.- Estudios específicos sobre determinantes de la salud de la población inmigrante.**

**Medida 6.1.-** Fomento de la realización de estudios sobre determinantes de la salud de la población inmigrante.

**Medida 6.2.-** Fomento de estudios sobre aspectos que condicionan el acceso y uso de los servicios de salud por los colectivos de inmigrantes con especiales dificultades de inserción social.

**Programa SAL 7.- Estudios sobre incidencia y prevalencia de determinadas enfermedades en la población inmigrante.**

**Medida 7.1.-** Realización de estudio a nivel nacional sobre la incidencia y prevalencia de determinadas enfermedades en la población inmigrante.

**Medida 7.2.-** Fomento de la realización de estudios en el ámbito autonómico y local, con el objeto de analizar la prevalencia de determinadas enfermedades en la población inmigrante.

**Programa SAL 8.- Identificación y transferencia de buenas prácticas.**

**Medida 8.1.-** Análisis, con la colaboración de la O.M.S. de las actuaciones y planes para identificar buenas prácticas en la promoción, prevención y tratamiento de la salud de la población inmigrante en España.

**Medida 8.2.-** Fomento de la realización de foros de transferencia de buenas prácticas en el sistema sanitario en la promoción, prevención y tratamiento de la salud de la población inmigrante en situación de especial vulnerabilidad.

**Medida 8.3.-** Fomento de la inclusión en los planes y programas de salud de buenas prácticas en la gestión de la salud de la población inmigrante.

**Objetivo 3.- Mejora de la formación del personal sanitario en técnicas de gestión de la salud de la población inmigrante.**

Para alcanzar este objetivo se debe mejorar la formación de los profesionales sanitarios en materia de conocimiento de la cultura sanitaria, modos de vida de los países de origen y en el manejo de situaciones derivadas de las circunstancias especiales que afectan a las personas inmigrantes.

**Programa SAL 9.- Programas de formación en materia de gestión de la salud de la población inmigrante.**

**Medida 9.1.-** Diseño, en colaboración con la O.M.S., de un programa de formación del personal sanitario en técnicas y habilidades para mejorar el estado de los determinantes de salud de la población inmigrante.

**Medida 9.2.-** Diseño, en colaboración con la O.M.S., de un programa de formación del personal sanitario en conocimientos prácticos para mejorar los determinantes de salud de la población inmigrante.

**Medida 9.3.-** Diseño, en colaboración con la O.M.S., de un programa de formación del personal con responsabilidades en la gestión sanitaria en técnicas para mejorar el estado de los determinantes de salud de la población inmigrante.

**Medida 9.4.-** Fomento de programas de formación en la atención y detección de determinantes sociales de la salud de la población inmigrante.

***Programa SAL 10.- Adecuación del contenido curricular de la formación postgrado del personal sanitario.***

**Medida 10.1.-** Revisión de los programas formativos de las especialidades médicas para incorporar aspectos de la nueva realidad intercultural y sus efectos sobre la salud.

**Medida 10.2.-** Propuesta de inclusión en el contenido curricular de las especialidades médicas de aspectos concretos por especialidades, de la nueva realidad intercultural y sus efectos sobre la salud.

***Programa SAL 11.- Fomento de programas de formación del personal sanitario.***

**Medida 11.1.-** Fomento de programas de formación del personal sanitario sobre problemas de salud de mayor prevalencia en la población inmigrante y aspectos culturales que influyen en la relación profesional-paciente y en el proceso de curación.

**Medida 11.2.-** Fomento de la elaboración de material formativo destinado a los profesionales que incluya aspectos culturales que influyen en la relación profesional-paciente y en el proceso de curación.

**Medida 11.3.-** Fomento de la realización de programas de formación en técnicas para mejora del estado de los determinantes de salud de la población inmigrante.

## 8. 7. INFANCIA Y JUVENTUD

La infancia y la juventud son etapas fundamentales en la vida de las personas porque, en buena medida, en ellas se ponen las bases de su futuro desarrollo personal. Y en el caso de las personas inmigrantes estas etapas están especialmente marcadas por la migración desde sus países de origen hacia España y por el duelo migratorio que este proceso puede llevar consigo.

Para la *Convención sobre los Derechos del Niño* de Naciones Unidas de 1989 “se entiende por niño y niña todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado antes la mayoría de edad” (art. 1). Por juventud se suele entender la etapa de la vida en la que se va produciendo la emancipación del hogar paterno y que suele producirse entre los 16 y los 30 años, después del alargamiento que ha ido teniendo este proceso en los últimos años, como muestran los Informes *Juventud en España*.

La modos sociales de producirse la infancia y la juventud vienen muy marcadas por el origen social de las personas, por su género, por su origen racial, étnico o nacional, por el contexto social en que viven, por las características de su familia y por otras circunstancias sociales y personales. Todo ello hace que la problemática de las niñas y niños, de las jóvenes y los jóvenes sean muy diversas. Y si bien la mayor parte de los menores y de los jóvenes que viven en España tienen condiciones dignas para desarrollar sus posibilidades como personas, hay algunos colectivos que viven situaciones de mayor vulnerabilidad y a los que los poderes públicos deben prestar especial atención. Y entre esos colectivos suelen estar sobrerrepresentados los menores y jóvenes de origen inmigrante.

La Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor señala que los menores tienen derecho a recibir de las Administraciones Públicas la asistencia adecuada para el efectivo ejercicio de sus derechos y a que se garantice su respeto (art. 10 y 11), para lo que el menor puede solicitar la protección y tutela de la Entidad Pública competente y los recursos sociales disponibles de las Entidades Públicas correspondientes. Por tanto, las Administraciones deben poner las condiciones para que todos los menores y los jóvenes están en condiciones de poder ejercer sus derechos en igualdad.

Los niños y los jóvenes de origen extranjero pueden encontrarse en España en situaciones muy diversas. La mayoría viven con sus familias en un adecuado contexto afectivo y, a pesar de las dificultades de todo proceso migratorio, asisten regularmente a la escuela, tienen un trabajo o lo están buscando, y gozan de una vida social similar a la de los niños y jóvenes españoles de su entorno. Sin embargo, algunos de ellos ven afectados su desarrollo personal debido a que las familias no pueden proporcionarles un entorno adecuado debido a las condiciones de precariedad social en que viven.

Otra situación diferente la plantean los menores extranjeros no acompañados. El Consejo de Europa los define como “niños y adolescentes menores de 18 años nacionales de terceros países que se encuentran en el país receptor sin la protección de un familiar o adulto responsable que habitualmente se hace cargo de su cuidado ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres”. En este caso, son las autoridades públicas las que deben garantizar el respeto a sus derechos y una adecuada protección integral.

Los jóvenes inmigrantes, tanto mujeres como varones, son muy numerosos porque esa es precisamente una característica de la inmigración en España: su concentración en

edades jóvenes. Por tanto, gran parte de los diagnósticos y las medidas de este Plan Estratégico reflejan esa realidad de una inmigración joven y están orientadas a problemas que afectan muy especialmente a los jóvenes, sean españoles o extranjeros, en sus procesos de emancipación: educación, empleo y vivienda.

Las políticas públicas deben afrontar esta realidad diversificada e intentar dar respuestas adecuadas a las diferentes problemáticas que se presentan, atendiendo especialmente a los contextos que pueden propiciar procesos de exclusión social y escuchando las señales que pueden apuntar cambios en esas realidades sociales para atajar los problemas en una fase temprana, tanto desde el punto de vista de la edad de las personas como desde la perspectiva de problemáticas nuevas ligadas a la presencia de niños y jóvenes inmigrantes.

Desde la aprobación de la *Convención sobre los Derechos del Niño*, la representación de los niños y las niñas se ha ido adecuando a un nuevo papel de ciudadanos y sujetos sociales y de derechos, permitiéndoles así asumir un papel más activo en la sociedad. Y al mismo tiempo, ha ido emergiendo una conciencia creciente en los adultos acerca de la identidad, capacidad, problemas y necesidades de la infancia. En ese contexto se aprobó en Naciones Unidas un Plan de Acción a nivel mundial contenido en el documento "*Un mundo apropiado para los Niños y Niñas*" en mayo de 2002 y la *Declaración del Milenio*, plantea que, con el propósito de ofrecer a las futuras generaciones de niños nuevas oportunidades y sentar las bases firmes que permitan alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo previstos para 2015 y las metas de la Cumbre del Milenio, así como un conjunto coherente de metas y objetivos intermedios en el curso del presente decenio, se deben desarrollar de modo prioritario acciones en cuatro campos:

- ✓ Promoción de una vida sana
- ✓ Acceso a una educación de calidad
- ✓ Necesidad de proteger a la infancia de los malos tratos, la explotación y la violencia.
- ✓ Lucha contra el VIH/SIDA

El *Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009* (PENIA), que está en preparación en el seno del Observatorio de Infancia entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Organizaciones Sociales que trabajan en el campo de la infancia, pretende desarrollar esas recomendaciones internacionales. El PENIA se basa en cuatro principios de la *Convención de los Derechos del Niño*:

1. El principio de no discriminación, en virtud del cual todos los derechos deben ser aplicados a todos los niños, niñas y adolescentes sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. Para ello se debe promover la igualdad social, estableciendo mecanismos preventivos ante situaciones de riesgo de desprotección y dando una importancia explícita a los aspectos relativos a la igualdad de oportunidades y a la inclusión social. Además se aborda la no discriminación desde un enfoque de género porque en el trabajo con la infancia y sus familias debe perseguirse la igualdad en la distribución del poder y asignación de roles a los niños, con independencia de su género y se debe educar desde un modelo de educación no sexista.

2. El principio del interés superior del menor que implica que en todas las medidas concernientes a la infancia que adopten las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, se realizará una consideración primordial a que se atienda el interés superior del niño. Ello conlleva el compromiso a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley.
3. Garantizar el derecho fundamental del niño y la niña a la vida y al desarrollo pleno de todas sus potencialidades, asegurando el acceso a la alimentación, la salud, la vivienda y, en definitiva, a desarrollarse en un entorno de vida digno desde una concepción holística.
4. El principio de participación plantea que todos los niños y niñas tienen derecho a asumir un papel activo y protagonista en su entorno y, a medida que desarrollan capacidades que les permiten formarse un juicio propio, a expresar su opinión libremente en todos aquellos asuntos que les afectan, así como ofrecerles oportunidades de participación en la sociedad.

Uno de los objetivos del PENIA será, siguiendo las recomendaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño, prestar una especial atención a los menores de etnia gitana, los hijos de trabajadores migrantes, en particular cuando su situación de permanencia no se ajusta a la legalidad, y los niños extranjeros no acompañados, para garantizar que accedan y se integren en condiciones de igualdad en los servicios adecuados en especial en los ámbitos de la salud y la educación.

Por su parte, el *II Plan Nacional de Acción contra la explotación sexual de la infancia y de la adolescencia 2006-2009*, persigue abordar un problema que afecta a algunos menores en nuestra sociedad y que tiene una especial gravedad. Par ello se han emprendido una serie de actuaciones que persiguen cuatro objetivos:

1. Conocimiento de la realidad sobre la explotación sexual de la infancia y la adolescencia en España y articulación de mecanismos de detección y denuncia.
2. Sensibilización, movilización social y prevención de situaciones de explotación sexual de menores .
3. Establecimiento de un marco legislativo idóneo para combatir la explotación sexual de menores, tanto en el nivel nacional como internacional.
4. Protección e intervención con los niños y adolescentes que sufren explotación y tratamiento de los agresores.
5. Fortalecimiento de las instituciones y organizaciones públicas y privadas que intervienen en la lucha contra la explotación sexual de menores y en su protección.

Las políticas públicas en el campo de la juventud se han venido consolidando en las distintas Administraciones Públicas en los treinta últimos años. A nivel de la Administración General del Estado han jugado un papel relevante los tres Planes de Juventud aprobados desde 1991. En la actualidad se está ultimando, con una perspectiva muy participativa, el *Plan Interministerial de la Juventud 2006-2009*. Este Plan está estructurado en seis grandes áreas: 1) Emancipación: empleo y vivienda; 2) Participación; 3) Convivencia y diversidad; 4) Hábitos de vida saludable y medio ambiente; 5) Ocio, cultura y tiempo libre; y 6) Formación. Dentro de estas áreas se han definido objetivos específicos y medidas de actuación. Prácticamente todos los dispositivos que se ponen en marcha afectan a la juventud inmigrante pero les afectan

especialmente los objetivos perseguidos dentro del área de Convivencia y diversidad que son los cinco siguientes y las medidas de acción concretas que en ellos se desarrollan:

1. Facilitar la inserción social de colectivos en riesgo de exclusión.
2. Promover la integración social, cultural y laboral de inmigrantes.
3. Desarrollar acciones para prevenir conductas racistas, xenófobas y homóforas, promoviendo la educación en valores de igualdad, respeto, tolerancia y la resolución de conflictos, a través de la intermediación, la paz y el diálogo.
4. Promover los derechos y valores del concepto de ciudadanía, como base para la igualdad de oportunidades, con independencia del lugar de origen, orientación sexual y género.
5. Evitar la utilización de imágenes estereotipadas y promover los valores de igualdad en los medios de comunicación y agentes del sector, mediante un pacto social a favor de la autorregulación de los contenidos y la publicidad.

Este Plan Estratégico pretende complementar algunas de las líneas de actuación de los planes antes señalados en aquellos aspectos que son más significativos desde la situación y necesidades específica que pueden plantear la infancia y la juventud inmigrante en España.

En distintos ejes de este Plan Estratégico, y especialmente los relativos a educación, empleo y vivienda están contemplados programas y medidas que tienen en cuenta de forma prioritaria las necesidades específicas de jóvenes y menores inmigrantes.

Además de dicho tratamiento transversal se ha considerado oportuno incluir un eje específico de acciones para Infancia y Juventud teniendo en cuenta la importancia cuantitativa de grupo de personas inmigrantes en los intervalos de edad que abarcan dichas etapas de la vida, la necesidad de apoyar su proceso de integración como jóvenes y la importancia que tienen las actuaciones en relación con estos grupos de población por su carácter preventivo para favorecer procesos de integración adecuados, y prevenir disfunciones psico-sociales.

## **1. Diagnóstico**

En España hay algo más de 500.000 de niños y niñas extranjeros menores de 15 años y cerca de 1.140.000 jóvenes de 15 a 29 años según los datos del Padrón referidos a 1 de enero de 2005. Es decir, que los extranjeros menores de 15 años representan el 8,3% del total de menores de esa edad que hay en España (un peso similar al que representa el total de extranjeros sobre el total de la población) y los de 15-29 años suponen el 12,4% del total de jóvenes de esa edad que viven en España, por tanto con un peso significativamente mayor de lo que supone el total de extranjeros.

La distribución por sexos de los menores y de los jóvenes es muy similar a los de los españoles en relación con el total de la población. Si, en el total de extranjeros, en España el 53% son varones, entre los españoles hay más mujeres que varones ya que aquellas suponen el 51% del total de la población. Pero entre los menores de 30 años hay más varones tanto entre los extranjeros como entre los españoles. Entre los jóvenes de 15-29 años el peso de los varones entre los extranjeros es del 53% frente al 51% que tienen entre los españoles y entre los no comunitarios se acercan al 54%.

Las zonas y países de origen de los menores y de los jóvenes inmigrantes son, a grandes rasgos, las mismas que para el conjunto de los extranjeros en España y lo mismo ocurre con las zonas de destino (véase Capítulo 2 de este Plan Estratégico).

La inmensa mayoría de los niños extranjeros en edad de escolaridad obligatoria están en el sistema educativo (véase Capítulo 2 y el área de Educación de este Plan Estratégico) y ésta es una de las claves de su adecuada integración con la sociedad española. Pero hay algunos menores extranjeros con un problemática específica que conviene abordar con medidas adecuadas. Muchos de los niños de padres inmigrantes, como ocurre en ocasiones con algunos españoles, viven en hogares donde todos los adultos trabajan y tienen dificultades para conciliar la vida familiar con la laboral y los niños se encuentran solo al salir del colegio.

Algunos menores inmigrantes padecen problemas sociales similares a niños y niñas españoles, tales como situaciones de pobreza, de precariedad o de exclusión social, que hacen difícil que las familias puedan garantizarles un adecuado entorno para su desarrollo personal, situaciones de crisis familiar o de familias desestructuradas que pueden dificultar además las relaciones afectivas, o generar violencia, maltrato infantil o explotación. En ocasiones las familias de origen inmigrantes atraviesan situaciones de extrema precariedad económica y laboral viéndose imposibilitadas para continuar la crianza de sus hijos y obligadas a ceder de forma temporal o permanente, la tutela de sus hijos. En todos estos casos los menores extranjeros deberían ser adecuadamente acogidos por los dispositivos generales.

En otros casos pueden sufrir problemas ligados al duelo migratorio y al abandono de su país de origen y al hecho de vivir lejos de buena parte de su familia.

Una realidad diferente es la que viven los menores extranjeros que llegan a España sin sus familias o representantes legales. Desde el año 2001, se ha producido un incremento continuo del número de acogimientos de estos menores, que han pasado de 4056 a 9117 en el año 2004. Además se estima que esta tendencia, que afecta de igual manera al resto de países europeos, se mantendrá en el futuro. Se trata de un colectivo extremadamente vulnerable, compuesto por una mayoría de adolescentes varones entre 14 y 18 años, que llegan a España por diferentes vías y, aunque presentan distintos perfiles, tienen como rasgo distintivo el tener un proyecto migratorio claro. Abandonan su país en búsqueda de un trabajo y a través de él lograr unas oportunidades de vida que no encuentran en su país de origen. La realidad que se encuentran es muy diferente a la imagen forjada antes de su proceso migratorio, encontrándose en una situación de desamparo ante la cual las Administraciones competentes están obligadas a garantizar su protección jurídica y social, en conformidad con la normativa internacional, nacional y autonómica.

El *Informe Juventud en España 2004* permite conocer algunas características de los jóvenes inmigrantes en comparación con los españoles. Lo primero que muestra este informe es que los jóvenes extranjeros que viven en España se emancipan antes que los jóvenes españoles: abandonan antes la casa paterna y sólo la tercera parte viven en la actualidad en casa de sus padres en España. Esta emancipación ha sido a veces prematura puesto que un 5% de los jóvenes extranjeros dejaron de vivir con sus padres antes de los 15 años. Además, cerca de la mitad tienen una pareja estable y más de una cuarta parte tienen al menos un hijo.

Los jóvenes inmigrantes han experimentado situaciones de rupturas familiares en mayor proporción que los españoles: el 5% (frente al 1% de los españoles) nunca ha convivido con su padre y el 3% (frente al 0,3% de los españoles) nunca lo ha hecho con su madre. El 15% de los jóvenes inmigrantes (frente al 8% de los españoles) son hijos de padres separados.

También económicamente se emancipan antes que los españoles: se incorporan más temprano a la vida activa y comienzan a vivir de sus recursos antes que los españoles. Si los españoles tienen como media su primera experiencia laboral a los 18,1 años, los jóvenes extranjeros la han tenido a los 17,3 años. Más de un tercio viven exclusivamente de sus ingresos frente a menos de la cuarta parte en el caso de los españoles, aunque los ingresos medios netos de los inmigrantes sean un 12% inferiores a los de los españoles.

Las diferencias de las tasas de actividad entre los jóvenes españoles y los inmigrantes son muy considerables ya que superan en más de diez puntos las tasas de los españoles y la diferencia es todavía mayor en el caso de los inmigrantes de Europa del Este o de América Latina.

La estructura por ocupaciones de los jóvenes activos españoles y comunitarios es muy similar entre sí y muy distinta de la de los jóvenes no comunitarios. Los trabajadores no cualificados tienen un peso mucho mayor entre los no comunitarios; por el contrario, el peso de Profesionales, Técnicos y Administrativos es mucho menor que entre los españoles y comunitarios.

Los jóvenes activos extranjeros no comunitarios sufren más situaciones de precariedad laboral que los españoles de su mismo sexo y grupo de edad. Y dentro de ellos las mujeres tienen una situación notablemente peor que los varones.

El *Informe Juventud en España 2004* pone también de manifiesto algunos datos significativos, entre otros que la proporción de jóvenes extranjeras que han tenido embarazos no deseados es el doble que el de españolas y que de en una cuarta parte de aquéllas ha sido antes de los 18 años. Así mismo la utilización de métodos anticonceptivos es menor entre los jóvenes inmigrantes que entre los jóvenes españoles.

Muchas de estas características de los jóvenes inmigrantes son muy diferentes según cual sea su origen, el nivel de estudios de la familia de origen, el tipo rural o urbano de residencia en que habitan, el tamaño de la población, si son muchos o pocos del mismo origen, si tienen mayor o menor contacto habitual en los espacios de ocio con los españoles, etc.

Las dificultades de acceso a la vivienda de los jóvenes extranjeros con similares a las de los jóvenes españoles de su misma condición social con la peculiaridad de que los inmigrantes se emancipan antes que los españoles y que algunos colectivos sufren cierto rechazo por parte de los propietarios de los pisos de alquiler.

La concentración de inmigrantes en determinados barrios de las ciudades, que son con frecuencia los que menores dotaciones sociales tienen, puede obstaculizar la convivencia con otros jóvenes en los espacios públicos o en los lugares de ocio. La desconexión de los jóvenes con el hogar familiar o la existencia de hogares desestructurados pueden derivar en problemas de soledad, de desarraigo y de inseguridad personal.

La aparición de algunos fenómenos de bandas juveniles que importan prácticas asociativas y de cohesión de grupo de las bandas implantadas con anterioridad en sus países de origen, puede generar problemas de convivencia que deben ser combatidos antes de que logren instalarse entre nosotros y se deben adoptar medidas preventivas que atajen las causas de las mismas.

Aunque el nivel de asociacionismo de los jóvenes inmigrantes es similar al de los españoles se hecha de menos un tejido asociativo más sólido que pueda ser instrumento de articulación y de contacto con el mundo asociativo español.

## 2. Objetivos y programas

### **Objetivo 1.- Favorecer el acceso normalizado de menores y jóvenes de origen inmigrante a programas de infancia y juventud.**

Para alcanzar dicho objetivo se hace necesario dar a conocer los recursos gubernamentales y no gubernamentales existentes, promover la dimensión intercultural y la perspectiva de inmigración en el trabajo en materia de infancia y juventud y favorecer la participación de menores y jóvenes en los diversos programas, incluidos los programas europeos.

#### ***Programa INJ 1.- Refuerzo de la incorporación de niños y niñas y adolescentes de origen inmigrante a programas de infancia y juventud.***

**Medida 1.1.-** Difusión de información sobre programas y recursos en materia de infancia y juventud en asociaciones de inmigrantes, organizaciones sociales de apoyo, servicios sociales, centros educativos.

**Medida 1.2.-** Promoción del acceso de jóvenes de origen inmigrante a la red de Centros de Información Juvenil.

**Medida 1.3.-** Actuaciones encaminadas a favorecer la participación de niños y niñas y jóvenes en programas desarrollados por entidades.

**Medida 1.4.-** Promoción del voluntariado juvenil entre jóvenes de origen inmigrante.

#### ***Programa INJ 2.- Incorporación de la perspectiva de inmigración y la interculturalidad en programas de infancia y juventud.***

**Medida 2.1.-** Elaboración de guías y materiales para que en el diseño y ejecución de programas de infancia y juventud se tenga en cuenta la perspectiva de inmigración.

**Medida 2.2.-** Formación de profesionales y voluntarios del ámbito de la educación no formal (educadores de calle, monitores de, animadores y mediadores de juventud).

**Medida 2.3.-** Apoyo a ONG´s que trabajan en infancia y juventud como agentes de integración social.

#### ***Programa INJ 3.- Fomento de la participación de niños y niñas y jóvenes de origen inmigrante en el Programa Juventud en acción.***

**Medida 3.1.-** Formación de técnicos y gestores del Programa Juventud.

**Medida 3.2.-** Potenciar la realización de proyectos piloto de intercambios juveniles centrados en integración de inmigrantes.

**Medida 3.3.-** Apoyo a iniciativas de jóvenes y de grupos de jóvenes de origen inmigrante.

**Medida 3.4.-** Potenciar la participación de jóvenes de origen inmigrante en acciones de voluntariado europeo o en terceros países

### **Objetivo 2.- Promover la atención e intervención social en niños y niñas y jóvenes inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad.**

Este objetivo está encaminado a prestar atención específica a determinadas situaciones que afectan a niños y jóvenes de origen inmigrante así como a abordar de una manera integral el tratamiento de menores extranjeros no acompañados.

#### ***Programa INJ 4.- Atención a niños y niñas extranjeros con riesgo en situación de abandono, maltrato y/o explotación.***

**Medida 4.1.-** Atención a familias inmigrantes en situación de vulnerabilidad (monoparentales, crisis familiar, precariedad económica, en riesgo o situación de exclusión social) en el marco de los programas normalizados.

**Medida 4.2.-** Apoyo a la detección temprana de situación de abandono, maltrato y /o explotación de menores y jóvenes de origen inmigrante.

**Medida 4.3.-** Mejora de la atención integral de niños y niñas inmigrantes en situación de desamparo.

#### ***Programa INJ 5. Atención integral a menores no acompañados.***

**Medida 5.1.-** Establecimiento y seguimiento de la aplicación de convenios bilaterales con los países de origen de los menores.

**Medida 5.2.-** Actuaciones de prevención en origen de la inmigración de menores no acompañados.

**Medida 5.3.-** Mejora de la coordinación de actuaciones de los distintos agentes que intervienen en la atención a menores extranjeros no acompañados y de los procedimientos aplicados.

**Medida 5.4.-** Apoyo a las actuaciones de atención integral de menores inmigrantes no acompañados.

**Medida 5.5.-** Apoyo a programas de reintegración familiar y social de los menores inmigrantes.

### **Objetivo 3.- Apoyar la participación social de niños y niñas y jóvenes inmigrantes.**

Este objetivo está orientado a propiciar una implicación activa de los niños y niñas y jóvenes de origen inmigrante en el tejido social y en los mecanismos de participación de la sociedad de acogida.

***Programa INJ 6.- Apoyo al tejido asociativo.***

**Medida 6.1.-** Fortalecimiento y dinamización de asociaciones de jóvenes de origen inmigrante.

**Medida 6.2.-** Formación y desarrollo de liderazgo social de jóvenes de origen inmigrante

**Medida 6.3.-** Promoción de la participación de niños y niñas y jóvenes de origen inmigrante en el tejido asociativo infantil y juvenil.

***Programa INJ 7.- Impulsar espacios integrados y mecanismos de participación.***

**Medida 7.1.-** Creación de espacios, programas y proyectos a nivel local que faciliten la convivencia intercultural de niños y niñas y jóvenes.

**Medida 7.2.-** Incorporación de la perspectiva de la inmigración al trabajo del Consejo de la Juventud de España y de los Consejos de juventud regionales y locales.

## 8. 8. IGUALDAD DE TRATO

La igualdad de trato es uno de los principios básicos de este Plan que por su carácter transversal debe tenerse presente en la definición de las actividades y programas de todos los ejes. No obstante, el diagnóstico de la situación en nuestro país en este campo, lleva a la conclusión de que se producen discriminaciones en campos esenciales para la integración como el empleo, la vivienda y otros servicios, lo que exige la puesta en marcha de dispositivos específicos y la adopción de medidas concretas, que desbordan el ámbito de actuación del resto de los Ejes, y que están encaminadas a la promoción de la igualdad de trato entendida como "ausencia de toda discriminación, tanto directa como indirecta, basada en el origen racial o étnico".

La Constitución Española proclama en su artículo 1 la igualdad junto a la libertad, la justicia y el pluralismo político, como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico de España como Estado social y democrático de Derecho. La importancia del reconocimiento constitucional de éstos valores deriva de que supone la incorporación de un catálogo de derechos y libertades que en su esencia no pueden ser afectados por el legislador ordinario, porque la Constitución los reserva como elemento de limitación del poder.

A tenor del artículo 13 de la Constitución "los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley". Ello supone, como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional, que los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros son derechos constitucionales y, por tanto, dotados de la protección constitucional.

El artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea, incluido por el Tratado de Ámsterdam ofrece a la Unión Europea una base jurídica, que antes de la entrada en vigor del Tratado no tenía, para combatir cualquier forma de discriminación: "sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual".

En el ejercicio de las competencias recogidas en el artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea, la Unión Europea aprobó el año 2000 dos directivas para aplicar estos principios:

- Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico.
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

Estas Directivas introducen una serie de conceptos e instrumentos jurídicos para garantizar la igualdad de trato, protegiendo a todas las personas contra una serie de motivos de discriminación como son el origen racial o étnico, la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual.

La Directiva 2000/43, en su artículo 2 define que: “se entenderá por principio de igualdad de trato la ausencia de toda discriminación, tanto directa como indirecta, basada en el origen racial o étnico”.

La Directiva establece que existirá discriminación directa cuando, por motivos de origen racial o étnico, una persona sea tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada otra en situación comparable; y que existirá discriminación indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúe a personas de un origen racial o étnico concreto en desventaja particular con respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios.

En relación con el acoso la Directiva 2000/43 dispone que constituirá discriminación cuando se produzca un comportamiento no deseado relacionado con el origen racial o étnico que tenga como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de la persona y crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante, u ofensivo. Además la directiva considera como discriminación la instrucción para discriminar entendida como aquella que recibe una persona para discriminar a otra.

La doctrina antidiscriminatoria, en el campo de la inmigración recoge también en los “Principios Comunes Básicos Sobre Integración”, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas, el 19 de noviembre de 2004. El sexto de estos Principios establece que “el acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración”. Y señala:

“Si se quiere autorizar a los inmigrantes a participar plenamente en la sociedad de acogida, deben recibir un trato igual y justo y ser protegidos contra la discriminación. (...) Por consiguiente, la existencia de normas transparentes, expectativas claramente articuladas y beneficios predecibles para los inmigrantes observantes de la ley constituyen requisitos previos para unas políticas de inmigración e integración de mayor calidad. Las excepciones legales que se hagan respecto de la accesibilidad deberán ser legítimas y transparentes.

El acceso antes indicado implica también adoptar medidas activas para garantizar que las instituciones públicas así como las políticas, viviendas y servicios públicos están abiertos a los inmigrantes. (...).

A la inversa, la incertidumbre y un trato desigual generan falta de respeto de las normas y pueden marginar a los inmigrantes y sus familias desde el punto de vista social y económico. Las consecuencias negativas de dicha marginación siguen observándose a lo largo de varias generaciones. Las restricciones impuestas a los derechos y privilegios de los no nacionales deberán ser transparentes y llevarse a cabo únicamente tras tomar en consideración las consecuencias de la integración, en particular para los descendientes de inmigrantes”.

Las Directivas 2000/43 y 2000/78 fueron transpuestas a la normativa española en la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. Esta ley realiza modificaciones en normas con rango de ley que acogen el principio de igualdad con el fin de introducir en su articulado la nueva concepción antidiscriminatoria, las leyes modificadas son: El Estatuto de los Trabajadores, Ley de Integración Social de los Minusválidos, Ley sobre prestación transnacional de servicios, Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden de lo Social. Además la ley establece medidas en relación con el principio de igualdad de trato y no discriminación por razón

del origen racial o étnico de las personas, en la educación, la sanidad, las prestaciones y los servicios sociales, la vivienda y, en general, la oferta y el acceso a cualesquiera bienes y servicios, tanto en el ámbito público como privado. En concreto la ley recoge la creación del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico.

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes tiene atribuida la competencia en materia de promoción de políticas de igualdad de trato y no discriminación por el origen racial o étnico; en ejercicio de esta competencia la Dirección General ha previsto, como uno de los principios rectores de la actuación en materia de integración de los inmigrantes, el principio de Igualdad de Trato, en El Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes para 2005.

El "Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los Mismos", cuyos criterios de distribución para el 2005 se aprobaron por Acuerdo del Consejo de Ministros del 20 de mayo, estableció la igualdad y no discriminación como principio rector, entendiéndose por tal la "equiparación de derechos y obligaciones básicos de la población inmigrante con la autóctona" y ha incorporado la igualdad de trato y la perspectiva de género como ejes transversales de todas sus actuaciones. Además, para lograr la integración de los inmigrantes ha establecido tres medidas prioritarias en el eje relativo a la igualdad de trato:

- a) Apoyo a programas de lucha contra el racismo y la xenofobia.
- b) Formación en igualdad de trato y no discriminación para empleados públicos y responsables de organizaciones.
- c) Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

Por otra parte, desde la Dirección General de Integración de los Inmigrantes se vienen gestionando distintos programas cofinanciados con fondos europeos con la finalidad de crear instrumentos necesarios y eficaces de protección y apoyo a las víctimas de discriminación por origen racial o étnico en el marco del *Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación*. Estos programas tienen como finalidad facilitar la inserción laboral de determinados colectivos de personas con especiales dificultades de inserción en mercado laboral. Además la Dirección General está desarrollando el Proyecto "Eurequality", cuya finalidad es el establecimiento de una red informal de Centros de Antidiscriminación y Promoción de la Igualdad, dentro del Programa de Acción de lucha contra la discriminación aprobado por la Comisión.

## 1. Diagnóstico

La existencia de un marco normativo y de políticas orientadas a garantizar la igualdad de trato y favorecer la igualdad de oportunidades no garantizan la igualdad. De hecho siguen existiendo grandes desigualdades que generan procesos sociales discriminatorios y no equitativos entre las personas, como se pone de relieve al analizar la situación actual.

Siguen constatándose, tal y como muestran los Informes de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa, y del Observatorio Europeo del Racismo y de la Xenofobia de la UE (UEMC), prácticas discriminatorias en distintos campos de la vida social como en el mercado de trabajo, en la vivienda, en la educación y otros servicios sociales, en actividades de ocio, etc., discriminaciones que se producen por distintos motivos pero que afectan de modo muy intenso a los inmigrantes. Los procesos discriminatorios son especialmente importantes en el caso

de algunos colectivos de inmigrantes que se encuentran en situaciones sociales que les hacen más vulnerables.

Los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas muestran que han aumentado notablemente en el último quinquenio las actitudes reacias a la inmigración y que persisten estereotipos y prejuicios ante la inmigración y los inmigrantes.

A pesar de la existencia de conductas discriminatorias no se han diseñado programas de apoyo a las víctimas de discriminación. La asistencia a las víctimas es un elemento ineludible en la lucha contra la discriminación porque ayuda a garantizar el éxito de las denuncias que, sin apoyo y, teniendo en cuenta las dificultades que conllevan los procedimientos en esta materia, no podrían prosperar. Además el respaldo a las víctimas de éste tipo de conductas es un mensaje de rechazo a la discriminación que recibe la sociedad y las víctimas que puede contribuir a aumentar el número de denuncias. Un instrumento adecuado, para apoyar a las víctimas de conductas discriminatorias es el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico. La puesta en marcha de este órgano, que tiene encomendada la asistencia independiente a las víctimas de discriminación por su origen racial o étnico, deberá marcar un hito en la lucha contra la discriminación.

España no tiene un sistema de recogida de datos sobre actos violentos relacionados con motivaciones racistas o xenófobas. Actualmente los datos recogidos por el Ministerio del Interior en el Programa Estadístico de Seguridad se refieren a acciones ilícitas tipificadas en el Código Penal y en la recogida de estos datos no se valoran actitudes ni motivaciones. Además no se recogen los datos sobre posible concurrencia de circunstancias agravantes por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación porque su existencia y valoración corresponde a los tribunales. Por lo que se refiere a los delitos relativos a la producción de una grave discriminación en el empleo público o privado, la codificación que actualmente se realiza de estos delitos se engloba dentro de el epígrafe "delitos contra los derechos de los trabajadores", lo que no permite conocer los datos concretos en relación con delitos producidos por grave discriminación en el empleo público o privado por razón de la pertenencia a una etnia, raza o religión.

La carencia de un sistema de recogida y análisis de datos no alcanza sólo a los relativos a actos violentos, no se hace un seguimiento de las denuncias por discriminación y de las sentencias que se producen en este campo.

La puesta en marcha de unidades como el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia previsto en la Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España, resulta imprescindible para abordar la tarea de recogida y análisis de datos en materia de igualdad de trato y no discriminación así como la realización de estudios y análisis que permitan conocer la situación y tomar decisiones en la lucha contra la discriminación.

No existen foros periódicos de encuentro sobre los procesos discriminatorios, sobre el racismo y la xenofobia, sobre las buenas prácticas en la gestión de la diversidad y la igualdad de trato, ni sobre las normas y jurisprudencia en este campo. Por ello, aunque hay experiencias en la gestión de la diversidad y en prácticas antidiscriminatorias, no se producen intercambio de conocimientos y de buenas prácticas en estos ámbitos.

Es notable la falta de conocimiento de las normas jurídicas en vigor por parte de los actores no sólo sociales sino jurídicos, y la falta de formación en el campo de la igualdad de trato y gestión de la diversidad entre los empleados públicos.

Sería necesario proceder a una revisión de la normativa actual desde el punto de vista del respeto al principio de igualdad de trato y no discriminación. Además de la revisión mencionada toda norma o programa de acción debería analizarse desde el punto de vista de la igualdad de trato y no discriminación.

Se observa una falta de códigos de conducta en materia de igualdad de trato y no discriminación, y de gestión de la diversidad, tanto en el ámbito público como en el privado en campos como la empresa, la intermediación en la compra de viviendas etc.

## 2. Objetivos y programas

**Objetivo 1.- Luchar contra la discriminación por motivo de origen racial o étnico en el marco de la lucha contra toda forma de discriminación, para garantizar la igualdad de oportunidades.**

Evitar la discriminación en todos los ámbitos de la vida para lograr una sociedad inclusiva y sin perjuicios, apoyando a las víctimas de discriminación, persiguiendo y sancionando las prácticas discriminatorias e implicando a la sociedad y especialmente a los actores que trabajan en el campo de la inmigración en la lucha contra la discriminación.

***Programa IGU 1.- Formación en materia de discriminación e igualdad de trato.***

**Medida 1.1.-** Fomento de programas de formación de personal especializado en la lucha contra la discriminación.

**Medida 1.2.-** Fomento de programas de formación dirigidos a empleados públicos en materia de normativa contra la discriminación racial o étnica.

**Medida 1.3.-** Fomento de programas de formación en materia de gestión de la diversidad dirigidos a empresarios y representantes de los trabajadores.

***Programa IGU 2.- Implicar a la ciudadanía en la lucha contra la discriminación y por la igualdad de trato.***

**Medida 2.1.-** Realización de actuaciones de sensibilización dirigidas a la población en general, a actores especialmente implicados en la lucha contra la discriminación y a la población inmigrante.

**Medida 2.2.-** Fomento de programas de información relativa a la igualdad de trato y no discriminación dirigida a la población en general.

***Programa IGU 3.- Identificación y promoción de buenas prácticas en materia de igualdad de trato y no discriminación.***

**Medida 3.1.-** Realización de foros de encuentro para el intercambio de buenas prácticas en materia de no discriminación en el acceso a los servicios públicos.

**Medida 3.2.-** Realización de foros de encuentro para el intercambio de buenas prácticas en materia de no discriminación en la empresa privada.

**Medida 3.3.-** Identificación y análisis de buenas prácticas en materia de igualdad de trato y no discriminación.

**Medida 3.4.-** Elaboración de códigos de buenas conductas en materia de igualdad de trato en los servicios públicos y en las empresas privadas.

***Programa IGU 4.- Programa integral de atención a las víctimas de discriminación.***

**Medida 4.1.-** Fomento de actuaciones de atención a las víctimas de discriminación.

**Medida 4.2.-** Establecimiento y evaluación de protocolos de actuación para la atención a las víctimas de discriminación.

**Medida 4.3.-** Fomento de programas de asesoramiento integral a las víctimas de discriminación.

**Objetivo 2.- Incluir la igualdad de trato en todas las políticas públicas.**

La inclusión del principio de igualdad de trato en todas las políticas públicas es imprescindible para avanzar en la lucha contra la discriminación eliminando los obstáculos que a la aplicación de este principio se identifiquen los distintos sectores de intervención pública.

***Programa IGU 5.- Fomento de las políticas antidiscriminación en las Administraciones a nivel regional y local.***

**Medida 5.1.-** Fomento de la inclusión de programas de atención a las víctimas de discriminación en los Planes de actuación de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

**Medida 5.2.-** Establecimiento de foros de intercambio y contraste de políticas antidiscriminación de las distintas Administraciones Públicas.

**Medida 5.3.-** Análisis de la normativa sancionadora en materia de discriminación.

***Programa IGU 6.- Identificación de elementos de los procesos de discriminación.***

**Medida 6.1.-** Estudio análisis e identificación de los factores discriminatorios de la normativa a nivel estatal, autonómico y local.

**Medida 6.2.-** Estudio, análisis e identificación de los factores y actores que intervienen en los procesos de discriminación.

**Objetivo 3.- Poner en marcha instrumentos de promoción de la igualdad de trato y no discriminación por origen racial o étnico.**

Para garantizar la no discriminación y favorecer la igualdad de oportunidades es necesario que se habiliten instrumentos que asuman la responsabilidad de las actuaciones de lucha contra la discriminación. En concreto el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación en el que están representados todos los actores que tienen responsabilidades en esta materia.

***Programa IGU 7.- Puesta en marcha del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico.***

**Medida 7.1.-** Dotar al Consejo de los medios humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de sus fines.

**Medida 7.2.-** Promocionar y apoyar las actuaciones del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su origen racial o étnico.

**Medida 7.3.-** Trasladar la puesta en marcha y actuaciones del Consejo al ámbito internacional, especialmente a las Instituciones y Estados miembros de la Unión Europea.

***Programa IGU 8.- Desarrollo del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.***

**Medida 8.1.-** Realizar informes, estudios y encuestas y, proponer pautas de realización de los estudios y encuestas en materia de Racismo y Xenofobia elaborados por otras entidades.

**Medida 8.2.-** Activar las relaciones con órganos y entidades internacionales que actúan en la lucha contra el racismo y la xenofobia.

**Medida 8.3.-** Diseñar e implementar una red de recogida de datos en materia de trato discriminatorio.

**Medida 8.4.-** Establecimiento de un sistema de recogida de datos en materia de actos racistas y xenófobos.

## 8. 9. MUJER

En los últimos años se ha producido un incremento significativo del proceso migratorio, tanto de mujeres como de hombres, a nuestro país. Del total de personas inmigrantes, según los últimos datos oficiales recogidos a 31 de diciembre de 2005, el 46% son mujeres.

Este aumento de mujeres inmigrantes conlleva la necesidad de contemplar sus necesidades y requerimientos específicos desde las políticas públicas. Por ello, en los últimos años se están intensificando los programas y actuaciones que, desde las diferentes instituciones, organismos y organizaciones, se están desarrollando para propiciar una participación más igualitaria de las mujeres inmigrantes en nuestra sociedad.

Estas políticas públicas, basadas fundamentalmente en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la incorporación de la estrategia de género y la no discriminación por razón de sexo, tienen su origen en instancias tanto internacionales como de ámbito europeo, y se han ido incorporando progresivamente en nuestro país.

Así, la Unión Europea viene asumiendo desde sus inicios el compromiso de la igualdad de género y la lucha contra la discriminación por razones de sexo. Ya en el Tratado de Roma por el que se creó la Comunidad Económica Europea, se recogía expresamente este principio de no discriminación.

Mediante el Tratado de Roma también se crearon los Fondos Europeos (FSE, FEDER, FEOGA e IFOP), destinados a compensar los desequilibrios existentes entre los distintos estados miembros. Para asegurar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las actuaciones llevadas a cabo a través de estos Fondos, el Reglamento (CE) 1260/99 en su artículo 2.5 establece que "...la Comisión y los Estados miembros velarán por que exista coherencia entre la acción de los Fondos y otras políticas y programas comunitarios, en particular en los ámbitos del empleo, de la igualdad entre hombres y mujeres...".

Desde la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, hasta su reforma y actualización con la Directiva 2002/73/CE, y la 2004/113/CE que regula el acceso igualitario a bienes y servicios, en la Unión Europea se han producido notables avances en la igualdad de trato entre mujeres y hombres. Los sucesivos Programas y Estrategias Comunitarias sobre Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres han contribuido eficazmente a mejorar las prácticas de igualdad y la situación real de las mujeres en los distintos ámbitos de la vida social en los Estados miembros.

Siguiendo esta línea, los Principios Comunes Básicos sobre Integración, aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, el 19 de noviembre de 2004, señalan, entre sus objetivos, que éstos han de servir de complemento y actuar conjuntamente con los marcos legislativos existentes, los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, los instrumentos comunitarios en materia de integración, los objetivos de la Unión Europea en materia de igualdad entre los sexos y no discriminación, y otras políticas de la Unión.

Más específicamente relacionado con el ámbito de la inmigración, el Reglamento (CE), nº 2836/98 del Consejo, de 22 de diciembre, sobre la integración de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo, define como "cuestiones de género" las funciones, responsabilidades y oportunidades, diferentes e interrelacionadas, de

hombres y mujeres, que son específicas de cada cultura y de cada sociedad, y que pueden cambiar con el tiempo, entre otras cosas como resultado de intervenciones políticas.

Por otra parte, en España, la normativa referente a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la no discriminación por razón de sexo, está inspirada, además de por los principios fundamentales de la Unión Europea, por lo establecido en la Constitución, más concretamente por lo recogido en su artículo 14, que dice expresamente que "Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo,..". Pero transformar las prácticas discriminatorias persistentes en nuestra sociedad exige impulsos políticos y sociales en esta dirección. Por eso la Constitución, en su artículo 9.2, insta a los poderes públicos a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

Actualmente se está trabajando en la elaboración de una Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres, que tendrá una dimensión integral, fundamentada en el principio de *mainstreaming de género*, y que articulará medidas concretas para el aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y en el acceso al empleo, establecimiento de planes de igualdad dentro de las empresas, fomento de la presencia de mujeres en los Consejos de Administración, refuerzo de la corresponsabilidad familiar entre mujeres y hombres y armonización de los horarios escolares y de trabajo.

Además de la normativa española específica sobre el tema y los principios constitucionales, los Planes de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, elaborados, desarrollados y evaluados por el Instituto de la Mujer desde 1988, han contribuido eficazmente a la consecución de los objetivos fundamentales de la no discriminación, la igualdad y la incorporación de la perspectiva de género, en el conjunto de las políticas públicas.

Así mismo, el Acuerdo del Consejo de Ministros del 20 de mayo de 2005, por el que se formalizan para el ejercicio 2005 los criterios objetivos de distribución del crédito presupuestario por un importe de 120 millones de euros del "Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los Mismos", estableció las siguientes líneas prioritarias de actuación en el campo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres:

- a) Apoyo a programas integrales dirigidos a mujeres inmigrantes que incluyan elementos tales como: educación de adultas, formación profesional, habilidades sociales, inserción laboral y educación para la salud.
- b) Apoyo a programas de conciliación de la vida familiar y laboral.
- c) Apoyo a programas de lucha contra la violencia de género.
- d) Formación de profesionales de servicios de atención a inmigrantes en perspectiva de género ligada a la interculturalidad.
- e) Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

Así, para el cumplimiento de estos objetivos, de los principios constitucionales y de los objetivos europeos e internacionales, el presente Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración, actúa para el fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la no discriminación por razón de sexo a través de la puesta en marcha de una estrategia dual.

Por un lado incorpora el principio del *mainstreaming de género* tal como fue adoptado en la Plataforma para la Acción que se aprobó en la IV Conferencia Mundial sobre las

Mujeres de Naciones Unidas, celebrada en Beijing en 1995. Así se ha incorporado la estrategia de género transversalmente en todo el Plan, y en cada uno de los diferentes ejes que lo integran, reconociendo y considerando las diferencias entre las condiciones de vida, las situaciones sociales, económicas y culturales de mujeres y hombres separadamente.

En segundo lugar se establecen medidas específicas de intervención dirigidas a mujeres inmigrantes, encaminadas a garantizar y equilibrar su participación y a corregir las situaciones de desigualdad y discriminación que tienen su origen en prácticas sociales, económicas y culturales basadas en estereótipos de género y origen. Esta segunda estrategia es la que queda recogida en el presente eje de "Acciones específicas para mujeres inmigrantes", sumándose como fórmula correctora a la primera estrategia de incorporación del *mainstreaming de género*.

## 1. Diagnóstico

La primera cuestión que pone de relieve la necesidad de que la aplicación de la perspectiva de género se integre de manera normalizada en las políticas públicas, es precisamente la dificultad observada en la obtención de información de datos desagregados por sexo en todas las variables de análisis, referidas a las personas inmigradas, que permitan un acercamiento integral a la realidad migratoria de mujeres y hombres y que, por consiguiente, posibiliten un diagnóstico eficaz.

No obstante, y gracias a los esfuerzos que se han ido realizando en los últimos años para incorporar la variable del sexo, hoy podemos contar con algunos datos que permiten observar cómo en los últimos 10 años la migración de mujeres en España se ha incrementado notablemente, presentando una tasa de crecimiento del 74%, en relación con el 22% observado en el incremento de la población masculina.

Sin embargo, a pesar de que se puedan realizar apreciaciones con carácter general a través de los datos recogidos, como veremos más adelante, es fundamental, sobre todo de cara a operativizar el tratamiento de la información, tener en cuenta la variable del sexo en la heterogeneidad de perfiles que se constituyen según lugares de procedencia, proyectos y estrategias migratorias, edad, estado civil, modelos culturales u otras variables individuales, que intervienen de manera diferente en sus trayectorias en la sociedad de acogida.

Atendiendo a los datos oficiales más recientes, a 31 de diciembre de 2005, del total la población extranjera con tarjeta o autorización de residencia en vigor en España ( 2.738.932 personas ) un 45.67 % son mujeres, siendo América Latina el continente de procedencia que presenta un porcentaje de mujeres más elevado( 54.68%) con respecto a los hombres, seguido de América del Norte ( 49.33%), Europa Comunitaria (47.02%), Europa no comunitaria ( 46.61%), Oceanía (44.98%), Asia ( 39.50%) y África ( 32.43%).

Interpretando estos datos en términos comparativos con períodos anteriores, la presencia de mujeres extranjeras en España presenta una importante tasa de crecimiento cuantitativo, que se corresponde con la transformación cualitativa que se viene observando en sus proyectos migratorios: la tendencia creciente de mujeres en edad activa con autorizaciones de residencia independientes, comparadas con las autorizaciones concedidas a través de la reagrupación familiar, parece indicar que los proyectos migratorios de las mujeres que llegan a España son progresivamente más independientes y, aunque se inscriban en el marco de una estrategia familiar, son ellas las que, cada vez más, tienen la iniciativa y el protagonismo. Así, un número

importante de mujeres inmigrantes constituyen el pilar de sustento de sus familias, ya se encuentren éstas últimas en España o permanezcan en su país de origen.

El sexo es uno de los grandes factores de discriminación en todas las sociedades y la brecha de género actúa de modo similar para todas las mujeres, independientemente de sus lugares de procedencia. Así, al hablar de mujeres inmigrantes en España, se identifican aspectos que encuentran una correspondencia en cuanto a las mujeres españolas.

En el plano laboral, por ejemplo, los procesos de segregación horizontal y vertical que padecen las mujeres migrantes responden, en general, a las mismas pautas que sufren en el mercado de trabajo las mujeres españolas: las condiciones del mercado de trabajo en que se insertan las conducen inicialmente a ramas de actividad muy feminizadas, con un alto nivel de precariedad laboral y, a veces, socialmente estigmatizadas.

Además, los efectos de la discriminación por este motivo se incrementan cuando se asocian al de identidad étnica: las mujeres extranjeras se enfrentan a una situación de intersección en la que confluyen, al menos, dos circunstancias que llevan aparejada una discriminación, y que interactúan entre ellas, creando, de esta manera una condición especial de vulnerabilidad, que va más allá de la simple suma de circunstancias discriminatorias. Esta realidad afecta en especial a las mujeres extranjeras extracomunitarias, en las que confluyen, entre otras características, su condición de mujeres, de inmigrantes y de trabajadoras.

Atendiendo a un criterio etario, el mayor porcentaje de mujeres extranjeras en España corresponde al comprendido entre los 20 y los 44 años, siendo 34 años la edad media, lo que significa que se trata fundamentalmente de mujeres en edad activa.

Si además interpretamos estos datos en relación a la distribución geográfica de las mujeres extranjeras, se observa una tendencia a la concentración en determinadas zonas en función de la distribución territorial de las actividades económicas del país, que supone hablar de migración de mujeres eminentemente laboral.

A partir de estos datos y, teniendo en cuenta las actuales dinámicas del mercado laboral, se observa cómo las posibilidades reales de inserción laboral de las mujeres inmigradas, se limitan a sectores y actividades, poco reconocidos, muchas veces precarios y generalmente peor pagados, lo que supone un incremento del riesgo de estas mujeres a encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad a la invisibilidad y la exclusión y, por otra parte, generalmente no se corresponden con su nivel educativo ni con su cualificación profesional.

Concretamente, los datos indican que las mujeres inmigrantes están expuestas, desde un punto de vista laboral, a condiciones discriminatorias respecto a los hombres inmigrantes, por una parte y, por otra, a las mujeres españolas: bajos ingresos o ingresos irregulares, condiciones salariales discriminatorias respecto a los hombres que ejercen el mismo trabajo, precariedad y, en muchos casos, desprotección en las condiciones laborales (trabajos con contratos inestables, mayor tendencia a la ubicación en la economía sumergida); dificultades para acceder a empleos diferentes de los llamados "nichos laborales" (sectores ocupacionales poco valorados socialmente); menores oportunidades de formación, a través de su puesto de trabajo o compaginándolo con él; mayor vulnerabilidad al acoso sexual en el ámbito laboral y al "mobbing".

Existen, asimismo, algunas problemáticas específicas asociadas al hecho de ser mujer migrante que se encuentran ligadas a diversos aspectos normativos y que tienen su repercusión, fundamentalmente, en el ámbito laboral y en el privado, interactuando

ambos entre sí. Unas de ellas son las dificultades que se producen para las mujeres inmigrantes en las reagrupaciones familiares, y las situaciones de dependencia que se generan con la persona reagrupante, sobre todo si se trata de su pareja, ya que esta situación se ve reforzada debido a la posición aventajada de los hombres en lo referente a la obtención de los permisos de trabajo. En estrecha relación con esto último, los datos recogidos en julio de 2005 sobre personas extranjeras afiliadas y en alta en la Seguridad Social, tan sólo el 39'46% son mujeres. Este dato hay que ponerlo en relación con el dato del 45'67% de mujeres con tarjeta de residencia en vigor. Esta diferencia de más de 6 puntos porcentuales supone que un número importante de mujeres inmigrantes, o bien son dependientes de otra persona, generalmente su pareja, o bien se encuentran en la economía sumergida.

Pero además de la dimensión laboral, se hace necesario hablar de otros factores de exclusión al plantear la integración de las mujeres inmigrantes, factores que se corresponden con los principales ámbitos de actuación en materia de integración de la población migrante: participación, educación, salud, igualdad de trato, codesarrollo, ...

Si se realiza un análisis de los roles y actividades en la esfera privada, se observan situaciones de desigualdad en la distribución de responsabilidades y tareas en la familia, que pueden convertirse en factores de exclusión determinantes en los procesos de integración social de las mujeres inmigradas: la distribución desigual de ingresos familiares, la división de roles en los procesos de toma de decisiones, la desigual distribución de las responsabilidades y tareas del trabajo no remunerado en el hogar, así como del tiempo libre, entre otras, limitan las oportunidades de las mujeres para lograr un proceso de integración en igualdad de condiciones que los hombres inmigrantes.

En suma, si unimos a la precariedad de sus condiciones laborales, el hecho de que continúen realizando solas en sus respectivos hogares las tareas de cuidado correspondientes al ámbito reproductivo, es decir, siendo las únicas responsables del cuidado y educación de sus hijos e hijas y demás personas dependientes que se encuentren en el hogar, así como, de la realización de todas las tareas relacionadas con el ámbito doméstico, y la inexistencia de mecanismos adecuados que faciliten la conciliación de su vida personal, laboral y familiar, encontraremos el ambiente idóneo para que se produzcan la mayor parte de las dificultades que inciden negativa y directamente en el óptimo desarrollo de su proyecto migratorio y su proceso de integración social.

En un gran porcentaje de los casos de mujeres inmigrantes en nuestro país, una parte o la totalidad de su familia se encuentra en el país de origen, situación que genera, entre otras cosas, la necesidad de reelaborar sus relaciones, que cobran, con el desarrollo del proyecto migratorio, un carácter transnacional. En la mayoría de los casos, esta redefinición, enmarcada en la elaboración del conjunto del proyecto migratorio, se realiza, generalmente, sin planificación y sin apoyo a ninguna de las dos partes, incrementando esto la vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes a sufrir procesos de inestabilidad emocional que comprometan su proceso de integración en la sociedad de acogida. El sentimiento de desarraigo o la nostalgia en la elaboración del proceso de adaptación, son algunos de los factores identificados en este sentido, así como la culpabilización por no poder atender personalmente a la familia en origen.

Esta situación presenta mayor riesgo si las relaciones sociales en la sociedad de acogida son escasas o nulas, como sucede en muchos de los casos, si se observa, por ejemplo, la escasa implicación, participación y representación de las mujeres inmigradas en los procesos de toma de decisiones, tanto en la sociedad civil organizada en general, como en las propias asociaciones de inmigrantes, en particular.

Vinculado a esto, y a las necesidades especiales de asistencia en cuestiones de salud biopsicosocial de las mujeres inmigradas, se encuentra la existencia de un sistema sanitario que precisa integrar en sus protocolos, tratamientos específicos para la atención de estas necesidades concretas.

Por otra parte, las mujeres inmigrantes pueden presentar una especial vulnerabilidad a ser víctimas de violencia de género. Por ello la LEY ORGÁNICA 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, explícitamente en su artículo 32, establece la especial atención que han de merecer las mujeres inmigrantes a la hora de la elaboración de Planes de Colaboración entre las diferentes administraciones para la lucha contra la violencia de género, por su especial situación de vulnerabilidad. Por otro lado, pueden tener dificultades añadidas en la asistencia y protección como víctimas, derivadas de la ausencia de redes de apoyo en muchos de los casos o de falta de recursos efectivos que las sustituyan o complementen.

Así mismo, las mujeres son las principales víctimas del delito de tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual. En estos casos, las mujeres traficadas se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad porque se las despoja de sus Derechos Fundamentales a la libertad, al movimiento, a la libre elección, a la integridad física y a la libertad sexual.

En este campo hay regulación en la legislación española a la vista de lo establecido en la Decisión marco del Consejo de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, la Resolución del Consejo de 2003 sobre iniciativas para luchar contra la trata de seres humanos, en particular mujeres y la Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes. Pero para complementar las disposiciones normativas, es necesario poner en marcha recursos asistenciales, y de integración social y laboral, que permitan a estas mujeres un restablecimiento integral de su situación.

En conclusión, el género es una perspectiva de imprescindible aplicación, que permite identificar factores de exclusión y desarrollar mecanismos de integración que garanticen la igualdad de oportunidades, independientemente del sexo de la persona inmigrante. Género no es hablar de mujeres exclusivamente; es la consideración de que, las totalidad de las políticas que se diseñan, se implementan y se evalúan están dirigidas tanto a mujeres como a hombres, y por lo tanto hay que tener en cuenta los diferentes efectos que puedan tener sobre unas y otros, procurando que cada acción desarrollada tenga un beneficio equivalente para mujeres y hombres.

Además, no podemos olvidar que, la incorporación de las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, a todos los ámbitos de la vida social y económica supone una optimización de los recursos disponibles, una ampliación y diversificación de posibilidades en todos los ámbitos, y en suma, una mejora de toda la sociedad en general.

## 2. Objetivos y programas

**Objetivo 1.- Incorporar la perspectiva de género en todas las fases de las políticas migratorias.**

Establecer la incorporación del enfoque de género en las políticas públicas que aborden la realidad migratoria. Para ello es necesario que se generen espacios de participación, colaboración y concertación, entre las distintas Administraciones, basándose en los principios de transversalidad, coordinación, complementariedad, coherencia, corresponsabilidad, innovación, interculturalidad y establecimiento de sinergias.

***Programa MUJ 1.- Programa de investigación sobre inmigración, género e interculturalidad.***

**Medida 1.1.-** Creación de un grupo de trabajo en el Observatorio Permanente de la Inmigración de investigación cuantitativa y cualitativa sobre género e interculturalidad.

**Medida 1.2.-** Apoyo a la realización de estudios específicos sobre mujeres inmigrantes que traten sobre su diversidad cultural, sus diferentes realidades y sus especiales necesidades.

**Medida 1.3.-** Gestión de los mecanismos existentes para que la obtención de los datos estadísticos en materia de inmigración sean siempre desagregados por sexo

***Programa MUJ 2.- Programa de diseño e incorporación de la estrategia de género en materia de migraciones.***

**Medida 2.1.-** Actuaciones en el Grupo de Trabajo de la Comisión de Inmigración del Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

**Medida 2.2.-** Colaboración con los órganos y entidades especializados en materia de género para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de inmigración.

**Medida 2.3.-** Diseño de herramientas, metodologías y materiales específicos en materia de género y mujeres para su utilización en la formación específica tanto del personal al servicio de la Administración General del Estado, como del personal técnico que trabaje directamente con las personas inmigrantes.

**Medida 2.4.-** Diseño de formación específica en igualdad de oportunidades, no discriminación por razón de sexo e intervención desde la perspectiva de género para todo el personal al servicio de la Administración General del Estado que trabaje directa o indirectamente con personas inmigrantes.

**Medida 2.5.-** Diseño de indicadores que midan la incorporación de la perspectiva de género en la planificación, desarrollo y evaluación de todas las políticas y programas de inmigración.

**Medida 2.6.-** Establecimiento como requisito de la inclusión de la perspectiva de género en los proyectos y programas de la Secretaría de Estado de Inmigración.

***Programa MUJ 3.- Espacios de transferencia de conocimientos y buenas prácticas.***

**Medida 3.1.-** Creación de espacios de transferencia de conocimientos y buenas prácticas en el ámbito del género y la interculturalidad, para las personas que trabajen en el desarrollo de las políticas públicas de inmigración.

**Objetivo 2.- Favorecer el acceso normalizado de las mujeres inmigrantes a programas específicos dirigidos a mujeres en general.**

Incrementar los recursos humanos, de infraestructura y presupuestarios, en proporción al incremento de población extranjera residente, con el objetivo de favorecer la innovación, la formación permanente de profesionales y personal voluntario, la evaluación y seguimiento permanente de los dispositivos, la adecuación a las nuevas necesidades sociales, para conseguir la participación e implicación de las mujeres inmigrantes en los servicios existentes.

El tratamiento integral recogido en el Plan debe conducir a hacer ciudadanas/os de pleno derecho y buscar el logro de la autonomía.

***Programa MUJ 4.- Programa para favorecer el acceso, participación e implicación de las mujeres inmigrantes en todos los ámbitos de la vida social.***

**Medida 4.1.-** Diseño de formación específica en igualdad de oportunidades, no discriminación por razón de sexo e intervención desde la perspectiva de género para profesionales y personal técnico de las asociaciones de inmigrantes, ONGs y demás profesionales que trabajen en la atención directa de personas inmigrantes.

**Medida 4.2.-** Apoyo a proyectos empresariales de mujeres inmigrantes que fomenten el mantenimiento y difusión de la riqueza cultural de sus países de origen.

**Medida 4.3.-** Creación y apoyo de espacios públicos de participación de mujeres inmigrantes en el que estén representadas activamente: mujeres inmigrantes, asociaciones de mujeres inmigrantes, asociaciones de inmigrantes, asociaciones de mujeres, ONGs de acción social, ONGD, administraciones públicas y personas expertas.

**Objetivo 3.- Facilitar la integración social de las mujeres inmigrantes que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.**

Crear programas específicos que desarrollen actuaciones con mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género, mujeres víctimas del tráfico de personas con fines de explotación sexual y mujeres inmigrantes prostituidas, con el fin de poder compensar los efectos que esta intersección de situaciones discriminatorias producen en estas mujeres.

***Programa MUJ 5.- Programa de lucha contra la violencia de género.***

**Medida 5.1.-** Apoyo a la creación de acciones para el asesoramiento y apoyo integral a mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género, donde se las oriente jurídicamente, teniendo en cuenta sus diferentes situaciones

administrativas, y se las informe y derive a los diferentes servicios sanitarios y sociales en general disponibles.

**Medida 5.2.-** Actuaciones de formación dirigidas a mujeres inmigrantes para prevenir y detectar situaciones de violencia de género.

**Medida 5.3.-** Diseño de talleres de formación itinerantes dirigido a mujeres inmigrantes de sensibilización para la erradicación de la mutilación genital, que se vayan impartiendo en las diferentes asociaciones de inmigrantes y ONGs.

**Medida 5.4.-** Diseño de materiales para la difusión de la legislación aplicable en materia de violencia de género y mutilación genital.

***Programa MUJ 6.- Programa de medidas sociales y de acompañamiento a mujeres inmigradas prostituidas y mujeres víctimas del tráfico de personas con fines de explotación sexual.***

**Medida 6.1.-** Apoyo a la creación de acciones para la información, atención y asesoramiento integral especializadas para mujeres inmigrantes prostituidas y mujeres víctimas del tráfico de personas con fines de explotación sexual.

**Medida 6.2.-** Creación de itinerarios de integración sociolaboral para mujeres inmigrantes prostituidas y mujeres víctimas del tráfico de personas con fines de explotación sexual.

**Medida 6.3.-** Diseño de campañas de sensibilización contra el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual.

**Medida 6.4.-** Diseño de formación y sensibilización específica en género, inmigración, tráfico de personas y prostitución para profesionales que trabajen o vayan a trabajar con mujeres víctimas del tráfico de personas con fines de explotación sexual.

**Medida 6.5.-** Diseño de materiales para la difusión de la legislación aplicable en materia de tráfico de personas con fines de explotación sexual.

## 8. 10. PARTICIPACIÓN

La participación activa de las personas inmigradas en todos los ámbitos sociales y en los asuntos públicos es el elemento clave, más allá de la igualdad en derechos y deberes con la población autóctona, para hablar propiamente de que han accedido a la condición de ciudadanos y ciudadanas. Sólo una sociedad en la que las personas inmigradas participan en pie de igualdad con la población autóctona podrá considerarse una sociedad inclusiva, cohesionada y capaz de generar un sentimiento de pertenencia entre la población inmigrada. De ahí que el grado de participación social se convierta en la piedra de toque que permite medir el éxito o el fracaso de una sociedad a la hora de integrar a los nuevos ciudadanos, así como de las políticas de integración desarrolladas por los poderes públicos. Y de ahí también que uno de los tres principios que orientan el presente Plan sea el de ciudadanía.

La participación en la vida pública va más allá de la participación política, pero ésta es una dimensión fundamental de aquella. A esta participación política se refiere el noveno de los *Principios Comunes Básicos para la Integración* de 2004 aprobados por el Consejo de la Unión Europea cuando establece que “la participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración”. Y lo explica poniendo de relieve que “permitir que los inmigrantes tengan voz en la formulación de políticas que les afecten directamente puede dar como resultado una política de mayor utilidad para los inmigrantes que aumente su sentido de pertenencia. Siempre que sea posible, los inmigrantes deben participar en todos los aspectos del proceso democrático. La manera de alcanzar esta participación y generar un entendimiento mutuo podría alcanzarse mediante un diálogo estructurado entre los grupos de inmigrantes y los gobiernos. Siempre que fuera posible, los inmigrantes podrían incluso participar en las elecciones, gozar del derecho a votar y afiliarse a partidos políticos. Cuando persisten, durante un período más largo de lo que fuera razonable o necesario, formas desiguales de participación y diversos niveles de compromiso, las divisiones o diferencias existentes pueden llegar a enquistarse por lo que los Estados miembros deberán atender de manera urgente esta cuestión”.

También el Parlamento Europeo ha señalado en diversas ocasiones la conveniencia de que los Estados miembros avancen en el camino de la integración de los inmigrantes residentes de larga duración por la vía del reconocimiento del derecho del voto.

El Consejo de Europa ha apuntado en la misma dirección, tanto en la Asamblea Parlamentaria como en la *Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local* de 1992.

Por su parte, la Comisión Europea ha prestado atención a estas cuestiones y apuntado vías de acción en la *Comunicación sobre inmigración, integración y empleo* (COM 2003/336). En el epígrafe sobre “Nacionalidad, ciudadanía cívica y respeto de la diversidad” señala:

“En las conclusiones de Tampere se apoya el objetivo de que los ciudadanos de terceros países que sean residentes legales de larga duración tengan la oportunidad de obtener *la nacionalidad* del Estado miembro en que residan. Se admite ampliamente que la concesión de la nacionalidad es una forma de facilitar la integración, aunque no debe convertirse necesariamente en el objetivo final del proceso de integración y, por sí sola, no evita los problemas de exclusión social y de discriminación. La obtención de la nacionalidad es importante, sin embargo, porque refuerza el sentimiento de pertenecer a la

vida nacional. La nacionalidad otorga a su beneficiario el conjunto de los derechos de los ciudadanos que garantizan la participación *de iure* en la vida política, civil, social, económica y cultural del Estado miembro.

Partiendo de la premisa de que es deseable que los inmigrantes se conviertan en ciudadanos, es razonable condicionar el acceso a la ciudadanía al tiempo de residencia en el país en cuestión, y aplicar principios diferentes a los inmigrantes de primera y segunda o tercera generación. Las leyes sobre la nacionalidad deberían permitir a estos últimos acceder de manera automática o semiautomática a la ciudadanía, mas es razonable que los inmigrantes de primera generación deban hacer una solicitud formal. La naturalización debería ser rápida, segura y no discrecional. Los Estados pueden exigir un período de residencia y el conocimiento de la lengua y tomar en consideración cualquier antecedente penal. En todo caso, los criterios de naturalización deberían ser claros, precisos y objetivos. La discrecionalidad administrativa debería estar delimitada y sujeta a control judicial."

Previamente, en su Comunicación de noviembre de 2000, la Comisión había ya introducido el concepto de *ciudadanía cívica*, definido como un conjunto de derechos y obligaciones básicos que los inmigrantes adquieren progresivamente en un periodo de varios años, de tal manera que reciban el mismo trato que los ciudadanos de su Estado de acogida, aunque no hayan sido naturalizados.

"Permitir a los inmigrantes que adquieran la ciudadanía cívica tras un período de varios años ayudaría a muchos de ellos a integrarse adecuadamente en la sociedad. Podría ser también un primer paso en el proceso de obtención de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión.

Otro elemento importante de este concepto es posibilitar la participación política. Varios Estados miembros conceden el derecho de voto local a todos los residentes extranjeros bajo ciertas condiciones. Desde el punto de vista de la integración, es obvio que el derecho de voto local no debería derivarse de la nacionalidad sino de la residencia permanente. La Comisión considera que, de cara al proceso de integración, sería importante conceder derechos políticos a los inmigrantes residentes de larga duración y que el Tratado debería constituir la base para ello.

La naturalización es una estrategia que puede contribuir a promover la integración, y los Estados miembros deberían considerarla al conceder permisos de residencia a los inmigrantes y a los refugiados. La Comisión acoge con satisfacción que varios Estados miembros hayan relajado estos últimos años las condiciones para la naturalización. En el marco del proceso de refuerzo de la coordinación, la Comisión promoverá el intercambio de información y de las mejores prácticas sobre la aplicación de las normas de los Estados miembros sobre nacionalidad. Es también necesario realizar nuevos estudios comparativos sobre las legislaciones de los Estados miembros en materia de nacionalidad. La Comisión ha dado prioridad a esta cuestión en el sexto programa marco de investigación 2002-2006".

Descendiendo al plano español, hay que hacer referencia al "Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de los Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los Mismos", cuyos criterios de distribución para el año 2005 se aprobaron por Acuerdo del Consejo de Ministros del 20 de mayo, y con el que, bajo el apartado de participación, se respaldaban las siguientes medidas como prioritarias:

- a) Apoyo a programas de incorporación de inmigrantes en asociaciones de carácter horizontal: organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones profesionales, asociaciones vecinales, clubes deportivos, etc.
- b) Apoyo a la creación de asociaciones y redes de autoayuda para comunidades inmigrantes entre cuyos fines esté la promoción de la integración y el refuerzo de las interacciones con la población autóctona.
- c) Apoyo a las iniciativas de diálogo intercultural e interreligioso.
- d) Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

## 1. Diagnóstico

El análisis sobre la situación de la participación de la población inmigrada en España, ha de partir de las distintas dimensiones que tiene la participación, y que cabría agrupar en cuatro grandes ámbitos:

- a) La participación de las y los inmigrantes en las asociaciones, tanto de tipo general como específicas de inmigrantes en España y en los consejos consultivos o foros para la inmigración y la integración.
- b) La presencia de los inmigrantes en el espacio público, en los medios de comunicación o en las actividades culturales.
- c) La participación de los inmigrantes en la vida política a través de los diferentes instrumentos de participación actuales (estructuras de decisión de los partidos políticos, sindicatos, organizaciones profesionales y empresariales) y el reconocimiento del derecho político del voto.
- d) La presencia de los inmigrantes en la vida ciudadana cotidiana y los procesos de mutua adaptación.

Algunos de los rasgos que caracterizan distintos aspectos de la participación de los inmigrantes en España son los siguientes:

El movimiento asociativo de inmigrantes en España en la actualidad presenta aún ciertas limitaciones para ser un instrumento adecuado que facilite la integración de los colectivos que representan y para estimular la diversidad en nuestra sociedad. Estas limitaciones son el resultado de causas complejas, unas ligadas a lo reciente del proceso migratorio en España y otras a algunas carencias del movimiento, como la insuficiencia de recursos, la falta de comunicación adecuada entre organizaciones de inmigrantes y asociaciones generales, la dispersión de las asociaciones de inmigrantes, el insuficiente reconocimiento del papel que desempeñan o la indefinición de los objetivos perseguidos por las mismas asociaciones.

Otro de los elementos que dificultan la participación de las y los inmigrantes y de las asociaciones de inmigrantes es el desconocimiento de las instituciones y de los procedimientos que las Administraciones Públicas españolas tienen establecidos, o las dificultades formales y organizativas que tienen las asociaciones de inmigrantes para acceder a los recursos que ofrecen las Administraciones.

Distintas Administraciones han puesto en marcha foros y consejos como espacios de consulta donde los inmigrantes, a través de las asociaciones, puedan expresar sus necesidades, demandas y posiciones para que la Administración pueda elaborar y diseñar políticas. En algunos casos este modelo puramente consultivo podría enriquecerse con instrumentos que permitieran a los participantes en los procesos de consulta conocer el grado de influencia de su aportación en la toma de decisiones

políticas, visualizando de este modo la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Existen una serie de espacios públicos donde se desarrollan los procesos cotidianos de adaptación mutua entre inmigrantes y españoles que son lugares privilegiados para llevar a cabo procesos de participación y socialización en igualdad, como son los centros de trabajo, los barrios y las escuelas. En ellos intervienen distintos actores y es necesario dotarles de instrumentos que faciliten aquella adaptación. Es fundamental estimular la incorporación de los inmigrantes a asociaciones que actúan en cada uno de estos campos: sindicatos y organizaciones empresariales, comunidades y asociaciones de vecinos, asociaciones de madres y padres en las escuelas, asociaciones deportivas, etc..

Ante la diversidad que ofrece la inmigración, es preciso que el espacio público se transforme para dar cabida a la diferencia. En caso contrario se corre el riesgo de que se consoliden espacios paralelos exclusivos de ciertos colectivos o culturas. Valorar la diversidad dentro de un espacio público común ayudará a evitar estos riesgos de guettización.

En cuanto al derecho al sufragio activo y pasivo, es decir el derecho a votar a los representantes parlamentarios o a ser elegido como tal, hay que hacer referencia al artículo 13.2 de la Constitución Española, conforme al cual "solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23 [el derecho de sufragio activo y pasivo], salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales". La Constitución, por tanto, concibe el derecho de sufragio como ligado a la nacionalidad española, pero admite excepciones a este principio general en el ámbito municipal, siempre y cuando se concedan a los ciudadanos españoles derechos equivalentes en los países de procedencia de los ciudadanos extranjeros. Esta regulación constitucional da lugar a un planteamiento de la participación política de los ciudadanos y las ciudadanas inmigrantes en un doble plano:

- En el plano de la participación en elecciones municipales, la vía para la plena participación política consistiría en la firma de convenios bilaterales con los países de origen de la población inmigrada, de tal manera que se cumpla con el criterio de reciprocidad dispuesto por la Constitución;
- En el plano de la participación en las elecciones de ámbito autonómico o nacional, puesto que lo que la Constitución exige es ser español, el foco de atención se desplaza a la posibilidad de acceder a la nacionalidad española por residencia. Conforme a la actual regulación, con carácter general se requiere un plazo de diez años de residencia legal y continuada para poder acceder a la nacionalidad española por residencia, salvo para los ciudadanos originarios de países con los que España tiene especiales vínculos históricos o para los refugiados, que se benefician de un plazo de residencia más reducido (dos años en el caso de los vínculos históricos, cinco años en el caso de los refugiados). Rigen igualmente condiciones más favorables para aquellos que hayan nacido en España o hayan contraído matrimonio con españoles.

## 2. Objetivos y programas

**Objetivo 1.- Consolidar el movimiento asociativo inmigrante y su interacción con el tejido asociativo general.**

Es preciso reforzar el aún incipiente tejido asociativo inmigrante. Simultáneamente, se trata de asegurar que el movimiento asociativo inmigrante no evolucione en un sentido aislacionista o de repliegue identitario, sino, al contrario, que sirva para multiplicar las interacciones con la población autóctona y mejorar el conocimiento, el aprendizaje y la adaptación mutua. Para ello, es preciso fomentar las acciones de intercambio de conocimientos y de partenariado con asociaciones y organizaciones sociales de ámbito más general, y, en particular, con las organizaciones de apoyo a la inmigración.

***Programa PAR 1.- Apoyo al asociacionismo inmigrante y fomento de su interacción con la población autóctona.***

**Medida 1.1.-** Acciones de información sobre asociacionismo dirigidas a la población inmigrada.

**Medida 1.2.-** Apoyo a la creación y el mantenimiento de asociaciones de inmigrantes.

**Medida 1.3.-** Apoyo a programas del asociacionismo inmigrante que cuenten con una vertiente externa de difusión cultural y con actividades orientadas hacia la población autóctona.

**Medida 1.4.-** Fomento de la utilización de espacios públicos por la población inmigrante para promover su participación social.

**Medida 1.5.-** Apoyo a proyectos de carácter cultural, educativo y de integración de las confesiones religiosas minoritarias.

***Programa PAR 2.- Fortalecimiento de la capacidad operativa del movimiento asociativo inmigrante.***

**Medida 2.1.-** Acciones de formación dirigidas hacia cuadros de asociaciones de inmigrantes.

**Medida 2.2.-** Asistencia técnica en el diseño y ejecución de proyectos.

***Programa PAR 3.- Intercambio y creación de redes entre asociaciones de inmigrantes y asociaciones de apoyo a la inmigración.***

**Medida 3.1.-** Apoyo al desarrollo de proyectos de integración en régimen de partenariado entre asociaciones de inmigrantes y organizaciones de apoyo a la inmigración.

**Medida 3.2.-** Apoyo a la creación de redes de asociaciones que incluyan asociaciones de inmigrantes y organizaciones de apoyo.

***Programa PAR 4.- Investigación, fomento de la innovación y transferencia de buenas prácticas.***

**Medida 4.1.-** Impulso a la realización de estudios en el campo de la participación inmigrante.

**Medida 4.2.-** Promoción del intercambio de experiencias y transferencia de buenas prácticas en materia de participación.

**Objetivo 2.- Aumentar el nivel de participación de inmigrantes en las asociaciones de carácter general.**

Al mismo tiempo que se refuerza el movimiento asociativo inmigrante, es preciso también incentivar y fomentar la incorporación de los ciudadanos y las ciudadanas inmigrantes a las asociaciones y organizaciones de carácter general que integran la sociedad civil. Para ello, se requiere que las asociaciones y organizaciones de carácter general adopten, con el apoyo de las Administraciones Públicas, medidas activas que faciliten el acceso de la población inmigrada a tales organizaciones y le proporcionen la información necesaria sobre su objeto, su funcionamiento y los cauces de participación existentes.

***Programa PAR 5.- Fomento de la incorporación de inmigrantes a organizaciones vecinales, escolares, deportivas y de ocio, políticas, sindicales, empresariales y profesionales.***

**Medida 5.1.-** Apoyo a acciones de difusión del asociacionismo y captación de personas interesadas orientadas hacia la población inmigrada.

**Medida 5.2.-** Impulso a acciones formativas en materia de sensibilización y gestión de la diversidad dirigidas hacia los gestores y cuadros de las organizaciones.

**Objetivo 3.- Ampliar y mejorar los cauces de participación política de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes.**

Un componente esencial de la participación en los asuntos públicos es la posibilidad de tomar parte en las elecciones, en especial en el ámbito local, ya sea votando o presentándose como candidato o candidata. Por ello, deben aprovecharse al máximo las opciones que brinda la Constitución Española para otorgar derechos de participación política a la población inmigrada y promover Convenios bilaterales con los principales países de origen de la población inmigrada que posibiliten la reciprocidad de este derecho. Igualmente, es preciso dinamizar y potenciar otros cauces de participación, ya existentes.

***Programa PAR 6.- Profundización de los cauces de interlocución con las Administraciones Públicas y la participación en el diseño de políticas de integración.***

**Medida 6.1.-** Fortalecimiento y dinamización del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.

**Medida 6.2.-** Apoyo a las actividades de foros sobre inmigración e integración dirigidas al diseño y difusión de propuestas de acciones a desarrollar por las Administraciones Públicas y por la sociedad civil.

**Medida 6.3.-** Apoyo a la articulación de estructuras de diálogo institucional entre todos los actores sociales relevantes para la integración.

***Programa PAR 7.- Impulso a la celebración de Convenios bilaterales que incluyan el derecho de sufragio en el ámbito municipal.***

**Medida 7.1.-** Análisis de las posibilidades de celebración de Convenios bilaterales con países de origen de la población inmigrada sobre la participación en elecciones locales.

**Medida 7.2.-** Negociación y firma de Convenios bilaterales.

**Medida 7.3.-** Desarrollo en la normativa electoral española de los Convenios celebrados.

## 8. 11. SENSIBILIZACIÓN

Muchas de las barreras que condicionan la igualdad de trato y la plena participación de la población inmigrada en todos los ámbitos sociales, y que, por ende, suponen un freno para la integración, derivan de la existencia de estereotipos, prejuicios y estigmatizaciones respecto de los ciudadanos y ciudadanas inmigrantes. Por ello la labor permanente de sensibilización es uno de los elementos imprescindibles de las políticas públicas de integración.

Entendemos la sensibilización como el conjunto de acciones que pretenden influir sobre las ideas, percepciones, estereotipos, conceptos de las personas y grupos para provocar un cambio de actitudes en nuestras prácticas sociales, individuales y colectivas.

El séptimo de los *Principios Comunes Básicos para la Integración* aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y de Asuntos de Interior en Bruselas el 19 de noviembre de 2004, pone de relieve la importancia que tiene “la aplicación de políticas antidiscriminatorias activas, políticas antirracistas y medidas de sensibilización con vistas a promocionar los aspectos positivos de una sociedad caracterizada por la diversidad”.

La Comisión Europea, por su parte, en la *Comunicación sobre Inmigración, Integración y Empleo* (COM 2003/336) considera importante consolidar la lucha contra la discriminación mediante “una mayor sensibilización del público sobre la legislación comunitaria y nacional que prohíbe la discriminación.”.

El Consejo de Europa, en el *Marco para las políticas de Integración* (CDMG 2000/ 23) dedica un largo apartado al papel que los medios de comunicación pueden jugar en los procesos de integración de los inmigrantes. Señala el Consejo de Europa que “el desarrollo de un ambiente público positivo es uno de los fundamentos del éxito de una sociedad multiétnica. Una información de prensa o televisión que sea negativa o peyorativa respecto de los inmigrantes puede acabar rápidamente con los efectos de muchos esfuerzos positivos. Las actitudes públicas negativas hacia los inmigrantes y las minorías étnicas se refuerzan y legitiman con imágenes estereotipadas, concentrándose en los problemas de la inmigración y en lo indeseables que los inmigrantes pueden ser, o en sus diferencias culturales o religiosas. Las sociedades étnica y culturalmente diversas tienen también que considerar si los inmigrantes y las minorías étnicas tienen un justo acceso a los medios de comunicación. Los gobiernos pueden estimular y fomentar una atmósfera positiva, pero solamente tienen una influencia limitada sobre los medios de comunicación, que también tienen que desempeñar su papel”.

En cuanto a la Administración General del Estado, el “Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes así como al Refuerzo Educativo de los Mismos”, cuyos criterios de distribución para el año 2005 se aprobaron por Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de mayo, rescatan un enfoque más amplio de sensibilización acorde al recogido en los Principios Comunes Básicos para la Integración, y prevé las siguientes medidas prioritarias para desarrollar programas de sensibilización de la sociedad ante las nuevas realidades que plantea la inmigración:

- a) Apoyo a acciones que promuevan una imagen positiva de la inmigración, destaquen sus aportaciones en todos los campos y combatan prejuicios y estereotipos.

- b) Apoyo a proyectos que tengan por objeto la mejora del tratamiento de la inmigración por los medios de comunicación, en particular en el ámbito local y regional.
- c) Apoyo a programas que promuevan el conocimiento, por parte de la población en su conjunto, de las culturas de los países de origen de las comunidades de inmigrantes con mayor implantación.
- d) Apoyo a actuaciones de lucha contra el racismo y la xenofobia.
- e) Transferencia de conocimientos y buenas prácticas.

## 1. Diagnóstico

Entrando en el análisis de la situación actual en cuanto a las actitudes y percepciones respecto de la población inmigrada, hay que señalar cómo la percepción social de la inmigración ha ido transformándose en la medida en que la afluencia de personas de origen extracomunitario ha ido en aumento y se ha ido asentando en el territorio. Este hecho, común en los países comunitarios tradicionales receptores de inmigración desde los años cincuenta del pasado siglo, se ha visto reforzado en España por la rapidez con la que se ha producido en este país el proceso migratorio.

Si bien en España las prácticas xenófobas vinculadas al racismo biológico están ampliamente rechazadas, la discriminación puede manifestarse de formas mucho más sutiles y complejas. En la actualidad nos encontramos ante un fenómeno calificable como de “nuevo racismo”, vinculado a las diferencias culturales, que cambia la argumentación legitimadora del racismo clásico, basada en la inferioridad biológica, por una argumentación basada en la idea de la incompatibilidad de ciertas especificidades culturales, nacionales, religiosas, étnicas u otras, en la superioridad de unas culturas sobre otras y en una supuesta amenaza para la cultura y el modo de vida occidental.

Los datos de encuestas de opinión elaborados por el Centro de Investigaciones Sociológicas dan cuenta de la complejidad del fenómeno y de la necesidad de elaborar indicadores capaces de recogerla. Desde el 2000 al 2004, las personas que expresan actitudes reacias hacia los inmigrantes en España han aumentado del 10% al 32%; al mismo tiempo el porcentaje de las personas que expresan actitudes de tolerancia ha aumentado en cifras prácticamente similares.

Estos cambios en la opinión pública no son espontáneos. En la construcción de la opinión pública juegan un papel fundamental las posiciones que distintas personalidades influyentes toman ante los hechos ligados a la inmigración. La instrumentalización de la inmigración en el debate político, por ejemplo, es un factor muy negativo por su capacidad antipedagógica. Y a la inversa, el liderazgo político y el consenso en materia de inmigración e integración son capitales para reforzar la eficacia y la credibilidad de las medidas de integración desarrolladas, y emiten un mensaje de respaldo que es percibido tanto por la población inmigrada, como por la autóctona.

Por otra parte, también los medios de comunicación tienen un influencia difícil de valorar en la construcción de la imagen social de la población inmigrada, porque la forma de referirse a ésta puede contribuir a la construcción de estereotipos que refuerzan una visión negativa de la inmigración o puede ser una fuente de información y formación de una opinión pública bien fundada. Como diversos estudios han puesto de manifiesto, hasta el momento existe un predominio de noticias relacionadas con la inmigración de carácter negativo, más evidente en algunos medios, más matizado en otros, pero en cualquier caso generalizado. Se produce aquí un choque entre lo que se podría llamar “la lógica de las noticias”, que prima lo espectacular y llamativo, y la

necesidad de desarrollar una labor de información responsable, que tenga en cuenta las consecuencias sociales de las imágenes proyectadas. Existen ya múltiples esfuerzos e iniciativas promovidos por los propios medios de comunicación, como por ejemplo los códigos deontológicos referidos al tratamiento de la inmigración, en los que es necesario profundizar. Si asumimos que la responsabilidad por los procesos de integración es tanto mayor cuanto mayor sea la capacidad de influencia sobre la sociedad, no cabe duda de que la responsabilidad que incumbe a los medios de comunicación es muy significativa. Las Administraciones Públicas, por su parte, tienen que respaldar los esfuerzos realizados por los medios de comunicación y contribuir a su difusión.

En cuanto a los ámbitos en los que es necesario desplegar acciones de sensibilización, hay que tener en cuenta que la inmigración es una realidad presente en todos los aspectos de la vida social y pública: en los centros de trabajo, en los barrios, en las escuelas, en los centros de salud, etc. Estos espacios constituyen los puntos de contacto por excelencia entre personas de diversas procedencias y culturas y son los ámbitos en los que pueden producirse más procesos de discriminación, de prejuicios o de estereotipos. Por ello, son también los lugares privilegiados para la sensibilización ante el proceso migratorio.

Y lo cierto es que en los últimos años se ha producido un aumento de los programas y actuaciones de sensibilización desarrollados por las distintas Administraciones Públicas y por organizaciones no gubernamentales en ámbitos tales como el empleo y la actividad económica, la educación, la vivienda, los servicios sociales y de salud, al tiempo que se han adoptado medidas para aumentar la participación de la población inmigrada en la vida social y cultural. En cambio, se ha primado menos un sector clave, como es el de las distintas instituciones públicas que operan en el campo de la justicia y de la tutela de los derechos fundamentales de las personas. Es necesario, por tanto, reforzar las acciones de sensibilización en este ámbito.

Hay que señalar también que, fruto de las numerosas iniciativas de Administraciones Públicas y organizaciones, existe ya un conjunto notable de experiencias de sensibilización y de instrumentos y materiales elaborados a este efecto, que sin embargo no se conoce y explota suficientemente. Aumentar dicho conocimiento y abordar el intercambio de las experiencias y los materiales que hayan demostrado tener un mayor efecto sensibilizador, es otra de las tareas a acometer. También es preciso incentivar la coordinación de acciones de sensibilización entre distintos actores, de manera tal que se refuercen mutuamente y permitan mantener estrategias de sensibilización continuadas en el tiempo, porque ésta es sin duda una de las condiciones para que puedan resultar eficaces. En este sentido existe todavía una cierta tendencia a identificar la sensibilización con campañas específicas o con productos destinados a la sensibilización, pasando por alto que la sensibilización es un proceso prolongado en el tiempo y que de poco sirven los productos si posteriormente no se produce una amplia utilización de los mismos. Por ello, es preciso insertar las distintas actuaciones de sensibilización en una estrategia de proceso, de continuidad.

Por último, en tanto partimos de una concepción de la integración como proceso bidireccional, las actuaciones de sensibilización no pueden estar orientadas exclusivamente hacia la población autóctona, aunque sean predominantes, sino que es necesario diseñar actuaciones orientadas hacia la población inmigrada. En general, cabe señalar que cualquier actividad de sensibilización ha de tener en cuenta la diversidad de las personas a las que se dirige y su posicionamiento respecto a la inmigración, porque el grado de tolerancia y el tipo de prejuicios difiere mucho entre unos grupos de personas, sean autóctonas o inmigradas, y otros.

## 2. Objetivos y programas

### **Objetivo 1.- Mejorar la imagen pública de la inmigración.**

Contribuir en la construcción de una imagen positiva y normalizada del hecho migratorio. Dando a conocer datos y hechos básicos relativos a los procesos migratorios y de integración para asumir los procesos sociales de cambio que conlleva la inmigración, con la finalidad última de corresponsabilizar a la sociedad en el proceso migratorio y evitar prejuicios y estereotipos.

#### ***Programa SEN 1.- Identificación de los actores y factores que determinan la imagen pública de la inmigración.***

**Medida 1.1.-** Fomento de actuaciones de identificación de las dinámicas de producción de estereotipos.

**Medida 1.2.-** Fomento de la realización de estudios de actores y factores que intervienen en el tratamiento informativo de la inmigración y el proceso migratorio.

**Medida 1.3.-** Fomento de la realización de análisis de tendencias en el tratamiento informativo de la inmigración.

#### ***Programa SEN 2.- Actuaciones de sensibilización en sectores identificados como prioritarios.***

**Medida 2.1.-** Actuaciones de formación dirigidas a profesionales del sector público y del tercer sector en el ámbito de la protección de derechos.

**Medida 2.2.-** Actuaciones de formación dirigidas a profesionales de los medios de comunicación.

**Medida 2.3.-** Actuaciones de sensibilización dirigidas a la población inmigrante.

**Medida 2.4.-** Actuaciones de sensibilización en contextos específicos.

### **Objetivo 2.- Promocionar aspectos positivos de una sociedad caracterizada por la diversidad.**

Con este objetivo se pretende conseguir que mediante el conocimiento mutuo se asuman los procesos sociales de cambio asociados a la inmigración y se incorporen como elementos dinamizadores y enriquecedores de la sociedad en su conjunto.

#### ***Programa SEN 3.- Fomento de espacios de encuentro reflexión y conocimiento mutuo.***

**Medida 3.1.-** Fomento del establecimiento de foros de encuentro entre la población inmigrante y autóctona.

**Medida 3.2.-** Fomento y realización de actividades de difusión de los factores del proceso migratorio su dimensión, complejidad, causas y efectos que produce.

**Medida 3.3.-** Fomento y realización de actuaciones de difusión de los elementos de las culturas de origen de la población inmigrante.

***Programa SEN 4.- Fomento de la participación de la población inmigrante en la vida cultural y social.***

**Medida 4.1.-** Fomento de las actividades culturales diseñadas desde la perspectiva de la integración de la población inmigrante

**Medida 4.2.-** Fomento de programas de captación activa de la población inmigrante para su participación en programas socio-culturales

**Objetivo 3.- Generar cambios de actitudes en relación con la inmigración.**

Actuar sobre aquellas áreas y destinatarios concretos que más influencia tienen en las actitudes de la población en relación con la inmigración, transmitiendo y promocionando los factores positivos asociados a la inmigración, de tal forma que las actuaciones de sensibilización generen cambios de actitudes en la población.

***Programa SEN 5.- Fomento y realización de actuaciones de difusión de la normativa antidiscriminación.***

**Medida 5.1.-** Fomento y realización de actuaciones de difusión de la normativa antidiscriminación entre los actores que trabajan en el ámbito de protección de derechos.

**Medida 5.2.-** Fomento y realización de actuaciones de difusión de la normativa antidiscriminación europea.

***Programa SEN 6.- Fomento y realización de buenas prácticas en materia de sensibilización.***

**Medida 6.1.-** Identificación de buenas prácticas en materia de sensibilización.

**Medida 6.2.-** Fomento y realización de actuaciones de difusión de buenas prácticas en el tratamiento de la información en materia de inmigración.

**Medida 6.3.-** Fomento de la participación de la población inmigrante en las actuaciones de sensibilización.

***Programa SEN 7.- Promoción de una mejor comprensión de los procesos y fenómenos migratorios.***

**Medida 7.1.-** Potenciar espacios y contextos de debate social que favorezcan el diálogo y la corresponsabilidad.

**Medida 7.2.-** Fomento de acciones que ayuden a comprender al conjunto de la sociedad las realidades de las personas inmigrantes, de sus proyectos y de sus distintos proyectos y procesos migratorios.

***Programa SEN 8.- Fomento de la elaboración de códigos deontológicos en relación con el tratamiento de la información sobre inmigración.***

**Medida 8.1.-** Identificación y difusión de códigos deontológicos en relación con el tratamiento de la información sobre inmigración.

**Medida 8.2.-** Fomento de la participación de la población inmigrante en los medios de comunicación.

## 8. 12. CODESARROLLO

La idea de vincular las migraciones con acciones de cooperación para el desarrollo en los países de origen de la población migrante aparece, en el contexto de Naciones Unidas, en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994. En el informe emitido tras su celebración, se contempla un apartado dedicado exclusivamente a "Migración internacional y desarrollo", en el que se apuntan varias cuestiones que estructuran el concepto de lo que actualmente se entiende por codesarrollo:

- La migración internacional ordenada puede tener efectos positivos en el desarrollo y en las comunidades de los países de origen y destino, contribuyendo al desarrollo económico y social a través de transferencias de remesas, conocimientos, cualificaciones e intercambio cultural.
- Especial importancia tiene en estos procesos la integración laboral y social de las personas inmigrantes en los países de destino, las migraciones temporales y el retorno voluntario de migrantes cualificados a su país de origen.
- En estos procesos es clave el papel de los gobiernos de los países de origen y de los países de destino, la cooperación con las entidades financieras tanto internacionales como nacionales, los agentes sociales, las asociaciones y las propias personas inmigrantes.

Se expone, en definitiva, la necesidad de poner en marcha la identificación de estrategias que garanticen que la migración contribuya al desarrollo y a las relaciones internacionales, idea que se verá reforzada con las contribuciones de posteriores trabajos, como la Cumbre de NNUU sobre Migraciones y Desarrollo celebrada en 1997 o, más recientemente, los trabajos de la Comisión Global sobre Migraciones Internacionales de Naciones Unidas en los que se enatiza y desarrolla laguna de las ideas expresadas anteriormente.

En el ámbito europeo, la idea de codesarrollo aparece en la Cumbre de Tampere de 1999. En la Conclusiones de la Cumbre se señala que "la Unión Europea necesita un enfoque global de la migración que trate los problemas políticos, de derechos humanos y de desarrollo de los países y regiones de origen, tránsito y destino".

En Diciembre de 2002, la Comisión de la UE adoptó una Comunicación sobre "Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros" que, entre otros temas, intentaba precisar, por primera vez, los nexos entre migración y desarrollo, sugerir un cierto número de iniciativas clave y promover una coherencia entre estos dos ámbitos de actuación.

Por su parte, basándose en dicha comunicación, el Consejo adoptó, en mayo de 2003, un proyecto de conclusiones sobre Migración y Desarrollo, en las que proponía una serie de medidas para reforzar las sinergias entre la migración y la cooperación al desarrollo. Entre estas conclusiones, figuraban las relativas a potenciar los programas de retorno voluntario y sostenible en relación con el desarrollo local, el apoyo al retorno de cualificaciones y recursos, la consideración del reconocimiento de formación y experiencia adquirida en el extranjero, los planes de formación y de microcréditos como medidas incentivadoras del retorno, la consideración de las remesas como potencial de desarrollo del país de origen, la mejora de la integración de las personas inmigrantes en el país de acogida, etc.

Todos estos aspectos han sido objeto de consideración recientemente, en una nueva Comunicación de la Comisión *“Migración y Desarrollo: Algunas orientaciones concretas”*( de 1 de septiembre de 2005). Esta Comunicación establece una serie de orientaciones sobre las acciones que deberían formar parte del ámbito integrado de migraciones y desarrollo, principalmente: las transferencias financieras hacia los países de origen de la población migrante; la contribución de las personas migrantes al desarrollo de sus países; el retorno y las migraciones temporales y la atenuación del impacto negativo de la “fuga de cerebros”.

Además, apunta diversas líneas de financiación para la implementación de iniciativas y proyectos por los Estados miembros, entre ellas las procedentes del programa AENEAS de asistencia financiera y técnica a los terceros países en los ámbitos de la migración y el asilo u otras que habrá que analizar.

En España el codesarrollo aparece contemplado como tal, vinculado a la coherencia de políticas y considerado como un ámbito de actuación dentro del nuevo Plan Director de Cooperación Española 2005-2008. Algunas de las líneas de actuación que el Plan Director de la Cooperación Española que orientan el enfoque de codesarrollo son, entre otras, las siguientes:

- Consideración de los flujos migratorios, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo a efectos de priorizar regiones, zonas o países y de establecer las estrategias de codesarrollo.
- Fomento del desarrollo en origen mediante la promoción económica, el apoyo a la pequeña empresa y el fortalecimiento de los sectores productivos.
- Impulso a la participación de las personas inmigrantes en estrategias de codesarrollo, en coordinación con asociaciones de inmigrantes en España y agentes de cooperación, como vía para el fomento de la integración.
- Implicación de las personas inmigrantes como agentes de desarrollo y que contribuyen al avance social, económico y cultural de sus países de origen.
- Diseño de un modelo de retorno digno y sostenible, que incluya medidas de capacitación profesional y empresarial, apoyo económico (microcréditos, u otros instrumentos financieros) y orientaciones sobre la viabilidad de las iniciativas socioproductivas que se propongan para desarrollar en los países de origen.
- Impulso de actuaciones sobre utilización racional de remesas, canalización de los envíos de divisas y productos financieros favorables, fomentando las iniciativas de información y asesoramiento a los inmigrantes en este ámbito.

Teniendo en cuenta la etapa inicial en la que se encuentran los trabajos en materia de codesarrollo el Plan Director de la Cooperación Española prioriza, para el período 2005-2008, las actuaciones en Ecuador y Marruecos, países con importante volumen de personas inmigrantes en España, a los que, posteriormente, se ha sumado Senegal, por constituir un escenario en el que se están llevando a cabo numerosas experiencias en este sentido.

Por mandato del Consejo Estatal de Cooperación al Desarrollo, se ha constituido un Grupo de Trabajo sobre Codesarrollo que ha elaborado un documento de bases y de consenso que permite a todos los actores involucrados en el diseño y ejecución de las políticas de migración y desarrollo, manejar los mismos conceptos y criterios sobre el objeto y características del codesarrollo, su ámbito de actuación, la identificación de necesidades que permitan avanzar en este contexto y posibles actuaciones.

## 1. Diagnóstico

Desde el ámbito local y autonómico se han ido definiendo estrategias y/o actuaciones en materia de codesarrollo desde las políticas de cooperación internacional, por una parte y, por otra, desde las políticas de integración de personas inmigrantes, sin demasiadas sinergias entre los dos ámbitos. En este sentido, es esta una etapa en la que se hace necesario establecer mecanismos de coordinación que vayan desde el ámbito local hasta el estatal, de modo que posibiliten establecer criterios comunes, tanto conceptualmente como en cuanto a metodología y aplicaciones prácticas.

En esta línea, se inscriben los espacios de concertación que se están generando entre los diversos actores involucrados en acciones de codesarrollo; la incorporación del codesarrollo en el Plan pretende que éste sea un eje prioritario y contribuya a potenciar la coordinación y coherencia de las acciones de integración y codesarrollo.

El principio de corresponsabilidad entre las sociedades de origen y de destino, supone que las acciones de codesarrollo deben contemplar las implicaciones que para el país de origen conlleva la emigración y para el país de destino, la necesidad de gestionar eficazmente la integración de las personas inmigrantes.

La experiencia pone de manifiesto que dada la multiplicidad de actores que intervienen en el trabajo en materia de codesarrollo, se requieren mecanismos de coordinación eficientes basados en la concertación y el trabajo en red que aglutinen la diversidad de actores y garanticen su participación equilibrada.

Considerando el carácter experimental de las actuaciones se impone la necesidad de establecer mecanismos de análisis, seguimiento y evaluación de las actuaciones tanto en España como en los países de origen.

En la actualidad las formulaciones en torno al codesarrollo están vinculadas a la utilización de las remesas económicas, primordialmente, como elementos que favorecen el desarrollo de los países de origen, incidiendo en el ahorro y en las reinversiones productivas, derivado del hecho de que las transferencias de capital económico que las personas migrantes hacen periódicamente a sus familias en los países de origen han experimentado un notable crecimiento en los últimos años, llegando a constituirse en una fuente de ingresos externa más importante, cuantitativamente, que la ayuda al desarrollo, el turismo o la inversión extranjera.

Se hace necesario considerar el gran potencial que estas transferencias tienen como instrumentos de desarrollo económico en los países de origen de las personas inmigrantes que se encuentran en España y como factor esencial en la participación activa de estas personas en procesos de desarrollo de sus comunidades de origen. Aunque su impacto sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo económico y social de estos países es muy limitado (ya que no se encuentran orientadas hacia un desarrollo del tejido productivo) y sin dejar de reconocer que son flujos económicos de carácter privado y de garantizar, por tanto, el derecho de los hombres y las mujeres migrantes a destinarlas a lo que consideren necesario, parece oportuno orientarlas hacia la promoción de iniciativas individuales o colectivas como uno de los principales instrumentos de actuación en la creación de tejido productivo en las comunidades de origen.

Por otra parte, las migraciones suponen una óptima oportunidad para el intercambio de conocimientos, competencias, tecnología y capital social que no está siendo suficientemente aprovechada ya que las personas que regresan voluntariamente a su país no se encuentran apoyadas por la falta de redes que faciliten la implantación de sus proyectos.

Así mismo también es importante subrayar la idea de que el mantenimiento y refuerzo de vínculos entre las diásporas cualificadas con sus sociedades de origen, supone un gran potencial de cara a la implicación y la generación de efectos positivos de desarrollo en estas comunidades.

Fundamentalmente son estos los ámbitos de actuación que se han priorizado en las experiencias existentes, concretamente en los tres países establecidos como prioritarios: Ecuador, Marruecos y Senegal, junto con iniciativas impulsadas sobre todo desde la sociedad civil organizada, centradas en materias como el comercio justo, la economía social o los sistemas de crédito rotatorio, entre otras.

El Plan contiene una serie de ejes de actuación, algunos de los cuales son susceptibles de tener una incidencia directa en los procesos de codesarrollo; en especial los ejes de Acogida, Educación, Empleo, Participación y Acciones Específicas para Mujeres Inmigrantes se constituyen como ámbitos fundamentales en conexión con el codesarrollo.

## 2. Objetivos y programas

### **Objetivo 1.- Identificar y promover las oportunidades de desarrollo de los países de origen de la inmigración a España.**

Aumentar las posibilidades de que las migraciones tengan un impacto positivo en el desarrollo de los países de origen a través de la identificación y promoción de las oportunidades de desarrollo de los países de origen de la inmigración a España.

#### ***Programa COD 1.- Promoción de la colaboración entre organizaciones y administraciones para la realización de actuaciones de codesarrollo.***

**Medida 1.1.-** Apoyo al fortalecimiento institucional y técnico de las administraciones públicas vinculadas al desarrollo social de los países de origen.

**Medida 1.2.-** Identificación de organizaciones para promover su participación en la gestión de actuaciones de codesarrollo vinculadas a las migraciones.

**Medida 1.3.-** Creación de mecanismos de coordinación entre las organizaciones y las administraciones implicadas que faciliten la gestión de las actuaciones de codesarrollo.

**Medida 1.4.-**Fomento de la creación de bases asociativas y productivas para la implantación de acciones de codesarrollo.

**Medida 1.5.-**Apoyo a las iniciativas para la creación de infraestructuras y servicios básicos enmarcados en programas de desarrollo local.

**Medida 1.6.-**Elaboración de un mapa de recursos-oportunidades que sirva de apoyo a los proyectos productivos de los inmigrantes.

#### ***Programa COD 2.- Promoción de iniciativas productivas y de desarrollo comunitario.***

**Medida 2.1.-** Difusión del mapa de recursos-oportunidades que permitan generar a los inmigrantes proyectos de desarrollo.

**Medida 2.2.-** Armonización de los protocolos de evaluación y seguimiento de proyectos.

**Medida 2.3.-** Estudio de la viabilidad de proyectos de desarrollo.

**Medida 2.4.-** Análisis de impacto de las acciones de codesarrollo en la dimensión económica y socio-cultural.

**Objetivo 2.-Incorporar la perspectiva del codesarrollo en el proceso de integración del inmigrante.**

Crear las condiciones e instrumentos para que las personas que quieran contribuir al desarrollo de sus comunidades de origen puedan hacerlo.

**Programa COD 3.- Fomento de acciones dirigidas a que las personas inmigrantes se constituyan en actores de los procesos de codesarrollo.**

**Medida 3.1.-** Apoyo a las capacidades y cualificaciones de las personas inmigrantes como agentes de desarrollo.

**Medida 3.2.-** Fomento del espíritu emprendedor entre las personas inmigrantes, mediante acciones de información, orientación y formación.

**Medida 3.3.-** Estudio de la viabilidad de proyectos de desarrollo. Apoyo a su implantación y seguimiento en las primeras etapas.

**Medida 3.4.-** Apoyo al retorno voluntario de los inmigrantes que deseen desarrollar proyectos productivos en su país de origen.

**Medida 3.5.-** Apoyo a las iniciativas empresariales, en los países de origen, de los inmigrantes de temporada, mediante información y orientación durante su estancia en España y la formación en los países de origen.

**Medida 3.6.-** Formación de agentes de desarrollo en la gestión de empresas de economía social y como promotores sociales y de salud.

**Medida 3.7.-** Promoción de la orientación del ahorro hacia inversiones productivas en los países de origen.

**Medida 3.8.-** Fomento de actuaciones de información y asesoramiento sobre utilización racional de remesas, canalización de los envíos de remesas y productos financieros favorables.

**Programa COD 4.- Fomento de acciones de codesarrollo realizadas por entidades sociales sin ánimo de lucro.**

**Medida 4.1.-** Apoyo a proyectos de entidades sociales sin ánimo de lucro vinculados a itinerarios integrados y personalizados de inserción socio-laboral en los países de origen.

**Medida 4.2.-** Apoyo a proyectos de cooperación laboral, formativa o social que vinculen a las dos sociedades.

**Medida 4.3.-** Implementación de proyectos piloto de codesarrollo en Ecuador, Marruecos y Senegal, países prioritarios para el Plan Director de la Cooperación Española.

**Objetivo 3.- Promover actuaciones dirigidas a prevenir la descapitalización humana de los países de origen.**

Los riesgos de desestructuración que pueden conllevar los procesos migratorios inciden negativamente tanto en la sociedad de acogida como en la de origen, de ahí la importancia de su prevención.

Así mismo es necesario atenuar el impacto negativo de la emigración cualificada.

***Programa COD 5.- Acompañamiento a familias transnacionales.***

**Medida 5.1.-** Análisis del impacto de las migraciones en los problemas relacionados con la desestructuración familiar vinculada a procesos migratorios.

**Medida 5.2.-** Apoyo a proyectos que contemplen el acompañamiento integral a familias con riesgo de desestructuración por la separación de sus miembros entre país de origen y de destino.

**Medida 5.3.-** Promoción de actuaciones a cargo de ONGs y asociaciones juveniles en la atención en el país de origen de hijos de personas inmigrantes.

***Programa COD 6.-Apoyo al retorno de personas inmigrantes cualificadas.***

**Medida 6.1.-** Promoción del intercambio y la cooperación científica, técnica y universitaria.

**Medida 6.2.-** Reconocimiento por parte de los países de origen y destino de las competencias profesionales.

## 9. Gestión, participación y evaluación del Plan Estratégico en la gobernanza de la integración

### 9.1. Gestión del Plan Estratégico

De acuerdo con el RD 1600/2004, de 2 de julio, corresponde a la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, bajo la superior autoridad del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, desarrollar la política de extranjería e inmigración del Gobierno. Por tanto, la gestión del Plan Estratégico será responsabilidad de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. Más allá de la gestión estricta de los programas del Plan, la gobernanza del proceso requiere que jueguen un papel relevante en todo el proceso de ejecución del Plan Estratégico los organismos de participación y consulta en el campo de la inmigración: la Comisión Interministerial de Extranjería, el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración y los que forman parte de los mismos.

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, será el organismo gestor del Plan Estratégico.

En su momento, la gestión del Plan Estratégico constituirá una de las acciones, en materia de integración de los ciudadanos inmigrantes, de la futura Agencia Estatal de Inmigración y Emigración.

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración asumirá las siguientes funciones para llevar a cabo la gestión del Plan Estratégico:

- ✓ Gestión directa de algunos programas
- ✓ Impulso de una política de integración en la Unión Europea y a la inclusión de las políticas de integración del Plan Estratégico en las políticas de carácter general de la Administración General del Estado.
- ✓ Convenios con Comunidades Autónomas para el impulso y la gestión de programas en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales
- ✓ Convenios, contratos y subvenciones con agentes sociales y ONGs
- ✓ Promoción del intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los distintos agentes implicados en las políticas y programas de integración.
- ✓ Promoción de la innovación en los programas de integración desarrollados y las técnicas de intervención aplicadas en dichos programas.
- ✓ Elaboración de estudios que permitan un mejor conocimiento de la situación de la integración y de las medidas a desarrollar.
- ✓ Información y consulta con los organismos de participación
- ✓ Seguimiento y evaluación del Plan Estratégico
- ✓ Propuesta de prioridades anuales

Para ello la Dirección General de Integración de los Inmigrantes contará con una *Unidad Técnica del Plan Estratégico* que coordinará la aplicación del mismo.

El *Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia*, contribuirá a la gestión del Plan Estratégico a través del estudio, análisis y propuestas sobre la igualdad de trato y no

discriminación y sobre todas las cuestiones que tienen que ver con el racismo y la xenofobia.

El *Observatorio Permanente de la Inmigración* contribuirá a la recogida y análisis de información cuantitativa y cualitativa relacionada con el Plan Estratégico y sus programas de actuación.

La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, a través de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, se encargará de coordinar las actuaciones con incidencia en la integración de los distintos departamentos ministeriales y centros directivos de la Administración General del Estado. El instrumento de coordinación en este ámbito será la Comisión Interministerial de Extranjería.

Para la coordinación de actuaciones con las Comunidades Autónomas, además de las funciones que cumple el CSPI, se elaborarán y desarrollarán los Planes de Acción anuales, consensuados en aplicación del Fondo de Apoyo a la Integración y en ellos se establecerán comisiones de seguimiento de los Convenios firmados.

Además de las funciones que tenga atribuido el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes mantendrá cauces de interlocución permanente con las ONGs, agentes sociales y organizaciones de inmigrantes.

## 9.2. Participación en la gestión del Plan Estratégico

Los cuatro organismos consultivos y de participación en la gestión del Plan Estratégico son la Comisión Interministerial de Extranjería, el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

La *Comisión Interministerial de Extranjería*, regulada por RD 1946/2000, de 1 de diciembre, es un órgano colegiado interministerial adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, que tiene como función analizar, debatir e informar aquellas propuestas y actuaciones de los departamentos ministeriales que tengan incidencia en el tratamiento de la extranjería, la inmigración y el asilo. Más precisamente, las políticas de integración se tratan en el seno de la Comisión delegada sobre flujos migratorios, promoción e integración social de inmigrantes y refugiados. En este marco, la Comisión Interministerial de Extranjería:

- ✓ Será informada periódicamente sobre el seguimiento de la ejecución del Plan Estratégico;
- ✓ Podrá realizar propuestas y recomendaciones para la mejora y perfeccionamiento del Plan Estratégico y la reformulación anual de prioridades del mismo;
- ✓ Emitirá informe sobre las propuestas de cambios normativos que pueda conllevar la ejecución del Plan Estratégico.

El *Consejo Superior de Política de Inmigración*, regulado por RD 344/2001, que persigue la coordinación y cooperación de las Administraciones públicas en el campo de las políticas de integración de los inmigrantes y que tiene una composición tripartita y equilibrada con representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, tendrán una presencia fundamental no sólo en el proceso de elaboración del Plan Estratégico, sino en su ejecución, seguimiento, evaluación y reforma. Para ello, el CSPI:

- ✓ Efectuará propuestas y recomendaciones para la mejora y perfeccionamiento del Plan Estratégico y la reformulación anual de prioridades del mismo;
- ✓ Será informado periódicamente sobre el seguimiento de la ejecución del Plan Estratégico;
- ✓ Informará sobre la evaluación del Plan Estratégico;
- ✓ Previsiones presupuestarias.

El *Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*, como órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes, es un cauce fundamental de participación de las asociaciones de inmigrantes y organizaciones de apoyo, en suma, de la sociedad civil, en el diseño y seguimiento de las políticas públicas de integración. De acuerdo con el artículo 70 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, está constituido, de forma tripartita y equilibrada, por representantes de las Administraciones públicas, de las asociaciones de inmigrantes y de las organizaciones sociales de apoyo, entre ellas los sindicatos de trabajadores y organizaciones empresariales con interés e implantación en el ámbito inmigratorio.

Reactivar y reforzar este importante cauce de diálogo y participación es uno de los objetivos perseguidos con el presente Plan. Por ello, el Real Decreto 3/2006, de 16 de enero, que regula su composición, competencias y régimen de funcionamiento, le reconoce un papel fundamental en la formulación, seguimiento, evaluación y reformulación del Plan Estratégico. En concreto, corresponderá al Foro:

- ✓ Presentar propuestas y recomendaciones en el ámbito de la integración de los inmigrantes;
- ✓ Formular propuestas y recomendaciones en relación con la elaboración del Plan Estratégico y a los programas del mismo;
- ✓ Recibir información de los programas y actividades del Plan Estratégico y ser informado periódicamente sobre el seguimiento de la ejecución del Plan Estratégico;
- ✓ Informar sobre la evaluación del Plan Estratégico;
- ✓ Recabar y canalizar las propuestas de las organizaciones sociales en relación al Plan Estratégico.

La *Comisión Laboral Tripartita de Inmigración*, es un órgano de interlocución permanente entre la Administración General del Estado y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de carácter estatal. Entre sus funciones está la de "informar y presentar propuestas a los órganos competentes de la Administración General del Estado sobre cualesquiera otras circunstancias que interesen al colectivo de trabajadores inmigrantes en España, así como aquellas que redunden en una mejora de su integración social y laboral". Por eso, en el proceso de gestión del Plan Estratégico, la CLTI

- ✓ Será consultada en la elaboración del Plan Estratégico;
- ✓ Será informada periódicamente sobre el seguimiento de la ejecución del Plan Estratégico;
- ✓ Informará sobre la evaluación del Plan Estratégico;
- ✓ Podrá presentar propuestas y recomendaciones en el ámbito de la integración de los inmigrantes.

### 9.3. La evaluación del Plan Estratégico como responsabilidad compartida

Uno de los “Principios Comunes Básicos para la Integración” aprobados por el Consejo de la Unión Europea señala que “es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información”. Porque, sigue diciendo, “independientemente de la intensidad de los esfuerzos realizados en la política de integración, es importante saber si esos esfuerzos son eficaces y permiten realizar progresos. Aunque se trata más de un proceso que de un resultado, la integración puede medirse y las políticas correspondientes pueden ser objeto de evaluación. Indicadores de integración, objetivos y mecanismos de evaluación, comparativa o no, pueden ayudar a medir y comparar los progresos alcanzados, así como a observar las tendencias y evolución que se produzcan. El objetivo de esta evaluación es llegar a aprender de la experiencia adquirida, lo cual es un modo de evitar los posibles errores del pasado, ajustar de modo coherente las diferentes políticas y mostrar interés por los esfuerzos realizados por todas las partes participantes”.

La evaluación de las políticas públicas debe formar parte de cualquier buen gobierno porque es un instrumento en la búsqueda de la mejora continua de la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos, sean españoles o personas inmigradas. La evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios contribuye a:

- ✓ Racionalizar el uso de los recursos y mejorar la calidad de los servicios que la Administración presta a los ciudadanos, porque permite evaluar los impactos de las políticas públicas, generar aprendizajes tanto en las Administraciones Públicas como en los otros actores que intervienen en el proceso, mejorar la cooperación de los actores implicados en la gestión y corregir ineficiencias de la acción pública.
- ✓ Propiciar la participación y la transparencia, porque refuerza el papel de los ciudadanos cuyas opiniones son escuchadas, ayuda a rendir cuentas de las políticas y de la utilización de los recursos públicos, formaliza un nuevo contrato con la ciudadanía por la calidad de los servicios que se les ofrecen y, con todo ello, mejora la calidad democrática de los procesos y de los servicios.
- ✓ Fundamentar la elección pública, porque permite desarrollar soportes analíticos de evaluación coste beneficio social, aplicar alternativas a las decisiones estratégicas y redefinir las prioridades y las políticas en el campo de la integración de los inmigrantes en España.

Pero si la evaluación forma parte del buen gobierno, también lo es en la lógica de la buena gobernanza de la integración de los inmigrantes. Por ello, la evaluación que se llevará a cabo para el conjunto del Plan Estratégico, para cada una de las distintas áreas y para cada uno de los programas de las mismas, tendrá tres características: será una evaluación integral, participativa y formativa.

La evaluación debe ser integral porque analizará, para el conjunto del Plan, para cada una de las áreas y cada uno de los programas, su “racionalidad” y su “coherencia”. Su racionalidad quiere decir evaluar la relación de las necesidades detectadas y los problemas diagnosticados con los objetivos propuestos en el Plan Estratégico y en cada una de sus áreas de intervención. Su coherencia supone valorar la concordancia entre los objetivos perseguidos y los instrumentos movilizados para alcanzar dichos objetivos. Esta evaluación integral ha de estudiar para el Plan Estratégico en su conjunto, para cada una de las áreas y, en general, para cada uno de los programas tres grandes aspectos:

- ✓ la eficacia, es decir, la relación entre los objetivos perseguidos y los resultados obtenidos.

- ✓ la eficiencia, es decir, la relación entre los instrumentos y los medios puestos en acción y los resultados obtenidos.
- ✓ el impacto de los resultados del Plan Estratégico y de los programas sobre (la cobertura de) las necesidades detectadas y sobre (la solución de) los problemas diagnosticados.

Una evaluación integral ha de ser capaz de formular juicios fundamentados sobre el Plan Estratégico y sus distintas áreas y programas y, a partir de ellos, hacer recomendaciones concretas que permitan reorientar el Plan o algunas de sus prioridades, objetivos y programas. De esta manera la evaluación se convertirá en un instrumento de mejora de la gestión de la política pública de integración de los inmigrantes.

La evaluación debe ser participativa, porque serán incorporados al proceso los diferentes actores que han intervenido en la formulación y en la ejecución del Plan Estratégico y sus programas, así como los beneficiarios de los programas y los colectivos a los que van dirigidos. El carácter participativo de la evaluación no es sólo un requerimiento político democrático. Es también un elemento de eficacia de la misma evaluación. La presencia de actores pegados al terreno en el proceso evaluador permite incorporar a la evaluación aspectos de la realidad que, con frecuencia, escapan a los indicadores cuantitativos o cualitativos previamente diseñados.

Naturalmente, los órganos con competencias en este campo, es decir, el Consejo Superior de Política de Inmigración, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, han de tener un papel relevante en todo el proceso evaluador del Plan Estratégico.

Este carácter participativo de la evaluación del Plan Estratégico permitirá que el proceso y los resultados de la evaluación sean instrumentos para fomentar el debate social y político sobre la integración de los inmigrantes y las políticas públicas en este campo.

La evaluación debe ser formativa para todos los actores involucrados en la formulación y en la ejecución del Plan Estratégico. Una de las finalidades de la evaluación ha de ser que los poderes públicos, las distintas administraciones, los agentes sociales, ONGs y asociaciones de inmigrantes implicadas en el proceso adquieran un aprendizaje y una valoración sobre el trabajo que llevan a cabo en esta área, sobre su racionalidad y su coherencia, sobre su eficacia y eficiencia y sobre el impacto del mismo.

Esta evaluación formativa será un factor de generación y difusión de conocimiento y sobre innovación en la integración de los inmigrantes y las políticas públicas en este campo.

### *Indicadores de evaluación*

Aunque un proceso de evaluación no puede basarse sólo en indicadores cuantificables, la columna vertebral de la evaluación y del seguimiento de la acción pública ha de formarse en torno a un Sistema de indicadores que habrá de ser equilibrado y que habrá de concertar entre los actores que intervienen en el Plan Estratégico, es decir, entre las distintas Administraciones Públicas, las ONGs y las organizaciones de inmigrantes.

En el *Informe sobre los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social* (Octubre 2001), el Comité de Protección Social de la Unión Europea apuntaba algunas características metodológicas que han de tener los indicadores que se construyen en el

área de competencia del Comité y que, a grandes rasgos, son válidos para orientar el diseño que deben tener los indicadores y el sistema de indicadores que se elaborarán para la evaluación y el seguimiento del Plan Estratégico, aunque ponen el acento más en los resultados obtenidos que en los medios para conseguir dichos resultados. Los rasgos que señala el Comité son, básicamente, los siguientes:

- ✓ un indicador debe captar la esencia del problema y tener una interpretación normativa clara y aceptada;
- ✓ un indicador debe ser fiable y estar validado estadísticamente;
- ✓ un indicador debe adaptarse a las acciones políticas pero no estar sujeto a manipulaciones;
- ✓ un indicador debe ser suficientemente comparable entre los distintos territorios;
- ✓ un indicador debe estar actualizado y prestarse a revisión;
- ✓ la medición de un indicador no debe ser excesivamente gravosa;
- ✓ el conjunto de indicadores debe cubrir las diferentes dimensiones de manera equilibrada;
- ✓ los indicadores deben ser coherentes entre sí y el peso de cada uno de ellos debe ser proporcionado;
- ✓ el conjunto de indicadores debe ser lo más transparente y accesible posible para los ciudadanos.

Para la evaluación del Plan Estratégico, habrá que construir un sistema con gran número de indicadores, dado la pluridimensionalidad de la integración de los inmigrantes, la diversidad de áreas del Plan Estratégico y la complejidad del fenómeno de la integración social.

El mismo Comité señala que se podrían diferenciar indicadores primarios y secundarios. Se podría decir que los indicadores primarios estarían compuestos de un número restringido de indicadores principales que cubrirían aquellos ámbitos considerados más importantes de cara a la integración de los inmigrantes. Los indicadores secundarios vendrían en apoyo de estos indicadores primarios y describirían otras dimensiones del problema en cada una de las áreas. Estos dos niveles estarían compuestos de indicadores definidos y adoptados de modo consensuado por los actores del Plan Estratégico y utilizados en los informes de seguimiento y evaluación del mismo.

#### **9.4. La evaluación del Plan Estratégico**

El conjunto del Plan Estratégico, sus distintas áreas y los diferentes programas serán sometidos a un proceso doble de seguimiento y de evaluación.

- ✓ El *seguimiento* implica elaborar un sistema de información periódica a corto plazo que permita conocer a los actores que intervienen en el Plan Estratégico y a otras instituciones o personas interesadas la evolución cuantitativa de los principales agregados del Plan Estratégico, por áreas de intervención y por programas, y las experiencias de interés o buenas prácticas que se vayan emprendiendo como consecuencia del Plan Estratégico.
- ✓ La *evaluación* implica la formulación de elementos valorativos sobre la eficacia, la eficiencia y el impacto del Plan Estratégico, en su conjunto y para las distintas áreas y programas, apoyándose tanto en indicadores cuantitativos como

cualitativos a partir de instrumentos metodológicos previamente consensuados. De la evaluación han de deducirse elementos para la revisión de los objetivos e instrumentos del Plan Estratégico.

#### *Seguimiento del Plan Estratégico*

Para el seguimiento del Plan Estratégico, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará documentos técnicos que serán de tres tipos distintos:

- ✓ *Informes periódicos de seguimiento*, que recogerán regularmente datos de los principales agregados del Plan Estratégico e indicadores básicos del contexto del proceso de integración.
- ✓ El *Cuaderno de Buenas prácticas*, que recogerá informaciones sobre experiencias de interés puestas en marcha bajo el paraguas del Plan Estratégico sobre actividades programadas ligadas al Plan Estratégico.
- ✓ Los *Informes monográficos*, sobre distintos aspectos relevantes del Plan Estratégico.

Estos documentos se difundirán en papel, por correo electrónico e internet.

#### *Plan de evaluación del Plan Estratégico*

Para llevar a cabo la evaluación del Plan Estratégico se producirán, en primer lugar, tres documentos metodológicos. Estos documentos pretenden cumplir una doble función: por una parte, elaborar las bases de la evolución del Plan Estratégico y, por otra, servir de estímulo para desarrollar la evaluación de otros planes o programas orientados a la integración de las personas inmigradas. Se difundirán en papel e internet.

Estos documentos son los siguientes:

##### *1. "Metodología de evaluación de las políticas de integración de los inmigrantes"*

La elaboración de la "Metodología ..." partirá de un Informe técnico preparado por expertos en el primer trimestre de funcionamiento del Plan Estratégico y será sometido a la consideración de los organismos de participación del Plan Estratégico antes de su aprobación definitiva.

La "Metodología..." analizará los criterios de elección de las propiedades estratégicas para la evaluación de las políticas de integración de los inmigrantes y los procedimientos para llevar a cabo el proceso evaluador de las mismas bajo diferentes supuestos institucionales.

La "Metodología..." ha de establecer criterios para evaluar la calidad de los servicios que prestan las políticas de integración de los inmigrantes.

##### *2. "Sistema de indicadores de evaluación del Plan Estratégico"*

El "Sistema ..." fijará un conjunto ordenado y equilibrado de indicadores cuantitativos y cualitativos, debidamente definidos, que permitan valorar los objetivos generales del Plan Estratégico, los objetivos específicos de las distintas áreas y los programas de actuación del Plan Estratégico en sus diferentes dimensiones.

##### *3. "Guía metodológica de evaluación interna de los programas de integración de los inmigrantes"*

La "Guía ..." pretende ser una herramienta de autoevaluación para agentes que participan en proyectos derivados o relacionados con el Plan Estratégico y que les permita valorar críticamente la coherencia, la pertinencia, la eficacia, la eficiencia, el impacto y la posible existencia de alternativas de las acciones que llevan a cabo. La "Guía ..." puede tener una serie de preguntas que provoquen la reflexión de los actores de los programas, tanto individualmente como en equipo. Puede introducir criterios para la elaboración de informes valorativos sobre las actuaciones desarrolladas y sobre la realidad sobre la que se trabaja.

El proceso de evaluador del Plan Estratégico se llevará a cabo en dos ciclos distintos: anual y para el conjunto del Plan. La Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará un Informe anual y al final del período de ejecución del Plan Estratégico se encargará una evaluación externa y la Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará un Informe final de evaluación.

### 1. Informe anual de evaluación del Plan Estratégico

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará el *Informe anual de evaluación* y lo someterá a la consideración del CSPI, FISI y CLTI.

El Informe lo elabora la Dirección General de Integración de los Inmigrantes en el segundo trimestre del año siguiente al analizado, a partir de las valoraciones que le hayan hecho llegar a lo largo del primer trimestre las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y las ONGs con las que se hayan establecido convenios de colaboración. En él se utilizará el sistema indicadores aprobado, y se analizarán las informaciones sobre satisfacción de usuarios así como las sugerencias recibidas.

A partir del Informe anual de evaluación el CSPI, FISI y CLTI podrán emitir recomendaciones para la reorientación del Plan Estratégico.

### 2. Evaluación externa del Plan Estratégico 2006-2009

En la última etapa de aplicación del Plan Estratégico, se encargará una evaluación externa global del Plan Estratégico. Las bases de dicha evaluación serán sometidas al CSPI, FISI y CLTI y, asimismo, se les dará a conocer el resultado de esta evaluación.

### 3. Evaluación final del Plan Estratégico 2006-2009

La Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará la *Evaluación final del Plan Estratégico 2006-2009*.

Para ello la Dirección General de Integración de los Inmigrantes tomará en consideración, además de los informes anuales, de las valoraciones que hayan remitido las Comunidades Autónomas, las Entidades locales y las ONGs con las que se hayan establecido convenios de colaboración y de la *Evaluación externa del Plan Estratégico 2006-2009*, el sistema indicadores del Plan Estratégico y las informaciones sobre satisfacción de usuarios así como las sugerencias recibidas. Con todo ello la Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará un Informe provisional que someterá a la consideración del CSPI, del FISI y de la CLTI.

Tras los informes emitidos por estos órganos sobre la Evaluación provisional, la Dirección General de Integración de los Inmigrantes elaborará la *Evaluación final del Plan Estratégico 2006-2009* definitiva, incorporando las observaciones recibidas.

La *Evaluación final del Plan Estratégico 2006-2009* será elevada al Gobierno por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Gobierno la remitirá al Parlamento y a la Comisión Europea.

ANEXO I

**PRINCIPIOS COMUNES BÁSICOS SOBRE INTEGRACIÓN,**

**Aprobados por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Bruselas, el 19 de noviembre de 2004**

Considerando lo siguiente:

1. La inmigración es una característica permanente de la sociedad europea. Si el flujo de inmigrantes --término que a lo largo del presente texto designa a los inmigrantes residentes legalmente en el territorio de los Estados miembros-- se encauza de manera ordenada y se gestiona adecuadamente, los Estados miembros obtendrán numerosos beneficios, como un fortalecimiento de las economías, una mayor cohesión social, un incremento del sentimiento de seguridad, y diversidad cultural. Considerados conjuntamente y a lo largo de todos los Estados miembros, dichos beneficios harán progresar el proceso europeo y reforzarán la posición de la Unión en el mundo. Por consiguiente, la gestión eficaz de las emigraciones por parte de cada Estado miembro redundará en interés de todos.
2. El éxito de la integración de los inmigrantes que residen legalmente y de sus descendientes constituye un aspecto esencial de la gestión de las migraciones. Al mismo tiempo, la política de inmigración puede contribuir al éxito de la política de integración. Resulta crucial que los Estados miembros mantengan y sigan desarrollando unas sociedades en las que los recién llegados se sientan bienvenidos, que se definan por un espíritu de entendimiento y ajuste mutuos, y en las que todos los residentes - nuevos y viejos - tengan unas expectativas claras.
3. La integración tiene lugar simultáneamente a escala de los individuos, de las familias, de la comunidad en general y del Estado, y se plasma en todas las facetas de la vida: de hecho, la integración puede abarcar fácilmente una generación o más. Por consiguiente, para tener éxito, la política de integración debe comprometer a las instituciones locales, regionales y nacionales con las que interactúan los inmigrantes, tanto en el ámbito privado como en el público. El desarrollo y la aplicación de la política de integración es, por consiguiente, responsabilidad primordial de los Estados miembros en concreto, más que de la Unión como conjunto.
4. La incapacidad de un Estado miembro concreto de desarrollar y aplicar con éxito una política de integración puede tener, de distintas maneras, repercusiones adversas para otros Estados miembros y para la Unión Europea. Puede incidir, por ejemplo, en la economía y la participación en el mercado de trabajo, socavar el respeto de los derechos humanos y el compromiso de los europeos de cumplir sus obligaciones internacionales para con los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional, y generar alienación y tensiones en la sociedad.
5. Cada uno de los Estados miembros debería determinar las medidas de integración concretas que una sociedad opta por aplicar. No obstante, redundará claramente en interés común de todos los Estados miembros de la Unión que cada Estado miembro concreto persiga unas estrategias de integración eficaces.

6. Tales medidas diferirán considerablemente de un Estado miembro a otro. Deberán ajustarse a las necesidades concretas de la sociedad receptora, reflejando la historia y el marco jurídico de cada Estado miembro. Asimismo, podrán plantearse como objetivo distintos grupos de población, cuya composición varía entre los distintos Estados - por ejemplo, desde los trabajadores temporales a los residentes permanentes y los hijos de inmigrantes; desde las personas que estén aguardando la admisión hasta aquéllas que ya residan legalmente; desde los inmigrantes que hayan adquirido la ciudadanía a los nacionales de terceros países establecidos desde hace mucho tiempo; y desde refugiados que gocen de un alto nivel de cualificación a personas que tengan que adquirir aún las capacitaciones más elementales.
7. Desarrollar un conjunto de principios básicos comunes de la UE en materia de integración resulta esencial, habida cuenta no sólo de la diversidad de experiencias y de circunstancias, sino también del interés común que tienen los Estados miembros en alcanzar acuerdos en torno a objetivos compartidos en materia de integración.
8. Los principios básicos comunes tienen los objetivos siguientes:
  - a) contribuir a que los Estados miembros formulen políticas de integración, ofreciéndoles una guía sencilla no vinculante, sencilla pero reflexiva, de principios básicos respecto de los cuales puedan juzgar y evaluar sus propios esfuerzos. Los Estados miembros podrán utilizar también estos principios básicos para fijar prioridades y seguir desarrollando sus propios objetivos mensurables. Corresponde a cada Estado miembro determinar si estos principios le son útiles para formular políticas destinadas a otros grupos objetivo de la integración. Los principios serán pertinentes tanto para los Estados miembros que tienen una experiencia considerable en materia de inmigración intensa como para aquellos otros que se han convertido más recientemente en puntos de destino para cantidades importantes de inmigrantes;
  - b) servir de base para que los Estados miembros exploren el modo en que pueden actuar las autoridades a escala de la UE, nacional, regional y local, en la elaboración y aplicación de políticas de integración. Además, dichos principios básicos comunes también podrán contribuir a determinar el modo en que dichas políticas pueden comprometer más adecuadamente a otros agentes implicados en la integración (por ejemplo, interlocutores sociales, ONG, organizaciones de mujeres y de migrantes, empresas, y otras instituciones privadas);
  - c) servir de complemento y actuar en plena sinergia con los marcos legislativos existentes, incluidos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, los instrumentos comunitarios que incluyen disposiciones en materia de integración, los objetivos de la UE en materia de igualdad entre los sexos y no discriminación, y otras políticas de la UE;
  - d) contribuir a estructurar el diálogo regular entre los gobiernos y todas las demás instituciones y participantes pertinentes a escala de la UE;
  - e) servir de base y contribuir a que la UE explore el modo en que pueden seguir desarrollándose los instrumentos de la UE existentes relacionados con la integración; y

- f) contribuir a que el Consejo reflexione sobre los mecanismos y políticas necesarios a escala de la UE para apoyar los esfuerzos en materia de políticas de integración desarrollados a escala nacional y local, en particular compartiendo las enseñanzas y conocimientos obtenidos a lo largo de toda la UE, y permitirán asimismo que el Consejo alcance, llegado el momento, acuerdos al respecto.

Recordando las anteriores consideraciones y los objetivos de los principios básicos comunes, EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS establecen los siguientes principios básicos comunes para una política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea:

1. La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros.
2. La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea.
3. El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones.
4. Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito.
5. Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad.
6. El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración.
7. Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros.
8. La práctica de diversas culturas y religiones está garantizada por la Carta de los Derechos Fundamentales y debe quedar salvaguardada, a menos que dichas prácticas entren en conflicto con otros derechos europeos inviolables o con la legislación nacional.
9. La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración.
10. Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas.

11. Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información.