

Recomendación CM/Rec(2022)10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre políticas multinivel y gobernanza para la integración intercultural

*(Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de abril de 2022
en la 1431ª reunión de los Delegados de los Ministros)*

El Comité de Ministros, en virtud del artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa,

Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es lograr una mayor unidad entre sus miembros y que, ante la creciente diversidad de las sociedades, este objetivo puede perseguirse, en particular, mediante una acción común en los ámbitos de la igualdad, la integración social y la gestión de la diversidad;

Reconociendo que la correcta y efectiva inclusión de las personas migrantes y la maximización del potencial de la diversidad y la movilidad humana para el desarrollo y la prosperidad de las sociedades son retos comunes para los Estados miembros, y siendo conscientes del alto coste de la no integración tanto para las sociedades como para los individuos;

Reconociendo la importante contribución de las personas migrantes al desarrollo y la prosperidad de la sociedad, y la necesidad de permitirles desarrollar y aprovechar plenamente su potencial, sus conocimientos y sus capacidades en beneficio propio y de las sociedades en las que viven;

Subrayando que las políticas de integración deben cumplir con lo establecido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (STE n.º 5), según el cual los Estados parte se comprometen a garantizar a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción los derechos y libertades consagrados en el mismo, incluida la prohibición de discriminación en el disfrute de estos derechos y libertades;

Subrayando que la Carta Social Europea revisada (STE n.º 163) y su interpretación por el Comité Europeo de Derechos Sociales contribuyen a salvaguardar los derechos sociales de las personas migrantes y, por tanto, a promover su integración e inclusión en las sociedades de los Estados miembros;

Recordando que la Carta Europea de Autonomía Local (STE n.º 122) establece el derecho de las autoridades locales, dentro de los límites de la ley, a regular y gestionar una parte sustancial de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad y en interés de la población local, y que el Protocolo Adicional a la Carta Europea de Autonomía Local (STCE n.º 207) sobre el derecho a participar en los asuntos de las autoridades locales exige a los Estados miembro que garanticen a todas las personas bajo su jurisdicción el derecho a participar en los asuntos de una autoridad local;

Reconociendo que la Recomendación CM/Rec(2018)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local define a la ciudadanía como “cualquier persona (incluidos, en su caso, los residentes extranjeros¹) perteneciente a una comunidad local”;

Destacando que, según la Recomendación CM/Rec(2011)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la interacción entre las personas migrantes y las sociedades de acogida, el desarrollo de políticas para mejorar la interacción entre las personas migrantes y las sociedades de acogida y la participación de las personas migrantes y las personas de origen migrante en la sociedad civil es fundamental para la correcta integración;

¹ “de conformidad con el Convenio sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local [...] el término ‘residentes extranjeros’ designa a las personas que no son nacionales del Estado y que residen legalmente en su territorio”.

En virtud de las normas del Consejo de Europa² que estipulan que la igualdad de género es fundamental para la protección de los derechos humanos, el funcionamiento de la democracia y la buena gobernanza, el respeto del Estado de derecho y la promoción del bienestar para todos;

En virtud de la Recomendación CM/Rec(2010)5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre medidas para luchar contra la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, según la cual los solicitantes de asilo deben ser protegidos de cualquier política o práctica discriminatoria basada en la orientación sexual o la identidad de género, y según la cual deben adoptarse medidas para prevenir los riesgos de violencia y abuso;³

En virtud de la Recomendación CM/Rec(2019)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el apoyo a los jóvenes refugiados en la transición a la edad adulta y las Directrices del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección y promoción de los derechos humanos en sociedades culturalmente diversas adoptadas el 2 de marzo de 2016;

Señalando que la Recomendación CM/Rec(2015)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre integración intercultural recomienda a los Estados tener en cuenta el modelo urbano de integración intercultural a la hora de revisar y seguir desarrollando las políticas nacionales de integración de las personas migrantes o las políticas de diálogo intercultural y gestión de la diversidad de las poblaciones;

Constatando con satisfacción los resultados positivos de la aplicación de la Recomendación CM/Rec(2015)1 a nivel local sobre la cohesión de la comunidad, la estabilidad democrática y el bienestar de los ciudadanos, como muestra el informe de revisión sobre la aplicación de la citada recomendación ([documento CDADI\(2021\)5](#));

Subrayando que, según los informes de seguimiento y otros trabajos de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), la persistente falta de integración conduce a la fragmentación social, a la disminución de la cohesión comunitaria y al desarrollo de sociedades paralelas, que contribuyen al racismo y a la discriminación racial;

Considerando la relevancia de las políticas de integración y gestión de la diversidad para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, en particular el Objetivo 10 sobre reducción de las desigualdades y el Objetivo 11 sobre ciudades y asentamientos humanos sostenibles;

Consciente de la necesidad de un enfoque estratégico y coherente en todos los niveles de gobierno para garantizar la eficacia y sostenibilidad de las políticas en el ámbito de la integración y la inclusión de las personas migrantes,

Recomienda a los gobiernos de los Estados miembros:

1. adoptar medidas legislativas y de otro tipo para aplicar y poner en práctica el enfoque de integración intercultural, tal y como se describe en el anexo, a las políticas multinivel para la integración de sociedades diversas en el contexto de la migración transfronteriza, así como para impedir la discriminación, incluso con respecto a los residentes legales que no puedan adquirir la nacionalidad del país de residencia;
2. velar por que la presente recomendación y el [Marco modelo para una estrategia de integración intercultural a escala nacional](#)⁴ se trasladen y se pongan en conocimiento de todas las instituciones pertinentes a escala nacional, regional y local;
3. aumentar la capacidad para apoyar a las instituciones y organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo, la aplicación y la evaluación del impacto del enfoque de integración intercultural descrito en el anexo;
4. establecer un marco de gobernanza sólido para la integración intercultural basado en asociaciones entre todos los niveles de gobierno pertinentes y otras partes interesadas, y utilizando, en la medida de lo posible, mecanismos participativos y deliberativos que permitan a la población general participar en la elaboración de políticas y la toma de decisiones;
5. intercambiar experiencias a escala internacional y evaluar sistemáticamente la experiencia de las autoridades e instituciones públicas de otros países con el fin de promover de forma eficaz y eficiente sus propias prácticas;

² Véase también la Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023 adoptada el 7 de marzo de 2018.

³ Varias delegaciones hicieron declaraciones tras la adopción de esta recomendación en la reunión de los Delegados de los Ministros n.º 1081 (31 de marzo de 2010).

⁴ Adoptada por el Comité Directivo de Lucha contra la Discriminación, Diversidad e Inclusión (CDADI) en su tercera reunión.

6. revisar el progreso de la implementación de esta recomendación y mantener regularmente informado al Comité de Ministros.

Anexo a la Recomendación CM/Rec(2022)10

Definiciones y ámbito de aplicación

1. La “integración intercultural” es el resultado de un conjunto de políticas destinadas a ayudar a la sociedad a aprovechar el potencial de la diversidad y gestionar sus complejidades, a tener en cuenta las situaciones sociales, económicas y demográficas junto con los objetivos generales de cohesión, estabilidad y prosperidad, y a crear las condiciones que garanticen la igualdad de acceso a las oportunidades para que las personas migrantes se integren en los contextos jurídico, social, económico y cultural de su país de residencia. El modelo de “integración intercultural” requiere un enfoque holístico que pueda establecer políticas coordinadas y a largo plazo en todos los ámbitos y niveles de gobernanza con el fin de promover y garantizar la igualdad de todos los miembros de la sociedad, fomentar un sentimiento pluralista común de pertenencia a través de la valoración de la diversidad y la creación de confianza social, cohesión comunitaria e interacción significativa entre personas de diferentes orígenes socioculturales, y facilitar su participación y contribución a la sociedad en igualdad de condiciones.
2. La “gobernanza multinivel” es un modelo de gobernanza que engloba a los gobiernos central, regional y local, así como a las organizaciones de la sociedad civil. Su organización puede variar mucho de un país a otro. Idealmente, incluye un elemento ascendente e implica el establecimiento de procesos participativos para la creación conjunta de políticas, la cooperación y la coordinación entre todas las autoridades públicas pertinentes, en todos los niveles de gobernanza, y con todas las partes interesadas pertinentes, en áreas de competencia compartida o interés común.
3. Si bien el enfoque de la integración intercultural pretende hacer más eficaces las políticas de integración de las personas migrantes y las personas de origen migrante, puede resultar igualmente pertinente para la integración de otras personas de orígenes diferentes.
4. Los Estados miembros deben garantizar que las políticas de integración intercultural no den lugar a discriminación directa o indirecta por ningún motivo, incluida la discriminación múltiple, y que tengan en cuenta las diversas características de las personas.
5. Ninguna disposición de la presente recomendación pretende afectar al estatuto jurídico de las personas migrantes y de las personas de origen migrante que residen en el territorio de un Estado miembro ni a las condiciones de entrada legal en dicho territorio.

Objetivos de la integración intercultural

6. Las políticas de integración intercultural deben garantizar la igualdad y la dignidad de todos los miembros de la sociedad y ayudar a construir sociedades más inclusivas, cohesionadas, seguras y prósperas, maximizando el potencial de la diversidad.
7. Las políticas de integración intercultural deben fomentar el respeto mutuo, el diálogo y la confianza entre todos los miembros de la sociedad, y alimentar un sentimiento de pertenencia y de compromiso común.
8. Las políticas de integración intercultural deben dirigirse a las sociedades en su conjunto y no a grupos diversos específicos. Deben animar a las instituciones de todos los niveles de gobierno a contemplar el potencial de la diversidad y a actuar y prestar servicios de forma interculturalmente competente para promover la integración con el objetivo de lograr una igualdad real, facilitar la participación y fomentar una interacción significativa entre personas y grupos de orígenes diversos (culturales y de otro tipo).
9. A la hora de diseñar políticas de integración intercultural, los Estados miembros deben tener en cuenta que el objetivo de dichas políticas es permitir la ciudadanía y la participación activas⁵ como forma de promover la cohesión de la comunidad.

⁵ “Ciudadanía y participación activas” no debe entenderse como sinónimo de nacionalidad, sino en virtud del Capítulo 2 del Marco modelo para una estrategia de integración intercultural a escala nacional (CDADI(2021)6). En concreto, la ciudadanía activa y la participación consisten en tener el derecho, los medios, el espacio, la oportunidad y, en caso necesario, el apoyo para participar e influir en las decisiones y para participar en acciones y actividades con el fin de contribuir a construir una sociedad mejor.

10. Las políticas de integración intercultural pueden incluir medidas que apoyen la integración de las personas migrantes, las cuales tienen derechos y responsabilidades en relación con su nuevo país de residencia.
11. Las políticas de integración deben fomentar el respeto del Estado de derecho, entre otras cosas tratando de prevenir los delitos relacionados con la migración, como la trata de seres humanos y el trabajo forzoso, y abordando las repercusiones de estos delitos para garantizar los derechos humanos de todos y una democracia estable y sólida.

Un enfoque global

12. Los Estados miembros deben adoptar un enfoque holístico de la integración garantizando que las políticas públicas en todos los ámbitos y a todos los niveles, así como las partes interesadas de la sociedad civil, contribuyan al objetivo de construir sociedades integradoras. Este enfoque fomentaría la igualdad real y permitiría a los Estados beneficiarse del potencial de la diversidad de sus poblaciones.
13. Los responsables de desarrollar las políticas de migración e integración deben garantizar la coherencia de dichas políticas en todos los niveles de gobierno en cuanto a objetivos, medios y mensajes públicos, así como una articulación clara de las políticas de seguridad exterior e interior.
14. Las políticas de integración intercultural no deben limitarse a un sector político específico, sino que deben trascender todos los ámbitos políticos. Todas las políticas públicas deben contribuir a la integración de personas de distintos orígenes socioculturales.
15. Debe adoptarse un enfoque de sociedad en su conjunto para la inclusión de las personas migrantes mediante asociaciones entre las autoridades públicas a todos los niveles de gobierno, las instituciones locales, las organizaciones y grupos de la sociedad civil y el sector privado.
16. Estas políticas deben basarse en la comprensión de la movilidad humana como una característica de la vida en sociedad y un factor de codesarrollo a escala mundial.

Principios de integración intercultural

Garantizar la igualdad

17. Las políticas de integración deben tener como resultado la igualdad de trato y de oportunidades para todos los miembros de la sociedad, incluso mediante un enfoque que tenga en cuenta todas las formas de discriminación directa e indirecta.
18. Deben fomentarse normas claras y sencillas para la obtención de la residencia permanente y/o la nacionalización de los residentes extranjeros que conduzcan, en su caso, al acceso al derecho a voto, con el fin de acelerar la integración sostenible.
19. La discriminación directa o indirecta en el funcionamiento de la administración pública y en la prestación de servicios públicos debe identificarse y eliminarse de forma sistemática, por ejemplo realizando auditorías y revisiones antidiscriminatorias, adoptando estatutos y planes de acción antidiscriminatorios para favorecer la integración, proporcionando formación antidiscriminatoria e intercultural, así como mediación intercultural y, en la medida de lo posible, empleando un diseño de servicios participativo que incluya a un abanico diverso de usuarios.

Valorar la diversidad

20. Las políticas públicas a todos los niveles deben tener en cuenta el potencial de la diversidad y la inclusión en las instituciones, las organizaciones, los entornos vitales y el espacio público, y deben contrarrestar todas las formas de segregación.
21. Las políticas públicas deben centrarse en maximizar el valor de la diversidad para el conjunto de la sociedad y minimizar el riesgo de conflictos en todos los ámbitos, con medidas como programas de introducción e integración, facilitación de la mediación intercultural, desarrollo de la competencia intercultural y fomento del multilingüismo.
22. Las políticas públicas deben fomentar la confianza y el sentimiento de convivencia y pertenencia, promoviendo y posibilitando el contacto y la interacción significativos entre todos los miembros de la sociedad, contemplando la amplia variedad de orígenes y procedencias.

23. Las políticas públicas deben contribuir a la construcción de valores comunes y de una identidad pluralista y abierta en la sociedad, en particular mediante la educación oficial y no oficial, el debate público, el apoyo a un panorama mediático pluralista y a industrias culturales dinámicas, el multilingüismo, la alfabetización mediática social y un enfoque que haga frente a todas las formas de discriminación directa o indirecta.
24. Deben adoptarse medidas para prevenir y combatir los prejuicios y la incitación al odio, respetando al mismo tiempo el derecho a la libertad de expresión en un espíritu de pluralismo, aceptación y amplitud de miras, y para fomentar la resistencia a todas las formas de radicalización y extremismo que conducen a la violencia.
25. Las políticas de integración intercultural deben ir acompañadas de un discurso y una narrativa políticos imparciales y con base empírica, fomentando así una representación equilibrada de la diversidad de la población en los medios de comunicación.

Fomentar una interacción significativa

26. Las políticas públicas a todos los niveles deben tratar de crear espacios y oportunidades para una interacción significativa y positiva entre miembros de la sociedad de orígenes muy diversos, como condición previa para fomentar la confianza y la convivencia, así como para maximizar las ventajas que aporta la diversidad.
27. Las políticas de integración deben tratar de prevenir la aparición de la segregación espacial y la marginación.
28. Las autoridades públicas deben aplicar sistemáticamente una “lente intercultural” a sus políticas y programas, así como a los servicios públicos, para garantizar que fomentan la mezcla intercultural, la interacción y la confianza mutua entre los miembros de la sociedad, independientemente de sus diferentes orígenes socioculturales.
29. Las instituciones y organizaciones educativas, culturales, sanitarias, laborales, deportivas, empresariales y de otro tipo deben desarrollar competencias y actitudes interculturales entre su personal, animándoles a adquirir las habilidades que permitan intercambios constructivos, diálogo y elaboración conjunta basados en valores y objetivos comunes en materia de convivencia y lucha contra todas las formas de exclusión y marginación.
30. Las autoridades públicas y otras organizaciones deben apoyar actividades y proyectos interculturales que reúnan a personas de orígenes diversos, creen redes sociales y fomenten la comprensión y el reconocimiento recíprocos entre los participantes.

Ciudadanía y participación activas

31. Las políticas públicas deben fomentar y facilitar la contribución a la sociedad de las personas migrantes y las personas de origen migrante invirtiendo en la educación intercultural y el desarrollo de capacidades, especialmente en relación con el aprendizaje de la lengua o lenguas oficiales de un país, valorando la diversidad de lenguas de las personas migrantes como un activo para la sociedad y reconociendo las capacidades, cualificaciones y competencias. Si procede, las políticas de integración intercultural pueden reforzarse con políticas de apoyo específico a las mujeres, las niñas y los niños, los jóvenes y las personas con necesidades específicas.
32. Debe fomentarse y apoyarse una participación económica, social, cultural y, en su caso, política significativa de todos los miembros de la sociedad, incluidos las personas migrantes y las personas de origen migrante, haciendo un esfuerzo especial para empoderar a las personas marginadas, socialmente excluidas y vulnerables. Los Estados miembros deben esforzarse por reducir el racismo, el sexismo y la discriminación estructural, especialmente en circunstancias de crisis sanitarias, medioambientales y de otro tipo que tienden a exacerbar la desigualdad y la exclusión.
33. Las autoridades públicas de todos los niveles deben comunicar de forma coherente y transparente a la ciudadanía el fundamento, los objetivos, las medidas y el impacto de las políticas de integración intercultural, así como los retos y las estrategias en cuanto a la forma de abordarlos.

Gobernanza multinivel de la integración intercultural

34. Los Estados miembros deberían adoptar una gobernanza multinivel coherente, coordinada, eficiente y eficaz en todas las fases del proceso de elaboración de políticas, desde la evaluación de las necesidades hasta la concepción, aplicación y evaluación del impacto de las políticas pertinentes, teniendo presentes los principios de autogobierno local consagrados, *inter alia*, en la Carta Europea de Autonomía Local.
35. La gobernanza multinivel debe aspirar a alinear las necesidades y objetivos estratégicos, y garantizar la coherencia de las políticas, la puesta en común de conocimientos y recursos, el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo en todos los niveles de gobierno, partiendo de sus competencias y responsabilidades específicas, e implicando a todos los ámbitos políticos.
36. Deben desarrollarse estructuras de gobernanza que faciliten el diálogo político y la creación de una estrategia común a largo plazo entre los distintos niveles de la administración en materia de integración intercultural.
37. Deben desarrollarse instrumentos y marcos de coordinación y consulta de políticas para facilitar la coherencia, la colaboración, la comunicación de objetivos y la cooperación en ámbitos específicos de la integración intercultural, y garantizar que el enfoque de la integración intercultural esté integrado en todas las políticas públicas.
38. Deben apoyarse las redes horizontales entre Estados, regiones y autoridades locales como herramientas para el intercambio de buenas prácticas y la innovación política. En la medida de lo posible, el intercambio de buenas prácticas debería incluir también al sector privado y a la sociedad civil.
39. Los representantes de las personas migrantes y de las personas de origen migrante, de diversos orígenes socioculturales, deben participar sistemáticamente como agentes activos en todos los niveles, incluso –cuando proceda– como parte de estructuras articulares para elaborar conjuntamente estrategias interculturales nacionales, regionales y locales.
40. Deben promoverse espacios de consulta e intercambio en los que la sociedad civil pueda reunirse para debatir e identificar retos, logros y necesidades en relación con la aplicación del modelo de integración intercultural.
41. El marco modelo para una estrategia de integración intercultural a escala nacional puede servir de base a los profesionales que trabajan en estrategias de integración intercultural, incluso en las autoridades regionales y locales. Para ello, sería útil fomentar el desarrollo de una política de formación continua y apoyo específico a estos profesionales, con el fin de facilitar la apropiación de los principios fundamentales y las metodologías inherentes a la integración intercultural.