

# MARCO MODELO PARA UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN INTERCULTURAL A ESCALA NACIONAL

Estrategias de integración intercultural:  
gestionar la diversidad como una oportunidad



COMITÉ DIRECTOR SOBRE LA LUCHA  
CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA  
DIVERSIDAD Y LA INCLUSIÓN (CDADI)

# **MARCO MODELO PARA UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN INTERCULTURAL A ESCALA NACIONAL**

Estrategias de integración intercultural:  
gestionar la diversidad como una oportunidad

COMITÉ DIRECTOR SOBRE LA LUCHA  
CONTRA LA DISCRIMINACIÓN, LA  
DIVERSIDAD Y LA INCLUSIÓN (CDADI)

Edición francesa:  
*Modèle de cadre pour une stratégie d'intégration  
interculturelle au niveau national*

*Las opiniones expresadas en este documento  
son responsabilidad de los autores y no reflejan  
necesariamente la política oficial del Consejo de Europa ni  
del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones  
del Gobierno de España.*

Se autoriza la reproducción de extractos (hasta 500 palabras), salvo con fines comerciales, siempre que se preserve la integridad del texto, el extracto no se utilice fuera de contexto, no proporcione información incompleta o no induzca a error al lector sobre la naturaleza, alcance o contenido del texto. El texto original deberá citarse siempre como sigue: "© Consejo de Europa, año de publicación". Todas las demás solicitudes relativas a la reproducción/traducción total o parcial del documento deberán dirigirse a la Dirección de Comunicación del Consejo de Europa (F-67075 Strasbourg Cedex o publishing@coe.int).

Cualquier otra correspondencia relativa a este documento debe dirigirse a la Unidad de Ciudades Interculturales de la Dirección Antidiscriminación del Consejo de Europa.

Departamento de lucha contra la discriminación  
Consejo de Europa  
F-67075 Estrasburgo Cedex  
Francia  
Correo electrónico: intercultural.cities@coe.int

Portada y maquetación original:  
Departamento de Producción de Documentos y  
Publicaciones (DPDP), Consejo de Europa

Foto de portada: Shutterstock  
Fotos: ©Shutterstock and Ville de Montréal

© Consejo de Europa, octubre de 2021  
Impreso en el Consejo de Europa



Esta traducción al español ha sido financiada por el Gobierno de España

Catálogo de publicaciones de la  
Administración General del Estado:  
<https://cpage.mpr.gob.es>

© Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones  
Madrid, 2023

Edita y distribuye:  
Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia  
Calle María de Guzmán, 52.  
28003 Madrid

Correo electrónico:  
[oberaxe@inclusion.gob.es](mailto:oberaxe@inclusion.gob.es)

Web:  
<https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/index.htm>

NIPO: 121-23-012-3

Maquetación de la edición en español:  
DISEÑO GRÁFICO GALLEGO Y ASOCIADOS, S. L.

# Índice

---

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>5</b>
Premisa	5
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
Beneficios de unas políticas de migración e integración bien gestionadas	9
Definiciones clave para una comprensión común de la terminología utilizada en este documento	10
<b>SECCIÓN I - JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DE UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN INTERCULTURAL</b>	<b>15</b>
¿Qué es la integración intercultural?	15
¿Por qué la integración intercultural?	16
<b>SECCIÓN II - PRINCIPIOS DE UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN INTERCULTURAL</b>	<b>19</b>
Garantizar la igualdad	19
Valorar la diversidad	20
Fomentar una interacción significativa	22
Ciudadanía y participación activas	23
<b>SECCIÓN III - MATRIZ DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN INTERCULTURAL</b>	<b>27</b>
<b>SECCIÓN IV - ESTRUCTURA DE UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN INTERCULTURAL</b>	<b>42</b>
Un análisis del problema a resolver basado en datos empíricos	44
Un objetivo general relacionado con los retos de la integración intercultural	45
Una serie de objetivos para ayudar a alcanzar esa meta	47
Programas y proyectos que se desarrollarán y ejecutarán con los usuarios	48
Las estructuras/mecanismos necesarios para proporcionar un marco coherente	50
Responsables designados, incluida la coproducción por parte de los usuarios	52
La escala y la fuente de los recursos necesarios para la aplicación	54
Medios de comunicación de la política y destinatarios de la misma	55
Disposiciones para el seguimiento y evaluación de su eficacia	56
Mecanismos de examen y revisión de la política	57

## Resumen ejecutivo

---

Las políticas de integración de inmigrantes y refugiados son competencia de diversos ámbitos políticos y niveles de gobierno, y su elaboración requiere una consulta y coordinación sistemáticas entre todas las partes interesadas. Su éxito depende de su integración en políticas de gestión de la diversidad que valoren la diversidad como un recurso, promuevan la diversidad en las instituciones y en los espacios residenciales y públicos, y reduzcan la segregación en la vida social, cultural, económica y política. En última instancia, el éxito de las políticas de integración depende de su capacidad para lograr una inclusión efectiva promoviendo la participación y el compromiso activo de las instituciones estatales, las autoridades regionales y locales y la sociedad civil.

El modelo de integración intercultural promovido por el Consejo de Europa integra todos estos elementos<sup>1</sup> y, aunque este documento aborda específicamente la integración de las personas migrantes, cabe señalar que el planteamiento de integración intercultural aquí descrito es igualmente relevante para la integración de otras personas con orígenes diferentes, y para facilitar la adaptación de toda la sociedad a una estructura cada vez más diversa.

Este marco político modelo se ha desarrollado a través del diálogo multinivel y pretende servir de base para estrategias nacionales de integración intercultural que sean holísticas, se basen en las normas de derechos humanos, se apoyen en una comprensión realista de la movilidad transfronteriza y sus repercusiones, y sean conscientes del coste humano, social y económico de la no integración. Asimismo, se basa en los resultados positivos de las autoridades locales y

Estados miembro que han aplicado el enfoque de integración intercultural como medio para lograr una inclusión real a nivel local.

Este marco político modelo es, por tanto, una herramienta para los profesionales y los responsables políticos que trabajan en el ámbito de la diversidad y la inclusión. Se inspira en las mejores prácticas recogidas a través del diálogo multinivel en el que participan los Estados miembro del Consejo de Europa y las ciudades que han adoptado el enfoque de la integración intercultural y contribuyen a una mayor igualdad y cohesión, en consonancia con las normas pertinentes del Consejo de Europa. Se concibe como una herramienta flexible que los profesionales deben poder adaptar a las especificidades de sus entornos jurídicos y administrativos.

### Premisa

Este marco político modelo es una herramienta para los profesionales y los responsables políticos que trabajan en el ámbito de la diversidad y la inclusión. Se ha desarrollado a través del diálogo multinivel y se basa en los resultados positivos de las autoridades locales<sup>2</sup> y los Estados miembros<sup>3</sup> que han aplicado el enfoque de integración intercultural como medio para lograr una verdadera inclusión a nivel local. Se concibe como una herramienta flexible que los profesionales deben poder adaptar a las especificidades de sus entornos jurídicos y administrativos.

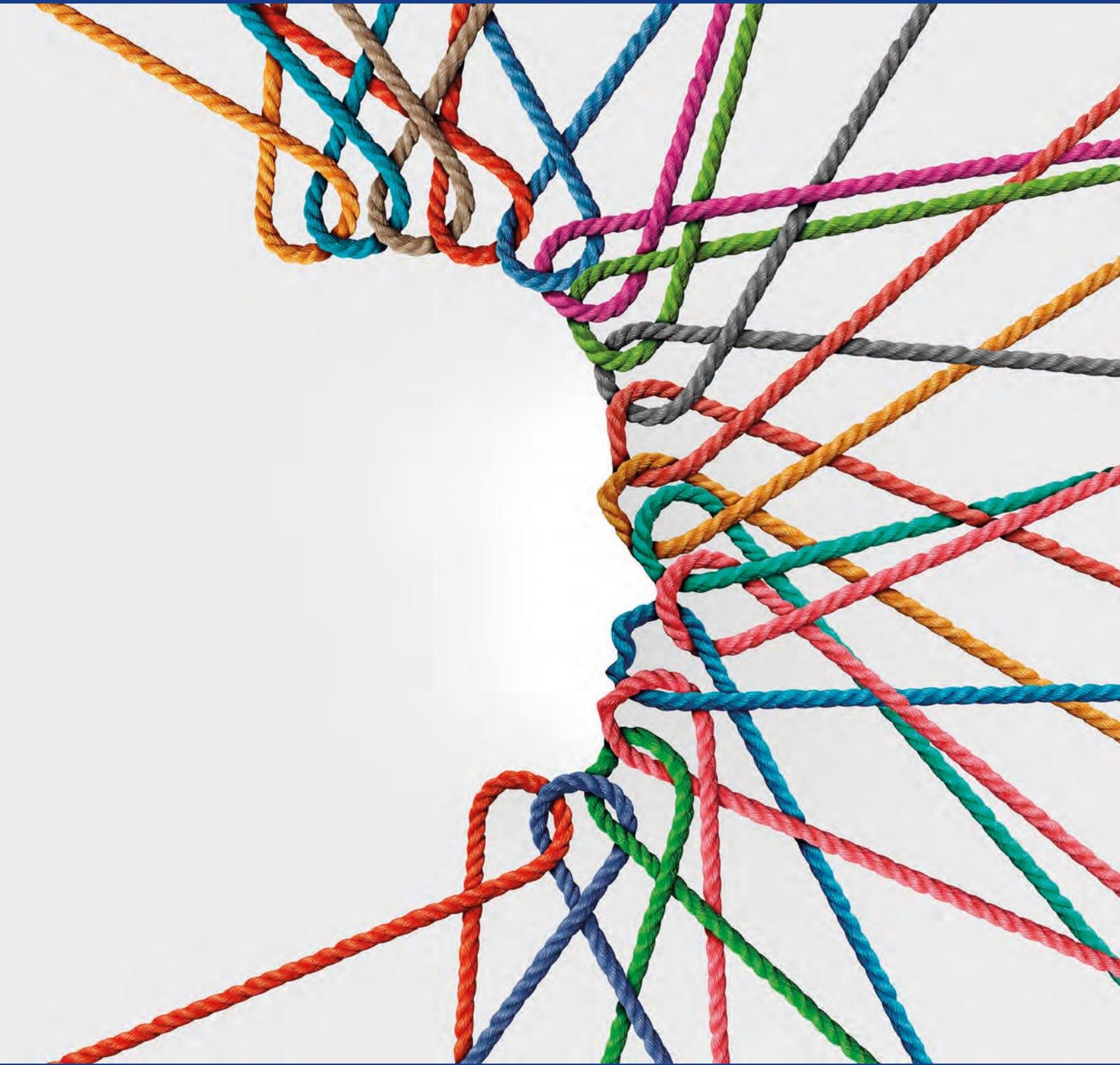
Este marco político modelo no pretende abordar ni afectar al estatus legal de las personas migrantes que residen en el territorio de un Estado miembro, ni a las condiciones de entrada legal en el territorio, ni a ninguna otra disposición legal nacional relativa a la gestión de la migración y el control de fronteras.

---

1. Véase: [Recomendación CM/Rec\(2015\)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la integración intercultural](#). En la adopción de esta recomendación por el Comité de Ministros, la Federación Rusa hizo una declaración en la que expresaba, *inter alia*, que la recomendación no es un documento consensuado y no refleja un enfoque común de todos los Estados miembros, y que la Federación Rusa se reserva el derecho a decidir el alcance de su aplicación.

2. Véase: [Informes del Índice de Ciudades Interculturales por ciudades](#).

3. Véase: informe de revisión sobre la aplicación de la citada recomendación [CM/Rec\(2015\)1 \(documento CDADI\(2021\)5\)](#).



# Introducción

**E**n un contexto de inestabilidad geopolítica duradera, la inquietud pública con respecto a la migración y la diversidad no ha dejado de crecer. Al mismo tiempo, la discriminación sigue afectando a un gran número de minorías étnicas, migrantes e hijos de migrantes, en la UE y fuera de ella.<sup>4</sup>

Como consecuencia, las políticas de integración a menudo no cumplen las normas europeas de derechos humanos, incluidas las relativas a la cohesión social, la igualdad y la lucha contra la discriminación,<sup>5</sup> y plantean retos en relación con el Estado de derecho. La integración efectiva se percibe a menudo como un factor motivador en ausencia de políticas consensuadas de asilo y fronteras y de enfoques armonizados de la integración en todo el continente.

Y, sin embargo, las conclusiones extraídas de la ausencia o deficiencia de las políticas de integración en el pasado demuestran que el precio a pagar en términos de cohesión erosionada y talento desperdiciado puede ser grave: «Si no logramos diseñar políticas y estrategias para promover la inclusión de las personas refugiadas y migrantes con derecho a permanecer en nuestras sociedades, nos crearemos problemas en el futuro que hoy son completamente evitables».<sup>6</sup>

Es «hora de que Europa logre la correcta integración de los migrantes<sup>7</sup>», asentándola sobre una sólida base de derechos humanos<sup>8</sup> y convirtiéndola en un elemento integral de la buena gobernanza.<sup>9</sup>

Las políticas de integración de personas migrantes y refugiadas son competencia de varios ámbitos políticos y niveles de gobierno, y su desarrollo es un proceso complejo y delicado que requiere la consulta y coordinación sistemáticas de todas las partes interesadas. Su éxito depende, en última instancia, de su capacidad para lograr una inclusión efectiva mediante el fomento de la participación y el compromiso activo de las instituciones estatales, las autoridades regionales y locales y la sociedad civil. El éxito de las políticas de integración también depende de su incorporación en políticas de gestión de la diversidad que valoren la diversidad como un recurso, la promuevan en las instituciones y en los espacios residenciales y públicos y reduzcan la segregación. Todos estos elementos constituyen el modelo de integración intercultural promovido por el Consejo de Europa, que ha sido probado con éxito en regiones y ciudades de toda Europa y fuera de ella, y que cada vez más forma parte las políticas estatales.

Las políticas de integración deben adoptar un enfoque equilibrado y global entre las responsabilidades de los migrantes y las de las sociedades.

Por un lado, las políticas de integración se centran en la responsabilidad de las personas migrantes de integrarse en su nuevo país de residencia. Ofrecen

4. Véase: *Together in the EU: promoting the participation of migrants and their descendants*, informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA), marzo de 2017. Véase también *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) - Main results*, FRA (2017), y los siguientes informes: *Being Black in the EU*, FRA (2018), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey Muslims – Selected findings*, FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Migrant women – Selected findings*, FRA (2019). Todos los datos de los países también se pueden encontrar en el [explorador de datos interactivo](#) de la FRA.
5. Entre ellos figuran el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, la Carta Social Europea y el Convenio sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Política Local.
6. Embajador Tomáš Boček, *First report on the activities of the Secretary General's Special Representative on Migration and Refugees*, Consejo de Europa, febrero de 2018, p. 21.

7. *Time for Europe to get migrant integration right*, documento temático publicado por el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Council of Europe Publishing, mayo de 2016.
8. *Human rights in culturally diverse societies*, directrices adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 2 de marzo de 2016.
9. Véanse los [12 Principios de Buena Gobernanza](#) del Consejo de Europa. Véase también la investigación *The spirit level*, de Richard Wilkinson y Kate Pickett, que demuestra a través de una serie de indicadores que «reducir la desigualdad es la mejor manera de mejorar la calidad del entorno social y, por tanto, la calidad de vida real de todos nosotros».

servicios a las personas migrantes para animarlos y ayudarles a aprender el idioma, adquirir nuevas competencias y comprender el entorno social y cultural de su nuevo país de residencia.

Por otra parte, para garantizar que las personas migrantes se conviertan en una parte integral y productiva de la comunidad, también hay que hacer hincapié en los activos que aportan los migrantes y en aprovechar sus talentos, capacidades y conocimientos (incluidos los idiomas) en beneficio propio y de la comunidad. Además, las políticas de integración deben crear espacios y ocasiones para la interacción intercultural significativa como forma de garantizar el sentido de pertenencia, la participación activa y la coexistencia intercultural pacífica. El acceso a los derechos debe ser el punto de partida, no el punto final de la integración – no solo porque es una cuestión de igualdad y no discriminación, sino también porque las investigaciones demuestran que el pleno acceso a sus derechos existentes poco después de su llegada acelera la integración.<sup>10</sup>

Las políticas de integración de nueva generación deben dejar de etiquetar y categorizar a la ciudadanía y centrarse más bien en las ventajas y la capacitación individuales, que pueden contribuir al bienestar de toda la sociedad.

Las estrategias de integración deben dar prioridad a la garantía absoluta de la dignidad humana, manteniendo al mismo tiempo la coordinación con las políticas públicas de seguridad interior y con las políticas de asuntos exteriores.

Este marco político modelo se ha desarrollado a través de un diálogo multinivel y se basa en una revisión de las estrategias de integración nacionales y locales existentes y en intercambios con responsables políticos de los Estados miembros del Consejo de Europa y de Ciudades Interculturales. También se basa en las normas internacionales pertinentes y en los buenos resultados de los enfoques de integración intercultural<sup>11</sup> como medio para lograr una verdadera inclusión a nivel local.

El objetivo de este marco político modelo es servir de base para unas estrategias nacionales de integración intercultural holísticas, basadas en las normas de derechos humanos y respaldadas por una visión realista de la movilidad transfronteriza y sus repercusiones, y conscientes del coste humano, social y económico de la no integración. Por tanto, debe considerarse una

herramienta para los profesionales y los responsables políticos que trabajan en el ámbito de la diversidad y la inclusión. Se inspira en las mejores prácticas recogidas a través del diálogo multinivel en el que participan los Estados miembro del Consejo de Europa y las ciudades que han adoptado el enfoque de la integración intercultural y contribuyen a una mayor igualdad y cohesión, en consonancia con las normas pertinentes del Consejo de Europa. Se concibe como una herramienta flexible que los profesionales deben poder adaptar a las especificidades de sus entornos jurídicos y administrativos.

Aunque este marco político modelo aborda específicamente la integración de los migrantes, cabe señalar que el enfoque de la integración intercultural es igualmente pertinente para la integración de otras personas de orígenes diferentes y para facilitar la adaptación de la sociedad a una estructura cada vez más diversa. Por lo tanto, aunque las personas migrantes y los refugiadas son los principales destinatarios de este documento, las autoridades encargadas de elaborar una estrategia nacional de integración intercultural también podrían tener en cuenta a la ciudadanía que llevan viviendo en el país dos o más generaciones y que siguen siendo percibidos como extranjeros por su origen nacional o étnico, el color de su piel o su religión.

Como se aclara en este documento, las expresiones abreviadas como «integración de personas migrantes/refugiadas» no deben malinterpretarse en el sentido de que la carga de la integración recae únicamente en los recién llegados y los miembros de comunidades minoritarias o que las estrategias de integración intercultural se dirigen exclusivamente a ellos. Por el contrario, una innovación clave en el enfoque intercultural de la gestión de la diversidad que ha promovido el Consejo de Europa ha sido reconocer que se trata de un reto para toda la sociedad, incluidos el Estado y la comunidad de acogida, y que, de hecho, toda la sociedad puede beneficiarse del enriquecimiento mutuo que conlleva.<sup>12</sup>

En la misma línea, este documento se refiere a la integración intercultural como un modelo político dirigido a la sociedad en su conjunto a través de un esfuerzo multinivel y multilateral de «integración de sociedades diversas»,<sup>13</sup> mientras que la inclusión se entiende como el resultado de las políticas de integración intercultural, es decir, el reconocimiento de la igual dignidad, identidad, contribución y acceso a recursos y oportunidades de todas las personas.

10. Varios estudios recientes del Laboratorio de Política de Inmigración (IPL) de la ETH de Zúrich y la Universidad de Stanford demuestran que la adquisición de la nacionalidad conlleva un aumento considerable de los ingresos entre los migrantes marginados, y que la nacionalización favorece su integración social y política a largo plazo (<https://pp.ethz.ch/research/citizenship.html>).

11. Véase: Recomendación CM/Rec(2015)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la integración intercultural.

12. *Libro Blanco sobre el diálogo intercultural: «Vivir juntos como iguales en dignidad»*, Consejo de Europa, 2008.

13. Véase: *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, Directrices del ACMN de Liubliana sobre la integración de sociedades diversas*, 2012.

Por lo tanto, este marco político modelo no se centra en los derechos y servicios a los que tienen o deberían tener derecho los recién llegados en función de su situación (los llamados servicios de integración).<sup>14</sup>

En cambio, señala cómo las instituciones públicas, las normativas y las políticas en todos los ámbitos pueden permitir la integración de los migrantes haciéndose más inclusivas. Al adaptarse a un contexto de diversidad cultural y social, pueden contribuir a crear cohesión comunitaria y confianza social, y maximizar los beneficios de la diversidad para la sociedad en su conjunto.

El documento expone, además, los requisitos derivados de las normas y valores que cumplen los Estados miembros del Consejo de Europa y que deben sustentar las estrategias de integración intercultural. También ofrece una serie de medidas políticas que pueden ayudar a cumplir estos requisitos. Además, esboza el marco que puede garantizar que una estrategia de integración sea específica, empírica y eficaz para lograr la inclusión.

Si bien el concepto y la práctica de la integración intercultural han sido impulsados por el Consejo de Europa, la gestión de la diversidad cultural en un mundo globalizado e individualizado es, por supuesto, de interés en todos los continentes (como se refleja en la difusión de la adhesión de Ciudades Interculturales a todos ellos). Es cierto que la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que se promulgó en 2015 e identificó 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, se centra en problemas socioeconómicos y ecológicos, y la cuestión de la migración solo aparece en el Objetivo 10 «Reducir las desigualdades dentro de los países y entre ellos»: en el epígrafe de facilitar «una migración planificada y bien gestionada». Sin embargo, dos objetivos específicos del Objetivo 10 son de especial relevancia:

10.2: De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición;

10.3: Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.

Además, el preámbulo precisa: «Estamos decididos a fomentar sociedades pacíficas, justas e inclusivas, libres de miedo y violencia». Y reconoce que sin ello el desarrollo sostenible es imposible.

14. Véase: Carrera S. y Vankova Z. (2019), *Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies: a comparative assessment in selected Council of Europe member states*, documento temático publicado por el Representante Especial del Secretario General sobre los migrantes y los refugiados.

En el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular adoptado en 2018 se incluyen compromisos más específicos de la ONU. Sus objetivos incluyen:

- ▶ facilitar el acceso de los migrantes a los servicios básicos;
- ▶ empoderar a los migrantes y a las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social;
- ▶ eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para moldear las percepciones de la migración;
- ▶ invertir en el desarrollo de capacidades y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, capacidades y competencias.

De este modo, el desarrollo de planes nacionales de integración intercultural ayudará a los Estados miembros del Consejo de Europa a cumplir sus compromisos con la ONU y respaldará los esfuerzos de aquellos países que ya están inmersos en la remodelación multinivel de su gobernanza en el ámbito de la migración. A la inversa, al igual que ocurre con la difusión mundial de la red de Ciudades Interculturales, estas iniciativas en el continente europeo pueden resultar de interés mundial como ejemplos de buenas prácticas.

### Beneficios de unas políticas de migración e integración bien gestionadas<sup>15</sup>

Existe un sólido y convincente corpus de conocimientos e investigaciones que pone de manifiesto las numerosas ventajas de unas políticas de migración e integración de bien gestionadas. Al mismo tiempo, debe prestarse atención a los posibles inconvenientes y desventajas de una migración mal gestionada y de unas políticas de integración ineficaces.<sup>16</sup>

Los migrantes tienen el potencial de aumentar la población activa y cubrir nichos tanto en sectores empresariales de rápido crecimiento como en declive; contribuyen más en impuestos y cotizaciones sociales de lo que reciben y aumentan la población en edad de trabajar. En general, tienen efectos positivos en el comercio internacional, el progreso tecnológico y en inversiones en sus países de origen. En las zonas de renta alta, como Europa, los migrantes impulsan el crecimiento del PIB

15. El objetivo de esta sección es ofrecer una rápida visión general de los numerosos estudios que demuestran el impacto positivo de la diversidad en condiciones de políticas de migración e integración bien gestionadas. No debe considerarse exhaustiva. Los beneficios de la migración y la diversidad no son automáticos y pueden depender de varios factores.

16. Véase: *The effects of immigration in developed countries: insights from recent economic research*, CEPII Policy Brief, abril de 2018.

a largo plazo, siempre que se integren rápidamente en el mercado laboral. Menos evidente, también se ha demostrado que pueden tener un impacto positivo en los salarios cuando sus cualificaciones complementan las de los trabajadores existentes.<sup>17</sup>

Las investigaciones también demuestran que, aunque las políticas de integración exitosas son caras a corto plazo, sus beneficios sociales, económicos y fiscales pueden superar con creces los costes de integración a corto plazo.<sup>18</sup>

Una investigación muy completa sobre «el papel de los migrantes en la mejora del desarrollo económico de los países de acogida»<sup>19</sup> evaluó y modelizó el impacto de la migración en los Estados miembros de la UE en los periodos 2000-15 y 2000-19. Las principales conclusiones sugieren que unas buenas políticas migratorias que fomenten la educación, el acceso al mercado laboral y, en última instancia, la inclusión de las personas migrantes pueden desempeñar «un papel decisivo en la mejora del bienestar económico de los países de acogida». Esto también lo confirma la investigación publicada en el World Economic Outlook en abril de 2020 sobre los efectos macroeconómicos de la migración mundial.<sup>20</sup> Las principales conclusiones son que las políticas de integración pueden aumentar los efectos macroeconómicos positivos de la migración y que es necesaria la cooperación internacional para abordar la migración de refugiados.

Otro estudio macroeconómico que abarca los últimos 30 años en Europa confirma que la migración ha tenido un efecto positivo en la economía.<sup>21</sup>

El potencial positivo de la diversidad también se ha investigado en numerosos estudios. Se ha demostrado que la diversidad puede impulsar los servicios financieros<sup>22</sup>, hacer que los trabajadores sean más productivos<sup>23</sup>,

que la gente sea más feliz<sup>24</sup> y que los barrios sean más seguros.<sup>25</sup> Por último, el multilingüismo también está ampliamente reconocido como un recurso en términos económicos y en relación con el fomento de la cohesión y el enriquecimiento de la vida cultural.<sup>26</sup>

## Definiciones clave para una comprensión común de la terminología utilizada en este documento<sup>27</sup>

Debido a la relativa novedad del enfoque intercultural y a que algunas de las cuestiones asociadas se han polarizado políticamente, es útil aclarar el lenguaje utilizado. Las siguientes definiciones no están grabadas en piedra, sino que se ofrecen para facilitar la comprensión.

**Migrante:** A nivel internacional, no existe una definición universalmente aceptada de «migrante». La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de las Naciones Unidas ha elaborado una definición para sus propios fines que no pretende implicar ni crear ninguna nueva categoría jurídica. Según esa definición, migrante es un «término genérico no definido en el derecho internacional que, por uso común, designa a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. Este término comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes; las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como los migrantes objeto de tráfico; así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales»<sup>28</sup>. En el pasado, la migración solía ser un movimiento único en el que el migrante perdía el contacto con su país de origen e intentaba crear un hogar en su país de adopción. En un mundo más globalizado e individualizado, la migración suele entenderse mejor como movilidad: puede implicar más de un traslado y no tiene por qué implicar, dada la tecnología actual, separarse de la familia.<sup>29</sup>

17. Véase: *Migration Policy Debates*, OCDE, mayo de 2014, y *The effects economic integration of migrants have on the economy of host countries*, de Evert-Jan Quak, Institute of Development Studies (IDS), 5 de abril de 2019.

18. Véase, por ejemplo, *Long-term social, economic and fiscal effects of immigration into the EU: the role of the integration policy*, JRC Technical Reports, d'Artis Kancs y Patrizio Lecca, 2017. Otros estudios de investigación muestran que la migración tuvo efectos positivos para 22 de las economías más ricas de la OCDE.

19. Véase: Noja G. G., Cristea S. M., Yüksel A., Pânzaru C. y Dracea R. M. (2018), *Migrants' role in enhancing the economic development of host countries: empirical evidence from Europe*.

20. Véase: World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown (imf.org) *Perspectivas de la economía mundial: el gran confinamiento*, Capítulo 4: Los efectos macroeconómicos de la migración mundial, abril de 2020.

21. d'Albis H., Boubtane E. y Coulibaly D. (2018), *Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a 'burden' for Western European countries*, Science Advances Vol. 4, n.º 6.

22. Véase: *El otro dividendo de la diversidad*, Harvard Business Review, por Paul Gompers y Silpa Kovvali, 2018.

23. Véase: *Spillovers from immigrant diversity in cities*, por Abigail Cooke y Thomas Kemeny, 2015.

24. Véase: *Do individuals smile more in diverse social Company?* por Vivek K. Singh y Saket Hedge (Universidad de Rutgers) y Akanksha Atreay (Universidad de Massachusetts).

25. Véase: *There's a myth that White people are safer among other whites*, revista Yes!, por Mike Males, 2017.

26. Véase: *Native English speakers being outperformed at GCSE level by those who speak it as second language*, London Evening Standard, 2018.

27. Véase también *ICC Key terminology*

28. Véase: Organización Internacional para las Migraciones, Glosario sobre migración, Serie IML n.º 34, 2019, disponible aquí.

29. Krings T., Moriarty E., Wickham J., Bobek A. y Salamońska J. (2013), *New mobilities in Europe: Polish migration to Ireland post-2004*, Manchester University Press, Manchester.

**Refugiado:** La definición de refugiado figura en el artículo 1.A de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y los instrumentos regionales relativos a los refugiados (incluida la Organización de la Unidad Africana o la Declaración de Cartagena de 1984), así como el estatuto de ACNUR.<sup>30</sup> Un refugiado es alguien que, «debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él».

En virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, los Estados tienen la obligación de aceptar una solicitud fundada de condición de refugiado de cualquier persona que solicite asilo en el momento de la entrada o después de esta.<sup>31</sup> En particular, están obligados a cumplir el principio de *no devolución*, recibiendo y evaluando dichas solicitudes en función de sus propias circunstancias, en lugar de rechazar a los solicitantes de asilo en sus fronteras.<sup>32</sup>

**Integración intercultural:** El resultado de un proceso bidireccional basado en la [Recomendación CM/Rec\(2015\)1 sobre integración intercultural](#) y en el modelo político de Ciudades Interculturales, consistente en la gestión eficaz, positiva y sostenible de la diversidad, sobre la base del reconocimiento recíproco y simétrico, en un marco general de derechos humanos.<sup>33</sup>

30. Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Véase: [www.unhcr.org/uk/1951-refugee-convention.html](http://www.unhcr.org/uk/1951-refugee-convention.html).

31. Cabe señalar que la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 establece la definición jurídica de los apátridas como individuos que no son considerados ciudadanos ni nacionales en virtud de la legislación de ningún país. La ciudadanía y la nacionalidad de una persona pueden determinarse en función de las leyes del país en el que haya nacido o en el que hayan nacido sus padres. Una persona también puede perder la ciudadanía y la nacionalidad de varias maneras, por ejemplo, cuando un país deja de existir o un país adopta leyes de nacionalidad que discriminan a ciertos grupos. Véase como referencia: [www.unhcr.org/statelessness.html](http://www.unhcr.org/statelessness.html)

32. Véase también el Plan de Acción de la UE sobre Integración e Inclusión 2021-2027: «El proceso de integración implica a la sociedad de acogida, que debe crear las oportunidades para la plena participación económica, social, cultural y política de los inmigrantes. También implica la adaptación de los inmigrantes, que tienen derechos y responsabilidades en relación con su nuevo país de residencia»; y la [Recomendación](#) del Comité de Ministros del Consejo de Europa [sobre las interacciones entre los migrantes y las sociedades de acogida](#) (CM/Rec(2011)1), en la que se afirma que la integración es «un proceso interactivo basado en la voluntad mutua de adaptación tanto de los migrantes como de la sociedad de acogida», y se pide a los Estados miembro que fomenten oportunidades para que se generen interacciones diversas y positivas.

En 2011, el Comité de Ministros del Consejo de Europa afirmó que se trataba de «un proceso interactivo basado en la voluntad mutua de adaptación tanto de los migrantes como de la sociedad de acogida», e instó a los Estados miembros a fomentar oportunidades de interacción diversa y positiva.<sup>34</sup> La esencia bidireccional y comunitaria de la integración se incluye en el concepto de integración intercultural. Además, según el Libro Blanco del Consejo de Europa sobre el diálogo intercultural (2008), «los inmigrantes, al igual que toda la población, deben observar las leyes y respetar los valores fundamentales de las sociedades europeas y su patrimonio cultural».

Es importante señalar que la integración intercultural es complementaria de otras medidas, incluidas las que pretenden apoyar la integración social, económica y cultural de los migrantes en su nuevo país de residencia. A la hora de desarrollar este tipo de medidas, algunos Estados tienen en cuenta otros aspectos, como las necesidades de desarrollo socioeconómico y demográfico, aumentando la calidad de vida de sus poblaciones, garantizando la seguridad, reduciendo al mínimo el desempleo de todos los miembros de la población, manteniendo la paz interétnica e interreligiosa y promoviendo y preservando las culturas, las lenguas y el patrimonio de las sociedades europeas.

**Inclusión:** La inclusión es el objetivo de las políticas de integración intercultural que valoran la diversidad y pretenden ofrecer igualdad de derechos y oportunidades creando condiciones para la participación plena y activa de todos los miembros de la sociedad sobre la base de un conjunto común de valores, un sentimiento compartido de pertenencia a la ciudad/comunidad y una identidad local pluralista.

**La diversidad:** Históricamente, en Europa, la diversidad se asociaba en gran medida a comunidades autóctonas o de larga tradición, como los miembros de minorías nacionales, los judíos o los romaníes y nómadas<sup>35</sup>. Están protegidos por las convenciones de las Naciones Unidas<sup>36</sup> y del Consejo de Europa<sup>37</sup> como «personas pertenecientes a» dichas comunida-

34. Véase: [Recomendación CM/Rec\(2011\)1 sobre las interacciones entre los migrantes y las sociedades de acogida](#).

35. El término «romaníes y nómadas» se utiliza en el Consejo de Europa para englobar la amplia diversidad de grupos que abarca la labor del Consejo de Europa en este ámbito: por un lado a) romaníes, sinti/manush, calé, kaale, romani-chales, boyash/rudari; b) egipcios de los Balcanes (egipcios y ashkalíes); c) grupos orientales (dom, lom y abdal); y, por otro lado, grupos como los nómadas, los yenish y las poblaciones designadas bajo el término administrativo «Gens du voyage», así como las personas que se identifican como gitanos. La presente es una nota explicativa a pie de página, no una definición de romaníes y/o nómadas.

36. Véase la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de 1992.

37. Véase el [Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales](#) de 1994.

des, para garantizar que dicha afiliación se produce por autodeterminación, así como para proteger a los individuos contra la discriminación, la asimilación y la opresión. Este rico patrimonio cultural se ha acompañado de la migración transfronteriza de posguerra, gracias, entre otras cosas, a la libertad de circulación en el mercado único de la UE y a la llegada de refugiados. Y, actualmente, la diversidad abarca cuestiones de género, orientación sexual e identidad de género, edad, discapacidad, etcétera. El resultado es una «superdiversidad» que desafía las categorizaciones simples y estereotipadas. Las identidades culturales están en el centro de este documento. Pero la ventaja del enfoque intercultural es que, al centrarse en los derechos individuales en lugar de asignarlos a un grupo, es transversal y sinérgico con las políticas centradas en otras cuestiones de diversidad.

**Igualdad:** El Consejo de Europa se creó en 1949 para promover las normas universales de la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. Todas ellas se basan en la idea de que el individuo es el titular de los derechos y de que todo individuo debe disfrutar de la igualdad de la dignidad humana. La integración intercultural como enfoque político combate todas las formas de discriminación e intolerancia, especialmente los delitos de odio, no solo mediante la reparación judicial y extrajudicial, la concienciación y la educación pública, sino también promoviendo el «beneficio de la diversidad», garantizando que se aprovechan plenamente los talentos de todos los miembros de la sociedad, incluidos los que de otro modo podrían encontrarse al margen.

**Interacción:** La interacción, basada en la igualdad, es una característica definitoria del enfoque intercultural de la integración. Algunos modelos presuponen que los recién llegados se asimilarán a un entorno predominante o se mantendrán al margen de la comunidad de acogida, lo que no favorece la inclusión ni la cohesión. Tal y como sugiere la teoría del contacto, la interacción consiste en crear las condiciones para encuentros cotidianos positivos y constructivos entre personas de diferentes orígenes y estilos de vida en un clima de respeto mutuo, comprensión y cooperación. Para que sean significativos, los planes de integración intercultural deben trasladarse a la calle, al lugar de trabajo, a la escuela, etc., donde las personas se encuentran a diario.

**Gobernanza multinivel:** Como se explica con más detalle a continuación, los planes de integración intercultural deben incluir no solo al Gobierno central, sino también a las autoridades regionales y locales y a las organizaciones de la sociedad civil. Deben tener también un elemento ascendente e implicar el establecimiento de procesos participativos que permitan la creación conjunta de políticas, la cooperación y la coordinación entre todas las autoridades públicas pertinentes, a todos los niveles de gobernanza y, en

el mejor de los casos, con todas las partes interesadas pertinentes, en ámbitos de competencia compartida o interés común. De hecho, la principal fuente de buenas prácticas hasta la fecha en materia de integración intercultural han sido los municipios que participan en el programa Ciudades Interculturales, debido a su proximidad a la vida cotidiana de la ciudadanía. Sin embargo, debe buscarse una gobernanza multinivel de la diversidad y la migración para garantizar la coherencia de las políticas, la puesta en común de conocimientos y recursos, el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo. Sin embargo, la forma en que se establece la gobernanza multinivel puede variar mucho de un país a otro.

**Participación:** El proceso vertical de gobernanza multinivel debe complementarse con un proceso horizontal de participación pública en el diseño, la ejecución y la evaluación de los planes de integración intercultural, en consonancia con la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la participación de la ciudadanía en la vida pública local.<sup>38</sup> Dicha participación, por parte de las personas y a través de las organizaciones no gubernamentales, es esencial para hacer frente a la complejidad de la «diversidad de la diversidad», para generar un sentimiento de participación, especialmente por parte de las personas y las organizaciones de las minorías, y para lograr la aceptación generalizada de los planes de integración intercultural por parte de la población.

**Interseccionalidad:** El concepto de interseccionalidad<sup>39</sup> reconoce que cada individuo tiene una identidad compleja que lo hace único.<sup>40</sup> Por lo tanto, es altamente improbable que se definan exclusivamente por un aspecto de su constitución. Una persona perteneciente a una minoría puede sufrir exclusión o estigmatización por su origen étnico, su sexo, su orientación sexual percibida o una combinación de estos factores. Y, lo que es más positivo, esta complejidad de la identidad permite identificarse con otros individuos —por ejemplo, por razones de género— más allá de las fronteras sociales. Esto es esencial si se quiere hacer realidad, en nombre de una humanidad común que la integración intercultural presenta como posible y deseable, la «solidaridad entre extraños». En este contexto, es especialmente importante que las autoridades públicas eviten homogeneizar a las comunidades minoritarias e ignorar su diversidad interna. El Instituto Europeo de la Igualdad de Género

38. Véase: <https://rm.coe.int/16807954c3>. La recomendación define «ciudadano» como «toda persona (incluidos, en su caso, los residentes extranjeros) perteneciente a una comunidad local».

39. El término «interseccionalidad» fue acuñado en 1989 por Kimberlé Crenshaw, profesora de Derecho estadounidense y una de las principales autoridades en el ámbito de los derechos civiles, la teoría jurídica feminista negra y la raza, el racismo y la ley. Su trabajo ha sido fundamental en el campo de la teoría crítica de la raza, otro de los términos acuñados por ella.

40. Véase: Maalouf A. (2000), *On identity*, Vintage, Nueva York.

define la interseccionalidad como una «herramienta analítica para estudiar, entender y responder a las maneras en que el género se cruza con otras características/identidades personales, y cómo estos cruces contribuyen a experiencias únicas de discriminación».<sup>41</sup> Esta definición se aplica igualmente a cualquier forma de discriminación.

Por último, en algunos países, los documentos políticos o la legislación pueden referirse a las comunidades étnicas o culturales como miembros de la población en general que comparten diversas características étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas, al tiempo que muestran solidaridad y respeto por los valores y tradiciones comunes de la población mayoritaria. No obstante, cabe destacar que la integración intercultural no considera a las propias comunidades como destinatarias de las políticas, sino a las sociedades como agentes de la integración, y pretende empoderar a los individuos con sus identidades polifacéticas y cambiantes para que participen activamente en todas las esferas de la sociedad.

**Multiculturalismo:** Es otro modelo teórico y político que reconoce el valor de la diversidad para la sociedad, así como la importancia de la cultura y las identidades en el proceso de integración, especialmente las de los grupos minoritarios. Crea las condiciones para la práctica cultural y la transmisión del patrimonio cultural por parte de las poblaciones mayoritarias y minoritarias, en un esfuerzo por promover la igualdad y la no discriminación. Sin embargo, al hacer demasiado hincapié en las diferencias y categorizar a los grupos por etnia, raza o religión, no evita la segregación de los diversos grupos culturales ni fomenta la confianza y la cohesión interculturales.

**Medidas de integración de las personas migrantes** (a veces también llamadas medidas de adaptación, de armonización o programas de introducción): medidas para apoyar la «adaptación de los migrantes, que tienen derechos y responsabilidades en relación con su nuevo país de residencia», permitiéndoles participar activamente en todos los ámbitos de la vida social y contribuyendo a su inclusión y a la cohesión de la comunidad.<sup>42</sup>

---

41. <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1263>.

---

42. Véase: Plan de Acción de la UE sobre Integración e Inclusión 2021-2027.



## Sección I

# Justificación y objetivos de una estrategia de integración intercultural

**E**ste documento propone un marco de principios y objetivos, así como una serie de medidas políticas, como base para unas políticas inclusivas holísticas, integradas y multinivel. Tales políticas serían un medio para alcanzar, *inter alia*, los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes (en particular el Objetivo 10: Reducir las desigualdades y el Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles), la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los objetivos de los Pactos Mundiales para la Migración y los Refugiados.

### ¿Qué es la integración intercultural?

La integración intercultural es un concepto político basado en las ideas y la práctica del interculturalismo, tal y como se describe en la [Recomendación CM/Rec\(2015\)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la integración intercultural](#). Esta norma internacional reconoce «que un cuerpo sólido de investigación en Europa y en todo el mundo ha demostrado el valor de la diversidad para el desarrollo humano y la cohesión social, el crecimiento económico, la productividad, la creatividad y la innovación y que estos beneficios de la diversidad solo pueden realizarse sobre la base de políticas adecuadas para la prevención de conflictos y el fomento de la igualdad de oportunidades y la cohesión social». Subraya que los enfoques novedosos de la gestión de la diversidad pueden «remediar las deficiencias de las políticas del pasado y permitir la realización de las ventajas de la diversidad», y que uno de esos enfoques —integración intercultural— se ha desarrollado a través de un proceso de revisión estructurada de políticas, aprendizaje entre iguales y evaluación en el contexto del programa Ciudades Interculturales del Consejo de Europa.

La Recomendación se basa en la experiencia de Ciudades Interculturales y en una amplia gama de instrumentos y normas del Consejo de Europa en los ámbitos de la diversidad cultural, la protección de las culturas minoritarias, la competencia intercultural de los servicios públicos, la integración de las expresiones de la diversidad cultural en la elaboración de políticas, la práctica institucional, incluido el multilingüismo, la educación intercultural, el papel de los medios de comunicación en el fomento de una cultura de reconocimiento y reciprocidad, y la interacción entre los migrantes y las sociedades de acogida. También se tiene en cuenta la consecución de los resultados en materia de igualdad en la situación y la experiencia de los distintos grupos de la sociedad, incluida la lucha contra el racismo y la xenofobia y la prevención de la incitación al odio. Además, la recomendación reconoce que «las ciudades están en primera línea de la integración y la diversidad, que son laboratorios para la innovación política y que hacen una importante contribución a la cohesión social mediante la adopción de un enfoque intercultural para la integración y la gestión de la diversidad». Por último, la recomendación invita a los Estados miembros del Consejo de Europa a incorporar la integración intercultural en su territorio.

Además, hay pruebas convincentes<sup>43</sup> que demuestran el valor de un enfoque intercultural de las políticas de diversidad para la cohesión de la comunidad y la buena gobernanza.

43. Migration Policy Group (2016), [How the Intercultural integration approach leads to a better quality of life in diverse cities](#).

## ¿Por qué la integración intercultural?

Diversos estudios han demostrado que las ciudades que adoptan políticas de integración intercultural obtienen mejores resultados en lo que respecta a la percepción de los residentes sobre cohesión, confianza en la administración, seguridad, calidad de los servicios, bienestar, buena gobernanza y crecimiento económico. La integración intercultural puede contribuir a que las políticas nacionales adopten una orientación más integradora.

Los principios subyacentes de la integración intercultural son la igualdad, el reconocimiento de la diversidad, el apoyo a la interacción positiva y la ciudadanía y la participación activas. Entendidos como objetivos políticos, estos principios ayudan a abordar todos los retos que plantea la diversidad y a maximizar el impacto de las políticas y las acciones de base en el ámbito de la igualdad. También ayudan a diseñar un enfoque global de la diversidad y la inclusión en general – no solo en relación con la integración de los migrantes, sino aplicándola a otros ámbitos políticos relacionados con la diversidad con los que el interculturalismo ya se entrecruza, como la aplicación de los derechos humanos, la lucha contra la discriminación, la igualdad de género y la igualdad con respecto a la orientación sexual.

A la hora de diseñar políticas de integración, las autoridades nacionales deben tener presente que el objetivo de dichas políticas es permitir la ciudadanía y la participación activas, en particular de las personas de origen migrante; garantizar el respeto de sus derechos fundamentales y la igualdad y dignidad de todos los miembros de la sociedad; y ayudar a construir sociedades inclusivas, cohesionadas y prósperas, gracias a los beneficios de la diversidad.

Los elementos operativos clave de la integración intercultural en el marco de los derechos humanos y la igualdad son: el fomento de una identidad común pluralista, a través de un discurso público que reconozca el valor de la diversidad y explicita la igualdad, la democracia y el Estado de derecho como valores fundacionales para todos; el reparto de poder entre personas de distintos orígenes, pero también entre las instituciones públicas y la sociedad civil; el fomento de la mezcla cultural y la interacción positiva en las instituciones y el espacio público; la participación activa y la creación conjunta de políticas públicas; y hacer que las instituciones sean culturalmente competentes, receptivas a la innovación a través de aportaciones diversas y resilientes e innovadoras con respecto a los conflictos culturales.

Estos elementos llevan la integración intercultural más allá del enfoque clásico de la lucha contra la discriminación: el planteamiento esbozado requiere la intervención activa de las autoridades públicas para desmarginalizar a las comunidades (o prevenir la marginación), tratando de garantizar una mezcla

cultural en todos los ámbitos y a todos los niveles en las instituciones públicas y de desarrollar una cultura de la diversidad y la apertura al cambio, no solo para garantizar la igualdad de oportunidades, sino como fuente de dinamismo, innovación, adaptabilidad y ventaja competitiva. La integración intercultural aborda la diversidad bajo el principio de beneficio mutuo, como un potencial que hay que aprovechar, no como un problema que hay que minimizar. Su objetivo es construir sociedades más cohesionadas e inclusivas fomentando el entendimiento mutuo y la coexistencia pacífica, contribuyendo así también a prevenir la propagación de todas las formas de ideologías extremistas y la radicalización que pueden conducir a la violencia.<sup>44</sup>

El contenido de cualquier estrategia de integración intercultural será, por supuesto, a medida, no solo porque los Estados y territorios difieren en su historia, demografía, configuración constitucional e institucional y en los retos a los que se enfrentan, sino también porque si la preparación de la estrategia se basa realmente en evidencias y es participativa, incluirá esas aportaciones específicas de cada país.

No obstante, toda estrategia de integración intercultural debe:

- ▶ basarse en las **normas universales** que el Consejo de Europa estableció para promover la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho y cumplir con los convenios que los Estados miembros han ratificado, incluido el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea Revisada,<sup>45</sup> el Convenio sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local,<sup>46</sup> entre otros. Así pues, dicha estrategia debe incorporar el reconocimiento de la igualdad de la dignidad humana de todos los individuos que forman parte de la sociedad o están presentes en su territorio, independientemente de su situación jurídica;<sup>47</sup>
- ▶ **basarse en la comprensión de la movilidad humana** como una realidad y en una proyección de los cambios de población del país en una perspectiva a medio plazo. También debería tener en cuenta el supuesto, según la tendencia histórica, de que quienes se han trasladado a otro país están potencialmente

44. Véase, por ejemplo: [Plan de Acción de la UE sobre Integración e Inclusión 2021-2027](#).

45. Véase: [Full list \(coe.int\)](#) con reservas y declaraciones.

46. Véase: [Full list \(coe.int\)](#).

47. Huddleston T. (2016), *Time for Europe to get migrant integration right*, documento temático para el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa.

allí para quedarse.<sup>48</sup> Dicha proyección debe tener en cuenta los movimientos globales de población, incluida la migración de retorno de los nacionales, el asilo, la reagrupación familiar y la migración laboral. También debería tener en cuenta la capacidad del Estado para garantizar el acceso de los recién llegados a los servicios y los derechos, y para facilitar la integración social y unas relaciones interculturales positivas. Esto es necesario para garantizar a la ciudadanía que los procesos económicos y culturales relacionados con la dinámica demográfica se gestionan de la mejor manera posible en aras del interés común, teniendo debidamente en cuenta los compromisos internacionales y los imperativos morales;

- ▶ **Inspirarse en la responsabilidad compartida:** se trata de un enfoque múltiple en el que deben participar las instituciones públicas y toda la ciudadanía, reconociendo los retos que deben abordarse a nivel individual, social y colectivo. Compartir la responsabilidad significa centrarse de forma múltiple en los propios derechos y deberes de los migrantes para hacer un esfuerzo de integración lingüística, económica y social, y en los esfuerzos de toda la ciudadanía para comprender, respetar y reconocer la diversidad en un marco común de derechos y deberes. También es responsabilidad de las administraciones públicas garantizar el acceso a los derechos, prevenir la discriminación, proporcionar los marcos normativos necesarios, las estrategias políticas y los recursos y elogiar públicamente la diversidad como una fortaleza, gestionarla de manera eficaz y crear las condiciones para maximizar su potencial.

La responsabilidad compartida también significa que todas las instituciones —nacionales, regionales y locales— de las que se espera que

contribuyan a la integración intercultural deben recibir también autoridad formal y los recursos para llevar a cabo sus tareas;

- ▶ **Fomentar la participación de la ciudadanía:** implicar a los ciudadanos y ciudadanas, las ONG y otros agentes de la sociedad civil, como las empresas, en la concepción, el seguimiento y la evaluación de la estrategia debería garantizar que las personas ajenas al gobierno no sean únicamente los líderes de la comunidad, sino que reflejen, en la medida de lo posible, la rica diversidad de los migrantes y refugiados. Además, permitir la participación y la consulta de la ciudadanía aportará la ventaja adicional de crear un sentimiento de participación que garantizará el apoyo y el compromiso de la ciudadanía con la consecución de los objetivos de la estrategia;
- ▶ **Promover una cultura de la innovación en la administración pública a todos los niveles:** fomentar las pruebas y la experimentación (y permitir el fracaso) a través de iniciativas modelo o piloto cuyo impacto se evalúe y analice de forma crítica, incluso a través de la retroalimentación participativa, y en las que los proyectos piloto exitosos sirvan de base para nuevas políticas. Deben introducirse auditorías y evaluaciones de la integración intercultural en las políticas a todos los niveles para determinar si fomentan la mezcla, la interacción y el pluralismo;
- ▶ **Garantizar la transparencia y una comunicación eficaz** entre las distintas instituciones y niveles de gobierno, así como con el público en general. Esto debería garantizar un debate público informado y la eficacia de la estrategia. Debería ser obligatorio consultar a los grupos a los que se dirigen las políticas públicas.

48. El coste de suponer que la gente no se quedará (por elección o por coacción) es mayor en términos de oportunidades de integración perdidas y potencial humano desperdiciado que el coste de suponer que la gente se quedará y no lo hace. El Plan Estratégico de Migración 2015-2020 portugués lo deja claro: «Los estudios muestran el efecto positivo de la migración en las finanzas públicas y cómo los migrantes son contribuyentes netos. Pero el impacto también puede medirse por otros aspectos. Paralelamente a la inversión en las áreas de educación, investigación y desarrollo de infraestructuras públicas y políticas de empleo, la inversión en políticas migratorias contribuye directamente a la innovación, a la gestión y movilización del talento, al progreso tecnológico, a la atracción de riqueza, a la apertura cultural y al aumento de la cualificación y movilidad del capital humano».



## Sección II

# Principios de una estrategia de integración intercultural

Los cuatro principios básicos de integración intercultural mencionados en la Sección I tienen por objeto lograr el mismo respeto para todos como individuos con derecho a la libertad y responsabilidad, reciprocidad cultural y voluntad de aceptar la hibridación como factor de cambio y proveedor del beneficio de la diversidad, en un clima de vibrante compromiso democrático.

Desde el punto de vista de la formulación de políticas, el «beneficio de la diversidad» sugiere un cambio en la forma de entender la diversidad, en la que ésta se gestiona como un activo. Supone que la diversidad puede ser una fuente de innovación que aporte valiosos beneficios a las organizaciones, comunidades y empresas, cuando se gestiona con competencia y espíritu de inclusión. También da lugar a políticas que liberan el potencial de la diversidad al tiempo que minimizan los riesgos relacionados con la movilidad humana y la diversidad de identidades. La integración intercultural se centra en cómo hacer que la diversidad cultural de los migrantes recién llegados, sus descendientes y los miembros de minorías que llevan mucho tiempo en el país beneficie a la comunidad en general.

### Garantizar la igualdad

La igualdad y la no discriminación son pilares fundamentales de las sociedades democráticas y *condición sine qua non* para la aplicación efectiva de los derechos humanos. La igualdad también posibilita relaciones de reciprocidad, respeto y solidaridad entre ciudadanos de diversos orígenes, permitiendo a todos acceder plenamente a derechos, recursos y oportunidades.

Deben existir marcos jurídicos y políticos que garanticen la igualdad ante la ley de todos los residentes en un Estado miembro, así como la ausencia de discriminación e intolerancia en todos los ámbitos, un

trato imparcial por parte de los servicios públicos y la lucha contra todas las formas de racismo y xenofobia.<sup>49</sup> Deben adoptarse medidas para hacer frente a la discriminación directa e indirecta, con especial atención a la discriminación sistémica, por motivos de diversidad «visible», así como la desigualdad motivada por diferencias culturales, de género, orientación sexual e identidad de género y otras características protegidas.<sup>50</sup> Siempre que sea necesario, las medidas positivas deben abordar las desventajas estructurales y la desigualdad de los grupos minoritarios.<sup>51</sup>

Las políticas de integración deben tratar de eliminar todas las desigualdades y discriminaciones directas o indirectas<sup>52</sup>, por ejemplo en el acceso a la sanidad, la

49. Este requisito está en consonancia con las disposiciones del Protocolo 12 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que aún no ha sido ratificado por la mayoría de los Estados miembro del Consejo de Europa (véase la *Full List of signatures and ratifications (coe.int)*, la Carta Social Europea revisada y otros instrumentos pertinentes, aplicados eficazmente por poderosos organismos nacionales de igualdad apoyados por otros organismos de control de la igualdad a nivel local y en la sociedad civil. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) ha proporcionado directrices, entre otras cosas, sobre los requisitos legislativos (GPR n.º 7) y administrativos (GPR n.º 2) de la misma, y la lucha contra el discurso de odio (GRP n.º 15).

50. Véase: *ICC Policy Research and Policy brief on Identifying and Preventing Systemic Discrimination at the Local Level*.

51. Véase: ECRI GPR n.º 7 sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial.

52. La ECRI recomienda a los Estados miembros que tomen todas las medidas legislativas y de otro tipo necesarias y aseguren que estas cumplen con la prohibición de discriminar directa o indirectamente por los motivos contemplados en el mandato de la ECRI en el acceso a la vivienda, la atención sanitaria, el empleo y la educación. En este contexto, se sugiere que se haga especial hincapié en abordar debidamente las cuestiones de interseccionalidad, incluidas las cuestiones relacionadas con los géneros; en opinión de la ECRI, el hecho de no abordar estas cuestiones puede conducir al aislamiento de las personas afectadas y obstaculizar la construcción de sociedades inclusivas.

educación, la vivienda, el empleo, el empresariado, la vida familiar y los derechos cívicos, entre nacionales y residentes extranjeros (con la posible salvedad de una duración razonable de la residencia),<sup>53</sup> incluidos los migrantes indocumentados, así como entre la «mayoría» y las «minorías» (migrantes de segunda generación, minorías nacionales, etc.). Deben aplicarse estrategias holísticas para abordar todas las formas de incitación al odio.

Las políticas de igualdad de género deben ser reconocidas como centrales en este sentido y como un recurso positivo para la búsqueda de la integración.<sup>54</sup>

La igualdad de género y las políticas de integración también deberían ocupar un lugar central a la hora de abordar otras desigualdades, «en particular las que se producen cuando dos o múltiples motivos operan simultáneamente e interactúan de manera inseparable, produciendo formas distintas y específicas de discriminación», sin perjuicio de los marcos jurídicos y la práctica legal.<sup>55</sup>

Al mismo tiempo, debe promoverse la apertura y una cultura antidiscriminatoria en el conjunto de la sociedad, entre otras cosas estimulando el compromiso y la participación en la esfera sociopolítica de los grupos de difícil acceso.

Además de marcos jurídicos apropiados y mecanismos de reparación judiciales y extrajudiciales, es necesario abordar la igualdad «simbólica», es decir, la forma en que los distintos grupos de la sociedad son representados en los textos jurídicos y políticos y en el discurso político e institucional. Debe evitarse el lenguaje centrado en la «mayoría» y las «minorías», o en la diferencia cultural como factor de males o conflictos sociales. Como norma general, las políticas de inclusión de migrantes y refugiados deben fomentar el reconocimiento mutuo y el respeto entre todos

los miembros de la sociedad como base para una auténtica igualdad y un sentimiento de pertenencia.<sup>56</sup>

La igualdad ocupa un lugar central en el enfoque intercultural por razones normativas intrínsecas. Pero la no discriminación y la inclusión también tienen un valor instrumental en las sociedades en las que se gestiona correctamente la diversidad. Con demasiada frecuencia, los migrantes y refugiados se encuentran trabajando en el mercado laboral a un nivel muy inferior a sus competencias, experiencia y cualificaciones, mientras que otros ven bloqueada o retrasada su integración en el mercado laboral. Las desigualdades étnicas, de género y de clase social pueden verse agravadas, de forma interseccional, intensificando la desigualdad y la pérdida de oportunidades. La igualdad como vía para aprovechar plenamente las habilidades de todos los individuos de la sociedad —incluidos aquellos de los que la sociedad de acogida puede ser deficitaria, creando así demanda migratoria— proporciona, por tanto, una prima social beneficiosa para todos.

## Valorar la diversidad

Las estrategias de integración intercultural deben reconocer el valor de la diversidad para la resiliencia de las sociedades a las crisis, su dinamismo y capacidad de progreso, y prever acciones y recursos para la preservación de la diversidad cultural en todas sus formas.

Las estrategias también deberían fomentar el reconocimiento de la diversidad en cualquier sociedad. Este fundamento requiere que los individuos adquieran la capacidad de descentrarse de sí mismos, de modo que puedan realizar una autoevaluación crítica y ver el mundo desde la perspectiva de los demás, con el potencial de aprendizaje y enriquecimiento que esto puede aportar. El reconocimiento de la diversidad como recurso también fomenta los valores de dignidad y justicia social, fundamentales para una sociedad inclusiva.

Las estrategias de integración intercultural deben fomentar que el discurso político e institucional haga referencia a este potencial positivo y deben prever acciones de comunicación para transmitir hechos sobre las contribuciones de individuos de diferentes orígenes y perspectivas a la sociedad, en el pasado y en el presente, combatiendo la desinformación, los estereotipos y los rumores.

El potencial de los recién llegados tiende a infravalorarse, ya que, como se ha indicado, a menudo ven retrasada su incorporación a ocupaciones productivas

53. Entre las normas pertinentes figuran: Recomendación CM/Rec(2011)2 del Comité de Ministros sobre la validación de las cualificaciones de los migrantes; Recomendación CM/Rec(2008)10 del Comité de Ministros sobre la mejora del acceso de los migrantes y las personas de origen migrante al empleo; Recomendación CM/Rec(2008)4 del Comité de Ministros sobre el refuerzo de la integración de los hijos de migrantes y de origen migrante; Recomendación Rec(2006)18 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los servicios sanitarios en una sociedad multicultural; Recomendación Rec(2004)2 del Comité de Ministros a los Estados miembro sobre el acceso de los no nacionales al empleo en el sector público.

54. Según la Estrategia de Igualdad de Género del Consejo de Europa: «La igualdad de género implica la igualdad de derechos para mujeres y hombres, niñas y niños, así como la misma visibilidad, capacitación, responsabilidad y participación, en todas las esferas de la vida pública y privada».

55. Véase: Fredman S. (2016), *Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination*.

56. Recomendación CM/Rec(2011)1 del Comité de Ministros sobre la interacción entre los migrantes y las sociedades de acogida; Recomendación CM/Rec(2015)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la integración intercultural.

y luego se ven confinados a puestos para los que están sobrecualificados. Esto está relacionado, por una parte, con la complejidad de la obtención de permisos de trabajo y, por otra, con la lentitud y dificultad del reconocimiento de las cualificaciones del país de origen, sobre todo en el caso de los refugiados, que a menudo pueden llegar sin la documentación asociada. Para evitar el desperdicio de talento y promover una inclusión rápida y plena y una auténtica ciudadanía, todos los servicios deben esforzarse por basar su apoyo en las ventajas y el potencial de los individuos, y no en percepciones estereotipadas de los déficits que puedan tener.<sup>57</sup>

Si bien las políticas deben ser capaces de responder a las necesidades y situaciones de grupos específicos en un momento dado (por ejemplo, cursos de idiomas obligatorios y subvencionados para los recién llegados que lo necesiten, hasta que dominen la lengua del país de acogida), al mismo tiempo deben permitir adaptaciones y excepciones para responder a las especificidades individuales mediante un enfoque diferencial e individualizado (por ejemplo, exención del curso de idiomas obligatorio para los recién llegados que ya dominen la lengua del país de acogida).

Gran parte del debate en torno a la lengua y la integración se limita a que los recién llegados aprendan la lengua de su país de acogida, lo que sin duda es esencial para que disfruten de las mismas oportunidades en la vida, interactúen de forma significativa con sus conciudadanos y se conviertan en miembros de pleno derecho de la sociedad. Muchos países europeos tienen regiones en las que tradicionalmente se utiliza una lengua distinta a la de todo el país. Es esencial que los recién llegados que residen en esas zonas aprendan también la lengua regional para participar en la vida social y facilitar su acceso al mercado laboral.

Asimismo, el bilingüismo e incluso el plurilingüismo no solo fomentan la comunicación en una sociedad diversa, sino que también amplían los horizontes personales y pueden reportar beneficios económicos en el comercio dentro de una economía globalizada. El desarrollo de estas competencias plurilingües debería ser uno de los objetivos de cualquier estrategia nacional de integración intercultural, en todos los niveles educativos, desde la educación preescolar hasta el aprendizaje permanente, para toda la población.<sup>58</sup> Las lenguas maternas de los migrantes deberían celebrarse como un activo en la educación y la formación,

así como en la cultura, el turismo y los negocios, y debería fomentarse su conocimiento y aprendizaje, incluso entre los hablantes no nativos.

En ocasiones, los funcionarios públicos, aunque sean interculturalmente competentes, tendrán que trabajar no solo con intérpretes, sino también con mediadores culturales que puedan facilitar la comunicación con usuarios diversos de una manera digna y solidaria, sin convertir a dichos mediadores en «guardianes de la comunidad».<sup>59</sup> Las instituciones públicas deben organizarse con suficiente flexibilidad para garantizar adaptaciones institucionales que tengan en cuenta las implicaciones prácticas de la diferencia.

Aunque una sociedad diversa será mucho más vibrante y rica si esa diversidad se gestiona adecuadamente, se producirán fricciones, por supuesto, y parte del proceso de gestión consiste en garantizar que no se conviertan en conflictos. También en este caso, la competencia intercultural de todos los funcionarios públicos y de los servicios, así como el recurso a mediadores culturales, pueden desempeñar un papel útil a la hora de permitir que se reconozcan las diferentes perspectivas a través del diálogo sobre la base de la igualdad. Además, los funcionarios interculturalmente competentes y los mediadores especializados no solo podrán gestionar los conflictos de forma eficaz, sino que crearán las condiciones para generar el beneficio de la diversidad, es decir, la capacidad de las instituciones, las empresas y las organizaciones para beneficiarse de las diversas perspectivas, habilidades y experiencias de ciudadanos y empleados diversos.

Las autoridades públicas pueden hacer mucho para promover la diversidad en toda la sociedad, tanto en la administración pública como en el sector privado. Sus propias políticas de contratación pueden incluir acciones positivas para promover una población activa más diversa, contratando al mayor número posible de personas en igualdad de condiciones. Los pliegos de contratación pública pueden favorecer a las empresas que hayan suscrito cartas de diversidad u otros indicadores de compromiso. Se puede apoyar a los sindicatos en sus esfuerzos por combatir todas las formas de intolerancia en el lugar de trabajo. Debe prestarse especial atención a que la contratación de migrantes se haga en igualdad de condiciones y no suponga una disminución de los salarios o de la protección social.

57. En base al Convenio de Reconocimiento de Lisboa, el Consejo de Europa ha puesto en marcha el Pasaporte Europeo de Cualificaciones para Refugiados, un proyecto piloto que están probando con éxito varios Estados miembro del Consejo de Europa.

58. Según lo aprobado por el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas del Consejo de Europa de 2001 (*Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas: Aprendizaje, Enseñanza, Evaluación (MCER)*).

59. Por ejemplo, el programa ROMED del Consejo de Europa/UE ha tenido éxito en la formación de mediadores gitanos con vistas a mejorar la calidad y la eficacia del trabajo de los mediadores escolares, sanitarios, laborales y comunitarios, y a apoyar una mejor comunicación y cooperación entre los gitanos y las instituciones públicas (escuela, proveedores de asistencia sanitaria, oficinas de empleo, autoridades locales, etc.). Véase también la [Recomendación CM/Rec\(2012\)9 a los Estados miembro sobre la mediación como herramienta eficaz para promover el respeto de los derechos humanos y la inclusión social de los gitanos](#).

## Fomentar una interacción significativa

La interacción significativa y positiva es una condición previa para crear confianza y conexiones entre personas de orígenes o identidades diversas, así como para hacer realidad el beneficio de la diversidad.

Las ciencias sociales han demostrado desde hace tiempo que la segregación socava la confianza, la solidaridad y la cohesión social. Por tanto, fomentar la mezcla social y cultural es esencial, pero no suficiente. Debe hacerse un esfuerzo sostenido y efectivo para poner en contacto a residentes diversos en el contexto de actividades educativas, culturales, deportivas, empresariales y de otro tipo, así como de intercambios y debates constructivos sobre objetivos comunes y los principios de la convivencia digna y pacífica.

El nivel de confianza interpersonal, solidaridad y cohesión de una sociedad inclusiva depende del contacto continuo y significativo entre personas de orígenes diversos, y de una esfera pública compartida, no segregada.<sup>60</sup> Esto requiere que las autoridades públicas apliquen una «lente intercultural» a su trabajo, examinando de nuevo sus políticas y programas para ver si fomentan o no la mezcla intercultural, la interacción y la confianza.<sup>61</sup> Especialmente en los ámbitos de la vivienda, la escolarización, el empleo, el empresariado, los servicios sociales y la planificación urbana, es fundamental promover la mezcla y la interacción significativa en el espacio público, en lugar de dejar que la segregación se produzca involuntariamente a través de un enfoque de *laissez-faire*.

Más concretamente, todos los niños deberían poder asistir a una buena escuela pública local, donde puedan aprender junto con niños de diferentes orígenes culturales y donde puedan recibir clases de un cuerpo de profesores diverso, en lugar de estar divididos *de facto* por la etnia, la lengua y/o la clase social.<sup>62</sup>

Las viviendas sociales también deben ser de alta calidad y accesibles para todos, e integrarse en barrios de renta y cultura mixtas, en lugar de formar guetos y quedar relegadas a barrios estigmatizados.

Todas las zonas, incluidas las que cuentan con residentes vulnerables y de bajos ingresos, deben ofrecer servicios públicos de alta calidad y oportunidades para vivir experiencias comunitarias y culturales enriquecedoras. Esto también implica inevitablemente

apoyar proyectos interculturales en los ámbitos del deporte y la cultura, así como en la innovación social y el emprendimiento, que no solo pueden reunir a personas de diversos orígenes, sino también crear redes sociales y reconocimiento recíproco.

Abordar los estereotipos, los rumores y los prejuicios, luchar contra la incitación al odio y promover el diálogo intercultural, por ejemplo, entre personas de diferentes comunidades lingüísticas o creencias (así como entre personas no religiosas), son condiciones previas para el éxito de una estrategia de integración.<sup>63</sup>

El proceso de elaboración de políticas debe llevarse a cabo de forma participativa e inclusiva, evitando ideas estereotipadas sobre la diversidad, la migración y los grupos minoritarios. Esto requiere un enfoque individualizado de la elaboración de políticas (como se ha descrito anteriormente), pero también políticas basadas en hechos que estimulen la información y el debate públicos continuos, y cultiven el pensamiento crítico, ayudando a disipar la desinformación y las falsas percepciones.

Esto es especialmente importante cuando se trata de los sistemas judiciales y de aplicación de la ley. No hay un área más sensible en términos de si los individuos de origen migrante o minoritario se sienten «en casa» en la sociedad de la que forman parte, que cómo son tratados por la justicia penal y los sistemas de aplicación de la ley, especialmente la policía. La seriedad con la que se abordan los delitos de odio y se presta apoyo a las víctimas, por un lado, y la receptividad hacia los marginados y excluidos, por otro, son indicadores fundamentales. En este contexto, es esencial una policía comunitaria basada en una sólida competencia intercultural.<sup>64</sup> Debe prestarse especial atención a denunciar y perseguir los actos discriminatorios y/o violentos cometidos por agentes de policía.

La información de los medios de comunicación también es muy delicada, sobre todo cuando los actos delictivos individuales se presentan estereotipadamente como comportamientos intrínsecos de comunidades minoritarias o migrantes. La estrategia intercultural también debe implicar a las asociaciones de periodistas y a las organizaciones de los medios de comunicación, incluidos los medios comunitarios, con vistas a garantizar que la cobertura de estas cuestiones esté bien informada y sea lo más objetiva posible, entre otras cosas mediante la diversificación de su personal editorial, y garantizando la inclusión

60. Véase: *Integration of young refugees in the EU* (FRA 2019), especialmente el capítulo sobre vivienda, que abarca prácticas locales prometedoras que ayudan a la inclusión social a través de políticas de vivienda integradas.

61. Véase: *La ciudad intercultural paso a paso: guía práctica para aplicar el modelo urbano de integración intercultural*, Consejo de Europa (2021), p. 39.

62. Véase: *PISA 2015: results in focus*, OCDE (2018); *Integrating students from migrant backgrounds into schools in Europe: national policies and measures*, Informe Eurydice, Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2019).

63. En consonancia con el *Convenio Marco* del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales y el *Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural*.

64. Véase Consejo de Europa (2019), *Manual on Intercultural community policing*.

de la diversidad en la producción y distribución de contenidos.<sup>65</sup>

## Ciudadanía y participación activas

Una sociedad inclusiva depende de un sentimiento de ciudadanía individual, basado en un marco claro de derechos y responsabilidades, y en un sentimiento personal de pertenencia a una comunidad entera, de modo que los individuos se sientan conciudadanos con valores compartidos. Este sentimiento puede no ser compartido por algunos recién llegados, o por algunos migrantes de segunda o incluso tercera generación. La nacionalidad es una condición para tener plenos derechos de ciudadanía y un reconocimiento simbólico de pertenencia. Por lo tanto, debe facilitarse el acceso de los recién llegados a la nacionalidad, de acuerdo con el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad del Consejo de Europa de 1997<sup>66</sup>. El derecho a votar en las elecciones locales, de acuerdo con el Convenio del Consejo de Europa sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local<sup>67</sup> es también un importante facilitador de ciudadanía.

Sin embargo, la sensibilidad y el contexto diverso de los Estados miembros del Consejo de Europa dificultan el acuerdo sobre una definición y una visión comunes del derecho de ciudadanía a escala nacional, como demuestra el hecho de que los convenios mencionados solo hayan sido ratificados por un número limitado de países. Una forma de afrontar este reto sería centrarse no en la ciudadanía formal, sino en ampliar los derechos de participación que tradicionalmente la acompañan, empezando por el derecho a participar en la vida política y social tanto para los residentes extranjeros como para los nacionales.

También es cierto que la nacionalidad y el derecho a voto no garantizan por sí solos la participación de los migrantes en la vida política y social. No todos los migrantes tienen la misma oportunidad o el mismo deseo de obtener la nacionalidad de su país de residencia. Por lo tanto, los Estados deben explorar y probar formas alternativas de participación que permitan a los residentes extranjeros y —más ampliamente— a los no ciudadanos participar en la configuración de, al menos, las políticas locales que

afectan a la vida de la comunidad en la que viven. Estas alternativas pueden adoptar la forma de foros deliberativos, mesas redondas permanentes para la creación, implementación y evaluación conjuntas de políticas locales, presupuestos participativos y desarrollo participativo de políticas.

La pertenencia a una comunidad local implica la existencia de un vínculo estable entre el individuo y la comunidad. La Recomendación del Comité de Ministros sobre la participación de la ciudadanía en la vida pública local define a la misma como «toda persona (incluidos, en su caso, los residentes extranjeros) perteneciente a una colectividad local».<sup>68</sup> El texto también aboga por la adopción de nuevas medidas para «implicar más directamente a la ciudadanía en la gestión de los asuntos locales, salvaguardando al mismo tiempo la eficacia y la eficiencia de dicha gestión». Estas consideraciones deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar, planificar, aplicar y evaluar cualquier estrategia de integración intercultural, a fin de garantizar su amplia adopción.

## Cómo funciona el enfoque intercultural

El paradigma intercultural tiene una «lógica de intervención» particular.<sup>69</sup> Trasciende (al tiempo que absorbe los mejores elementos de) los paradigmas anteriores y contrapuestos para la gestión de la diversidad cultural, los del asimilacionismo y el multiculturalismo. El primero era oficialmente ciego a la diversidad de las sociedades globalizadas e individualizadas (aunque esto también podía significar imparcial), mientras que el segundo podía fomentar involuntariamente «sociedades paralelas» (aunque pretendía realmente valorizar la diversidad). Ninguno de los dos fue capaz de abordar con éxito los conflictos emergentes del nuevo milenio, que daban lugar a la violencia xenófoba y fundamentalista. De ahí la decisión de los Estados miembros del Consejo de Europa en 2005 de buscar orientaciones sobre políticas y buenas prácticas, plasmadas en el Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural de 2008.<sup>70</sup>

La validez del paradigma intercultural se ha puesto a prueba con éxito a través del programa Ciudades Interculturales, tal y como acordó el Comité de Ministros en su recomendación de 2015. Funciona redefiniendo la relación entre el yo y el otro en una sociedad reconocida como diversa, pero entendiendo esa diversidad en términos de singularidad individual, no de estereotipos de grupo. Esta relación debe basarse en la igualdad de la dignidad humana

65. Recomendación CM/Rec(2007)2 del Comité de Ministros sobre el pluralismo y la diversidad de los medios de comunicación; Declaración del Comité de Ministros sobre el papel de los medios de comunicación comunitarios en la promoción de la cohesión social y el diálogo intercultural (2009). El proyecto Mediane del Consejo de Europa ha desarrollado una herramienta útil de autocontrol de la inclusión de la diversidad en los medios de comunicación.

66. Véase: <https://rm.coe.int/168007f2c8> para el texto del Convenio, y [Full list - Treaty Office \(coe.int\)](https://rm.coe.int/168007bd26) para la lista de firmas y ratificaciones.

67. Véase: <https://rm.coe.int/168007bd26> para el texto del Convenio, y [Full list - Treaty Office \(coe.int\)](https://rm.coe.int/168007bd26) para la lista de firmas y ratificaciones.

68. Véase: Recomendación CM/Rec(2018)4.

69. Véase: Sanderson I. (2000), *Evaluating the effectiveness of policy responses to social exclusion*, en Percy-Smith J. (ed.), *From exclusion to inclusion: policy responses to social exclusion in the UK*, Open University Press, Buckingham.

70. Véase: [www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper\\_final\\_revised\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_en.pdf)

y fomentar un diálogo positivo, de ahí los principios antes mencionados.

Como en todos los ámbitos políticos, la interrelación entre los elementos de una adecuada formulación de políticas es esencial, de modo que la política parta de la definición del problema, establezca resultados claros y deseados y persiga una lógica de intervención explícita para hacerlos realidad, permitiendo así que los consiguientes programas y proyectos sean supervisados y evaluados mediante métodos mixtos.<sup>71</sup> Esto se desarrolla en el marco que se expone más adelante.

### Hacerlo realidad: gobernanza multinivel

La gobernanza multinivel debe aplicarse a lo largo de toda la vida de la estrategia de integración intercultural, desde la evaluación de las necesidades hasta la concepción, aplicación y evaluación de la estrategia. Dado que muchas competencias y responsabilidades se reparten entre los distintos niveles de gobierno de los diferentes países, la gobernanza multinivel es necesaria para lograr una mayor colaboración entre las distintas administraciones, una mejor aplicación de las políticas públicas y una mayor cohesión. Ningún nivel puede hacer frente por sí solo a los retos actuales y —con pleno respeto a las competencias respectivas de cada nivel— las acciones coordinadas de los gobiernos nacionales y las autoridades regionales y locales son fundamentales para diseñar soluciones políticas que reflejen las necesidades de la ciudadanía.

La promoción de un enfoque multinivel y de múltiples actores debería mejorar los resultados de las políticas públicas, facilitando la innovación, la participación y el sentido de pertenencia. Así pues, debe buscarse una gobernanza multinivel para garantizar la coherencia de las políticas, la puesta en común de conocimientos y recursos, el intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje mutuo.

Superando los modelos tradicionales de arriba hacia abajo (centralista) o de abajo hacia arriba (localista), la gobernanza multinivel pretende promover la interacción y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, implicándolos en una coordinación política global. Trabajando juntos, los poderes públicos pueden combinar sus conocimientos para beneficiarse del proceso de planificación de las políticas públicas, así como de su aplicación y de la evaluación de sus resultados. La gobernanza multinivel podría pasar de un poder definido por una división de competencias (es decir, constituciones, estatutos) a un poder basado en recursos, capacidades y estrategias.

En los países descentralizados, las autoridades regionales pueden servir de enlace con las autoridades nacionales y prestar apoyo técnico o financiero a las

autoridades locales, mientras que estas últimas pueden servir de enlace con las comunidades locales y aportar conocimientos locales que pueden determinar la capacidad de consecución de las estrategias de integración intercultural y sus instrumentos. En los países no descentralizados, las autoridades nacionales y locales, así como las asociaciones/representaciones nacionales de los gobiernos locales, también deberían mejorar sus vínculos positivos para reforzar las políticas públicas.

Un enfoque multinivel podría:

- ▶ Ayudar a identificar y alinear las necesidades y objetivos estratégicos de todos los niveles de gobierno en relación con la integración intercultural;
- ▶ garantizar la coherencia entre los planes nacionales, regionales y locales de integración intercultural;
- ▶ garantizar la complementariedad de las acciones y la puesta en común de recursos, competencias y conocimientos a través de diferentes instrumentos o acciones para que los recursos limitados lleguen más lejos, aprovechando las economías de escala;
- ▶ crear más eficiencia en el uso de los recursos;
- ▶ estimular el intercambio de experiencias, competencias, conocimientos y técnicas para alcanzar mejor los objetivos comunes;
- ▶ mejorar la comunicación de los objetivos, evitando confusiones y garantizando una comunicación coherente con la población general;
- ▶ facilitar sistemas más coherentes de seguimiento y presentación de informes, para garantizar que los planes se supervisan de forma más coherente a distintos niveles; y
- ▶ fomentar la participación coherente de los agentes sociales y la sociedad civil en todas las fases de desarrollo y aplicación de la estrategia.

Para tener éxito, la gobernanza multinivel requiere un conjunto de elementos, que se exponen a continuación, aunque configurados de forma diferente en cada país.

- ▶ Diálogo político: deben desarrollarse instrumentos estructurales o ad hoc para facilitar el diálogo político y el compromiso entre los distintos niveles de la administración. Éstos deberían ir más allá de los sistemas establecidos de acceso de las regiones y ciudades prominentes al nivel nacional, a través de asambleas parlamentarias, redes locales o reuniones informales. Los gobiernos regionales deberían promover mecanismos similares en sus propios territorios para facilitar el enlace con las autoridades locales.

71. Sanderson 2000, op. cit.

- ▶ **Coordinación de políticas:** deben desarrollarse instrumentos permanentes para facilitar la coherencia, la colaboración y la cooperación en el desarrollo de estrategias interculturales. Estos instrumentos también deberían diseñarse para garantizar que el enfoque intercultural (garantizar la igualdad, valorar la diversidad, fomentar la interacción positiva y la ciudadanía activa) sea una cuestión transversal en todas las políticas públicas.
- ▶ **Participación social:** espacios en los que las entidades sociales y la sociedad civil puedan reunirse para debatir e identificar los retos y necesidades que deben promoverse.

Aun reconociendo las especificidades nacionales, pueden identificarse las características clave de un enfoque ideal de la gobernanza multinivel de la integración intercultural. La estrategia nacional debe desarrollarse de forma deliberativa y participativa, con una amplitud y una profundidad de compromiso como el que ofrecen las comisiones legislativas en Suecia.<sup>72</sup>

El desarrollo y la aplicación de estrategias de integración intercultural debe ser un compromiso mutuo entre todos los niveles de gobierno y debe implicar una participación pública genuina y significativa. Lo ideal sería que lo facilitara un «centro», preferiblemente un organismo independiente de expertos con cierta capacidad de investigación y un fuerte mandato de coordinación. Este centro coordinaría las aportaciones de los distintos ministerios, así como de las autoridades regionales y locales y las plataformas participantes, con el fin de diseñar una estrategia basada en evidencias y respaldada por todo el espectro político y, por tanto, sostenible en el tiempo. El Alto Comisionado para las Migraciones (ACM) de Portugal es un buen ejemplo de este tipo de centro. Los organismos de igualdad y otras instituciones políticas similares también podrían desempeñar un papel importante en la gobernanza multinivel como fuentes expertas de orientación para una práctica institucional que promueva la igualdad y evite la discriminación.

El centro llevaría a cabo una evaluación de las necesidades y analizaría cómo pueden perseguirse de forma innovadora los objetivos compartidos. Los datos procederían de fuentes independientes, serían objetivamente fiables y estarían disponibles a todos los niveles. Un enfoque desde las bases ayudaría a identificar lo que funciona y a transmitir esta información al Estado.

El centro también ofrecería a las autoridades regionales y locales la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones estratégicas: no se limitarían a proporcionar información al nivel central, sino que

se reconocerían sus conocimientos y experiencia, lo que les permitiría contribuir a la toma de decisiones. El centro podría elaborar una estrategia marco nacional que marcara la pauta para las regionales y locales. Todas ellas serían complementarias, se potenciarían mutuamente y perseguirían los mismos objetivos finales. La financiación provendría principalmente del nivel estatal, con contribuciones de los niveles regional y local para los asuntos de su competencia inmediata.

Un centro de este tipo cambiaría la dinámica que convierte a las ciudades en receptoras de instrucciones del nivel estatal, y haría avanzar la elaboración de políticas desde un enfoque descendente hacia una forma de trabajo más horizontal.

El amplio elemento de participación pública podría garantizarse mediante una plataforma consultiva en la que participasen organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos, con reuniones formales y periódicas, también en lo que respecta al desarrollo de estrategias, como el Consejo Consultivo Multicultural finlandés.

Los niveles locales (y regionales) no deben limitarse a tener estrategias derivadas de las nacionales, sino que deben enriquecerlas con más especificidad y conocimientos «sobre el terreno». Las redes horizontales —dependiendo de la autonomía de las autoridades locales— también son valiosas entre los municipios, sobre todo para compartir buenas prácticas. También es necesario implicar a los representantes de los migrantes y refugiados como agentes activos en todos los niveles, incluso a través de órganos conjuntos a nivel municipal para establecer de forma conjunta las estrategias interculturales nacionales, regionales y locales.

Las pruebas y los datos necesarios deben proceder de fuentes independientes, ser objetivamente fiables y estar a disposición de todos los niveles, no estar confiscados por el gobierno nacional ni manipulados políticamente. El seguimiento y la evaluación podrían correr a cargo del centro de coordinación, cuyo secretariado puede incluir expertos en comisión. La financiación a todos los niveles debería incluir fondos sin restricciones para proyectos piloto que pueden estimular la innovación en futuras iteraciones estratégicas, incluso mediante microproyectos sobre el terreno que alimenten la macropolítica a través del papel de los municipios en el diseño conjunto de la estrategia nacional.

Por último, debería fomentarse la posibilidad de adscripción de personal entre todos los niveles de gobierno. Esto garantizaría la movilidad a corto plazo entre niveles, permitiendo a los funcionarios públicos comprender mejor los respectivos contextos y limitaciones, así como compartir conocimientos y buenas prácticas.

72. Véase: [www.government.se/how-sweden-is-governed/swedish-legislation—how-laws-are-made/](http://www.government.se/how-sweden-is-governed/swedish-legislation—how-laws-are-made/)



## Sección III

# Matriz de la política de integración intercultural

---

La siguiente matriz contiene una lista de medidas adoptadas por algunos estados, regiones y ciudades que las autoridades pueden considerar como ejemplos a la hora de planificar y aplicar sus estrategias y planes de acción de integración intercultural.

Garantizar la igualdad	Legislación y política	Prácticas y sistemas institucionales	Cultura, comunicación y discurso público	Compromiso de la sociedad civil
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La legislación y las políticas deben revisarse y, en caso necesario, modificarse para garantizar el acceso sin discriminación a la educación, la sanidad, la vivienda, el empleo, el empresariado y el voluntariado a todas las personas que residen legalmente en el territorio de un Estado.</li> <li>▶ La legislación nueva y vigente y otros textos normativos deben evaluarse en función de su potencial para tener en cuenta la diversidad y de su impacto sobre la igualdad y la no discriminación. Esto debería incluir el impacto acumulativo de legislación o políticas sucesivas o similares.</li> <li>▶ Las normas de reagrupación familiar deben garantizar el derecho humano a la vida familiar y tratar de eliminar los obstáculos injustificados al disfrute de este derecho.</li> <li>▶ Los servicios públicos clave deben basarse en el principio de prestación universal y garantizar que todos los residentes, incluidos los que carecen de permiso de residencia válido, puedan acceder como mínimo a la vivienda, la sanidad y la educación; el principio de vivienda mínima debe considerarse una condición para la inclusión de facto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Los organismos e instituciones de igualdad deben reforzarse cuando sea necesario y contar con mandatos firmes e independientes, así como con recursos adecuados para promover la diversidad y la igualdad, supervisar y combatir la discriminación en todos sus términos, incluidos la nacionalidad, la diversidad visible, la orientación sexual y la identidad de género, la religión y la lengua. Deben ser capaces de proponer medidas políticas para abordar la discriminación sistémica directa e indirecta y, en la medida de lo posible, reforzar su presencia sobre el terreno mediante la creación de sedes locales.</li> <li>▶ Los profesionales de la administración y los servicios públicos, incluidos los profesionales judiciales, policiales, jurídicos y parajurídicos, deben recibir formación para reconocer la discriminación y los delitos de odio, incluidos los de índole étnica, racial o religiosa, en particular mediante encuentros de primera mano con las víctimas, a fin de comprender el impacto y las consecuencias para el bienestar individual y colectivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Junto a la elaboración de políticas inclusivas, deben desarrollarse estrategias de comunicación adecuadas. Deben tratar de subrayar las ventajas de la diversidad para la sociedad en su conjunto; también deben apoyarse en los agentes difusores y las redes ciudadanas para promover la apertura y la comprensión de las políticas interculturales.</li> <li>▶ Los mensajes de las autoridades públicas deben explicar el valor de las sociedades pluralistas en las que importan la dignidad, la inclusión y la justicia social, y en las que son inaceptables el racismo, la incitación al odio y la discriminación.</li> <li>▶ Los líderes políticos deben condenar públicamente el discurso de odio político después de cada incidente; deben establecerse mecanismos reguladores y corregidores o autorreguladores eficaces para los medios de comunicación, los parlamentos, los ayuntamientos y otros actores clave.</li> <li>▶ Los líderes políticos deben tratar de encontrar oportunidades de liderazgo para personas de diversas comunidades, para demostrar la inclusividad y promover la comprensión entre comunidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Deben fomentarse la innovación y las asociaciones entre múltiples partes interesadas para alcanzar los objetivos de igualdad, también con el sector privado, en relación con el acceso equitativo a la educación, el empleo, la vivienda, la sanidad, el sector cultural y los medios de comunicación, con el fin de contrarrestar y denunciar eficazmente los rumores y la incitación al odio. Deben establecerse procesos participativos que permitan una participación proactiva.</li> </ul>

Garantizar la igualdad	Legislación y política	Prácticas y sistemas institucionales	Cultura, comunicación y discurso público	Compromiso de la sociedad civil
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Los recién llegados con residencia legal deben poder acceder rápidamente al mercado laboral y tener acceso inmediato, preferiblemente gratuito, a cursos de idiomas.</li> <li>▶ Deben ponerse en marcha estrategias integrales para combatir la incitación al odio y los delitos de odio, entre otras cosas mediante la concienciación pública, la educación, la alfabetización mediática, la autorregulación y la corrección, con intermediarios de medios de comunicación e Internet, medidas administrativas y en el caso de la incitación ilegal al odio la investigación y el enjuiciamiento penales.</li> <li>▶ Debe introducirse la planificación y auditoría obligatorias en materia de igualdad y diversidad para las instituciones públicas y las organizaciones privadas que reciban financiación pública a través de subvenciones o contratos públicos.</li> <li>▶ Debe incluirse una perspectiva interseccional en las políticas, programas e iniciativas institucionales para abordar las necesidades y retos específicos de las personas con múltiples desventajas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Debe garantizarse a todos los residentes el acceso efectivo a una educación de calidad. Las escuelas de contextos culturalmente diversos y socialmente desfavorecidos deben contar con recursos para alcanzar la excelencia y actuar como agentes de inclusión, y debe prestarse apoyo a los profesionales de la educación para que desarrollen el pensamiento crítico, promuevan valores comunes y adopten estrategias eficaces contra el racismo, la exclusión y la incitación al odio. En la medida de lo posible, las escuelas deberían ofrecer a los niños migrantes la posibilidad de seguir estudiando su lengua materna.</li> <li>▶ Para crear un espacio/entorno intercultural seguro en las escuelas, debe ofrecerse formación en materia de educación intercultural y antirumores a profesores y alumnos.</li> <li>▶ Deben garantizarse la igualdad en el empleo y las oportunidades profesionales, <i>entre otras cosas</i> mediante la formación en competencias interculturales del personal de recursos humanos y directivos, la creación de sellos de diversidad, reconocimientos, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Debe promoverse un debate público continuo y con conocimiento de causa sobre los valores fundamentales de igualdad y no discriminación, sobre migración, integración y diversidad, y sobre las políticas públicas pertinentes, en particular a nivel local.</li> <li>▶ Hay que investigar los beneficios económicos de la migración y hacer referencia a la contribución económica de los migrantes a la economía nacional y local en el discurso público.</li> </ul>	

Garantizar la igualdad	Legislación y política	Prácticas y sistemas institucionales	Cultura, comunicación y discurso público	Compromiso de la sociedad civil
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Las políticas, proyectos y otras acciones deben someterse a un análisis de impacto de género adecuado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Los empleadores de los sectores público y privado deben recibir apoyo para desarrollar lugares de trabajo interculturales que eviten activamente la discriminación y fomenten el beneficio de la diversidad.</li> <li>▶ La formación en materia de (anti) discriminación y (anti) incitación al odio y los delitos de odio debe incluir las formas indirectas y los prejuicios inconscientes, por ejemplo, los derivados de prejuicios y estereotipos existentes, o la toma de decisiones automatizada basada en la inteligencia artificial, y abordarlos de forma que se prevengan, se persiga a los autores y se repare el perjuicio sufrido por las víctimas.</li> <li>▶ Debe llevarse a cabo un seguimiento y reparación de la incitación al odio político y en Internet, lo cual puede tener un fuerte impacto negativo en la cohesión de la comunidad.</li> <li>▶ Hay que capacitar a las administraciones públicas para que identifiquen los factores de vulnerabilidad específicos de las mujeres migrantes y refugiadas y les ofrezcan apoyo y protección cuando sea necesario.</li> </ul>		

Valorar la diversidad	Legislación y política	Prácticas y sistemas institucionales	Cultura, comunicación y discurso público	Compromiso de la sociedad civil
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Debería introducirse un marco jurídico que obligue a las autoridades públicas de todos los niveles a integrar la diversidad en el diseño de las políticas para garantizar que se atienden las distintas necesidades y que se incluyen perspectivas diversas para aumentar la calidad y la eficacia de las políticas.</li> <li>▶ La ayuda a la integración debe basarse en una evaluación exhaustiva de las competencias, la experiencia, las necesidades y las aspiraciones de las personas, y adaptarse para ofrecer una vía eficaz hacia la autosuficiencia económica, el crecimiento personal y la ciudadanía activa. Dicha asistencia debe ser prestada por los servicios generales, no por servicios reservados a los recién llegados/migrantes.</li> <li>▶ Las autoridades públicas deben recopilar y basarse en estadísticas e investigaciones de calidad sobre actitudes y comportamientos hacia la migración y la diversidad, para diseñar políticas específicas basadas en evidencias y en necesidades reales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La diversidad debe convertirse en un criterio para la concesión de ayudas públicas a las empresas que superen un determinado tamaño; hay que animar activamente a las empresas a diversificar su mano de obra mediante programas de adecuación de competencias, formación en diversidad para los profesionales de recursos humanos, formación intercultural para directivos, auditorías de diversidad y otras acciones.</li> <li>▶ Las autoridades públicas podrían plantearse la creación de observatorios u otros organismos independientes para supervisar los avances hacia la convivencia en sociedades diversas.</li> <li>▶ Las instituciones públicas de todos los ámbitos y servicios deberían fijar objetivos anuales de empleo para la diversificación de su personal a todos los niveles, a fin de marcar la tendencia de las oportunidades de empleo para los migrantes. Podrían hacerlo mediante programas específicos de prácticas u objetivos para migrantes/minorías.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Debe animarse a las autoridades locales a adoptar herramientas (por ejemplo, cartas) para promover los valores democráticos en sociedades diversas, reconociendo la igual dignidad de todas las culturas y fomentando la igualdad, la solidaridad y los valores compartidos entre todos los residentes.</li> <li>▶ Debe capacitarse a los responsables de la toma de decisiones, mediante formación y cambios en la gestión, para que apliquen una lente intercultural a las nuevas políticas y fomenten el desarrollo de una burocracia creadora y flexible, capaz de encontrar soluciones eficaces a los retos aprovechando el potencial de innovación de una población diversa.</li> <li>▶ Invertir en la competencia intercultural (diversidad) de los funcionarios públicos, los educadores y los profesionales de los servicios, así como de los cuerpos y fuerzas de seguridad y los sistemas judiciales, debe ser parte integrante de la estrategia de integración.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Los sindicatos, así como las organizaciones educativas, culturales, profesionales y empresariales, deben recibir apoyo para llegar a los residentes de origen migrante y diversificar su participación y liderazgo, y desarrollar enfoques conscientes de la diversidad para satisfacer las necesidades de todos los miembros.</li> <li>▶ Deberían estudiarse a fondo enfoques innovadores para el reconocimiento de las cualificaciones de los migrantes, como el Pasaporte de Cualificaciones para Refugiados del Consejo de Europa. Los servicios de empleo deben evaluar las cualificaciones y la experiencia de los migrantes y solicitarles de asilo y ponerlas en relación con los empleadores locales.</li> </ul>

Valorar la diversidad	Legislación y política	Prácticas y sistemas institucionales	Cultura, comunicación y discurso público	Compromiso de la sociedad civil
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Las autoridades públicas deben velar por que todo el personal reciba formación en competencias interculturales básicas, de modo que puedan atender adecuadamente las diversas necesidades de los usuarios e innovar escuchando opiniones y experiencias diversas.</li> <li>▶ Debe apoyarse a los recién llegados para que se incorporen al mercado laboral, por ejemplo, creando centros de innovación centrados en la diversidad a escala nacional que pongan en contacto a la población local y a los migrantes para poner en marcha proyectos empresariales innovadores (con ánimo de lucro o como empresas sociales). Deberían estudiarse planes que permitan a los migrantes hacerse cargo de empresas que necesiten una sucesión, especialmente en ciudades pequeñas y zonas rurales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La mediación intercultural debe utilizarse en las escuelas, los barrios, la prestación de servicios y las empresas, ya sea mediante la contratación de mediadores cualificados o la formación del personal en técnicas de mediación.</li> <li>▶ Las instituciones públicas deben aprovechar las competencias lingüísticas y culturales de la población en la educación, el lugar de trabajo, la vida cultural y el proceso de elaboración de políticas.</li> <li>▶ Siempre que sea posible, las autoridades públicas deben cooperar con las organizaciones de empresarios y trabajadores y llevar a cabo, siempre que sea necesario, un análisis de las necesidades en sectores con una elevada escasez de mano de obra, y desarrollar programas de aprendizaje adecuados que sean accesibles también a los migrantes, incluidos los solicitantes de asilo.</li> </ul>	

Valorar la diversidad	Legislación y política	Prácticas y sistemas institucionales	Cultura, comunicación y discurso público	Compromiso de la sociedad civil
		<p>▶ La noción de diversidad como valor común debe integrarse en los principios fundamentales de los sistemas educativos y en todas las asignaturas pertinentes de los planes de estudios. La multiperspectiva debería adoptarse en los planes de estudios de historia. Los planes de estudios específicos deberían desarrollar o integrar la educación intercultural como enfoque transversal.<sup>73</sup></p> <p>▶ Debe fomentarse la educación inclusiva y la lucha contra la segregación educativa<sup>74</sup>. La diversidad de alumnos y profesores por origen cultural y social debe ser una prioridad como factor clave de la educación inclusiva.</p>	<p>▶ Debe estimularse el compromiso de los medios de comunicación con la diversidad, por ejemplo, mediante la formación en medios de comunicación de los funcionarios públicos que trabajan en temas de diversidad, incentivos para que los medios contraten personal perteneciente a minorías y apoyo a los medios de comunicación minoritarios.</p>	

73. En la República Checa, el Programa Educativo Marco incluye, entre las asignaturas transversales, la educación multicultural para familiarizar a los alumnos con las diversas culturas, tradiciones y valores de otras nacionalidades que viven en el país. En Irlanda, los alumnos de secundaria deben cursar el Civic, Social and Political Education (CSPE), un curso del Junior Certificate sobre ciudadanía activa basado en los derechos humanos y las responsabilidades sociales. En este curso, los alumnos tratan temas como la igualdad de género, el racismo y la xenofobia, la interculturalidad, las minorías y las situaciones de conflicto. Fuente: Agencia de los Derechos Fundamentales (2017). *Juntos en la UE: promover la participación de los migrantes y sus descendientes*, p. 43.

74. Por ejemplo, en Dinamarca, existen proyectos para distribuir a los niños migrantes entre los distritos mediante servicios de autobús; en Italia, una circular ministerial que entró en vigor en 2010-11 exige la redistribución de los alumnos sin nacionalidad italiana entre los centros escolares y las clases establecidas dentro de cada centro, de forma que no se supere el límite del 30 % de alumnos extranjeros en cada clase. Fuente: *ibidem*, p. 40.

Valorar la diversidad	Legislación y política	Prácticas y sistemas institucionales	Cultura, comunicación y discurso público	Compromiso de la sociedad civil
		<p>▶ La escolarización precoz de los niños de origen migrante en la enseñanza preescolar, la determinación de su nivel lingüístico a una edad temprana, el apoyo específico para la adquisición del lenguaje y otras competencias en la enseñanza preescolar, y el apoyo adecuado a los niños durante la enseñanza primaria y secundaria para reducir las diferencias de rendimiento y las tasas de abandono escolar de los niños de origen migrante deben fomentarse como medio para garantizar la igualdad de oportunidades en la vida y la inclusión.</p> <p>▶ Los sistemas educativos deberían promover una cultura democrática y una educación para la ciudadanía activa y considerar la aplicación de estrategias participativas para garantizar la participación de los estudiantes de minorías en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, las escuelas deberían apoyar a las personas migrantes, refugiadas y otros miembros de la comunidad educativa en el desarrollo de habilidades efectivas de participación.</p>		

Valorar la diversidad	Legislación y política	Prácticas y sistemas institucionales	Cultura, comunicación y discurso público	Compromiso de la sociedad civil
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Debe apoyarse la maximización del potencial de las personas migrantes y refugiadas a través de la iniciativa empresarial, así como el acceso a la educación superior.</li> <li>▶ Debe fomentarse enérgicamente el plurilingüismo en la educación y en el ámbito público; facilitar el aprendizaje de las lenguas de origen (lenguas maternas) debe considerarse un factor de éxito educativo y una forma de salvaguardar la diversidad en la sociedad.</li> <li>▶ Deben reconocerse los obstáculos a los que se enfrentan muchas mujeres migrantes para acceder al aprendizaje de idiomas y a la formación profesional, y deben aplicarse medidas que garanticen la igualdad real de acceso al aprendizaje y a las oportunidades profesionales.</li> </ul>		

	Legislación y política	Prácticas y sistemas institucionales	Cultura, comunicación y discurso público	Compromiso de la sociedad civil
<p>Fomentar la interacción significativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ La inversión en barrios segregados y de renta baja debe priorizarse en términos de infraestructura y conectividad con el área urbana más amplia, así como en las habilidades y capacidades de las personas, ofreciendo formación, servicios, educación, oportunidades de aprendizaje de idiomas y actividades culturales de alta calidad que contribuyan a atraer a la ciudadanía de otros barrios, evitando al mismo tiempo los efectos negativos de la gentrificación sobre la cohesión de la comunidad.</li> <li>▶ El desarrollo y la aplicación de un enfoque de patrocinio comunitario para la acogida y la inclusión de migrantes y refugiados debe facilitarse mediante la adopción de la legislación pertinente y a través del intercambio de conocimientos y la capacitación de las comunidades patrocinadoras.</li> <li>▶ Se debe proporcionar apoyo (experiencia, recursos financieros) a los grupos comunitarios que acogen a refugiados, en base al modelo de patrocinio comunitario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Todas las nuevas políticas deben ser auditadas para comprobar su impacto en la segregación, el la gentrificación<sup>75</sup> y la inclusión social, y garantizar que sean inclusivas, abiertas tanto a personas migrantes como a personas autóctonas, y que no presenten obstáculos al acceso y uso interculturales.</li> <li>▶ Debe fomentarse la investigación sobre las barreras espaciales a la interacción intercultural en lugares públicos.</li> <li>▶ Los centros escolares y la comunidad educativa deben recibir apoyo para desarrollar estrategias y competencias de ciudadanía inclusiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ El discurso público debe fomentar una identidad colectiva pluralista y promover la diversidad.</li> <li>▶ La concienciación pública sobre la historia y el impacto de la migración debe fomentarse a través de la educación no formal, las actividades culturales y sociales, las bibliotecas, los museos, los teatros, los festivales, etc., que promueven una interacción significativa entre personas de diferentes orígenes culturales.</li> <li>▶ Hay que dotar de recursos a los programas de contacto intercultural y a las iniciativas locales que fomenten la interacción positiva entre personas de distintos orígenes etno-culturales.</li> <li>▶ Deberían crearse grupos de trabajo interculturales entre los empresarios para fomentar la comprensión del potencial económico de una mano de obra multilingüe, así como la competencia en la contratación y gestión de talentos diversos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Se debe motivar a los interlocutores sociales para que apoyen la integración más temprana de los refugiados en el mercado laboral, favoreciendo que se reduzca al mínimo el periodo de espera tras la solicitud de asilo e incluyendo el reconocimiento del salto que esto puede suponer para algunas mujeres refugiadas.</li> <li>▶ Se deben apoyar a los grupos de la sociedad civil para que apliquen estrategias antirumores en todo el país.</li> </ul>

75. Véase: *Intercultural Cities Policy study y Policy brief on gentrification*.

<p>Fomentar la interacción significativa</p>	<p><b>Legislación y política</b></p> <p>▶ La ordenación del territorio, especialmente en contextos urbanos, debe fomentar oportunidades positivas de interacción y proporcionar espacios seguros para el diálogo, en lugar de fomentar modos de vida separados y privatizados.</p>	<p><b>Prácticas y sistemas institucionales</b></p> <p>▶ La comunidad educativa debería seguir revisando, junto con los grupos minoritarios, la representación de los diferentes grupos en los libros de texto para eliminar cualquier pasaje que pueda fomentar los prejuicios y seguir promoviendo el uso de diferentes perspectivas en la enseñanza de la historia. La enseñanza de la historia desempeña un papel fundamental a la hora de afrontar los actuales retos políticos, culturales y sociales a los que se enfrenta Europa, especialmente los que plantean la creciente diversidad de las sociedades y la integración de personas migrantes y refugiadas en Europa. Cuando proceda, la enseñanza de la historia también debería abarcar el papel desempeñado por las autoridades estatales en el pasado en el desarrollo de prácticas discriminatorias o de violencia en las antiguas colonias.</p>	<p><b>Cultura, comunicación y discurso público</b></p> <p>▶ Se deben apoyar los actos públicos y culturales y los programas escolares en los que se utilice una variedad de lenguas, tanto escritas como habladas, así como las actividades que familiaricen a la población con los aspectos básicos de las múltiples lenguas presentes en el país.</p> <p>▶ Debates públicos, conversaciones, consultas, etc. deben celebrarse regularmente en los espacios donde se mezclan personas de diversos orígenes y procedencias, como bibliotecas, museos, centros de barrio, etc.</p>	<p><b>Compromiso de la sociedad civil</b></p>
--	--	--	---	---

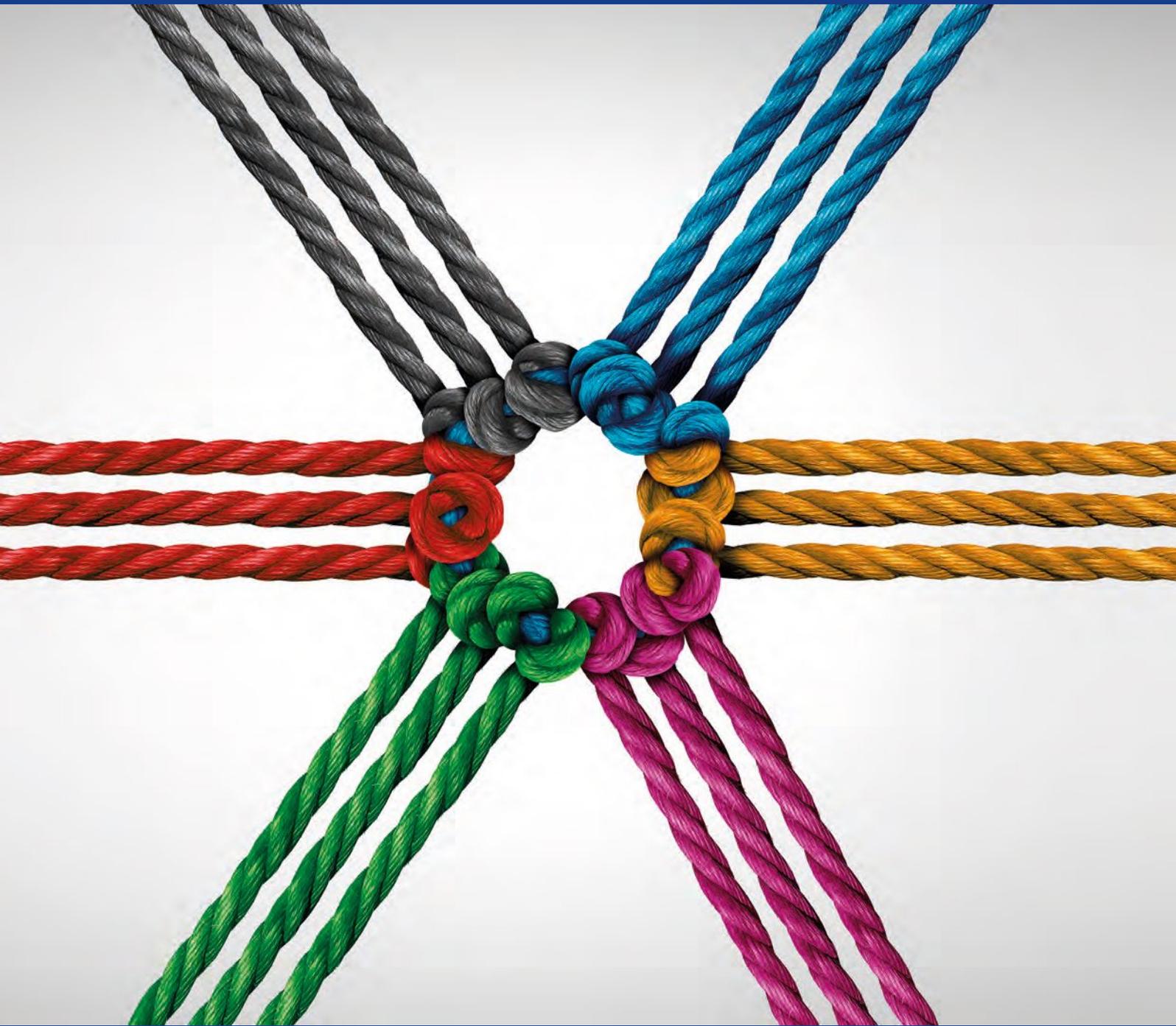
Fomentar la interacción significativa	Legislación y política	Prácticas y sistemas institucionales	Cultura, comunicación y discurso público	Compromiso de la sociedad civil
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Las autoridades competentes deben vigilar de cerca cualquier segregación de alumnos pertenecientes a minorías en las escuelas y ayudar, si es necesario, a las autoridades locales a encontrar soluciones viables.</li> <li>▶ Deben establecerse estrategias interculturales de policía comunitaria<sup>76</sup> que favorezcan enfoques preventivos, participativos y comunitarios de la seguridad urbana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Deben adoptarse estrategias participativas de desmitificación y lucha contra los prejuicios, como las estrategias antirumores<sup>77</sup>.</li> <li>▶ Debe fomentarse un liderazgo político responsable, unos medios de comunicación constructivos y un debate público más amplio sobre cuestiones de diversidad, basado en información objetiva y con múltiples perspectivas.</li> </ul>	

76. Véase: Ciudades Interculturales «Manual sobre policía comunitaria», disponible en inglés, francés, italiano, español y ucraniano.

77. Véase: [www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours](http://www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours)

Ciudadanía activa y participación	Legislación y política	Prácticas y sistemas institucionales	Cultura, comunicación y discurso público	Compromiso de la sociedad civil
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ En la medida de lo posible, debería revisarse la legislación para garantizar que los residentes extranjeros puedan votar en las elecciones locales tras un cierto número de años de residencia (por ejemplo, un máximo de cinco años).</li> <li>▶ Cuando proceda, deberá revisarse la legislación para permitir una adquisición rápida, fluida y asequible de la nacionalidad del país de acogida.</li> <li>▶ La gobernanza de la diversidad debe reforzarse estableciendo normas para la representación de migrantes y minorías en los consejos de organismos como sindicatos, consejos escolares, juntas de vecinos, consejos de empresas, etc.</li> <li>▶ Deben crearse consejos interculturales en los que participen tanto comunidades interculturales como autóctonas, a distintos niveles de gobierno, para que actúen como consejos consultivos en asuntos relacionados con los derechos humanos, la igualdad, la migración, la inclusión y la diversidad, en aras de unas sociedades interculturales armoniosas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ En la medida de lo posible, deberían ofrecerse cursos preparatorios para los exámenes de ciudadanía para migrantes adultos. La oferta de clases de idiomas para migrantes adultos también es clave para integrarse con éxito en el mercado laboral y, en una perspectiva a más largo plazo, para superar las pruebas para obtener permisos de residencia de larga duración o la ciudadanía, ya que estas casi siempre incluyen el requisito de conocer el idioma o idiomas del país de acogida.</li> <li>▶ Deben crearse organismos o plataformas participativas para diseñar, implementar y supervisar de forma conjunta la aplicación de las estrategias de integración, con la participación de diversas partes interesadas de las autoridades locales y regionales, la sociedad civil (incluidas las organizaciones de migrantes y refugiados), el mundo académico y los interlocutores sociales.</li> <li>▶ Deberían crearse módulos de formación para los empleados de las autoridades nacionales y locales centrados en la importancia y los mecanismos de la innovación social y la participación como herramientas de gestión pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Deben celebrarse reuniones e intercambios periódicos con los ayuntamientos, las ONG y otras organizaciones/instituciones que resulten clave para garantizar un flujo de información adecuado, generar confianza y establecer redes/asociaciones con las comunidades de migrantes.</li> <li>▶ Deben desarrollarse herramientas de divulgación para implicar en el debate público a diversos residentes y, en particular, a los recién llegados. Podría tratarse de grupos en redes sociales o foros comunitarios en Internet para promover la participación de grupos de difícil acceso. Se debe hacer hincapié en que estos espacios sean abiertos y acogedores para todos y garantizar una moderación adecuada para prevenir y sancionar las expresiones de intolerancia, prejuicio y odio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Deberían apoyarse proyectos, sobre todo a nivel local, que animen y capaciten a los migrantes nacionalizados para votar y presentarse a las elecciones, con especial atención a las mujeres y los grupos vulnerables.</li> <li>▶ Debe apoyarse la participación social y política de las organizaciones e iniciativas de la sociedad civil que se ocupan de la igualdad, los derechos humanos, la diversidad y la inclusión, incluidas las asociaciones de grupos minoritarios (en particular las organizaciones que se centran en la diversidad de sus miembros y actúan como “conectores interculturales”).</li> <li>▶ Se debe animar a los migrantes y a las minorías a participar activamente en las asociaciones de la sociedad civil (tanto las específicas de su cultura como las generalistas).</li> <li>▶ Las asociaciones deben recibir formación para llegar a los migrantes y las minorías y beneficiarse de sus competencias y perspectivas a la hora de configurar sus actividades.</li> </ul>	

<p>Ciudadanía activa y participación</p>	<p>Legislación y política</p>	<p>Prácticas y sistemas institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Los migrantes, los refugiados y todos los demás miembros de la sociedad deben ser empoderados y tener la posibilidad de participar en la elaboración de políticas, así como en el diseño y la prestación de servicios, como medio para hacer realidad el beneficio de la diversidad y evitar la percepción de que algunos grupos de personas son solo receptoras de apoyo social y no contribuyentes.</li> <li>▶ Debe prestarse apoyo a las plataformas locales y nacionales para la elaboración de políticas deliberativas y participativas, abiertas a la ciudadanía incluidos los residentes extranjeros, asegurándose de que participen plenamente en todas las fases y a todos los niveles del proceso de elaboración de políticas.</li> <li>▶ Los recién llegados y las personas con raíces extranjeras deben ser incluidos en las estructuras internas de gestión y toma de decisiones de las organizaciones que reciben fondos públicos (ONG, etc.).</li> </ul>	<p>Cultura, comunicación y discurso público</p>	<p>Compromiso de la sociedad civil</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Debe promoverse un enfoque colaborativo que reúna a profesionales de la educación, padres, servicios sociales y la comunidad local para abordar los retos y garantizar el éxito educativo de los estudiantes.</li> <li>▶ Deben adoptarse iniciativas específicas para fomentar la participación de las mujeres migrantes en la sociedad civil, con especial atención a las mujeres procedentes de comunidades patriarcales.</li> </ul>
--	-------------------------------	--	---	--



## Sección IV

# Estructura de una estrategia de integración intercultural

**A**unque la esencia de cualquier estrategia nacional/multinivel de integración intercultural se diseña, por definición, para el Estado miembro en cuestión, el modelo de dicho plan puede ser común a todos los miembros del Consejo de Europa y debe basarse en las mejores prácticas para la elaboración de políticas.

Puede decirse que toda política pública eficaz, sea cual sea su contenido, tiene ciertos elementos, que se identifican en esta estructura de 10 puntos.<sup>78</sup>

1. un análisis de la situación que se pretende abordar basado en datos empíricos desde el prisma de la igualdad, la diversidad, la interacción y la participación;
2. un objetivo global para identificar los resultados esperados y sus ventajas para el conjunto de la sociedad;
3. un conjunto de objetivos específicos que, de alcanzarse, harían realidad esa meta;
4. legislación, políticas, programas, proyectos e iniciativas, ya existentes o desarrollados con los usuarios para aplicarlos;
5. las estructuras/mecanismos necesarios para proporcionar un marco coherente e impulsar una aplicación plena y eficaz de la estrategia;

6. actores designados para asumir responsabilidades, incluida la coproducción por parte de los usuarios;
7. la escala y el origen de los recursos necesarios para su aplicación;
8. los vehículos y el plan de comunicación de la política y a los destinatarios;
9. disposiciones para el seguimiento y la evaluación de su eficacia; y
10. los medios para el examen y la revisión de la política a ese respecto.

Aunque se trata de requisitos de mejores prácticas en la formulación de políticas en general, estos son especialmente importantes para un reto como la integración intercultural e inclusiva, debido a su naturaleza compleja, transversal y global. Así, por ejemplo, 12 ministerios participan en el Plan Estratégico Portugués para la Migración. El Alto Comisionado para las Migraciones (ACM) es una institución pública clave, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, que participa en el diseño, la aplicación y la evaluación de políticas con base empírica en este ámbito. Del mismo modo, en 2015, 25 departamentos de Quebec participaron en la elaboración de la estrategia de integración intercultural «Juntos somos Quebec».

Lo que también puede ser común es un compromiso de participación pública a gran escala en el diseño, la ejecución, la aplicación y la evaluación de la estrategia. Aunque solo las principales partes interesadas, como las autoridades locales y las ONG especializadas, querrán implicarse en los detalles, o se sentirán seguras de hacerlo, el modelo se presta a implicar a toda la sociedad en el debate sobre las grandes cuestiones: los retos, los beneficios y la consecuente finalidad y objetivos. Esto en sí mismo es clave para elevar la

<sup>78</sup> Los 10 elementos del modelo corresponden a la secuencia de establecimiento de la agenda (1), inicio (2), toma de decisiones (3), ejecución (4-8), evaluación (9) y revisión (10), identificada por Andrew J. Jordan y Andrea Lenschow (2008), *Integrating the environment for sustainable development: an introduction*, en Jordan y Lenschow (eds.), *Innovation in environmental policy? Integrating the environment for sustainability*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido. Este modelo de política se ha utilizado con varios miembros del CIC en la elaboración de estrategias interculturales municipales, por ejemplo la de La Valeta. <https://www.coe.int/en/>

calidad del discurso público y político sobre los retos y el potencial positivo de la integración y garantizar que la estrategia cuente con una amplia legitimidad y una fuerte tracción sobre el terreno. De lo contrario, se corre el riesgo de que solo participen realmente las ONG de personas migrantes y refugiadas y de que no se reconozca la responsabilidad de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad en general en la integración intercultural. El primer plan de integración de Alemania surgió en 2007 tras una serie de cumbres de integración (*Integrationsgipfel*), que «sentaron por primera vez en la misma mesa al Gobierno federal y a las personas migrantes, especialmente las musulmanas». Esto reflejaba un cambio de opinión más amplio, desde una definición etnocultural de lo que significaba ser alemán hacia una concepción cívica del «patriotismo constitucional». También reflejaba una relajación de las tensiones partidistas sobre el significado de la integración, con representantes de distintos partidos describiéndola como un proceso bilateral, que plantea exigencias tanto a la sociedad de acogida como a los recién llegados.<sup>79</sup>

La participación como rasgo esencial de una gobernanza abierta implica el establecimiento de canales de diálogo directo y participativo con los agentes sociales clave, así como políticas dirigidas a promover espacios de interacción y corresponsabilidad ciudadana en el diseño e implementación de una estrategia intercultural. Fomentar la participación implica también dotar de instrumentos y formación competencial a los funcionarios públicos que están en contacto más directo con una población diversa. Además, la participación efectiva de comunidades culturalmente diversas suele complicarse aún más por las barreras específicas a las que se enfrentan. Deben efectuarse las adaptaciones necesarias para tener en cuenta estas especificidades, por ejemplo, abordando la diversidad lingüística, aumentando la flexibilidad horaria, abriendo una mayor variedad de canales para acceder a la información, facilitando la accesibilidad y la comprensión de los procesos, proporcionando mediación y facilitación profesional de los diálogos, etc.<sup>80</sup>

Una estrategia nacional de integración intercultural eficaz tendrá que abarcar inevitablemente todos los elementos del modelo, reconociendo su interconexión. En cada uno de estos 10 puntos, se exponen a continuación cinco requisitos comunes, precedidos de su justificación. Lo que aquí se plantea se deriva de las buenas prácticas que se desprenden de las estrategias existentes, tanto nacionales como municipales.

El proceso de elaboración de la estrategia debe caracterizarse por la participación de todos los agentes sociales pertinentes en todas las fases, incluidos los niveles inferiores de gobierno, y las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía, con sus amplios conocimientos sobre el terreno. En este sentido, el proceso de elaboración, aplicación y seguimiento de la estrategia es casi tan importante como los resultados que pretende alcanzar. Este papel clave de la participación pública permanente garantizará que la estrategia sea pertinente, dinámica y evolucione con el tiempo.

La estrategia también debe basarse sólidamente en pruebas objetivas, recurriendo a las estadísticas oficiales, pero reconociendo también el valor de los expertos independientes del mundo académico y de otros ámbitos. Debe incluir datos sobre la diversidad demográfica, así como datos de encuestas sobre las actitudes de la ciudadanía ante las cuestiones asociadas. Debe tener en cuenta la desigualdad en el mercado laboral y las circunstancias sociales, el rendimiento diferencial en la educación, la segregación en la vivienda, la incidencia de los delitos de odio, etc. A su vez, la estrategia debe recopilar continuamente datos sobre la consecución de sus resultados, de modo que las tendencias también ofrezcan una imagen en movimiento.

Además, un modelo de estrategia intercultural debería incorporar la perspectiva de género, rompiendo los estereotipos y los patrones socioculturales que crean relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres, y considerar la discriminación múltiple e interseccional que sufren las mujeres. En los procesos de planificación y ejecución debe incorporarse un enfoque a favor de la igualdad de género, tanto desde un punto de vista transversal (en todas las acciones planificadas) como desde un punto de vista específico (al abordar las situaciones concretas de las mujeres migrantes). En este ámbito, la ciudad de Bilbao (España) puede servir de inspiración. El programa Mujer, Salud y Violencia basa su eje estratégico en el empoderamiento de las mujeres migrantes a través de la prevención de la violencia de género, la promoción de los derechos y la salud sexual y reproductiva, y el establecimiento de canales de comunicación con las comunidades de las mujeres que participan en el programa. Esto ayuda a concienciar e informar a las mujeres en y desde sus entornos, con el llamado efecto multiplicador que asegura el impacto en un mayor número de mujeres que de otra forma quedarían al margen. El programa incluye además una línea estratégica dirigida a la prevención integral de la mutilación genital femenina.<sup>81</sup>

79. Williams H. (2014), *Changing the national narrative: evolution in citizenship and integration in Germany, 2000-10*, Journal of Contemporary History Vol. 49, No. 1, págs. 54-74.

80. Véase: *La implementación de procesos participativos interculturales en el ámbito local*, RECI/KALEIDOS.

81. Más información en: [www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1279167082824&language=es&pageid=1279167082824&pagename=Bilbaonet%2F-Page%2FBIO\\_Listado](http://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1279167082824&language=es&pageid=1279167082824&pagename=Bilbaonet%2F-Page%2FBIO_Listado)

Así pues, lo ideal sería que una estrategia de integración intercultural multinivel comprendiera, secuencialmente, lo siguiente.

### Un análisis del problema a resolver basado en datos empíricos

La estrategia debe partir de los principales retos en materia de diversidad e inclusión claramente identificados por los expertos y profesionales que trabajan en este ámbito, tal y como se manifiestan en cada Estado miembro. Los estereotipos y las falsas suposiciones sobre el número de migrantes y su impacto abundan en toda la sociedad e influyen en la toma de decisiones en una dirección que se aleja de un enfoque inclusivo e intercultural. Una representación estadísticamente exacta de la diversidad demográfica real del país también es importante para evitar que prosperen el racismo, la incitación al odio y los movimientos xenófobos.

Del mismo modo, se necesitan evidencias para medir el grado de desigualdad que pueden sufrir los miembros de comunidades minoritarias (diferenciadas por género) en el empleo y otros ámbitos, que si se abordaran con medidas de acción positiva podrían aprovechar mejor sus capacidades. También sería importante conocer los grados de segregación en la vivienda y la escolarización. Además, la recopilación sistemática de datos sobre delitos de odio, diferenciados de los delitos asociados (por ejemplo, de agresión), así como de datos sobre el discurso de odio, y el fomento por parte de la policía de la denuncia completa por parte de las víctimas, es de gran importancia para comprender el alcance del desafío que supone la intolerancia.

La investigación también debería tratar de aportar pruebas de los beneficios de la diversidad. En 2008, un estudio de la Fundación Bertelsmann llegó a la conclusión de que, si Alemania hubiera invertido en el empoderamiento de las personas migrantes para lograr una educación y acceso al mercado laboral comparable al de los alemanes nativos, en lugar de destinar recursos al bienestar y la asistencia de los migrantes, el Estado alemán habría ahorrado hasta 15.600 millones de euros.<sup>82</sup>

La Dirección **Noruega** de Integración y Diversidad publica un informe general sobre el estado de integración y participación de la población migrante utilizando diversos indicadores (véase: [www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2020/indikatorer-for-integrering-2020/](http://www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2020/indikatorer-for-integrering-2020/)).

82. Véase: Fritschi T. y Jann B. (2008), *Social costs of insufficient integration of immigrants in Germany*, Fundación Bertelsmann, Gütersloh, Alemania; e *Integration: what works?*, informe de investigación de Vidhya Ramalingam para el Instituto para el Diálogo Estratégico con el apoyo del Open Society Institute.

La base de este informe procede de Statistics Norway, que proporciona a las autoridades las estadísticas pertinentes. El gobierno nacional (Ministerio de Educación e Investigación - Departamento de Integración) financia la producción de estadísticas que monitorizan la situación de las personas migrantes en diferentes variables, como empleo, educación, vivienda, ingresos, actitudes, etc. a través de Statistics Norway (SSB) (véase: [www.ssb.no/en/](http://www.ssb.no/en/)).

El OBITen es una iniciativa conjunta del Cabildo de Tenerife (España) y la Universidad de La Laguna, puesta en marcha en 2001 para promover la investigación científica sobre los movimientos migratorios en la isla de Tenerife. Prioriza la necesidad de aplicar un enfoque basado en evidencias a la planificación y ejecución de las políticas de diversidad. Desde su creación, OBITen ha proporcionado a las autoridades públicas valiosa información sobre la orientación de las políticas y los recursos públicos. OBITen organiza periódicamente seminarios técnicos para profundizar en el conocimiento de los flujos migratorios, la gestión de la diversidad y la interculturalidad. Actualmente, ha adquirido un papel clave en la planificación y aplicación de la estrategia intercultural del Cabildo. Los resultados positivos de la creación de OBITen han demostrado los beneficios de la planificación estratégica a largo plazo basada en la participación ciudadana. El resultado ha sido la creación del programa «Juntos en la misma dirección», que ahora constituye la estrategia intercultural del Cabildo. La estrategia es aplicada conjuntamente por la autoridad local, la universidad y la sociedad civil, pero está financiada en su totalidad por el Cabildo y el Gobierno Regional de Canarias.

Por último, el Observatorio Local de la Inmigración del Ayuntamiento de **Bilbao** (España) realiza periódicamente un barómetro de percepciones sobre la migración.

Esto incluye un análisis específico de los principales estereotipos, prejuicios y rumores que tiene la población en relación con la migración y la diversidad en el municipio.

### Elementos clave:

- identificar la diversidad demográfica del país, sus variaciones y tendencias;
- determinar en qué ámbitos las políticas existentes no permiten a las poblaciones migrantes/minoritarias hacer realidad sus aspiraciones y su potencial, y por qué (identificar la brecha de igualdad). Deberá prestarse especial atención a la evaluación de los ámbitos clave de la

integración, como el empleo, la salud, la educación y la vivienda, con el fin de establecer las cuestiones que determinan las desventajas. La perspectiva de género debe ser un componente esencial de esta evaluación;

- c. localizar las fuentes de fricciones interculturales reales o latentes y considerar la experiencia de los grupos minoritarios en las relaciones clave con la sociedad en general y sus instituciones, y con las organizaciones de los sectores público y privado;
- d. trazar un mapa de las instituciones y organizaciones encargadas de abordar la brecha de la igualdad y las fricciones interculturales, así como de las soluciones aplicadas hasta la fecha (eficaces o no);
- e. identificar ejemplos de excelencia en los que, en organizaciones o territorios específicos, la brecha de oportunidades y logros es menor y la confianza social por encima de las diferencias étnicas y culturales es mayor, y estudiar los enfoques que han contribuido a este resultado;
- f. recurrir ampliamente a la investigación independiente para garantizar la objetividad de estas pruebas;
- g. garantizar que, en esta fase inicial crítica, las ONG de minorías tengan voz, así como las ONG mayoritarias con conocimientos adecuados, y evaluar cualquier necesidad específica que surja de la forma en que las personas deciden dar expresión a sus identidades.

### Un objetivo general relacionado con los retos de la integración intercultural

El objetivo de la estrategia debe derivarse de los motores y retos de la igualdad y la diversidad mencionados. Por lo tanto, es fundamental contar con un objetivo sólido y sencillo que se ajuste claramente al contexto nacional y que aborde abiertamente los retos manifiestos. Pero debe representar una afirmación positiva —la solución— que reconozca los beneficios para la cohesión social, la afirmación de los derechos humanos, el desarrollo económico, la vitalidad demográfica, las obligaciones humanitarias, la seguridad y la prosperidad y, en general, el beneficio de la diversidad que debe captar la estrategia. No se trata de engendrar manipulación política – la honestidad es esencial cuando se trata de integración. En este contexto, el liderazgo político consiste en ofrecer un mensaje alternativo orientado al futuro, que equilibre los retos y las oportunidades de la diversidad y la igualdad, que la mayoría de la ciudadanía —no solo

los miembros de comunidades minoritarias— sientan que pueden aceptar.

Esta visión debe basarse en pruebas fehacientes del valor de la diversidad y la igualdad para el progreso social y económico. El enfoque intercultural de la integración ofrece argumentos clave para tal visión: por ejemplo, un estudio realizado por el Migration Policy Group, en el que se correlacionan los resultados de las ciudades en el Índice de Ciudades Interculturales y el Índice de Calidad de Vida en las Ciudades Europeas, encontró un fuerte vínculo estadístico entre las políticas interculturales locales y el bienestar local y reveló que las políticas interculturales no alienan a los votantes. Las ciudades con políticas interculturales más sólidas, especialmente en materia de integración de la interculturalidad, tienen más probabilidades de contar con poblaciones que creen que los extranjeros son buenos para su ciudad y que los servicios locales y las instituciones públicas son dignos de confianza y eficientes. Cuando la ciudadanía cree en su marco social, es más probable que se comprometan y desempeñen un papel activo en su desarrollo.<sup>83</sup>

Una sociedad abierta se renovará constantemente gracias a quienes se sientan atraídos por sus oportunidades y contribuyan a su vitalidad. Una sociedad cohesionada será aquella en la que todos sus miembros se sientan más seguros y puedan gastar más en programas sociales con menos recursos drenados por el sistema de justicia penal.

En Suiza, el Programa Cantonal de Integración (PIC 2018-2021) y la Agenda para la Integración Suiza (AIS) proporcionan el marco para las políticas y medidas de integración, incluidos los cursos de idiomas. El cantón de Neuchâtel (miembro del programa Ciudades Interculturales) ha tenido mucho éxito en su aplicación mediante la creación de cursos de idiomas; un programa de alfabetización en TIC; el desarrollo de capacidades para la integración profesional de los migrantes; la creación de una red de «asesores de integración social y profesional» que realizan un seguimiento individual y personalizado de las personas con antecedentes de asilo; acciones relacionadas con el apoyo a la paternidad y la primera infancia (fomento del acceso a guarderías, mejora del multilingüismo de padres e hijos); subvenciones para medidas que promuevan la convivencia, la comprensión del lugar de vida y la participación de los migrantes en la comunidad local; formación sobre la diversidad para profesionales de distintos ámbitos (sanidad, policía, empleo, orientación social y profesional, primera infancia); colaboración

83. Migration Policy Group (2017), *How the intercultural integration approach leads to a better quality of life in diverse cities*, documento para la red ICC.

con las ciudades del cantón para coordinar la acogida de los recién llegados; introducción de un procedimiento de adquisición de la nacionalidad basado en la ciudadanía (alentando en lugar de coaccionando); creación de un sistema de información para los migrantes primerizos, especialmente en la lengua de origen; la coordinación de medidas de concienciación sobre cuestiones de racismo y discriminación (incluida la Semana de Acción contra el Racismo); la coordinación de una «Comunidad para la Integración y la Cohesión Multicultural», que reúna a representantes de las comunidades migrantes y a agentes interesados en la integración de las personas migrantes.

El Consejo de Estado del cantón de Neuchâtel también ha decidido incluir la diversidad como recurso en su actual programa legislativo. Esta ambición del Consejo de Estado pretende confirmar el compromiso histórico del cantón con la interculturalidad, pero también reforzar el carácter ejemplar de las autoridades locales en materia de gestión de la diversidad. Una de las medidas emblemáticas del cantón es la puesta en marcha de una hoja de ruta para un Estado abierto e igualitario. Esta hoja de ruta es transversal (ya que acaba afectando a toda la administración cantonal y a varios municipios del cantón) y global, ya que se basa en tres ejes:

1. valorar la diversidad con un estado ejemplar;
2. valorar la diversidad garantizando la igualdad de acceso a las prestaciones;
3. Valorar la diversidad reflejándola como empleadora.

Cabe señalar también que la ciudad de Neuchâtel lleva a cabo acciones en favor de la integración y la diversidad a nivel municipal. En 2018, puso en marcha una política de integración intercultural, cuyos fundamentos se basan en los marcos políticos de la Confederación Suiza y del cantón de Neuchâtel, así como en normas y referencias internacionales. El objetivo de la política de integración intercultural de la ciudad de Neuchâtel «es promover la cohesión social, la igual dignidad y el bienestar de todas las personas que viven en el municipio, creando las condiciones necesarias, a través de sus opciones políticas, para el mantenimiento de unas relaciones armoniosas basadas en el entendimiento mutuo».

El principio fundamental de la política de derechos humanos de la ciudad de **Reikiavik** (Islandia) se basa en los tratados internacionales de derechos humanos, la legislación y el principio de igualdad. Los principios de igualdad y antidiscriminación también se encuentran en el artículo 65 de la Constitución islandesa. Estipulan que todas

las personas deben disfrutar de los derechos humanos, son iguales ante la ley y no deben

ser discriminadas por determinados atributos u otras razones no objetivas. Cuando se toman decisiones que pueden tener un impacto diferente en las personas debido a su posición, la ciudad de Reikiavik debe consultar a las organizaciones que luchan contra la discriminación por ese motivo. La Política de Derechos Humanos aspira a la participación activa en la sociedad y afirma que deben valorarse las aportaciones de todas y cada una de las personas. La ciudad ha emprendido diversos modelos y políticas de integración intercultural. Uno de sus objetivos es que todos sus residentes puedan disfrutar de una cultura diversa y vibrante y de una comunidad en la que el conocimiento, la apertura de miras, la igualdad y el respeto mutuo caractericen las relaciones entre personas de orígenes diversos. Todas las instituciones de la ciudad deben adaptarse a una sociedad intercultural y aplicar su Política sobre Migrantes, Refugiados y Solicitantes de Asilo en sus planes de trabajo a todos los niveles.

El Plan Municipal de Ciudadanía y Diversidad del Ayuntamiento de **Bilbao** establece —como objetivo de su estrategia— la apuesta por «el desarrollo de una sociedad intercultural, en la que tengan cabida las diferencias en un marco de igualdad y en la que se promueva la diversidad de recursos de cada ciudadano, para sumar y contribuir juntos al desarrollo de la ciudad». Una ciudad en la que todos participen activamente, y en la que a todos se les ofrezcan oportunidades de participar en el proyecto común de convivencia. El plan «orienta las políticas públicas, desde una perspectiva intercultural, para reforzar la cohesión social y el desarrollo urbano de la ciudad, aprovechando las ventajas de la diversidad».

### Elementos clave:

- a. facilitar un debate público periódico sobre la mejor manera de afrontar los retos de la integración intercultural y las oportunidades que ofrecen;
- b. establecer un objetivo para la estrategia que afirme positivamente la integración como un proceso bidireccional basado en la igualdad de acceso a los derechos y oportunidades sin discriminación, acciones para eliminar las desventajas y desigualdades de todos los grupos, y que aporte beneficios a toda la sociedad;
- c. evitar una visión demasiado ambiciosa que no pueda hacerse operativa sobre el terreno;
- d. adoptar un lenguaje de igualdad e inclusión, transmitiendo el mensaje de que la

discriminación lleva a desperdiciar el talento y el potencial humano, mientras que la diversidad y la igualdad conducen al bienestar y a una vida mejor para todos;

- e. garantizar la congruencia con otras estrategias clave, por ejemplo, desarrollo sostenible y cooperación al desarrollo.
- f. centrarse en los beneficios de la diversidad para toda la sociedad.

### Una serie de objetivos para ayudar a alcanzar esa meta

Una meta clara y convincente debe desglosarse en un conjunto discreto de objetivos definidos a través de los cuales se hará realidad, o expresar una teoría clara del cambio. Si este proceso de articulación de una meta y de los objetivos asociados no se lleva a cabo correctamente, lo más probable es que su lugar lo ocupen, respectivamente, una visión aspiracional conjurada de la nada a la que no se puede dar sentido sobre el terreno y un conjunto descriptivo de ámbitos políticos (el mercado laboral, la vivienda, etc.) que se convierten simplemente en epígrafes bajo los que se adorna una larga lista de acciones de integración inconexas. Si hay una debilidad recurrente en las estrategias nacionales de integración elaboradas hasta la fecha, es en este punto del proceso político, resultante de la falta de objetivos «por hacer», que a su vez deberían señalar y enmarcar su puesta en marcha concreta.

**Austria** ha establecido objetivos y medidas claros para la integración de los migrantes en su Plan Nacional de Acción para la Integración (PNA.I - establecido desde enero de 2010). Además de las directrices generales de la política de integración, el PNA.I aborda en profundidad los retos, principios y objetivos en los siguientes ámbitos de actuación: i) lengua y educación, ii) trabajo y ocupación, iii) Estado de derecho y valores, iv) salud y asuntos sociales, v) diálogo intercultural, vi) el deporte y el ocio, vii) la vida y viii) la dimensión regional de la integración.

La Ley de Integración de 2017 representa un gran avance: con ella, Austria establece normas claras para garantizar la cohesión y la paz sociales. El objetivo perseguido con el éxito de la integración es el beneficio de toda la sociedad. La Ley de Integración sigue el principio de «integración basada en el mérito». Los factores esenciales son los siguientes: conocimiento de la lengua alemana, autosuficiencia económica y respeto de las leyes y valores austriacos y europeos. La Ley de Integración define los derechos y obligaciones de las personas con derecho de asilo y protección

subsidiaria, así como de los nacionales de terceros países con residencia legal.

También se está elaborando un plan de acción nacional (PAN) contra el racismo y la discriminación. El objetivo principal es implicar a todos los agentes relevantes (ministerios, estados, ONG, sociedad civil), orientar a los organismos y personas responsables, estimular la divulgación pública y la investigación, y aplicar el PAN en iniciativas, proyectos y medidas.

Sobre la base del programa gubernamental, actualmente se está implementando una estrategia nacional contra el antisemitismo con todas las partes interesadas afectadas.

El primer plan de este tipo, en **España** en 2007, sigue siendo un modelo a seguir, con 10 objetivos de este tipo, desglosados en una serie de acciones concretas, que abarcaban una amplia gama de intereses. La segunda iteración, que comenzó en 2011, consideró retrospectivamente que había habido una buena coherencia entre los diversos elementos, desde el diagnóstico hasta los resultados, pasando por los programas y las medidas<sup>84</sup>.

El Plan Municipal de Ciudadanía y Diversidad del Ayuntamiento de **Bilbao** (España) identifica una meta general y objetivos específicos en 15 Áreas de Intervención, alineadas con el Índice de Ciudades Interculturales.

La Política sobre Migrantes, Refugiados y Solicitantes de Asilo de **Reikiavik** (Islandia) refleja las diferentes funciones del municipio y divide su responsabilidad en cinco ámbitos diferentes: la ciudad como autoridad, como empleadora, como proveedora de servicios, como socia y en materia de contratación. A continuación, se eligen selectivamente acciones para trabajar en la construcción de una sociedad inclusiva con el pleno apoyo del ayuntamiento.

### Elementos clave:

- a. comprometerse con todas las partes interesadas en los resultados que conlleva el objetivo;
- b. definirlos como un conjunto de objetivos discretos centrados en toda la sociedad, no solo en los migrantes y las minorías;
- c. mantener el número de estos objetivos en una sola cifra;
- d. garantizar que se trata de objetivos «por hacer» y no meramente descriptivos de ámbitos políticos; y
- e. asegurarse de que cada objetivo es un resultado, no un mero producto.

84. Véase: [Language selection](#) | [European Website on Integration](#) (europa.eu).

## Programas y proyectos que se desarrollarán y ejecutarán con los usuarios

Los objetivos bien concebidos deben ir acompañados de un número limitado de herramientas, como legislación, políticas, programas, proyectos, medidas y acciones. Entre ellos podrían figurar los recursos ya existentes, que simplemente habría que reorientar de forma estructurada y coordinada hacia los objetivos y en torno a los usuarios individuales, reconociendo que estos últimos tendrán, en muchos casos, necesidades complejas. Cuando se trate de programas y proyectos, las autoridades públicas deben tener en cuenta que las ONG pueden ser a veces más flexibles y receptivas como ejecutoras de proyectos que los departamentos gubernamentales, pero estos últimos deben seguir a cargo del proceso y coordinar las acciones, garantizando su sostenibilidad e impacto a lo largo del tiempo.

Así pues, hay que evitar que los recién llegados al país pasen de un organismo que se ocupa de un problema a otro que se ocupa de un problema distinto, o incluso concebir la estrategia y sus objetivos únicamente desde el punto de vista del tratamiento de los problemas.

El núcleo del enfoque **alemán** es un programa de integración que reúne en un solo paquete los diversos elementos de la adquisición del idioma, la formación profesional y la orientación cívica. El programa **sueco** de introducción para los refugiados comienza con un plan de introducción individualizado desarrollado a través del diálogo entre el servicio público de empleo y el refugiado, basado en un mapeo de sus antecedentes educativos, experiencia laboral previa y necesidad de formación y otras iniciativas. Y, en **Finlandia**, las autoridades públicas están obligadas a desarrollar planes de igualdad e integración, y a estudiarlos conjuntamente.

Los centros nacionales **portugueses** de apoyo a la integración de los migrantes ofrecen ventanillas únicas a los recién llegados, con servicios multilingües y mediación cultural. Además, el programa Portugués para Todos (PPT), dirigido a los migrantes que viven en Portugal con un título de residencia válido para quedarse, ofrece cursos de lengua portuguesa certificados sin coste alguno para los participantes, así como cursos de portugués técnico para distintos sectores (como el comercio minorista, la hostelería, los cuidados de belleza, la construcción de edificios o la ingeniería civil). Otras actividades educativas no formales son promovidas en cooperación por entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro; son complementarias a la educación formal,

siendo una ayuda extra para la enseñanza de la lengua portuguesa. La oferta educativa se completa con la ACM, que imparte formación sobre educación intercultural, diálogo intercultural, acceso de las personas migrantes a la sanidad, leyes de nacionalidad y leyes de migración a ciudadanos, profesionales y entidades que, directa o indirectamente, están implicados en el enfoque intercultural de la migración. Por último, desde 2015, el Alto Comisionado para las Migraciones acoge un grupo de trabajo para el diálogo interreligioso, destinado a profundizar en dicho diálogo como medio para mejorar la cohesión social, la participación y la integración de los migrantes y las minorías. Actualmente, este grupo está compuesto por 14 comunidades religiosas.

El Gobierno **noruego** derogó la actual Ley de Introducción y adoptó una nueva ley sobre integración, la nueva Ley de Integración, que entró en vigor en enero de 2021. La Ley de Integración establece el marco en el que los migrantes de origen refugiado pueden recibir la formación necesaria para trabajar o estudiar en Noruega. La Ley de Integración regula el programa de introducción, la formación en lengua noruega y los estudios sociales. El objetivo del programa de introducción es proporcionar a cada participante los conocimientos fundamentales en la lengua noruega y un cierto conocimiento de la sociedad noruega, así como prepararlos para el empleo o la formación continua. El derecho y la obligación de participar en el programa se aplican a los refugiados y a sus familias, además de a las personas a las que se ha concedido la residencia por motivos humanitarios y a los miembros de sus familias. El programa de introducción es un programa a tiempo completo adaptado individualmente. Los participantes tienen derecho a una prestación de introducción, que asciende al doble de la cuantía básica del régimen de la Seguridad Social sobre una base anual. La prestación es imponible.

Para el programa de introducción, la nueva ley establece, entre otras cosas, lo siguiente:

- ▶ un mapa de competencias obligatorio y orientación profesional antes de que comience el programa de introducción;
- ▶ La duración del programa puede variar entre tres meses y cuatro años, dependiendo de la formación previa del participante y de los objetivos del programa de introducción;
- ▶ el programa contendrá formación en lengua noruega, estudios sociales y medidas que preparen para el trabajo o la formación continua;
- ▶ un curso obligatorio de capacitación para todos;

- ▶ los participantes menores de 25 años que no hayan cursado estudios de secundaria superior deben recibir apoyo, en primer lugar, para cursar estudios de secundaria superior a través de su programa de introducción;
- ▶ el requisito actual sobre el número de horas lectivas en noruego se sustituirá por la exigencia de alcanzar un determinado nivel en el idioma;
- ▶ se introduce un requisito de cualificación para los profesores que imparten formación en noruego a inmigrantes.

**Macedonia del Norte** está aplicando actualmente su primera estrategia nacional «Una sociedad y el interculturalismo», un documento elaborado en cooperación con 140 ONG presentes en el país. El órgano de coordinación de la estrategia ha firmado un acuerdo de cooperación con el Centro de Diálogo Nansen de Skopje para crear un módulo de formación intercultural para el personal docente del país. Teniendo en cuenta la visión de la estrategia nacional para fomentar las relaciones interculturales y los procesos de integración, así como para crear un entorno educativo en el que se promueva la diversidad cultural, el programa de formación está estructurado en torno a varias áreas específicas que permiten a cada participante familiarizarse con el concepto de educación intercultural y adquirir las destrezas para reforzar la interacción, la cooperación y la confianza entre profesores, alumnos y padres de distintas comunidades étnicas. En 2020, el ciclo anual de formación se dirigió a 180 profesores, profesionales asociados y educadores preescolares de todo el país.

En 2016-18, la ciudad de **Gdansk** (Polonia) adoptó y aplicó su Modelo de Integración de los Migrantes, concebido con la participación de las partes interesadas y los residentes de la ciudad. Este modelo combina acciones de todos los departamentos y organismos municipales para abordar la integración de los residentes extranjeros y garantizar la integración de la igualdad de trato en las políticas de la ciudad. Estas políticas tienen una serie de puntos fuertes, por ejemplo, un carácter participativo, un objetivo a largo plazo, una metodología cuidadosamente desarrollada y, por último, una amplia selección de partes interesadas. En 2019, con una metodología similar, se puso en marcha el Modelo de Integración de Inmigrantes en el Voivodato de Pomerania.

El Ayuntamiento de **Barcelona** (España) ha adoptado un plan municipal de lucha contra la islamofobia, con 28 medidas destinadas a garantizar la cohesión social y proteger los derechos humanos.

El plan ha sido debatido y consensuado en un proceso en el que han participado expertos en derechos humanos y lucha contra la discriminación, personal municipal especializado, entidades sociales y organizaciones de la comunidad musulmana. La Oficina para la No Discriminación (OND) se ha convertido en el principal servicio del Ayuntamiento para que ciudadanos y organizaciones documenten, reciban información, se formen y ofrezcan asesoramiento sobre delitos de odio y discurso de odio. El servicio municipal recopila datos con el fin de ofrecer una mejor visión de la situación en la ciudad, así como activar mecanismos para denunciar oficialmente los delitos de odio y el discurso de odio, y litigar en casos significativos si es necesario. Se organizan programas de formación para los trabajadores municipales en este ámbito, incluida la policía municipal.

Por último, en **Lublin** (Polonia), el proyecto «Lublin para todos» puso a prueba un modelo participativo de gestión de la diversidad inspirado en el cantón suizo de Neuchâtel. Se creó un Grupo de Apoyo a la Integración formado por funcionarios municipales, ONG y otras instituciones:

- intercambiar información y desarrollar soluciones para apoyar la integración de los extranjeros en Lublin;
- llevar a cabo una investigación sobre las actitudes hacia los extranjeros en Lublin;
- impartir talleres de competencia intercultural;
- diseñar una campaña social que muestre la diversidad de los habitantes de la ciudad. La Oficina Municipal puso en marcha y gestionó un servicio de ayuda a los extranjeros, altamente especializado y uno de los primeros de este tipo en Polonia. Además, algunos extranjeros fueron contratados como funcionarios por una oficina municipal por primera vez en Polonia.

### Elementos clave:

- indicar en cada objetivo las iniciativas necesarias para garantizar un resultado;
- evitar listas de acciones inconexas, carentes de las sinergias necesarias;
- velar por que los programas se organicen en torno a las necesidades individuales y no en «silos» institucionales;<sup>85</sup>
- identificar los departamentos responsables de la acción y otros actores clave implicados en su desarrollo;

85. Los silos organizativos describen el aislamiento que se produce cuando empleados o departamentos enteros de una organización no quieren o no disponen de los medios adecuados para compartir información o conocimientos entre sí.

- e. Aprovechar los proyectos preexistentes, incluidos los impulsados por ONG, que hayan demostrado su eficacia;
- f. garantizar que los programas identificados se ajustan a los principios del modelo intercultural: promueven la igualdad, reconocen la diversidad, fomentan la interacción e incluyen la participación ciudadana en el diseño, la aplicación y la evaluación;<sup>86</sup>
- g. apoyar proyectos innovadores que puedan reproducirse si tienen éxito.

### Las estructuras/mecanismos necesarios para proporcionar un marco coherente

El modelo intercultural debe incorporarse de forma transversal al conjunto de la acción pública, lo que determina la necesidad de reformular las estructuras clásicas de trabajo interno y externo, a menudo inadaptadas a los nuevos retos que plantea la creciente diversidad. Transversalidad significa implicar a distintos departamentos, reforzar el diálogo entre áreas del sector público, compartir conocimientos e involucrar a otros agentes clave para alcanzar un objetivo común que va más allá de las competencias sectoriales de cada departamento.

La transversalidad intercultural es una estrategia para asegurar que las necesidades y experiencias de todos los grupos culturales sean consideradas con precisión en el desarrollo, implementación, monitoreo y evaluación de todas las políticas, programas y proyectos institucionales, de manera que la población diversa se beneficie en igualdad de condiciones, bajo los principios básicos de equidad, participación y respeto a los derechos humanos.<sup>87</sup>

La importancia de aplicar este enfoque en el conjunto de las políticas públicas se apoya en dos argumentos centrales:

- ▶ argumento normativo: la interculturalidad como fin en sí misma. La cooperación se basa en valores que impulsan objetivos y acciones para el reconocimiento y la aplicación de los derechos humanos —incluidos los derechos individuales y colectivos— y contribuyen a la justicia social;
- ▶ argumento funcional: la interculturalidad como medio para un fin. El reconocimiento y la gestión de la diversidad cultural generan mejores

resultados y una mayor sostenibilidad de los impactos de nuestras acciones.<sup>88</sup>

Si bien existen necesidades específicas que pueden requerir medidas adicionales y selectivas en determinados momentos (proceso de acogida, estatuto jurídico, etc.), los programas generales dirigidos a toda la ciudadanía también pueden promover la integración de los migrantes si se adaptan en consecuencia algunos procesos o estructuras previos.<sup>89</sup> Así, la inclusión del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el marco de las políticas generales supondría un cambio en dos aspectos básicos de su gestión, a saber:

- ▶ a nivel procedimental, refiriéndose a cómo se conciben y se llevan a cabo los servicios administrativos, con el fin de evaluar las diferentes situaciones y posiciones en las que pueden encontrarse los grupos culturales y las personas diversas, con el fin de satisfacer sus necesidades de manera equitativa;
- ▶ a nivel estructural, refiriéndose a las estructuras y formas organizativas de la administración y la burocracia, con el fin de eliminar de raíz aquellos elementos que puedan causar desigualdades sociales.

Dado que se necesitarán nuevas estructuras y mecanismos para cohesionar e impulsar la aplicación de un esfuerzo que abarque a todo el gobierno y a toda la sociedad, serán necesarios acuerdos interministeriales e interdepartamentales, preferiblemente dirigidos por un organismo de coordinación independiente (véase el «centro» más arriba), para garantizar que se adopta un enfoque que englobe a todo el gobierno. Este organismo debería tener un mandato del más alto nivel del gobierno. Paradójicamente, una de las mejores maneras de evitar la caída en picado de los «silos» departamentales es maximizar la participación de las organizaciones no gubernamentales en la aplicación (y el diseño) de la estrategia. Esto se debe a que pueden ser una fuerza transversal allí donde los funcionarios están más acostumbrados a estar incluidos dentro de las líneas fronterizas burocráticas. En Irlanda, esto ha resultado valioso para inyectar las perspectivas de los usuarios de los servicios directamente en el proceso de aplicación.

Puede que sea necesario crear una agencia específica, como la BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Oficina Federal de Migración y Refugiados) en Alemania, o al menos puede que las agencias existentes necesiten nuevos recursos

86. El programa ICC está elaborando una guía y una lista de control para la primera evaluación de las propuestas de proyectos teniendo en cuenta la lente intercultural.

87. Ver: *Guía de competencias interculturales aplicadas al desarrollo de proyectos de administración pública*

88. German Society for International Co-operation (GIZ) GmbH (2013), guía metodológica *Mainstreaming the intercultural approach in governance sector programs and projects*, based on the experience of the Good Government and State Reform programme of Peru, Lima, p. 23.

89. Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad (Comisión Europea) (2007).

humanos. En cualquier caso, puede ser necesaria una legislación que confiera estas nuevas funciones estatutarias. También es importante cohesionar las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, incluidos el regional y el municipal, evitando disputas innecesarias sobre competencias, como se indica en la sección anterior sobre gobernanza multinivel. En Noruega, por ejemplo, existe una asociación bilateral entre la asociación de autoridades locales y el gobierno nacional, que ha podido abordar el «reparto de cargas» en la asignación de refugiados, asociado a un apoyo financiero proporcionado. Además, el apoyo a las redes horizontales sobre el terreno puede ser útil para contrarrestar los enfoques descendentes, como atestigua la experiencia de las redes nacionales de las Ciudades Interculturales de los Estados miembro.

**Portugal y Finlandia** son buenos ejemplos de gobernanza multinivel.

En **Portugal**, el Consejo de Migraciones reúne a departamentos y agencias, asociaciones de migrantes, municipios, interlocutores sociales y otros. El Alto Comisionado para las Migraciones (ACM) tiene un programa (que incluye financiación) para los planes locales de integración municipal que encajan con la estrategia nacional. También cuenta con Centros Locales de Apoyo a la Integración de los Migrantes (CLAIM), que son centros descentralizados (116), resultado de una asociación entre ACM y los municipios, las instituciones de enseñanza superior o las organizaciones de la sociedad civil. Con una gobernanza multinivel y un enfoque integrado, sus servicios incluyen información y apoyo para responder a las necesidades de los migrantes en diferentes ámbitos, como la regularización de la situación migratoria, la nacionalidad, la reagrupación familiar, la vivienda, el empleo y la seguridad social. Por último, el Proyecto de Mediación Intercultural municipal, que se desarrolló de 2018 a 2021 y se aplicó en 12 municipios, tiene como objetivo la creación y el desarrollo de equipos de mediación intercultural que faciliten la integración de las comunidades migrantes y de las comunidades gitanas y nómadas. Los mediadores son tanto autóctonos como migrantes o gitanos. Desempeñan un papel central en la reducción de la distancia entre los migrantes y los servicios públicos. Los mediadores trabajan principalmente en la comunicación intercultural, el diálogo y el entendimiento mutuo. También trabajan en la prevención y resolución de conflictos, utilizando los principios de la mediación intercultural.

**Finlandia**, por su parte, cuenta con una Junta Asesora para las Relaciones Étnicas, dependiente del Ministerio de Justicia, que reúne a expertos

en migración de los ámbitos nacional, regional y local, que van desde funcionarios públicos hasta representantes de la sociedad civil. Dialoga con migrantes, minorías étnicas, culturales y religiosas, autoridades públicas, partidos políticos y ONG. Se complementa con siete consejos consultivos regionales.

En **España**, la Conferencia Sectorial de Inmigración es un mecanismo semiestructurado (que también existe para otros temas políticos) en el que las autoridades regionales se reúnen con las autoridades nacionales para debatir las actuaciones públicas en materia de migración. Los municipios están representados por la Federación Española de Entidades Locales, que tiene «voz, pero no voto» en las reuniones.

Las autoridades nacionales **noruegas** abordan los retos de la integración y determinan el ministerio o sector responsable a través de la Estrategia para la Integración - **Integración a través del conocimiento** (2019-2022, en noruego). La estrategia se basa en la investigación y las lecciones aprendidas durante los últimos años, y exige esfuerzos extraordinarios para permitir la movilidad social y evitar la marginación de los migrantes. La estrategia tiene cuatro áreas prioritarias y 57 medidas que deben aplicarse en un plazo de cuatro años. Las cuatro áreas prioritarias son: i) Educación y cualificación; ii) Trabajo; iii) Integración cotidiana; iv) El derecho a vivir una vida libre. La estrategia implica a siete ministerios. Más información:

[www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da984d1083e8047011a311bd/norway-integration-strategy.pdf](http://www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da984d1083e8047011a311bd/norway-integration-strategy.pdf).

**La Federación Rusa** ha establecido mecanismos nacionales y un marco jurídico para regular las relaciones interétnicas e interculturales. El diálogo de los órganos de gobierno federales y regionales y de las estructuras de autogobierno locales con las asociaciones públicas, científicas y culturales está firmemente establecido, incluso en el marco de la aplicación de la Estrategia de la Política Nacional Estatal de la Federación de Rusia para el período hasta 2025. Las principales plataformas de este diálogo son el Consejo de Relaciones Interétnicas, dependiente del Presidente de la Federación de Rusia<sup>90</sup>, y la Comisión Gubernamental de Política Migratoria<sup>91</sup>. Además, la Agencia Federal de Asuntos Étnicos<sup>92</sup> está estrechamente implicada en las cuestiones interétnicas, incluida su dimensión migratoria. La Cámara Pública de la Federación Rusa<sup>93</sup> también

90. <https://sovetnational.ru/>

91. <http://government.ru/departament/198/about/>

92. <https://fadn.gov.ru/>

93. <http://www.oprf.ru/en>

participa en esta labor como principal órgano encargado de garantizar la interacción de los ciudadanos con las autoridades estatales y los gobiernos autónomos locales.

A nivel regional, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la Ley Regional 5/2004, cada tres años la Asamblea Legislativa de la **Región Emilia-Romaña** aprueba, a propuesta del Ejecutivo, un «Programa para la integración social de los ciudadanos extranjeros migrantes». La región fue la primera de Italia en registrar la incidencia de los residentes extranjeros en el total de la población residente. Además, encomienda a un grupo técnico interdepartamental específico la tarea de supervisar el estado de aplicación de los objetivos transversales definidos por el propio programa, así como de informar sobre las actividades realizadas por los distintos sectores y servicios de la región.

Recientemente, el Ayuntamiento de **Bilbao** (España) ha constituido la Comisión Interáreas para el diseño, implementación y evaluación del Plan municipal de Ciudadanía y Diversidad. Se trata de una comisión interna e interdepartamental de coordinación, debate y ejecución, de carácter permanente e integrada por representantes de todas las áreas y organismos municipales. La comisión contribuirá a la implicación directa de toda la estructura municipal en la promoción del enfoque intercultural en todas las áreas sectoriales y transversales de la acción municipal. Cumple, entre otros, los siguientes cometidos: i) contribuir a la identificación, despliegue y evaluación de las acciones del Plan de Ciudadanía y Diversidad; ii) intercambiar y compartir información relacionada con la gestión de la diversidad; iii) promover la coordinación y colaboración entre las distintas áreas de trabajo, organismos públicos y sociedad; iv) identificar nuevas acciones, necesidades, espacios y oportunidades; v) detectar necesidades formativas y promover oportunidades de formación en materia de interculturalidad, convivencia y gestión de la diversidad. En esta comisión participan diferentes departamentos locales: juventud, deporte, igualdad, cultura, urbanismo, obras, servicios, acción social, vivienda, policía, educación, desarrollo económico, comercio y empleo, y salud y consumo. La comisión está dirigida e impulsada por el departamento municipal encargado de las políticas interculturales.

Por último, la Unión de Metrópolis Polacas es una asociación de 12 de las mayores ciudades de Polonia. Desde 2017, la UMP dirige un grupo de trabajo sobre migración e integración. Es en el seno de este grupo donde los representantes de los gobiernos locales intercambian experiencias, se apoyan mutuamente y desarrollan políticas

integrales. Como resultado de este enfoque, las experiencias compartidas, las soluciones y los conocimientos técnicos de las autoridades locales pueden formularse en toda Polonia. Este marco de cooperación, también ha permitido dar una respuesta rápida y armoniosa basada en soluciones compartidas eficaces durante la reciente emergencia de Covid-19, especialmente en relación con la comunicación con los ciudadanos y ciudadanas migrantes durante el confinamiento de marzo y abril de 2020.

### Elementos clave:

- a. garantizar un enfoque coherente y coordinado en todos los departamentos y organismos gubernamentales;
- b. involucrar a defensores y profesionales, para que aporten perspectivas y experiencias vividas;
- c. crear nuevas agencias, según las necesidades, dotadas de los conocimientos, recursos, capacidad y autoridad necesarios para movilizar y coordinar los departamentos y niveles de gobierno pertinentes;
- d. prever una gobernanza multinivel, que cohesione lo nacional, lo regional y lo local;
- e. apoyar las redes horizontales, especialmente las redes nacionales de Ciudades Interculturales.

### Responsables designados, incluida la coproducción por parte de los usuarios

Es importante que se asigne claramente la responsabilidad de los distintos ejes y actuaciones de la estrategia, ya que de lo contrario podría seguir siendo una ficción oficial, alejada de la práctica cotidiana de los departamentos y agencias. Lo ideal sería que todos los departamentos implicados persiguieran y se propusieran alcanzar uno o varios de los objetivos de la estrategia, de modo que esta no fuera responsabilidad de una sola oficina. El nivel general de competencia intercultural de los funcionarios puede ser un problema si quieren aceptar el reto. A ello contribuirán las medidas de acción positiva para abrir el acceso al empleo en el sector público a personas migrantes y extranjeras, aunque la investigación de la Agencia de los Derechos Fundamentales reveló que solo ocho Estados miembros de la UE lo estaban haciendo.<sup>94</sup>

94. Agencia de los Derechos Fundamentales (2017), *Together in the EU: promoting the participation of migrants and their descendants*, p. 48.

Pero los actores responsables no deben limitarse al gobierno. En Dinamarca, por ejemplo, el Gobierno y los interlocutores sociales llegaron a un acuerdo en 2016 para facilitar la integración de los refugiados y los familiares reagrupados en el mercado laboral. Ante la evidencia de que solo el 27 % (tercer trimestre de 2016) de las personas en edad de trabajar de estas categorías habían conseguido un empleo tras tres años de participación en programas de integración, los sindicatos y los empresarios acordaron un marco de apoyo. Este marco racionalizó y aceleró la evaluación y el reconocimiento de competencias, la adquisición de formación profesional danesa y la inserción laboral, entre otras cosas mediante nuevos requisitos impuestos a las autoridades locales. También estableció un programa de formación para los trabajadores que aún no están en condiciones de percibir un salario sindical de reserva, al tiempo que incentivaba las prácticas con una bonificación para las empresas participantes. Del mismo modo, Suecia ha desarrollado una serie de «vías rápidas» para promover el empleo temprano de los refugiados mediante acuerdos con los interlocutores sociales sectoriales. Más de 5000 refugiados habían utilizado estas vías rápidas, de 14 sectores, a finales de 2017.<sup>95</sup> Más allá de esto, a nivel micro, se puede fomentar el voluntariado y el activismo individual. Por ejemplo, en Italia se han dado casos de municipios interculturales que han acogido con sensibilidad a refugiados individuales o a un pequeño número de ellos con familias y grupos locales y han fomentado experiencias de autoconstrucción de viviendas por parte de grupos mixtos.

En **Portugal**, la Alta Comisaría para las Migraciones, en colaboración con el Ministerio de Educación y la Fundación Aga Khan, promueve la Red de Escuelas de Educación Intercultural (REEI) - educación intercultural en contextos de educación formal. La red está formada por escuelas que se comprometen a acoger, integrar y promover el éxito académico de todos los niños y jóvenes, independientemente de sus orígenes culturales o nacionales, y a fomentar una cultura y una práctica de apertura a la diferencia, estableciendo interacciones positivas entre todos los estudiantes y todos los miembros de la comunidad educativa. La participación en la red supone integrar prácticas de educación intercultural en el Proyecto Educativo Escolar y en el Plan Anual de Actividades en las siguientes áreas: Cultura Organizativa Escolar; Plan de Estudios (contenidos, recursos y didáctica) y Compromiso con la Comunidad. Además, en 2018/2019, se aprobó una Estrategia Nacional de Educación para la Ciudadanía para que la educación intercultural

forme parte de la nacional. Esta estrategia define «Ciudadanía y Desarrollo» como un tema obligatorio para todas las escuelas, y un tema transversal en todos los niveles escolares.

En 2015, la ciudad de **Erlangen** (Alemania) y Siemens AG (25 000 empleados) iniciaron una colaboración para ofrecer prácticas de ocho semanas a solicitantes de asilo cualificados en Siemens. Un año más tarde, Siemens amplió su programa a otros centros de Alemania y puso en marcha programas de formación de seis meses para jóvenes refugiados, que incluían cursos intensivos de idiomas y formación pre-profesional en mecánica y electrónica. El programa se renovó al comprobarse que era una situación en la que todos salían ganando: primero, los solicitantes de asilo, que reciben orientación en el lugar de trabajo y autocomprueban sus capacidades profesionales; después, los empleados de la empresa, que pueden reflexionar sobre cualquier prejuicio contra los refugiados y los migrantes y aprender de la diversidad de capacidades; y, por último, la propia empresa, que puede aprovechar el potencial de una mano de obra diversa.

En 2018, la ciudad de **Bérgamo** (Italia) puso en marcha la primera «Academia para la integración de los refugiados», un proyecto ejecutado conjuntamente por la ciudad, la Cámara de Comercio local (Confindustria de Bérgamo) y varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellas Cáritas y Ruah. La academia ofrece nueve meses de formación, que incluyen cursos de italiano, formación profesional y prácticas en una de las empresas en las que participa Confindustria, con la posibilidad de ser contratado tras el curso.

**Bilbao** (España), pone en marcha la iniciativa «Reconocimiento a las Mujeres Migrantes Bilbaínas», cuyo principal objetivo es reconocer la importancia de la presencia de la mujer migrante en la vida social y pública de la ciudad, así como contribuir a difundir una apertura general al reconocimiento de la diversidad. La iniciativa visibiliza y celebra el trabajo, el compromiso y la contribución de las mujeres inmigrantes a la sociedad receptora, en seis ámbitos: como agentes comunitarias, como empresarias, como políticas, como artistas, como defensoras de los derechos humanos y de las actividades, como empoderadoras de la juventud.

Del mismo modo, en diciembre de 2013, la **Región de Umbría** (Italia) firmó un Memorando de Entendimiento (MoU) con la mayoría de los agentes económicos y sociales presentes en el territorio de Umbría (como los tres principales sindicatos, el sector social privado, las principales organizaciones del beneficio privado, incluidas

95. Véase: Oficinas del Gobierno de Suecia (2016), *Fast track - a quicker introduction of newly arrived immigrants*.

Confindustria, Confcommercio, Confagricoltura, CIA, CNA, Confimi, Escuela de la Construcción de Perugia y Terni, Confartigianato), las provincias y la delegación de Umbría de la Asociación de Municipios Italianos. El protocolo pretendía promover y apoyar las acciones e iniciativas destinadas a facilitar la integración socioeconómica efectiva de los solicitantes de asilo y los titulares de protección internacional. El MoU sirvió para conectar las necesidades y requisitos laborales de los beneficiarios con el sistema de oportunidades territoriales (ofertas de formación y empleo) y para elevar el perfil del sistema de redes y servicios territoriales mediante la concesión de derechos sociales efectivos.

### Elementos clave:

- a. ofrecer una dirección política estratégica desde el más alto nivel de gobierno;
- b. Implicar a los interlocutores sociales, especialmente en los aspectos de la integración relacionados con el mercado laboral;
- c. ayudar a las regiones y municipios a desarrollar estrategias de integración;
- d. garantizar que la conciencia intercultural se convierta en una competencia básica para todos los funcionarios públicos;
- e. fomentar una cultura de activismo cívico, innovación y diálogo sobre el terreno.

### La escala y la fuente de los recursos necesarios para la aplicación

Encontrar los recursos para una estrategia de integración intercultural puede ser un escollo, sin el cual se queda solo sobre el papel. En principio, esto no debería ser un gran problema, ya que una estrategia intercultural es en gran medida una cuestión de aplicar la lente intercultural a los ámbitos políticos existentes, lo que puede significar revisar programas y proyectos en lugar de empezar desde el principio. Por supuesto, en algunos ámbitos, pueden asignarse dotaciones de financiación específicas a proyectos o estructuras innovadores. El primer plan español de integración intercultural asignó 2000 millones de euros a lo largo de sus cuatro años de vigencia, lo que permitió a los municipios llevar a cabo proyectos piloto y acciones reproducibles. Puede contarse con el apoyo de la UE (cuando proceda), incluido el del Fondo de Asilo, Migración e Integración, como reconoce el plan nacional de integración italiano. Sin embargo, aunque una estrategia se desarrolle primero con financiación (externa) de proyectos, es esencial que esté dotada de fondos estructurales para su aplicación, evaluación y actualización.

La financiación adicional puede presentarse razonablemente como una inversión en el beneficio de diversidad que se va a obtener, mientras que abstenerse de dicha inversión seguirá generando costes, pero garantizará que no se acumulen beneficios. Los solicitantes de asilo, en particular, pueden languidecer durante años fuera del mercado laboral, mientras su moral decae y sus capacidades se atrofian. Hay estudios convincentes que demuestran que el coste de la no integración es superior a la inversión en integración e inclusión.

En septiembre de 2017, se supo que la Casa Blanca había suprimido un estudio del Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, encargado por el presidente, en un memorando de marzo por el que aplicaba su prohibición revisada de viajar a refugiados (y migrantes) de determinados países musulmanes. El memorando pedía información sobre los costes del programa de refugiados y cómo reducirlos. Pero el estudio concluía que, en la década anterior a la crisis, los refugiados habían aportado 63.000 millones de dólares más en ingresos públicos de lo que habían costado.<sup>96</sup>

Un estudio alemán de 2008 concluyó que la falta de integración de las personas migrantes costaba al Estado unos 16.000 millones de euros. El Estado perdía impuestos sobre la renta y cotizaciones a pensiones y seguridad social debido a la falta de conocimientos lingüísticos, de redes sociales y de integración de las personas migrantes en el mercado laboral. Así, la falta de integración costaba a los gobiernos federal y estatal 3600 millones de euros al año cada uno. El coste para los municipios era de unos 1300 millones de euros y para los fondos de la seguridad social de 7800 millones de euros.<sup>97</sup>

Tampoco hay que subestimar el efecto multiplicador del apoyo financiero a las ONG pertinentes, que pueden movilizar de forma única el activismo voluntario. La UNESCO ha reconocido el valor de tales «iniciativas de voluntariado, cooperativas locales y redes de colaboración que pueden trabajar con grupos más pequeños y ofrecer una asistencia más personalizada».<sup>98</sup>

A través del programa «Proyectos Urbanos», el Consejo Federal de Suiza —con el apoyo de los cantones— prestó apoyo financiero y técnico a ciudades pequeñas y medianas y a municipios de aglomeración entre 2008 y 2015. La ejecución de proyectos de desarrollo de barrios tenía como objetivo mejorar de forma sostenible la calidad

96. *Trump administration rejects study showing positive impact of refugees*, New York Times, 18 de septiembre de 2017.

97. Fritschi T., Stutz H. and Schmutz S. (2008), *Social costs of the non-integration of immigrants in municipalities*, Bertelsmann Foundation.

98. UNESCO (2016), *Cities welcoming refugees and migrants: enhancing effective urban governance in an age of migration*.

de vida de los residentes mediante un enfoque interdisciplinar y participativo ([www.are.admin.ch/are/de/home/staedte-und-agglomerationen/programme-und-projekte/programm-projets-urbains.html](http://www.are.admin.ch/are/de/home/staedte-und-agglomerationen/programme-und-projekte/programm-projets-urbains.html)).

Además, el programa creó la Red de Barrios Vivos (véase el resumen de proyectos urbanos en la web: <https://lebendige-quartiere.ch/events/projets-urbains-2/>). Varios proyectos (por ejemplo, Schaffhausen, Regensdorf y Vernier) tienen como objetivo explícito la integración intercultural. En su simposio de primavera de 2019, la red presentó varios proyectos, entre ellos el de mediación intercultural por parte de cuidadores, que se ha llevado a cabo en varias ciudades ([https://lebendige-quartiere.ch/fr/Manifestations/Colloque\\_de\\_print-emps\\_2019:\\_Le\\_role\\_des\\_quartiers\\_dans\\_lintegration\\_sociale](https://lebendige-quartiere.ch/fr/Manifestations/Colloque_de_print-emps_2019:_Le_role_des_quartiers_dans_lintegration_sociale)).

Se han tomado muchas iniciativas a nivel municipal y de ciudad. Por ejemplo:

- ▶ el programa Periurban ([www.periurban.ch/](http://www.periurban.ch/)), que desde 2008 ayuda a los municipios de las zonas rurales a fomentar la integración;
- ▶ el programa contacto-ciudadanía, que de 2012 a 2019 ha apoyado numerosas iniciativas de compromiso cívico en el ámbito de la migración y la integración, poniendo así de relieve el potencial innovador de la sociedad civil y creando sinergias entre los servicios de integración, las asociaciones, el sector privado y los particulares.

### Elementos clave:

- presentar las asignaciones presupuestarias como una inversión en el beneficio de la diversidad;
- reformular los gastos existentes considerados a través de la lente intercultural;
- garantizar que la financiación esté orientada a los programas, en lugar de ser un sustituto de estos;
- disponer de fondos para seguir a los usuarios individuales, de modo que las autoridades locales puedan financiar los servicios;
- apoyar a las ONG que movilizan la buena fe voluntaria como recurso en especie.

### Medios de comunicación de la política y destinatarios de la misma

La comunicación pública de la estrategia intercultural es de gran importancia. Uno de los puntos débiles

de los enfoques multiculturales de la gestión de la diversidad era que, en realidad, solo implicaban a la élite de las comunidades minoritarias, mientras que el éxito sobre el terreno, así como la legitimidad de la integración intercultural, dependen de un amplio apoyo público. Aunque se trata de una noción compleja, el interculturalismo puede representarse sencillamente como la «inclusión del otro en el yo».<sup>99</sup> Se puede implicar a la ciudadanía a través de su capacidad de empatía y no de exclusión, vinculada a la comunicación de valores compartidos e historias humanas accesibles y satisfactorias. Sin embargo, la comunicación de la estrategia intercultural no debe producirse de forma orgánica: debe planificarse cuidadosamente y mantenerse a lo largo de todo el proceso de aplicación, con el fin de lograr una amplia apropiación de su contenido por parte de las instituciones o el público en general, y mejorar la capacidad de todos los agentes para defenderla. También debería organizarse una formación adecuada sobre comunicación intercultural para los responsables de comunicación, con el fin de desarrollar la capacidad de transmitir mensajes interculturales positivos y elaborar narrativas alternativas para contrarrestar el discurso de odio. Además, en la actualidad se cuenta con una gran experiencia en la lucha contra los rumores que cuestiona los estereotipos populares, por ejemplo, movilizándolo a la ciudadanía como «actores antirumores» para que entablen un diálogo con sus conciudadanos en la calle.<sup>100</sup>

Sin interferir en modo alguno en la libertad de los medios de comunicación, también es legítimo que las asociaciones de periodistas debatan, en el contexto de la estrategia nacional de integración, cómo se cubren las cuestiones asociadas de manera justa y precisa, por ejemplo, con referencia a sus propios códigos de conducta. La Red de Periodismo Ético, en colaboración con la Agencia de los Derechos Fundamentales, la Unión Europea de Radiodifusión y la Federación Europea de Periodistas, ha elaborado un conjunto de herramientas para informar sobre migración.<sup>101</sup>

**Neumarkt** (Alemania) elaboró una importante declaración de intenciones al incorporarse al programa Ciudades Interculturales: Neumarkt - Ciudad Abierta Intercultural. Se elaboró en una de las conferencias ciudadanas con vistas a la adopción del documento político «Impulso para una ciudad sostenible», que es la estrategia de integración intercultural de la ciudad.

99. Wilson R. (2018), *Meeting the challenge of cultural diversity in Europe: moving beyond the crisis*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido.

100. Véase: [www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours](http://www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours).

101. Véase: <https://ethicaljournalismnetwork.org/press-release-migration-reporting-toolkit>

Esta declaración de principios establece un compromiso con: la coexistencia pacífica; el respeto y el aprecio mutuos; la integración como un proceso bidireccional dinámico de reciprocidad y adaptación; la integración como participación social para todos; una cultura de bienvenida; y la oposición a todas las formas de racismo.

### Elementos clave:

- a. diseñar un plan de comunicación de la estrategia, identificando los hitos más relevantes de su desarrollo: proceso de diseño, actores clave, aprobación, puesta en marcha de programas prioritarios, conmemoración de hitos anuales, avance de resultados, evaluaciones intermedias y evaluación final. El plan de comunicación general de la estrategia debe complementarse con las estrategias de comunicación de cada acción prevista en el marco del plan, incluyendo un plan de comunicación interna, informando al personal de la estrategia y los objetivos, cómo se han incorporado a las políticas internas y las estructuras de información, y las expectativas de buenas prácticas de trabajo;
- b. presentar un mensaje político sencillo, coherente, positivo y basado en valores, acorde con el objetivo, que se repita en todos los niveles de gobierno;
- c. desarrollar una campaña de relaciones públicas no partidista, con una imagen, un eslogan, presencia en los medios sociales y eventos;
- d. utilizar los programas y proyectos subvencionados para «mostrar», además de «contar»;
- e. apoyar a los embajadores de la integración intercultural en la esfera pública en y fuera de Internet;
- f. Implicar a las asociaciones de periodistas y a los medios de comunicación comunitarios en la promoción de un periodismo ético en este ámbito;
- g. vigilar el modo en que los medios de comunicación y las redes sociales retratan a las personas migrantes y la diversidad.

### Disposiciones para el seguimiento y evaluación de su eficacia

El seguimiento y la evaluación recurrente de la estrategia son esenciales para identificar brechas entre las aspiraciones y los logros. Una vez más, unos resultados claramente establecidos, definidos por los objetivos, son esenciales para evitar una larga lista de metas arbitrarias o indicadores sin sentido que

tengan un carácter aislado. Son los primeros los que hay que evaluar para saber si se han cumplido o no.<sup>102</sup> Algunos de los objetivos pueden no ser fácilmente mensurables, como la confianza social o la cohesión comunitaria. Por ello, es necesario establecer asociaciones de investigación sólidas e invertir seriamente en el desarrollo de nuevas herramientas de evaluación. El Barómetro de Integración del País Vasco es una de ellas, al igual que el Monitor de Integración de Viena. La naturaleza de la integración intercultural exige que las medidas cuantitativas se combinen con la evaluación cualitativa para obtener una imagen completa, sobre todo porque las experiencias de los usuarios son importantes y, en parte, porque habrá auténticas diferencias de perspectiva entre los distintos agentes sociales. El enfoque operativo del modelo en programas y proyectos se presta fácilmente a una metodología de evaluación basada en el estudio de casos. Como todos los demás elementos del modelo, el seguimiento y la evaluación también deben ser participativos: es perfecto si los objetivos se logran aparentemente, sobre todo en términos de medidas cuantitativas, pero si esto no coincide con la experiencia cualitativa de los que tienen que aplicar el plan a nivel de base, entonces el impulso que conlleva puede estar seriamente sobrestimado. Las lecciones aprendidas, tanto de los fracasos como de los éxitos, deben tenerse en cuenta a la hora de revisar el plan a medida que aumenta la experiencia y la confianza.

Por ejemplo, para continuar con el caso de la integración de los refugiados en el mercado laboral, tanto Dinamarca como Suecia descubrieron a través del seguimiento de sus programas que las mujeres refugiadas se encontraban en una situación de desventaja mucho mayor en el mercado laboral que sus homólogos masculinos, por término medio. Ello animó a ambos gobiernos a estudiar las causas y a buscar soluciones.

**Swansea** (Reino Unido) lleva a cabo regularmente consultas a los residentes como herramienta de planificación y evaluación. El Ayuntamiento de Swansea ha desarrollado una serie de herramientas para implicar y consultar a todos los ciudadanos en su proceso de toma de decisiones sobre prioridades, planes, presupuesto, servicios sociales y vida civil. Las principales estructuras de consulta son:

- ▶ La Estrategia de Consulta y Participación, que ayuda a los profesionales a comprometerse con los residentes y usuarios de los servicios;

102. Sanderson I. (2000), *Evaluating the effectiveness of policy responses to social exclusion*, en Percy-Smith J. (ed.), *From exclusion to inclusion: policy responses to social exclusion in the UK*, Open University Press, Buckingham.

- ▶ El panel en línea Swansea Voices, que consiste en una base de datos de residentes a los que el Ayuntamiento consulta periódicamente sobre sus servicios y asuntos locales. Sus miembros se renuevan continuamente para dar al mayor número posible de personas la oportunidad de participar. Entre las áreas de consulta más recientes se encuentran la remodelación del centro de la ciudad y las prioridades para el presupuesto del Ayuntamiento.
- ▶ El Swansea Reputation Tracker es una encuesta telefónica continua realizada por el ayuntamiento. Cada dos meses se pregunta a 180 personas su opinión sobre el ayuntamiento, los servicios que presta, el personal del ayuntamiento y la satisfacción con su área local. La información recopilada cada año se utiliza para elaborar los planes de servicio del ayuntamiento y se presenta como parte de sus procesos de supervisión del rendimiento.

**Better Reykjavik** es un foro de consulta en línea donde los ciudadanos tienen la oportunidad de presentar y debatir ideas sobre proyectos en los que está trabajando la ciudad. El sitio web está abierto a todo el mundo para que lo vea y participe en él. Los usuarios participan presentando sus propias ideas, comprobando las ideas de otros y/o dando su opinión, apoyándolas u oponiéndose a ellas. Better Reykjavik permite a los ciudadanos expresar, debatir y priorizar ideas para mejorar su ciudad. También permite a los votantes influir directamente en la toma de decisiones. Dentro de la plataforma Better Reykjavik operan diferentes proyectos, el mayor de los cuales es «My District», el proyecto de presupuestos participativos de la ciudad de Reikiavik, que lleva en marcha desde 2011, con más de 18 millones de euros asignados directamente por la ciudadanía para ejecutar los proyectos de la ciudad.

En 2017, a través de Better Reykjavik, la ciudad recogió las ideas de la ciudadanía para crear conjuntamente su política educativa. Era la primera vez que una política gubernamental se sometía a *crowdsourcing* en Islandia.

En la actualidad, se está llevando a cabo un proceso similar en el que la ciudad está formulando su primera política democrática y pidiendo a la ciudadanía que participe presentando sus ideas sobre la mejora de los procesos y/o la priorización de los objetivos democráticos.

- b. incluir evaluaciones cualitativas, centradas en el usuario y con múltiples perspectivas;
- c. utilizar estudios de casos que examinen programas o proyectos ejemplares y grupos de discusión;
- d. recurrir a evaluadores expertos independientes para obtener pruebas imparciales;
- e. maximizar la participación de profesionales y defensores sobre el terreno.

## Mecanismos de examen y revisión de la política

Los planes nacionales de integración existentes tienen duraciones variables, pero un plazo de tres años no es atípico. Esto ofrece tiempo suficiente para aplicar la actual versión de la estrategia, pero no tanto como para que su aplicación se «retrase» a medida que baja escalones en las prioridades políticas y de servicio público. Al igual que ocurre con el diseño de la estrategia, su rediseño debe basarse en evidencias —en particular, en los resultados de una evaluación profesional independiente— y dar voz a los defensores y profesionales sobre el terreno que, de otro modo, podrían sentirse marginados. Esto puede dar lugar a que algunos proyectos que han funcionado mal se retiren, mientras que otros que han demostrado ser innovadores y exitosos puedan ampliarse, incluso mediante la reorientación de la financiación. De nuevo, el núcleo modular del programa/proyecto de la estrategia facilita esto. Desde una perspectiva más amplia, la revisión de la estrategia es también una buena oportunidad para reafirmar el compromiso de la sociedad con su objetivo general y reforzar el consenso público y político en torno a ella.

La República de **Macedonia del Norte** ha establecido un sistema de seguimiento y elaboración de informes sobre la aplicación del Plan de Acción de la «Estrategia para una Sociedad Única e Interculturalidad». En el seguimiento se presta especial atención al grado de aplicación de las prioridades y los objetivos a nivel de grupo/área estratégica. También se presta atención a si se ha cumplido el calendario de aplicación de las medidas y actividades, a los riesgos potenciales, a las actividades incompletas, así como a la eficacia y eficiencia del uso de los fondos y a la visibilidad de los efectos de las políticas aplicadas. Para medir y evaluar el éxito de cada indicador, es preciso identificar un resultado anual previsto, así como una línea de base. A este respecto, debe prestarse atención a la selección de indicadores sensibles al género. Si por cualquier motivo no es posible establecer un indicador de línea de

### Elementos clave:

- a. definir los indicadores en función de los resultados deseados de los objetivos, incluidos los indicadores de integración de la perspectiva de género;

base antes de la actividad, se deberá tener en cuenta el resultado (cuantitativo o cualitativo) obtenido durante la primera medición. Además, debe establecerse una plantilla separada para la recopilación de datos y el seguimiento de la aplicación de los planes de acción por grupos/áreas estratégicas.

El seguimiento corre a cargo del órgano de coordinación de la Oficina del Primer Ministro, en colaboración con los ministerios competentes y otras partes interesadas, así como a través de debates públicos. El órgano de coordinación debe presentar cuatro veces al año un informe al Órgano Consultivo Permanente y al Gobierno de la República de Macedonia del Norte sobre la aplicación del Plan de Acción de la «Estrategia para una Sociedad Única e Interculturalidad». En la elaboración de los informes deberá prestarse la debida atención a los siguientes principios: precisión y concisión; pertinencia; objetividad; y presentación de la información de forma cualitativa y cuantitativa. Los informes se publicarán en el sitio web del Gobierno.

La evaluación a medio plazo será llevada a cabo por expertos independientes (dos años), así como tras la expiración de la «Estrategia para Una Sociedad Única e Interculturalidad» 2020-2023. El plan de acción de la estrategia se revisará debidamente sobre la base de los informes que evalúen el nivel de aplicación y los resultados, y esto constituirá la base de la próxima estrategia.

### Elementos clave:

- a. fijar una duración limitada (por ejemplo, tres o cuatro años), como la óptima para su aplicación y revisión;
- b. garantizar que la revisión se base en los resultados de una evaluación independiente y objetiva y en las reacciones de los participantes;
- c. retirar los programas/proyectos que estén fracasando y ampliar las buenas prácticas;
- d. maximizar la participación democrática de toda la sociedad en el debate;
- e. señalar una vez más a los más marginados de que su voz está siendo escuchada.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

El Consejo de Europa es la principal organización de derechos humanos del continente. Está formado por 47 Estados miembro, incluidos todos los miembros de la Unión Europea. Todos los Estados miembro del Consejo de Europa han firmado el Convenio Europeo de Derechos Humanos, un tratado diseñado para proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos supervisa la aplicación de la Convención en los Estados miembro.

