

MODELO MARCO PARA UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN INTERCULTURAL A NIVEL NACIONAL

Estrategias de integración intercultural:
gestionar la diversidad como una oportunidad



COMITÉ DIRECTIVO
SOBRE DIVERSIDAD,
INCLUSIÓN Y ANTIDISCRIMINACIÓN (CDADI)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

MODELO MARCO PARA UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN INTERCULTURAL A NIVEL NACIONAL

Estrategias de integración intercultural:
gestionar la diversidad como una oportunidad

COMITÉ DIRECTIVO
SOBRE DIVERSIDAD,
INCLUSIÓN Y ANTIDISCRIMINACIÓN (CDADI)

Consejo de Europa

Edición en inglés:
Model framework for an intercultural integration
Intercultural integration strategies: managing diversity as
an opportunity

Versión en español, traducción no oficial,
Dip. Rosangela Amairany Peña Escalante
Integrante propietaria observadora de la
Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa
Cámara de Diputados, LXV Legislatura, México.
Con la colaboración en la traducción de
Jorge Jiménez Ortega, Jonathan Viale Acosta y
Pamela Torres Moreno, en cumplimiento de la
recomendación CM/Rec(2022)10
del Comité de Ministras y Ministros.

Las opiniones expresadas en este
trabajo son responsabilidad de los
autores y no reflejan necesariamente
la política oficial del Consejo de Europa.

Se autoriza la reproducción de extractos (hasta 500 pala-
bras), excepto con fines comerciales, siempre que se pre-
serve la integridad del texto, el extracto no se utilice fuera
de contexto, no proporcione información incompleta o no
induzca a error al lector como a la naturaleza, alcance o
contenido del texto. El texto fuente debe citarse siempre
de la siguiente manera «© Consejo de Europa, año de publi-
cación». Todas las demás solicitudes de reproducción/tra-
ducción de todo o parte del documento deben dirigirse a
la Dirección de Comunicación, Consejo de Europa (F-67075
Strasbourg Cedex o publishing@coe.int).

Toda la correspondencia relacionada con este documento
debe dirigirse a la Dirección Anti-Discriminación – Unidad
de Ciudades Interculturales del Consejo de Europa.

Dirección de Combate contra la Discriminación
Consejo de Europa
F-67075 Estrasburgo Cedex
Francia
Correo electrónico: intercultural.cities@coe.int

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

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

© Consejo de Europa, julio de 2023
Impreso en el Consejo de Europa

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	5
Premisa	5
INTRODUCCIÓN	7
Los beneficios de una política de migración e integración bien gestionada	9
Definiciones clave para lograr un consenso sobre los términos utilizados en este documento	10
SECCIÓN I - JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DE UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN INTERCULTURAL	15
¿Qué es la integración intercultural?	15
¿Por qué la integración intercultural?	15
SECCIÓN II - PRINCIPIOS DE UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN INTERCULTURAL	19
Garantizar la igualdad	19
Valorar la diversidad	20
Fomentar la interacción significativa	21
Ciudadanía activa y participación	22
SECCIÓN III - MATRIZ DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN INTERCULTURAL	27
SECCIÓN IV - ESTRUCTURA DE UNA ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN INTERCULTURAL	37
Análisis basado en evidencias de la situación a tratar	38
Objetivo general relacionado con los retos de la integración intercultural	39
Serie de objetivos que ayuden a alcanzar esa meta	41
Programas y proyectos a desarrollar y ejecutar junto con los usuarios	42
Estructuras/mecanismos necesarios para proporcionar un marco coherente	44
Responsables designados, incluida la coproducción por parte de los usuarios	46
Escala y origen de los recursos necesarios para la aplicación	48
Comunicación de la política y sus destinatarios	49
Medidas de seguimiento y evaluación	49
Revisión y modificación de la política	50

Resumen ejecutivo

Las políticas de integración de las personas migrantes y refugiadas tienen un impacto en la administración pública y en los órdenes de gobierno, y su elaboración requiere de consulta y coordinación sistemática entre todas las instancias involucradas. Su éxito depende de la valoración que se haga de la diversidad como un recurso, del fomento de la diversidad en las instituciones y en los espacios público y comunes, y de la disminución de la disparidad en la vida social, cultural, económica y política. En definitiva, el éxito de las políticas de integración recae en su habilidad para alcanzar una inclusión efectiva, que logre la apropiación y el compromiso activo de las instituciones nacionales, las autoridades regionales y locales, así como de la sociedad civil.

El modelo de integración intercultural que promueve el Consejo de Europa contiene todos estos elementos¹, y aunque este documento se centra en la integración de las personas migrantes, el enfoque de integración intercultural puede aplicarse a otras personas con orígenes distintos y se adapta fácilmente a un entorno social cada vez más diverso.

Este modelo se elaboró a través de un diálogo multinivel y está destinado para servir como base en las estrategias nacionales holísticas de integración intercultural, sustentado en estándares de derechos humanos, apoyado bajo un entendimiento realista de la movilidad transfronteriza y su impacto, y consciente del costo humano, social y económico que implica la no integración. Asimismo, se

fundamenta en los resultados positivos de aquellas autoridades locales y Estados miembros que han adoptado el enfoque de la integración intercultural como medio para alcanzar una verdadera inclusión a nivel local.

Por consiguiente, este marco de política es una herramienta para los especialistas y las autoridades encargadas de los temas de diversidad e inclusión. Se inspira en prácticas exitosas generadas por el diálogo multinivel entre los Estados miembros y las ciudades del Consejo de Europa que adoptaron una estrategia de integración intercultural y contribuyen a una mayor igualdad y cohesión, de conformidad con las normas correspondientes del Consejo de Europa. Se considera una herramienta flexible que los especialistas deben poder adaptar a las particularidades de sus entornos jurídicos y administrativos.

Premisa

Este modelo marco de política es una herramienta para especialistas y autoridades encargadas de las políticas de diversidad e inclusión. Ha progresado gracias al diálogo a varios niveles y se basa en los resultados positivos de las autoridades locales² y los estados miembros³ que han aplicado el enfoque de integración intercultural como un medio para alcanzar una inclusión real a nivel local. Es una herramienta que los especialistas deberían poder adaptar a las necesidades de sus entornos jurídicos y administrativos.

Este modelo de política no pretende abordar ni afectar las categorías legales de las personas migrantes que residen en un Estado miembro, las condiciones para la entrada legal en su territorio u otra legislación nacional relacionada con la gestión de la inmigración y el control de fronteras.

¹ Ver: [Recomendación CM/Rec\(2015\)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre integración intercultural](#). En la adopción de esta recomendación por parte del Comité de Ministros, la Federación Rusa hizo una declaración indicando, entre otras cosas, 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 de decidir el alcance de su aplicación.

² Ver: [Informes del Índice de Ciudades Interculturales por ciudad](#).

³ Ver: el informe de revisión de la aplicación de la recomendación mencionada anteriormente [CM/Rec\(2015\)1 \(documento CDADI\(2021\)5\)](#).



Introducción

Las preocupaciones sobre la migración y la diversidad no han dejado de crecer en medio de la actual inestabilidad geopolítica. Al mismo tiempo, la discriminación sigue afectando a un gran número de minorías étnicas, personas migrantes y sus hijas e hijos, dentro y fuera de la Unión Europea (UE)⁴.

Como resultado, las políticas de integración a menudo no cumplen con las normas europeas de derechos humanos, incluidas las relativas a la cohesión social, la igualdad y la lucha contra la discriminación,⁵ y desafían el estado de derecho. La integración efectiva se considera atractiva en ausencia de políticas fronterizas y de asilo y de enfoques comunes de la integración en todo el continente.

Sin embargo, la experiencia de la falta o deficiencia de políticas de integración en el pasado demuestra que pueden ser graves los costos de una cohesión debilitada y talento desperdiciado: “Si no desarrollamos políticas y estrategias que promuevan la integración de las personas refugiadas

y migrantes con derecho a permanecer en nuestras sociedades, crearemos problemas en el futuro que deberíamos evitar por completo.”⁶ Ahora “es el momento de que Europa integre adecuadamente a las personas migrantes”⁷ construyéndola sobre una base sólida de derechos humanos⁸, y convirtiéndola en parte integral de la buena gobernanza.⁹

Las políticas de integración de las personas migrantes y refugiados involucran a varias dependencias y entidades de la administración pública y niveles de gobierno, y su formulación es un proceso complejo y delicado que requiere consulta y coordinación sistemática entre todas las partes involucradas. Su éxito depende, en última instancia, de su capacidad para lograr una inclusión efectiva a través de la implicación y participación activa de las autoridades nacionales, regionales y locales, así como de la sociedad civil. El éxito de las políticas de integración depende también de que se incluyan en las políticas de gestión de la diversidad, para valorarla como un recurso, promoverla en las instituciones, en los espacios públicos y comunes y reducir la segregación. Todos estos elementos forman parte de un modelo de integración intercultural fomentada por el Consejo de Europa, probado con éxito en regiones y ciudades de toda Europa y más allá, inspirando cada vez más a las políticas nacionales.

4. Véase: [Juntos en la UE: promoviendo la participación de las personas migrantes y sus descendientes](#), informe de la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA), marzo de 2017. Véase también [Segunda Encuesta sobre Minorías y Discriminación de la Unión Europea \(EU-MIDIS II\) – Principales resultados](#), FRA (2017), y los siguientes informes relevantes: [Ser negro en la UE](#), FRA (2018), [Segunda encuesta sobre minorías y discriminación de la Unión Europea Musulmanes: conclusiones seleccionadas](#), FRA (2017), [Segunda encuesta sobre minorías y discriminación de la Unión Europea: mujeres migrantes: conclusiones seleccionadas](#), FRA (2019). Todos los datos de los países también se pueden encontrar en el [explorador de datos interactivo de FRA](#).

5. Estos incluyen, entre otros, la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, la Carta Social Europea y la Convención sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Política a Nivel Local.

6. Embajador Tomáš Boček, “Primer informe sobre las actividades del Representante Especial del Secretario General sobre Migración y Refugiados”, Consejo de Europa, febrero de 2018, pág. 21

7. “Time for Europe to get migrant Integration right”, documento publicado por el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Publicaciones del Consejo de Europa, mayo de 2016.

8. “Derechos humanos en sociedades culturalmente diversas”, directrices adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 2 de marzo de 2016

9. Véase: los [12 Principios de Buena Gobernanza del Consejo de Europa](#). Véase también la investigación del nivel de burbuja, 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”.

Las políticas de integración deben tener un enfoque equilibrado y completo entre las responsabilidades de las personas migrantes y de las sociedades de acogida.

Por un lado, las políticas de integración se centran en la responsabilidad de las personas migrantes de adaptarse en su nuevo país de residencia. Prestan servicios para alentarles y ayudarles a aprender el idioma, adquirir nuevas habilidades y comprender el entorno social y cultural del país.

Por otro lado, para garantizar que las personas migrantes sean una parte integrada y productiva de la sociedad, también requiere valorar los activos que traen consigo y utilizar sus talentos, habilidades y conocimientos (incluido el idioma) para su beneficio y el de su comunidad. Además, las políticas de integración deben crear espacios y oportunidades para una interacción intercultural significativa que garantice el sentido de pertenencia, participación activa y convivencia intercultural pacífica. El acceso a los derechos debe ser el comienzo, no el final de la integración, no solo porque es una cuestión de igualdad y no discriminación, sino también porque las investigaciones muestran que el pleno acceso a sus derechos poco después de la llegada, en realidad acelera la integración¹⁰.

La próxima generación de políticas de inclusión debe dejar de etiquetar y categorizar a los ciudadanos y, en cambio, centrarse en valores y habilidades individuales que contribuyan al bienestar de la sociedad en su conjunto.

La estrategia de integración debe priorizar la garantía absoluta de la dignidad humana, manteniendo la coordinación con la seguridad interna y la política exterior del país.

Este modelo marco de política se desarrolló a través de un diálogo multinivel basado en la revisión e intercambio de estrategias de integración nacionales y locales existentes con los Estados miembros del Consejo de Europa y las Ciudades Interculturales. También se basa en estándares internacionales aplicables y en los resultados obtenidos de los enfoques de integración intercultural¹¹ como un medio para lograr una verdadera inclusión a nivel local.

El objetivo de este modelo de política es la base para una estrategia nacional de integración intercultural que sea holística, sustentada en estándares de derechos humanos y en una verdadera lectura de la movilidad transfronteriza y sus

consecuencias, así como en términos de costo humano, social y económico de la no integración. Como tal, debe considerarse una herramienta para especialistas y autoridades que trabajan en el campo de la diversidad y la inclusión. Se inspira en prácticas innovadoras derivadas del diálogo multinivel entre los Estados miembros del Consejo de Europa y ciudades que utilizan el enfoque de integración intercultural y promueven una mayor igualdad y cohesión en línea con los estándares relevantes del Consejo de Europa. Pretende ser una herramienta flexible que los especialistas deben adaptar a las particularidades de su entorno jurídico y administrativo.

Aunque este modelo marco de política aborda específicamente la integración de las personas migrantes, cabe señalar que un enfoque de integración intercultural es igualmente importante para integrar a otras personas de diferentes orígenes y para que la sociedad se adapte sin problemas a sus estructuras cada vez más diversas. Así, si bien las personas migrantes y refugiadas son las principales beneficiarias del documento, las autoridades encargadas de desarrollar las estrategias nacionales de integración intercultural también pueden tomar en cuenta a los ciudadanos que han vivido en el país durante dos o más generaciones y aún son considerados como extranjeros por su origen nacional o étnico, el color de su piel o su religión.

Como deja claro este documento, términos abreviados como “integración de personas migrantes/refugiadas” no deben malinterpretarse en el sentido de que la carga de la integración recae únicamente sobre las personas recién llegadas y los miembros de comunidades minoritarias, o que las estrategias de integración intercultural están dirigidas específicamente a ellas. En cambio, una innovación importante en el enfoque liderado por el Consejo de Europa para gestionar la diversidad es el reconocimiento de que se trata de un desafío para toda la sociedad (tanto el Estado como la sociedad de acogida) y que la sociedad en su conjunto puede aprender del enriquecimiento mutuo¹².

Este documento se refiere a la integración intercultural como un modelo de política dirigido a la sociedad en su conjunto, a través de esfuerzos multinivel y multilateral de “integración de sociedades diversas”,¹³ así como a la inclusión que 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.

Por lo tanto, este modelo de política no se centra en los derechos y servicios a los que tienen o deberían tener derecho las personas recién llegadas según su estatus (los llamados

10. Varios estudios recientes del Laboratorio de Políticas de Inmigración (IPL) de ETH Zurich y la Universidad de Stanford demuestran que obtener la ciudadanía conduce a un aumento considerable de los ingresos entre las personas migrantes marginadas, y que la naturalización promueve su integración social y política a largo plazo (<https://pp.ethz.ch/research/citizenship.html>).

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

12. Libro Blanco sobre el Diálogo Intercultural: “Convivir como iguales en dignidad”, Consejo de Europa, 2008.

13. Cf. Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, ACMN Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, 2012.

beneficios de integración¹⁴), sino que aclara cómo las instituciones públicas, las regulaciones y las políticas en diversas áreas pueden facilitar la integración de las personas migrantes haciéndose más inclusivas. Al adaptarse a contextos de diversidad cultural y social, pueden ayudar a construir la cohesión comunitaria y la confianza social, y maximizar los beneficios de la diversidad para la sociedad en su conjunto.

El documento también establece los requisitos derivados de las normas y valores que deben acatar los estados miembros del Consejo de Europa y que deberían sustentar las estrategias de integración intercultural. También incluye una serie de medidas de la política para ayudar a cumplir estos requisitos. Además, describe un marco que puede garantizar que la estrategia de integración esté centrada, basadas en evidencias y sea eficaz para lograr la inclusión.

Si bien el concepto y la práctica de la integración intercultural han sido liderados 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 proliferación de ciudades interculturales). Es cierto que la Agenda 2030 de la ONU, publicada en 2015, tiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que se centran en cuestiones socioeconómicas y ambientales, mientras que la migración aparece solo en el Objetivo 10 “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”: bajo el subtítulo de facilitar “una migración planificada y bien gestionada”. Sin embargo, dos metas del Objetivo 10 son particularmente importantes:

- 10.2: Para 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 la promoción de legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto.

Además, el preámbulo de la Agenda establece claramente: “Nos comprometemos a construir una sociedad pacífica, justa e inclusiva, libre de miedo y violencia”. Y reconoce que, sin ella, el desarrollo sostenible es imposible. En el Pacto Mundial sobre Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018 se incluyen compromisos más específicos a nivel de la ONU. Sus objetivos son:

14 Ver: Carrera S. y Vankova Z. (2019), “Aspectos de los derechos humanos de las políticas de integración de migrantes y refugiados: una evaluación comparativa en los estados miembros seleccionados del Consejo de Europa”, documento temático publicado por el Representante Especial del Secretario General sobre personas migrantes y refugiadas.

- ▶ proporcionar servicios básicos a las personas migrantes;
- ▶ permitir que las personas migrantes y comunidades logren plena inclusión y cohesión social;
- ▶ eliminar todas las formas de discriminación y promover el debate público basado en evidencia para dar forma a las percepciones de la migración;
- ▶ invertir en el desarrollo de capacidades y promover el reconocimiento mutuo de aptitudes, habilidades y competencias.

El desarrollo de planes nacionales de integración intercultural ayudará a los estados miembros del Consejo de Europa a cumplir sus compromisos de la ONU y apoyará los esfuerzos de aquellos países que ya están inmersos en la transformación multinivel de su gobernanza en el ámbito de la migración. A su vez, como 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.

Los beneficios de una política de migración e integración bien gestionada¹⁵

Existe un conjunto sólido y convincente de conocimientos e investigaciones que demuestran los numerosos beneficios de las políticas de migración e integración bien gestionadas. Al mismo tiempo, es necesario ser consciente de las posibles deficiencias y desventajas de una mala gestión de la migración y de políticas de integración ineficaces.¹⁶

Las personas migrantes tienen el potencial de aumentar la fuerza laboral y llenar las vacantes tanto en sectores empresariales de rápido crecimiento como en declive; pagan más impuestos y cuotas sociales de lo que reciben y aumentan la población económicamente activa. En general, tienen un efecto positivo en el comercio internacional, el progreso tecnológico y las inversiones en sus países de origen. En regiones de altos ingresos, como Europa, las personas migrantes impulsan el crecimiento del PIB a largo plazo, siempre que se integren rápidamente en el mercado laboral. De manera menos evidente, se ha demostrado que pueden tener un efecto positivo en los salarios, cuando sus habilidades complementan aquellas del resto de los trabajadores existentes.¹⁷

15. Esta sección tiene como objetivo proporcionar una visión general rápida de los numerosos estudios que muestran el impacto positivo de la diversidad en las condiciones de políticas de migración e integración bien gestionadas. No debe considerarse como exhaustivo. Los beneficios de la migración y la diversidad no son automáticos y pueden depender de varios factores.

16. Véase: “Los efectos de la inmigración en los países desarrollados: perspectivas de investigaciones económicas recientes”, Informe de Políticas de CEPIL, abril de 2018.

17. Véase: *Debates de política migratoria*, OCDE, mayo de 2014, y “Los efectos de la integración económica de los migrantes tienen en la economía de los países de acogida”, por Evert-Jan Quak, Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS), 5 de abril de 2019.

Definiciones clave para lograr un consenso sobre los términos utilizados en este documento²⁷

Los estudios también demuestran que, si bien las políticas de integración exitosas son costosas a corto plazo, sus beneficios sociales, económicos y fiscales pueden superar con creces los costos a corto plazo de la integración¹⁸.

Una investigación muy completa sobre “El papel de los migrantes en la mejora del desarrollo económico de los países de acogida”¹⁹ evaluó y calculó el impacto de la migración en los Estados miembros de la UE en los periodos 2000 a 2015 y 2000 a 2019. Los principales hallazgos muestran que las buenas políticas de migración que impulsen la educación, el acceso al mercado laboral y, en última instancia, la inclusión de las personas migrantes pueden desempeñar “un papel crucial en la mejora del bienestar económico de los países de acogida”. Esto también lo confirma la investigación sobre el impacto macroeconómico de la migración mundial publicada en la edición de abril de 2020 de *Perspectivas de la Economía Mundial*²⁰. Las principales conclusiones son que las políticas de integración pueden magnificar los efectos macroeconómicos positivos de la migración y que se necesita la cooperación internacional para abordar la migración de refugiados.

Otro estudio macroeconómico que cubre los últimos 30 años en Europa confirmó que la migración ha tenido un efecto positivo en la economía²¹.

Muchos estudios también han explorado el potencial positivo de la diversidad; existe evidencia de que la diversidad puede mejorar los servicios financieros²², mejorar la productividad de los trabajadores²³, generar felicidad en las personas²⁴ y contar con vecindarios más seguros²⁵. Finalmente, el multilingüismo también es ampliamente reconocido como un recurso en términos económicos y vinculado a la promoción de la cohesión y el enriquecimiento de la vida cultural²⁶.

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 se expresan como “mandamientos” sino solo para facilitar la comprensión.

Persona migrante: A nivel internacional, no existe una definición universalmente aceptada de “persona migrante”. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) de la ONU elaboró una definición para sus propios fines que no pretende comprometer ni crear ninguna nueva categoría jurídica. Según esa definición, persona 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 condición o medio de traslado no están expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales”²⁸. En el pasado, la migración solía ser un movimiento único en el que la persona 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 se concibe a menudo mejor como movilidad: puede suponer más de un traslado y no tiene por qué conllevar, dada la tecnología actual, a separarse de la familia²⁹.

Persona refugiada: La definición de persona refugiada se encuentra en el artículo 1.A de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y los instrumentos regionales sobre refugiados (incluida la Organización de la Unión Africana o la Declaración de Cartagena de 1984), así como el estatuto del ACNUR³⁰: Una persona refugiada es alguien que, “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él”.

18. Véase, por ejemplo, “Efectos sociales, económicos y fiscales a largo plazo de la inmigración en la UE: el papel de la política de integración”, Informes técnicos del JRC, d’Artis Kancs y Patrizio Lecca, 2017. Otros estudios de investigación muestran que la inmigración tuvo efectos positivos para 22 de las economías más ricas de la OCDE.

19. Véase: Noja GG, Cristea SM, Yüksel A., Pânzaru C. y Dracea RM (2018), “El papel de los migrantes en la mejora del desarrollo económico de los países de acogida: evidencia empírica de Europa”.

20. Véase: *Perspectivas de la economía mundial: el gran confinamiento*, Capítulo 4: Los efectos macroeconómicos de la migración global, abril de 2020. 21.

21. d’Albis H., Boubtane E. y Coulibaly D. (2018), “La evidencia macroeconómica sugiere que los solicitantes de asilo no son una ‘carga’ para los países de Europa Occidental”, *La ciencia avanza* vol. 4, nº 6.22.

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

23. Ver: *Efectos indirectos de la diversidad de inmigrantes en las ciudades*, por Abigail Cooke y Thomas Kemeny, 2015.

24. Ver: “Las personas sonríen más en compañía social diversa?”, por Vivek K. Singh y Saket Hedge (Universidad de Rutgers) y Akanksha Atreay (Universidad de Massachusetts).

25. Ver: “Hay un mito de que los blancos están más seguros entre otros blancos”, ¡Sí! revista, por Mike Males, 2017.

26. Ver: “Los hablantes nativos de inglés están siendo superados en el nivel GCSE por aquellos que lo hablan como segundo idioma”, London Evening Standard, 2018.

27. Consulte también la *terminología clave de la ICC*.

28. Ver: Organización Internacional para las Migraciones, Glosario sobre migración, Serie IML No. 34, 2019, disponible [aquí](#).

29. Krings T., Moriarty E., Wickham J., Bobek A. y Salamońska J. (2013), *Nuevas movilizaciones en Europa: migración polaca a Irlanda después de 2004*, Manchester University Press, Manchester.

30. *Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*.

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 la condición de refugiado de cualquier persona que solicite asilo en el momento de su entrada o después de ésta³¹. En particular, están obligados a cumplir con el principio de no devolución, recibiendo y evaluando dichas solicitudes según sus méritos individuales, en lugar de rechazar a los solicitantes de asilo en sus fronteras³².

Integración intercultural: El resultado de un proceso bidireccional basado en la Recomendación CM/Rec(2015)1 sobre integración intercultural y en el programa 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 humanos³³. 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 las personas migrantes como de la sociedad receptora”, e instando a los Estados miembros a fomentar oportunidades para interacciones diversas y positivas³⁴. Además, según el Libro Blanco del Consejo de Europa sobre el diálogo intercultural (2008), “las personas migrantes deben, como todo el mundo, acatar las leyes y respetar los valores básicos de las sociedades europeas y su herencia cultural”.

Es importante señalar que la integración intercultural es complementaria de otras medidas, incluidas las que buscan apoyar la integración social, económica y cultural de las personas migrantes en su nuevo país de residencia. A la hora de desarrollar estas medidas, algunos Estados toman en cuenta otros aspectos, como las necesidades de desarrollo socioeconómico y demográfico, el aumento de la calidad de vida de sus poblaciones, la garantía de la seguridad, la reducción de la tasa de desempleo para todos los miembros de la población, el mantenimiento de la paz interétnica e interreligiosa, y la promoción y preservación de las culturas, las lenguas y el patrimonio de las sociedades europeas.

31. Ver: www.unhcr.org/uk/1951-refugee-convention.html.

32. Vale la pena señalar que la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 establece la definición legal de apátridas como personas que no se consideran ciudadanos o nacionales según las leyes de ningún país. La ciudadanía y la nacionalidad de una persona pueden determinarse con base en las leyes del país donde nació una persona o donde nacieron sus padres. Una persona también puede perder la ciudadanía y la nacionalidad de varias maneras, incluso cuando un país deja de existir o un país adopta leyes de nacionalidad que discriminan a ciertos grupos. Ver para referencia: www.unhcr.org/statelessness.html.

33. Véase también el Plan de Acción de la UE sobre Integración e Inclusión 2021-2027: “El proceso de integración involucra 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 por parte de los migrantes, quienes 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) afirmando que la integración es “un proceso interactivo basado en la voluntad mutua de adaptarse tanto de las personas migrantes como de la sociedad de acogida”, y llamando a estados miembros para fomentar oportunidades para interacciones diversas y positivas.

34. Ver: *Recomendación CM/Rec(2011)1 sobre interacciones entre migrantes y sociedades receptoras*.

Inclusión: La inclusión es el objetivo de una política de integración intercultural que valora la diversidad y busca ofrecer igualdad de derechos y oportunidades, creando las condiciones para la participación plena y activa de todos los miembros de la sociedad sobre la base de valores compartidos, el sentido de pertenencia a una ciudad/comunidad y una identidad local pluralista.

Diversidad: Históricamente, en Europa, la diversidad se asociaba en gran medida a las comunidades autóctonas o de otros orígenes, como los miembros de minorías nacionales, judíos o romaníes y travellers³⁵. Están protegidos por las convenciones de la ONU³⁶ y el Consejo de Europa³⁷ como “personas pertenecientes a” dichas comunidades, para garantizar que tal afiliación sea por autodeterminación, así como para proteger a los individuos contra la discriminación, la asimilación y la opresión. Esta rica herencia cultural ha sido reemplazada por 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 personas refugiadas. Y la diversidad abarca hoy cuestiones de género, orientación sexual e identidad de género, edad, discapacidad, etcétera. El resultado es una “superdiversidad” que desafía las categorías simples y estereotipadas. Las identidades culturales se encuentran en el centro de este documento. Sin embargo, la ventaja del enfoque intercultural radica en que, al enfocarse en los derechos individuales en lugar de asignarlos a un grupo, se vuelve transversal y sinérgico con las políticas enfocadas 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 que debe disfrutar de igual dignidad humana. Como política, la integración intercultural combate todas las formas de discriminación e intolerancia, especialmente los delitos motivados por el odio, no sólo mediante la reparación judicial y extrajudicial, la concienciación y la educación pública, sino también promoviendo la “ventaja de la diversidad” al garantizar que se aprovechan plenamente los talentos de todos los miembros de la sociedad, incluidos aquellos que de otro modo se encontrarían al margen.

35. El término “Roma y Travellers” se utiliza en el Consejo de Europa para englobar la amplia diversidad de los grupos cubiertos por el trabajo del Consejo de Europa en este campo: por un lado a) Roma, Sinti/Manush, Calé, Kaale, Romanichals, Boyash/Rudari; b) egipcios balcánicos (egipcios y ashkalíes); c) Grupos orientales (Dom, Lom y Abdal); y, por otra parte, colectivos como los Travellers, los yenis y las poblaciones designadas bajo el término administrativo “Gens du voyage”, así como las personas que se identifiquen como gitanas. El presente es una nota explicativa a pie de página, no una definición de Roma y/o Travellers.

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

37. Véase el *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales* de 1994.

Interacción: La interacción, sustentada en la equidad, constituye una característica fundamental del enfoque intercultural de la integración. Algunos estudios sugieren que las personas recién llegadas se asimilarán a un entorno habitual o se mantendrán al margen de la comunidad de acogida, lo cual no favorece la integración ni la cohesión. Con el apoyo de 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 tengan sentido, los planes de integración intercultural deben trasladarse a la calle, al lugar de trabajo, a la escuela, etcétera, donde las personas se encuentran a diario.

Gobernanza multinivel: Como se explica con más detalle más adelante, los programas de integración intercultural deben involucrar no solo al gobierno nacional, sino también a las autoridades regionales y locales y a las organizaciones de la sociedad civil. También deben tener un componente de abajo hacia arriba e incluir la creación de procesos participativos que permitan el desarrollo de políticas, la cooperación y la coordinación entre todas las autoridades públicas competentes en todos los niveles de gobierno e, idealmente, con todas las partes interesadas en un área de competencia compartida o interés común. De hecho, la principal fuente de buenas prácticas hasta ahora han sido los municipios que participan en el programa Ciudades Interculturales porque están cerca de la vida cotidiana de los ciudadanos. Sin embargo, es necesario implementar una gobernanza multinivel de la diversidad y la migración para garantizar la coherencia de las políticas, el intercambio de conocimientos y recursos, el intercambio de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo. Sin embargo, la forma en que los países establecen una gobernanza multinivel varía mucho.

Participación: El proceso vertical de gobernanza multinivel debe complementarse con un proceso horizontal de participación pública, en el diseño, ejecución y evaluación de planes de integración intercultural, de acuerdo con la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local³⁸. Tal participación, por parte de las personas y a través de organizaciones no gubernamentales, es esencial para responder a la complejidad de la “diversidad de la diversidad”, para generar un sentido de participación, especialmente por parte de las personas y organizaciones pertenecientes a minorías, y para lograr una amplia aceptación pública de los planes de integración intercultural.

Interseccionalidad: El concepto de interseccionalidad³⁹ reconoce que cada persona tiene una identidad compleja que la hace única⁴⁰. Es muy poco probable que piensen que esta completamente definida por un aspecto de su composición. Una persona perteneciente a una minoría puede verse excluida o estigmatizada por su origen étnico, su sexo, su orientación sexual o una combinación de estos. En términos más positivos, esta complejidad de la identidad permite establecer identificaciones con otros individuos -por ejemplo, por motivos de género- que trascienden las líneas divisorias sociales. Esto es indispensable para que la “solidaridad entre extraños”, se haga realidad, en nombre de una humanidad común que la integración intercultural presenta como posible y deseable. 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 define la interseccionalidad como una “herramienta analítica para estudiar, comprender y responder a las formas en que el sexo y el género se entrecruzan con otras características/identidades personales, y cómo estas intersecciones contribuyen a experiencias únicas de discriminación”⁴¹. 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 que se dirige a las sociedades como agentes de la integración y pretende capacitar a los individuos con sus identidades polifacéticas y cambiantes para que participen activamente en todas las esferas de la sociedad.

Multiculturalismo: Se trata de 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 la de los grupos minoritarios. Crea las condiciones para la práctica cultural y la transmisión de la herencia 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 consigue evitar la segregación de los diversos grupos culturales ni fomentar confianza y cohesión interculturales.

38. Consulte: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807954c3. La recomendación define “ciudadano” como “cualquier 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 autoridad líder en el área de los derechos civiles, la teoría legal 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 que acuñó.

40. Véase: Maalouf A. (2000), *Sobre la identidad*, Vintage, Nueva York.

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

Medidas de integración para personas migrantes (a veces también llamadas medidas de adaptación, armonización o introducción): medidas para apoyar la “adaptación de las personas 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 contribuir a su inclusión y a la cohesión de la comunidad⁴².

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



Sección I

Justificación y objetivos de una estrategia de integración intercultural

Este documento propone un marco de principios y objetivos, así como un conjunto de acciones como base para una política inclusiva, holística, integrada y multinivel. Dichas políticas serán fundamentales para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en particular, el Objetivo 10: Reducir la desigualdad en los países y entre ellos y el Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles), la Agenda 2030 de la ONU y los objetivos de los Pactos Mundiales para la Migración y para Refugiados.

¿Qué es la integración intercultural?

La integración intercultural es una política basada en las ideas y la práctica del interculturalismo tal como se formula en la Recomendación CM/Rec(2015)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre integración intercultural. Esta norma internacional reconoce “que importantes instituciones de investigación en Europa y en todo el mundo han demostrado el valor de la diversidad en el desarrollo humano y la cohesión social, el crecimiento económico, la productividad, la creatividad y la innovación, y que los beneficios de esta diversidad solo pueden materializarse en el contexto de políticas apropiadas para prevenir conflictos y promover la igualdad de oportunidades y la cohesión social”. Enfatiza que los enfoques novedosos para gestionar la diversidad pueden “compensar las deficiencias de las políticas anteriores y permitir la materialización de las ventajas de la diversidad”, y que uno de estos enfoques -la integración intercultural- se adoptó 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 tomó en cuenta la experiencia de las Ciudades Interculturales y las amplias herramientas y estándares del Consejo de Europa en las áreas de diversidad cultural, la protección de las culturas minoritarias, la competencia intercultural en el campo de los servicios públicos, inclusión de las expresiones de la diversidad cultural en el desarrollo de políticas, aspectos institucionales, incluido el multilingüismo, la educación intercultural, el papel de los medios de comunicación en el fomento de una cultura de reconocimiento y reciprocidad, así como la interacción entre las personas migran-

tes y las sociedades de acogida. También se tomó cuenta los logros en el campo de la igualdad de situaciones y experiencias de los diferentes grupos de la sociedad, incluida la lucha contra el racismo y la xenofobia, así como la prevención del discurso de odio. Además, la recomendación reconoce que “las ciudades están a la vanguardia de la gestión de la integración y la diversidad; son laboratorios de innovación política y contribuyen significativamente a la cohesión social mediante la adopción de enfoques interculturales para la gestión de la integración y la diversidad”. Finalmente, la Recomendación anima a los Estados miembros del Consejo de Europa a incorporar la integración intercultural en sus territorios.

Además, existen pruebas convincentes⁴³ de la importancia de los enfoques interculturales en la política de diversidad para la cohesión comunitaria y el buen gobierno.

¿Por qué la integración intercultural?

Diversos estudios demuestran que las ciudades que adoptan políticas de integración intercultural obtienen mejores resultados en términos de cohesión de la población, confianza en la administración pública, 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 inclusiva.

Los principios básicos de la integración intercultural son la igualdad, el reconocimiento de la diversidad, el apoyo a la interacción positiva, así como la ciudadanía activa y su participación. Estos principios se entienden como objetivos que ayudan a abordar la variedad de retos de la diversidad y a maximizar el impacto de las políticas y acciones de fondo en el campo de la igualdad. También ayudan a desarrollar un enfoque amplio de la diversidad y la inclusión -no solo en relación con la integración de las personas migrantes- que se pueden aplicar a otras políticas relacionadas con la diversidad con las que la interculturalidad ya se cruza, como la implementación de los derechos humanos, la lucha contra la discriminación, la igualdad de género, y la igualdad con respecto a la orientación sexual.

43. Grupo de Políticas Migratorias (2016), “Cómo el enfoque de integración intercultural conduce a una mejor calidad de vida en ciudades diversas”.

A la hora de diseñar políticas de integración, las autoridades nacionales deben tener presente que el objetivo de ellas es permitir la ciudadanía activa y la participación, 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 principales elementos operativos de la integración intercultural en el marco de los derechos humanos y la igualdad son: la promoción de una identidad común pluralista a través de un discurso público que reconozca el valor de la diversidad y evidencie la igualdad, la democracia y el estado de derecho como valores fundamentales para todos; la distribución del poder entre personas de diferente origen y entre las instituciones del Estado y la sociedad civil; la promoción de la mezcla cultural y la interacción positiva en las instituciones y el espacio público; la participación activa y la cocreación de políticas públicas; y hacer que las instituciones sean culturalmente competentes, receptivas a la innovación a través de aportaciones diversas, así como resilientes y creativas con respecto a los conflictos culturales.

Estos elementos sitúan la integración intercultural más allá del enfoque tradicional antidiscriminación: un método que requiere la intervención activa de las autoridades públicas para desmarginalizar a las comunidades (o prevenir su marginación), tratando de garantizar la mezcla cultural en todos los ámbitos y niveles en las instituciones públicas y desarrolla una cultura caracterizada por la diversidad y la apertura al cambio, no sólo como garante de la igualdad de oportunidades, sino también como fuente de dinamismo, innovación, adaptabilidad y ventaja competitiva. La integración intercultural aborda la diversidad con el espíritu de beneficio mutuo, viéndola como un potencial para aprovechar más que como un problema a minimizar. Su objetivo es construir una sociedad más cohesiva e inclusiva mediante la promoción del entendimiento mutuo y la coexistencia pacífica, ayudando así a prevenir la propagación de todas las formas de ideología extremista y la radicalización que pueden conducir a la violencia⁴⁴.

El contenido de cualquier estrategia de integración intercultural será específico, según el país o región de que se trate, ya que son distintos en términos de historia, demografía, configuración constitucional e institucional y los retos a los que se enfrenta, sino también porque, si la preparación de la estrategia se basa realmente en evidencias y es participativa, incluirá esas aportaciones de cada país.

Sin embargo, cualquier estrategia de integración intercultural debería:

- ▶ basarse en las **normas universales** de democracia, derechos humanos y estado de derecho que el Consejo

de Europa adoptó en su creación y cumplir con las convenciones adoptadas por los estados miembros, tales como la Convención Europea de Derechos Humanos y la Carta Social Europea Revisada⁴⁵, la Convención sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local⁴⁶, y muchas otras relevantes. En consecuencia, dicha estrategia debe contener el reconocimiento de igual dignidad humana de todos los individuos que forman parte de la sociedad o están presentes en su territorio, independientemente de su situación jurídica⁴⁷;

- ▶ fundamentarse en la **comprensión de la movilidad humana** como una realidad y en la proyección de los cambios de población del país en una perspectiva a mediano plazo. Asimismo, debe tomar en cuenta el supuesto, basado en evidencias históricas, de que aquellos que se han trasladado a otro país están potencialmente allí para quedarse⁴⁸. Dicha proyección debe considerar los movimientos globales de la población, incluida la migración de retorno y la cíclica, el asilo, la reagrupación familiar y la migración laboral. También la capacidad del Estado para garantizar el acceso de las personas recién llegadas a los servicios y los derechos, y para facilitar la integración social y unas relaciones interculturales positivas. Esto es necesario para garantizar a los ciudadanos 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 todos los ciudadanos, reconociendo los retos que deben abordarse a nivel individual, social y colectivo. Compartir la responsabilidad implica centrarse de manera conjunta en los propios derechos y deberes de las personas migrantes para hacer un esfuerzo de integración lingüística, económica y social, así como en los esfuerzos de todos los ciudadanos para comprender, respetar y reconocer la diversidad en un entorno común de derechos y obligaciones. También es responsabilidad de la administración pública asegurar el acceso a los derechos, prevenir

44. Véase, por ejemplo: [Plan de Acción de la UE sobre Integración e Inclusión 2021-2027](#).
45. Ver: [Lista completa \(coe.int\)](#) con reservas y declaraciones.

46. Ver: [Lista completa \(coe.int\)](#).

47. Huddleston T. (2016), "Es hora de que Europa haga bien la integración de los inmigrantes", documento temático para el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa.

48. El costo de suponer que las personas no se quedarán (por elección o por coerción) tiene un costo mayor en términos de oportunidad de integración perdida y potencial humano desperdiciado, que el costo de suponer que las personas se quedarán y no lo hacen. El "Plan Estratégico para la Migración 2015-2020" de Portugal lo deja claro: "Los estudios muestran el efecto positivo de la inmigración en las finanzas públicas y cómo los inmigrantes son contribuyentes netos. Pero el impacto también se puede medir 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 calificación y movilidad del capital humano."

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

la discriminación, brindar los marcos normativos, las estrategias de las políticas y los recursos necesarios y celebrar públicamente la diversidad como un activo positivo, gestionarla eficazmente y crear las condiciones para aprovechar su potencial. La responsabilidad compartida también implica que todas las autoridades -nacionales, regionales y locales-, que se espera que contribuyan a la integración intercultural, deben recibir la facultad formal y los recursos necesarios para llevar a cabo sus tareas;

- ▶ **fomentar la participación de los ciudadanos:** involucrar a los ciudadanos, las ONGs y otros agentes de la sociedad civil, como las empresas, en la conceptualización, el seguimiento y la evaluación de la estrategia que debería garantizar que las personas ajenas al gobierno no sean sólo los líderes de la comunidad, sino que reflejen, en la medida de lo posible, la rica diversidad existente entre las personas migrantes y refugiadas. También, permitir que la gente participe y pregunte, así como ayudar a que los ciudadanos puedan tener responsabilidades y comprometerse para alcanzar los objetivos de la estrategia;

- ▶ **promover una cultura de la innovación en la administración pública en todos los órdenes de gobierno:** fomentar las pruebas y la experimentación (incluso cometer errores) a través de iniciativas, modelos o pilotos 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. Se deben realizar auditorías y evaluaciones de integración intercultural en las políticas a todos los niveles, con el fin de valorar si promueven la mezcla, la interacción y el pluralismo;
- ▶ **garantizar la transparencia y una comunicación eficaz** entre las distintas instituciones y órdenes de gobierno, y hacia el público en general. Esto debería garantizar el debate público informado y la eficacia de la estrategia. La consulta a las personas de los distritos electorales y grupos a los que se dirigen las políticas públicas específicas debería ser obligatoria.



Sección II

Principios de una estrategia de integración intercultural

Los cuatro principios básicos de la integración intercultural mencionados en la Sección I buscan lograr el mismo respeto para todos como personas, con derecho a la libertad y la responsabilidad, la reciprocidad cultural y la disposición a aceptar la hibridación como factor de cambio y proveedora de beneficios de la diversidad, en un ambiente de gran compromiso democrático vibrante.

Desde el punto de vista de la elaboración de políticas, la “ventaja de la diversidad” sugiere un cambio en la forma de entender la diversidad, en la que 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 relacionada con las personas migrantes recién llegadas, sus descendientes y las personas pertenecientes a minorías de larga tradición beneficie a la comunidad en general.

Garantizar la igualdad

La igualdad y la no discriminación son pilares fundamentales de las sociedades democráticas y *conditio sine qua non* para la aplicación efectiva de los derechos humanos. La igualdad también posibilita las 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 políticas 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, que incluyan un trato imparcial por parte de los servicios públicos y que aborden todas las formas de racismo y xenofobia⁴⁹. Deben adoptarse medidas para ha-

cer frente a la discriminación directa e indirecta, con especial atención a la discriminación sistémica, basada en la diversidad “visible”, así como a la desigualdad motivada por la diferencia cultural, el género, la orientación sexual y la identidad de género y otras características protegidas⁵⁰. Siempre que sea necesario, las medidas positivas deben abordar la desventaja estructural y la desigualdad para los grupos minoritarios⁵¹.

Las políticas de integración deben tratar de eliminar todas las desigualdades y discriminación directa o indirecta⁵², por ejemplo en el acceso a la salud, la educación, la vivienda, el empleo, el espíritu empresarial, la vida familiar y los derechos cívicos, entre nacionales y residentes extranjeros (con la posible salvedad de una duración razonable de la residencia)⁵³, incluidas las personas migrantes indocumentadas, así como entre la “mayoría” y las “minorías” (migrantes de segunda generación, minorías nacionales, etcétera). Deben implementarse estrategias holísticas para abordar todas las formas de discurso de odio.

49. Este requisito está en línea con las disposiciones del Protocolo 12 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que aún no ha sido ratificado por la mayoría de los estados miembros del Consejo de Europa (ver [Lista completa de firmas y ratificaciones](#) (coe.int)), la Carta Social Europea revisada y otros instrumentos pertinentes, aplicados de manera efectiva 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, en cuanto a los requisitos legislativos (GPR No. 7) y administrativos (GPR No. 2) de este, y la lucha contra el discurso de odio (GRP No. 15).

50. Ver: [Investigación de políticas de ICC y resumen de políticas sobre identificación y prevención de la discriminación sistémica a nivel local](#).

51. Ver: ECRI GPR No. 7 sobre legislación nacional para combatir el racismo y la discriminación racial.

52. La ECRI recomienda a los estados miembros que tomen las medidas legislativas y de otro tipo necesarias y se aseguren de que cumplan con la prohibición de discriminar directa o indirectamente por motivos cubiertos por el mandato de la ECRI en el acceso a la vivienda, la atención médica, el empleo y la educación. En este contexto, se sugiere poner especial énfasis en abordar debidamente los temas de interseccionalidad, incluidos los relacionados con el género; en opinión de la ECRI, el hecho de no abordar estos problemas puede conducir al aislamiento de los interesados y obstaculizar la construcción de sociedades inclusivas.

53. Los estándares relevantes incluyen: Recomendación CM/Rec(2011)2 del Comité de Ministros sobre la validación de las habilidades de los inmigrantes; Recomendación CM/Rec(2008)10 del Comité de Ministros sobre la mejora del acceso de los inmigrantes y las personas de origen inmigrante al empleo; Recomendación CM/Rec(2008)4 del Comité de Ministros sobre el fortalecimiento de la integración de los hijos de inmigrantes y de origen inmigrante; Recomendación Rec(2006)18 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los servicios de salud en una sociedad multicultural; Recomendación Rec(2004)2 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el acceso de los nacionales al empleo en el sector público.

Las políticas de igualdad de género deben considerarse como centrales en este contexto y como un recurso positivo para la búsqueda de la integración⁵⁴. La igualdad de género y las políticas transversales también deben ocupar un lugar central a la hora de abordar otras desigualdades, “en particular aquellas que ocurren cuando dos o múltiples motivos operan simultáneamente e interactúan de manera inseparable, produciendo formas distintas y específicas de discriminación”, sin perjuicio de los marcos legales y la práctica jurídica⁵⁵. Al mismo tiempo, debe promoverse la apertura y cultura antidiscriminación en toda la sociedad, que incluye 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 se presenta a los distintos grupos de la sociedad 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 personas migrantes y refugiadas 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 pertenencia⁵⁶.

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 decisivo en las sociedades en las que se gestiona bien la diversidad. Con mayor frecuencia, las personas migrantes y refugiadas ingresan al mercado laboral a un nivel muy por debajo de sus talentos, experiencia y capacidades, mientras que otros encuentran difícil o retrasada su integración en el mercado laboral. La desigualdad étnica, de género y clase social pueden aumentar de forma interseccional, intensificando la desigualdad y la pérdida de oportunidades. La igualdad como vía para aprovechar plenamente los talentos de todos los individuos de la sociedad -incluidos aquellos de los que la sociedad de acogida pueda ser deficitaria, creando así demanda migratoria- proporciona, por tanto, una prima social beneficiosa para todos.

Valorar la diversidad

Las estrategias para la integración intercultural deben reconocer el valor de la diversidad para la resiliencia, el dinamismo y el progreso de la sociedad, y proporcionar acciones y recursos para proteger la diversidad cultural en todas sus formas.

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, empoderamiento, responsabilidad y participación, en todas las esferas de la vida pública y privada”.

55. Véase: Fredman S. (2016), Discriminación interseccional en la igualdad de género y la no discriminación de la UE.

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

Las estrategias también deberían fomentar el reconocimiento de la diversidad en cualquier sociedad. Básicamente requiere que los individuos adquieran la capacidad de ser conscientes de sí mismos de modo que puedan autoevaluarse críticamente y ver el mundo desde la perspectiva de los demás, con el potencial de aprender y enriquecimiento que esto puede aportar. Reconocer la diversidad como un recurso también promueve 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 prever acciones de comunicación para transmitir hechos sobre las contribuciones a la sociedad de las personas de diferentes orígenes y perspectivas, en el pasado y en el presente, combatiendo la desinformación, los estereotipos y los rumores.

El potencial de las personas recién llegadas tiende a subestimarse, ya que, como se ha indicado, a menudo ven retrasada su incorporación a ocupaciones productivas y luego son confinadas a puestos para los que están sobrecualificadas. 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 los requisitos del país de origen, sobre todo en el caso de las personas refugiadas, que a menudo pueden llegar sin la documentación necesaria. Para evitar el desperdicio de talento y promover una inclusión rápida y plena y una auténtica ciudadanía, todos los servicios deben basarse en las ventajas y el potencial de las personas, y no en percepciones estereotipadas de las carencias que puedan llegar a tener⁵⁷.

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 el idioma del país de acogida), al mismo tiempo deben permitir adaptaciones y excepciones para satisfacer las especificidades individuales a través de un enfoque diferenciado e individualizado (por ejemplo, exención del curso de idioma obligatorio para las personas recién llegadas que ya dominan el idioma del país de acogida).

Gran parte de la discusión sobre el idioma y la integración se limita a las personas recién llegadas que aprenden el idioma del país de acogida, y claramente esto es esencial si quieren disfrutar de las mismas oportunidades en la vida, interactuar de manera significativa con sus conciudadanos y convertirse 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 fundamental que las personas recién llegadas que residen en estas áreas también aprendan el idioma regional con miras a participar en la vida social y facilitar el acceso al mercado laboral.

57. Sobre la base del Convenio de Reconocimiento de Lisboa, el Consejo de Europa ha lanzado el Pasaporte Europeo de Cualificaciones para Refugiados, un proyecto piloto que está siendo probado con éxito por varios estados miembros del Consejo de Europa.

Igualmente, el bilingüismo e incluso el multilingüismo no sólo fomentan la comunicación en una sociedad diversa, sino también amplían horizontes personales y puede resultar en beneficios económicos cuando se comercia en una economía globalizada. El desarrollo de tales competencias plurilingües debería ser un objetivo de cualquier estrategia nacional de integración intercultural, en todos los niveles educativos.⁵⁸ Las lenguas maternas de las personas migrantes deben considerarse como un activo en la educación y la formación, así como en la cultura, el turismo y los negocios, y debe alentarse su conocimiento y aprendizaje, incluso entre los hablantes no nativos.

Los funcionarios públicos, aunque sean interculturalmente competentes, necesitarán en ocasiones trabajar no sólo con intérpretes, sino también con mediadores culturales que puedan ayudar a la comunicación con usuarios diversos de una manera digna y solidaria, sin convertir a dichos mediadores en “guardianes de la comunidad”⁵⁹. Las instituciones públicas deben organizarse con la suficiente flexibilidad para garantizar adaptaciones institucionales que tomen en cuenta las implicaciones prácticas de la diferencia.

Si bien una sociedad diversa será mucho más vibrante y rica si esa diversidad se gestiona bien, no está ajena a que se generen fricciones, y parte del proceso de gestión es garantizar que no se conviertan en conflictos. Una vez más, la competencia intercultural de todos los funcionarios y servicios públicos, así como la utilización de mediadores culturales, pueden desempeñar un papel útil para permitir que se reconozcan diferentes perspectivas a través del diálogo con base en la igualdad. Además, los funcionarios interculturalmente competentes y los mediadores especializados no solo podrán gestionar los conflictos de manera efectiva, sino que también crearán las condiciones para la ventaja de la diversidad, es decir, la capacidad de las instituciones, empresas y 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 afirmativas para promover una mano de obra más diversa mediante la contratación de personal del grupo más amplio posible en igualdad de condiciones. Los programas de contratación pública pueden

58. Tal como lo aprobó 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 romanes con vistas a mejorar la calidad y eficacia del trabajo de los mediadores escolares, sanitarios, laborales y comunitarios, y para apoyar una mejor comunicación y cooperación entre Roma e instituciones públicas (escuela, proveedores de salud, oficinas de empleo, autoridades locales, etc.). Ver también [Recomendación CM/Rec\(2012\)9 a los Estados miembros sobre la mediación como herramienta eficaz para promover el respeto de los derechos humanos y la inclusión social de los gitanos](#).

favorecer a las empresas que hayan firmado 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 personas migrantes se haga en igualdad de condiciones y que nos implique una disminución de los salarios o beneficios de la previsión social.

Fomentar la interacción significativa

La interacción significativa y positiva es una condición previa para generar confianza y conexiones entre personas de diversos orígenes o identidades, así como para hacer realidad la ventaja de la diversidad.

Desde hace tiempo las ciencias sociales han demostrado que la segregación socava la confianza social, la solidaridad y la cohesión. Fomentar la mezcla social y cultural es, por tanto, esencial pero no suficiente. Se debe hacer un esfuerzo sostenido y efectivo para lograr que los diversos residentes entren en contacto significativo en las actividades educativas, culturales, deportivas, empresariales y de otro tipo, e intercambios/debates constructivos sobre objetivos comunes y los principios de vivir juntos en dignidad y paz.

El nivel de confianza interpersonal, solidaridad y cohesión de una sociedad inclusiva depende del contacto continuo y significativo entre personas de diversos orígenes y de una esfera pública compartida, no segregada⁶⁰. Esto requiere que las autoridades públicas apliquen una “lente intercultural” a su trabajo, examinando de nuevo sus políticas y programas con la mirada puesta en si fomentan o no la mezcla intercultural, la interacción y la confianza⁶¹. Especialmente en los ámbitos de la vivienda, la educación, el empleo, el espíritu empresarial, 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 inconscientemente a través de un enfoque de *laissez-faire*.

Más concretamente, todas las niñas y niños deberían poder asistir a una buena escuela pública local, donde aprendan junto a niñas y niños de diferentes orígenes y procedencias culturales y reciban clases de un cuerpo de profesores diverso, en lugar de estar divididos de facto por la etnia, la lengua y/o la clase social⁶². Las viviendas sociales también deberían ser de alta calidad y accesibles para todos, e integrarse en barrios de poder adquisitivo y cultura mixtas, en lugar de ser guetos y quedar relegadas a barrios estigmatizados.

60. Ver: [Integración de jóvenes refugiados en la UE \(FRA 2019\)](#), específicamente el capítulo sobre vivienda que cubre prácticas locales prometedoras que ayudan a la inclusión social a través de políticas integradas de vivienda.

61. Ver: [La ciudad intercultural paso a paso: una guía práctica para aplicar el modelo urbano de integración intercultural](#), Consejo de Europa (2021), pág. 39.

62. Ver: [PISA 2015: resultados en el punto de mira](#), OCDE (2018); [Integración de estudiantes de origen migrante en las escuelas de Europa: políticas y medidas nacionales](#), Informe Eurydice, Comisión Europea/EACEA/Eurydice (2019).

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 significa inevitablemente apoyar proyectos interculturales en el ámbito deportivo y cultural, así como en la innovación social y el espíritu empresarial, que no solo pueden unir a personas de diversos orígenes, sino también construir redes sociales y reconocimiento recíproco.

Abordar los estereotipos, los rumores y los prejuicios, desafiar el discurso de odio y promover el diálogo intercultural, por ejemplo, entre personas de diferentes comunidades lingüísticas o religiones (así como personas no religiosas), son una condición previa para una estrategia de integración exitosa⁶³.

El proceso de elaboración de políticas debe llevarse a cabo de forma participativa e integradora, evitando ideas estereotipadas sobre la diversidad, la migración y los grupos minoritarios. Esto requiere un enfoque particularizado de la elaboración de políticas (como se ha descrito anteriormente), pero también políticas basadas en hechos que estimulen la información y el debate público continuo, 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, de cómo son tratados por los sistemas de justicia penal y de aplicación de la ley, especialmente la policía. La seriedad, por un lado, con la que se abordan los delitos motivados por el odio y se presta apoyo a las víctimas, y la receptividad, por otro, mostrada hacia las personas marginadas y excluidas sociales son indicadores críticos. En este contexto, es esencial una policía de proximidad basada en una sólida competencia intercultural⁶⁴. 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 enormemente delicada, sobre todo cuando los actos delictivos individuales se presentan de manera estereotipada como comportamientos intrínsecos de comunidades minoritarias o migrantes. La estrategia intercultural también debe involucrar a las asociaciones de periodistas y a las organizaciones de medios de comunicación, incluidos los medios de comunicación comunitarios, con vista a garantizar que la cobertura de estos asuntos esté bien fundamentada y sea lo más objetiva

posible, incluso mediante la diversificación de su personal editorial y garantizando la inclusión de la diversidad en toda la producción y distribución de contenidos⁶⁵.

Ciudadanía activa y participación

Una sociedad inclusiva depende de un sentimiento de ciudadanía propia, basado en un marco claro de derechos y obligaciones, y en un sentimiento personal de pertenencia a toda una comunidad, de modo que los individuos se sientan conciudadanos con valores compartidos. Este sentimiento puede no ser compartido por algunas personas recién llegadas, 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, hay que facilitar el acceso de las personas recién llegadas a la nacionalidad, de acuerdo con el Convenio Europeo sobre la Nacionalidad del Consejo de Europa de 1997⁶⁶. El derecho a votar en las elecciones locales, de acuerdo con la Convención del Consejo de Europa sobre la Participación de las Personas Extranjeras en la Vida Pública a Nivel Local⁶⁷, es también un importante facilitador de la ciudadanía.

Sin embargo, la percepción y el contexto diverso de los Estados miembros del Consejo de Europa dificultan el acuerdo sobre una definición y visión comunes del derecho de ciudadanía a escala nacional, como demuestra el hecho de que las convenciones mencionadas sólo hayan sido ratificadas por un número limitado de países. Una forma de afrontar este reto, no sería centrarse 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 de voto no garantizan por sí solos la participación de las personas migrantes en la vida política y social. No todas 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 formación 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 co-creación, co-implimentación y co-evaluación de políticas locales, presupuestos participativos y desarrollo participativo de políticas.

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

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

67. Véase: <https://rm.coe.int/168007bd26> para el texto de la Convención, y Full list (coe.int) para la lista de firmas y ratificaciones.

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

64. Véase el Consejo de Europa (2019), “Manual de policía comunitaria intercultural”.

La pertenencia a una comunidad implica la existencia de un vínculo estable con el individuo. La Recomendación del Comité de Ministros sobre la participación de los ciudadanos en la vida pública local define al ciudadano como “toda persona (incluidos, en su caso, los residentes extranjeros) perteneciente a una comunidad local”⁶⁸. El texto también aboga por la adopción de nuevas medidas para “involucrar más directamente a los ciudadanos en la gestión de los asuntos locales, salvaguardando al mismo tiempo la eficacia y la eficiencia de dicha gestión”. Estas consideraciones deben considerarse a la hora de preparar, planificar, aplicar y evaluar cualquier estrategia de integración intercultural, para garantizar su adopción más amplia.

Cómo funciona el enfoque intercultural

El paradigma intercultural tiene una particular “lógica de intervención”⁶⁹. 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 ha sabido hacer frente con éxito a las tensiones emergentes del nuevo milenio, que han derivado hacia 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 2008⁷⁰.

La validez del paradigma intercultural ha tenido éxito a través del programa Ciudades Interculturales, tal y como reconoció 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, no de estereotipos de grupo. Esta relación debe basarse en igual dignidad humana y fomentar un diálogo positivo, de ahí los principios antes mencionados.

Como en todos los ámbitos de políticas, la interrelación entre los elementos de una buena elaboración 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

68. Ver: Recomendación CM/Rec(2018)4

69. Véase: Sanderson I. (2000), “Evaluación de la eficacia de las respuestas políticas a la exclusión social”, en Percy-Smith J. (ed.), De la exclusión a la inclusión: respuestas políticas a la exclusión social en el Reino Unido, Open University Press, Buckingham.

70. Ver: www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_en.pdf.

sean supervisados y evaluados con métodos mixtos⁷¹. Esto se desarrolla más adelante.

Hacer realidad: gobernanza multinivel

La gobernanza multinivel debe aplicarse a lo largo de la estrategia de integración intercultural, desde la evaluación de las necesidades hasta la conceptualización, 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 de gobierno 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 multiactoral 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 abajo (centralista) o de abajo arriba (localista), la gobernanza multinivel pretende promover la interacción y la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, involucrándolos en una coordinación general de la política. Trabajando juntos, los poderes públicos pueden unificar sus conocimientos para beneficiarse del proceso de planificación de las políticas públicas, así como la aplicación y 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 los recursos, las capacidades y las 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 que pueden determinar la viabilidad 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 determinar y coordinar las necesidades y objetivos estratégicos de todos los niveles de gobierno en relación con la integración intercultural;

71. Sanderson 2000, op. cit.

- ▶ garantizar la coherencia entre los programas de integración intercultural nacionales, regionales y locales;
- ▶ asegurar la complementación de las actividades y combinar recursos, habilidades y conocimientos usando diferentes herramientas o actividades, economías de escala y un mejor uso de los recursos que son limitados;
- ▶ mejorar la eficiencia en el uso de los recursos;
- ▶ promover el intercambio de experiencias, habilidades, y conocimientos para alcanzar mejor los objetivos comunes;
- ▶ mejorar la comunicación de los objetivos, evitando ambigüedades y garantizando una comunicación coherente con el público en general;
- ▶ facilitar sistemas de seguimiento y presentación de informes, para asegurar que los programas supervisen de manera más coherente a distintos niveles; y
- ▶ fomentar la participación constante de los actores sociales y de la sociedad civil en todas las etapas de desarrollo y aplicación de la estrategia.

Para tener éxito, la gobernanza multinivel requiere un conjunto de elementos, como se describe a continuación, aunque configurados de manera diferente en cada país.

- ▶ Diálogo político: deben desarrollarse instrumentos estructurales o *ad hoc* para facilitar el diálogo político y el compromiso entre los diferentes niveles de la administración. Estos deberían ir más allá de los sistemas establecidos de acceso por 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.
- ▶ 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 deben estar diseñados 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 organizaciones sociales y la sociedad civil puedan reunirse para discutir e identificar desafíos y necesidades que deben promoverse.

Aun reconociendo las particularidades 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 un compromiso amplio y profundo, como el que ofrecen las comisiones legislativas en Suecia⁷².

El desarrollo y la aplicación de estrategias de integración intercultural debe ser un proyecto 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 sólido mandato de coordinación. Este centro coordinaría las aportaciones de los distintos ministerios, así como de las autoridades regionales y locales y las plataformas participativas, 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 necesidades y analizaría cómo pueden perseguirse los objetivos compartidos de forma innovadora. Los datos se obtendrán de forma independiente, serían objetivamente fiables y estarían disponibles para todos los niveles. Un enfoque a nivel de base ayudaría a identificar lo que funciona y 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 marque la pauta para dichas autoridades. Todas ellas serían complementarias, se potenciarían mutuamente y perseguirían los mismos objetivos finales. La financiación provendría principalmente del nivel nacional, con contribuciones de los niveles regional y local para los asuntos de su competencia inmediata.

Tal centro cambiaría la dinámica que hace que las ciudades reciban instrucciones a nivel del Estado, y trasladar la formulación de políticas de un enfoque descendente a un método de trabajo más horizontal.

El elemento de amplia participación pública podría garantizarse mediante una plataforma consultiva que involucre a organizaciones de la sociedad civil y agencias públicas, con reuniones regulares y formales, incluso en términos del desarrollo de estrategias, como el Consejo Asesor Multicultural de Finlandia.

Los niveles locales (y regionales) no solo deben tener estrategias que se deriven de las nacionales, sino que deben

72. Ver: www.government.se/how-sweden-is-governed/swedish-legislation---how-laws-are-made/.

enriquecerlas con más especificidad y conocimiento “sobre el territorio”. Las redes horizontales, dependiendo de la autonomía de las autoridades locales, también son valiosas entre los municipios, en particular para compartir buenas prácticas. También es necesario involucrar a los representantes de las personas migrantes y refugiadas como agentes activos en todos los niveles, incluso a través de órganos conjuntos a nivel municipal para coproducir las estrategias interculturales nacionales, regionales y locales.

Las pruebas y los datos necesarios deben proceder de fuentes independientes, ser objetivamente fiables y estar disponibles a todos los niveles, no estar secuestrados por el gobierno nacional ni manipulados políticamente. El seguimiento y la evaluación podrían correr a cargo del centro de

coordinación, cuya secretaría puede incluir una comisión de expertos. La financiación a todos los niveles debería incluir fondos sin restricciones para proyectos piloto, que puedan 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 codiseño de la estrategia nacional.

Por último, debería fomentarse la posibilidad de comisiones de servicio de personal a corto plazo 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.



Sección III

Matriz de políticas de integración intercultural

La siguiente matriz contiene una lista de medidas adoptadas por algunas naciones, regiones y ciudades que las autoridades pueden considerar como ejemplos al planificar e implementar sus estrategias y planes de acción de integración intercultural.

Garantizar la igualdad	Legislación and política	Prácticas y sistemas institucionales	Cultura, comunicación y discurso público	Compromiso de la sociedad civil
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 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 espíritu empresarial y el voluntariado a todas las personas que residan legalmente en el territorio de un Estado. ▶ La legislación nueva y existente y otros textos normativos deben revisarse 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. ▶ 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. ▶ 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 alojamiento mínimo debe considerarse una condición para la inclusión de facto. ▶ Las personas recién llegadas legalmente deben poder acceder rápidamente al mercado laboral y tener acceso inmediato, preferiblemente gratuito, a cursos de idiomas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Los organismos e instituciones de igualdad deben reforzarse cuando sea necesario y contar con personal suficiente e independiente, así como con recursos adecuados para promover la diversidad y la igualdad, supervisar y combatir la discriminación por todos los motivos, 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 de política 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 oficinas locales. ▶ Los profesionales de la administración y los servicios públicos, incluidos los funcionarios judiciales, policiales, jurídicos y paralegales, deben recibir formación para reconocer la discriminación y los delitos motivados por el 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. ▶ Debe garantizarse a todos los residentes el acceso efectivo a una educación de calidad. Las escuelas de zonas culturalmente diversas y socialmente desfavorecidas 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Junto a la elaboración de políticas integradoras, deben desarrollarse estrategias de comunicación adecuadas. Deben tratarse de destacar las ventajas de la diversidad para la sociedad en su conjunto; también deben apoyarse en multiplicadores y redes de ciudadanos para promover la apertura y la comprensión de las políticas interculturales. ▶ Los mensajes de las autoridades públicas deben explicitar 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. ▶ Los líderes políticos deben condenar públicamente el discurso de odio político después de cada incidente; deben establecerse mecanismos reguladores y correguladores o autorreguladores eficaces para los medios de comunicación, los parlamentos, los ayuntamientos y otros actores clave. ▶ Los líderes políticos deben tratar de encontrar oportunidades de liderazgo para personas de diversas comunidades, a fin de demostrar la inclusividad y promover la comprensión entre comunidades. ▶ Debe promoverse un debate público continuo e informado sobre los valores fundamentales de igualdad y no discriminación, sobre migración, integración y diversidad, y sobre las políticas públicas aplicables, en particular a nivel local. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Debe 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 proactivos. 	

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"> ▶ Deben ponerse en marcha estrategias integrales para combatir la incitación al odio y los delitos motivados por el odio, mediante la concienciación pública, la educación, la alfabetización mediática, la autorregulación y la corregulación, con intermediarios de medios de comunicación e internet, medidas administrativas y -en el caso de la incitación al odio- la investigación y el enjuiciamiento penal. ▶ Debe introducirse la planificación y auditoría obligatoria en materia de igualdad y diversidad para las instituciones públicas y las organizaciones privadas que reciban financiación del gobierno a través de subvenciones o contratos. ▶ 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. ▶ Las políticas, proyectos y otras acciones deben someterse a un análisis de impacto de género adecuado. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Para crear un espacio/entorno intercultural seguro en las escuelas, debe ofrecerse formación antirrumores y sobre educación intercultural a profesores y alumnos. ▶ La igualdad en el empleo y las oportunidades profesionales debe garantizarse, entre otras cosas, mediante la formación en competencias interculturales del personal de recursos humanos y directivos, la creación de etiquetas de diversidad, premios, etcétera. ▶ Las y los jefes de los sectores público y privado deben recibir apoyo para desarrollar lugares de trabajo interculturales que eviten activamente la discriminación y fomenten las ventajas de la diversidad. ▶ La formación sobre (anti)discriminación y (anti)incitación al odio y los delitos motivados por el 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. ▶ Debe llevarse a cabo un seguimiento y reparación de la incitación al odio político y en línea, que puede tener un fuerte impacto negativo en la cohesión de la comunidad. ▶ Hay que capacitar a las administraciones públicas para que identifiquen los factores de vulnerabilidad específicos de las mujeres migrantes y refugiadas para que les ofrezcan apoyo y protección cuando sea necesario. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hay que investigar los beneficios económicos de la migración y hacer referencia a la contribución económica de las personas migrantes a la economía nacional y local en el discurso público. 	

<p>Valorar la diversidad</p>	<p>Legislación y política</p>	<p>Prácticas y sistemas institucionales</p>	<p>Cultura, comunicación y discurso público</p>	<p>Compromiso de la sociedad civil</p>
<p>▶ Debe 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 atiendan las distintas necesidades y que se incluyan perspectivas diversas para aumentar la calidad y la eficacia de las políticas.</p> <p>▶ La ayuda a la integración debe basarse en una evaluación exhaustiva de las capacidades, 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 las personas recién llegadas/migrantes.</p> <p>▶ 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.</p>	<p>▶ 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.</p> <p>▶ Las autoridades públicas podrían plantearse la creación de observatorios u otros organismos independientes para supervisar los avances hacia la convivencia en sociedades diversas.</p> <p>▶ 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 las personas migrantes. Podrían hacerlo mediante programas específicos de prácticas u objetivos para migrantes/minorías.</p> <p>▶ 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.</p> <p>▶ Debe apoyarse a las personas recién llegadas para que se incorporen al mercado laboral, por ejemplo, creando centros de innovación centrados en la diversidad a escala nacional, que junten a la población local y a las personas migrantes para poner en marcha proyectos empresariales innovadores (con ánimo de lucro o como empresas sociales). Deberían estudiarse planes que permitan a las personas migrantes hacerse cargo de empresas que necesiten recuperarse, especialmente en ciudades pequeñas y zonas rurales.</p>	<p>▶ Debe alentarse 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.</p> <p>▶ 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 la aparición de una burocracia creativa y flexible, capaz de encontrar soluciones eficaces a los retos aprovechando el potencial de innovación de una población diversa.</p> <p>▶ Invertir en la competencia intercultural (diversidad) de los funcionarios públicos, los educadores y los prestadores de servicios, así como de los cuerpos y fuerzas de seguridad y los sistemas judiciales, debe ser parte integrante de la estrategia de integración.</p> <p>▶ La mediación intercultural debe utilizarse en las escuelas, los barrios, la prestación de servicios y las empresas, ya sea mediante la contratación de mediadores calificados o la formación del personal en técnicas de mediación.</p> <p>▶ 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.</p>	<p>▶ Los sindicatos, así como las organizaciones educativas, culturales, profesionales y empresariales, deben recibir apoyo para llegar a las personas residentes de origen migrante y diversificar su pertenencia y liderazgo, y desarrollar enfoques sensibles a la diversidad para satisfacer las necesidades de todos los miembros.</p> <p>▶ Deberían estudiarse a fondo enfoques innovadores para el reconocimiento de las capacidades de las personas migrantes, como el Pasaporte de Cualificaciones para Personas Refugiadas del Consejo de Europa. Los servicios de empleo deben evaluar las capacidades y la experiencia de las personas migrantes y solicitantes de asilo y ponerlas en relación con los patrones locales.</p>	

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. Debería adoptarse la multiperspectividad en los planes de estudios de historia. Los planes de estudios específicos deberían desarrollar o integrar la educación intercultural como enfoque transversal⁷³.</p> <p>▶ Debe perseguirse la educación inclusiva y la lucha contra la segregación educativa⁷⁴. La diversidad de alumnos y profesores por origen cultural y social debe ser una prioridad, como factor clave de la educación inclusiva.</p> <p>▶ Para garantizar la igualdad de oportunidades en la vida y la inclusión debe fomentarse la escolarización precoz de las niñas y 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 niñas y niños durante la enseñanza primaria y secundaria para reducir las diferencias de rendimiento y las tasas de abandono escolar de niñas y niños de origen migrante.</p>	<p>▶ Siempre que sea posible, las autoridades públicas deben cooperar con las organizaciones de empresarios y trabajadores y llevar a cabo, cuando proceda, 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 las personas migrantes, incluidas las solicitantes de asilo.</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 niñas y niños migrantes entre los distritos mediante servicios de autobús; en Italia, una circular ministerial que entró en vigor en 2010-2011 exige la redistribución de los alumnos sin nacionalidad italiana entre los centros escolares y las clases establecidas dentro de cada centro, de modo que no se supere el límite del 30% de alumnos extranjeros en cada clase. Fuente: *ibidem*, p. 40.

<p>Valorar la diversidad</p>	<p>Legislación y política</p>	<p>Prácticas y sistemas institucionales</p>	<p>Cultura, comunicación y discurso público</p>	<p>Compromiso de la sociedad civil</p>
<p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Los sistemas educativos deberían promover una cultura democrática y una educación para la ciudadanía activa y considerar la aplicación de estrategias 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. ▶ Debe apoyarse la realización del potencial de las personas migrantes y refugiados a través de la iniciativa privada, así como el acceso a la educación superior. ▶ 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. ▶ 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. </p>				

Fomentar una 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"> ▶ 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 ciudadanos de otros barrios, evitando al mismo tiempo los efectos negativos de la gentrificación sobre la cohesión de la comunidad. ▶ El desarrollo y la aplicación de un enfoque de patrocinio comunitario para la recepción y la inclusión de personas migrantes y refugiadas debe facilitarse mediante la adopción de la legislación aplicable y a través del intercambio de conocimientos y la capacitación de las comunidades receptoras. ▶ Hay que proporcionar apoyo (experiencia, recursos financieros) a los grupos comunitarios que acogen a personas refugiadas, basándose en el modelo de mecenazgo comunitario. ▶ 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Todas las nuevas políticas deben ser auditadas para comprobar su impacto en la segregación, la gentrificación (aburguesamiento)⁷⁵ y la inclusión social, y garantizar que sean inclusivas, abiertas, tanto a migrantes como a originarios, y que no presenten obstáculos al acceso y uso interculturales. ▶ Debe fomentarse la investigación sobre las barreras espaciales a la acción intercultural en lugares públicos. ▶ Los centros escolares y la comunidad educativa deben recibir apoyo para desarrollar estrategias y competencias de ciudadanía inclusiva. ▶ 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. Esta 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. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ El discurso público debe fomentar una identidad colectiva pluralista y promover la diversidad. ▶ 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, etcétera, que promuevan una interacción significativa entre personas de diferentes orígenes culturales. ▶ 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 etnoculturales. ▶ 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. ▶ Hay que 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. ▶ Debates públicos, conversaciones, consultas, etcétera, deben celebrarse regularmente en los espacios donde se mezclan personas de diversos orígenes y procedencias, como bibliotecas, museos, centros de barrio, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Debe motivarse a los interlocutores sociales para que apoyen la integración lo antes posible de las personas refugiadas en el mercado laboral, reduciendo al mínimo el período de espera tras la solicitud de asilo y reconociendo el salto que esto puede suponer para algunas mujeres refugiadas. ▶ Hay que apoyar a los grupos de la sociedad civil para que apliquen estrategias antirrumores en todo el país. 	

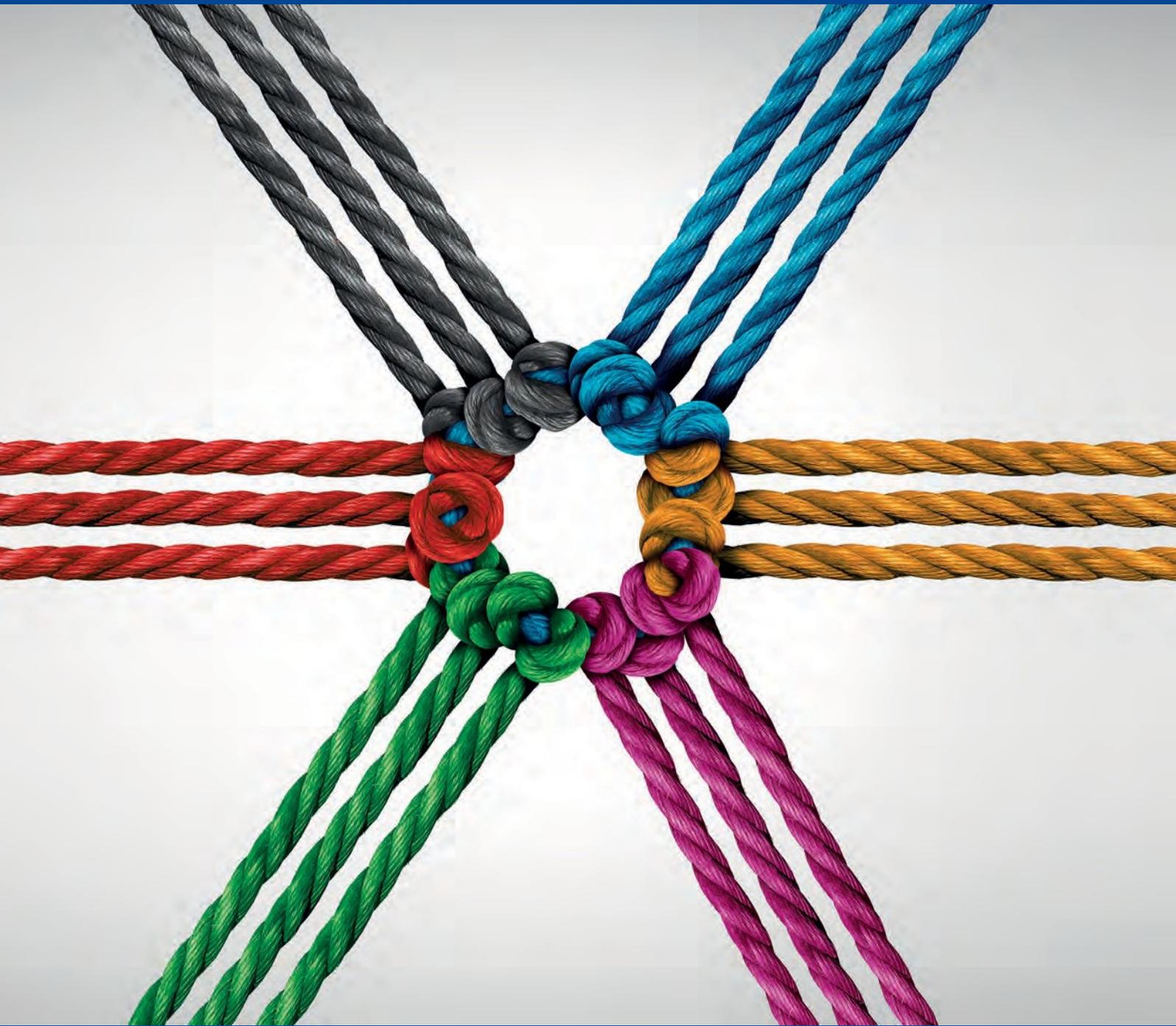
75. Véase: Intercultural Cities Policy study y Policy brief on gentrification.

Compromiso de la sociedad civil	Cultura, comunicación y discurso público	Prácticas y sistemas institucionales	Legislación y política	Fomentar una interacción significativa
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Deben adoptarse estrategias participativas de desmitificación y lucha contra los prejuicios, como las estrategias antirrumores⁷⁷. ▶ 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. 	<p>Cultura, comunicación y discurso público</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 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 crear redes/asociaciones con las comunidades de personas migrantes. ▶ Deben desarrollarse herramientas de divulgación para involucrar en el debate público a diversos residentes y, en particular, a las personas recién llegadas. Podría tratarse de grupos en redes sociales o foros comunitarios en línea para promover la participación de grupos de difícil acceso. Hay que 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. 	<p>Prácticas y sistemas institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 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. ▶ Deben establecerse estrategias interculturales de policía de proximidad⁷⁶ que favorezcan enfoques preventivos, participativos y comunitarios de la seguridad urbana. 	<p>Legislación y política</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ En la medida de lo posible, deberían ofrecerse cursos preparatorios para los exámenes de ciudadanía para personas migrantes adultas. La oferta de clases de idiomas para ellas también es clave para el éxito de la integración en el mercado laboral y, en una perspectiva a más largo plazo, para la superación de las pruebas y la obtención de permisos de residencia de larga duración o de la ciudadanía, ya que éstas casi siempre incluyen el requisito del conocimiento de la(s) lengua(s) del país de acogida. ▶ Deben crearse organismos o plataformas participativas para diseñar, coimplementar y supervisar 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 personas migrantes y refugiadas), el mundo académico y los interlocutores sociales. 	<p>Legislación y política</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 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, al menos cinco años). ▶ Cuando proceda, deberá revisarse la legislación para permitir una adquisición rápida, fluida y asequible de la nacionalidad del país de acogida. ▶ La gobernanza de la diversidad debe reforzarse estableciendo normas para la representación de personas migrantes y minorías en los consejos de organismos como sindicatos, consejos escolares, juntas de vecinos, consejos de empresas, etcétera. ▶ Deben crearse consejos interculturales en los que participen tanto comunidades interculturales como originarias, 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 una sociedad intercultural armoniosa.
<p>Compromiso de la sociedad civil</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Deberían apoyarse proyectos, sobre todo a nivel local, que animen y capaciten a las personas migrantes naturalizadas para votar y presentarse a las elecciones, con especial atención a las mujeres y los grupos vulnerables. ▶ 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"). ▶ Hay que alentar a las personas migrantes y a las minorías a participar activamente en las asociaciones de la sociedad civil (tanto las específicas de su cultura como en general). ▶ Las asociaciones deben recibir formación para llegar a las personas migrantes y las minorías y beneficiarse de sus competencias y perspectivas a la hora de configurar sus actividades. 	<p>Cultura, comunicación y discurso público</p>	<p>Prácticas y sistemas institucionales</p>	<p>Legislación y política</p>	<p>Legislación y política</p>

76. Véase: Intercultural Cities "Manual on community policing", disponible en inglés, francés, italiano, español y ucraniano.

77. Véase: 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"> ▶ 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. ▶ Las personas migrantes, refugiadas y todos los demás miembros de la sociedad deben empoderarse 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 la ventaja de la diversidad y evitar la percepción de que algunas categorías de personas son sólo receptoras de apoyo social y no contribuyentes. ▶ Debe prestarse apoyo a las plataformas locales y nacionales para la elaboración de políticas deliberativas y participativas, abiertas tanto a los ciudadanos como a los residentes extranjeros, asegurándose de que participan plenamente en todas las fases y a todos los niveles del proceso de elaboración de políticas. ▶ 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, etcétera). 		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Debe promoverse un enfoque de colaboración 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. ▶ Hay que poner en marcha iniciativas específicas para fomentar la participación de las mujeres migrantes en la sociedad civil, con especial atención a las mujeres procedentes de comunidades patriarcales.



Sección IV

Estructura de una estrategia de integración intercultural

Aunque la esencia de cualquier estrategia nacional/multinivel de integración intercultural se diseñará, por definición, para el Estado miembro en cuestión, el modelo puede ser común para todos los miembros del Consejo de Europa y basado 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 puntos⁷⁸:

1. análisis basado en evidencias de la situación a abordar, a través del prisma de la igualdad, la diversidad, la interacción y la participación;
2. objetivo general para identificar los resultados esperados y sus ventajas para el conjunto de la sociedad;
3. 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. estructuras/mecanismos necesarios para proporcionar un marco coherente e impulsar la aplicación plena y eficaz de la estrategia;
6. actores designados para asumir la responsabilidad, incluida la coproducción por parte de los usuarios;
7. escala y origen de los recursos necesarios para su aplicación;
8. comunicación de la política y destinatarios de la misma;
9. disposiciones para el seguimiento y la evaluación de su eficacia; y
10. revisión y medición de la política.

78. Los 10 elementos del modelo corresponden a la secuencia de establecimiento de la agenda (1), inicio (2), toma de decisiones (3), implementación (4-8), evaluación (9) y revisión (10), identificados por Andrew J. Jordan y Andrea Lenschow (2008), "Integración del medio ambiente para el desarrollo sostenible: una introducción", en Jordan y Lenschow (eds), *¿Innovación en la política ambiental? Integración del entorno para la sostenibilidad*, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido. Esta plantilla de política se ha utilizado con varios miembros de ICC en la redacción de estrategias interculturales municipales, por ejemplo, la de La Valeta: www.coe.int/en/web/interculturalcities/valletta.

Si bien estos son requisitos de las mejores prácticas en la elaboración de políticas en general, son especialmente importantes para el reto de la integración intercultural, debido a su naturaleza compleja, transversal y global. Así, por ejemplo, 12 ministerios están implicados en el Plan Estratégico portugués para la migración. El Alto Comisionado para las Migraciones de Portugal (ACM) es una institución pública clave, responsable ante la Presidencia del Consejo de Ministros, que participa en el diseño, la aplicación y la evaluación de políticas basadas en evidencias. Del mismo modo, en 2015, veinticinco departamentos de Quebec participaron en la elaboración de la estrategia de integración intercultural "Juntos somos Quebec".

Lo que también puede ser común es el compromiso de participación pública a gran escala en el diseño, la ejecución, la aplicación y la evaluación de la estrategia. Aunque sólo las principales partes interesadas, como las autoridades locales y las ONG especializadas querrán involucrarse en los detalles, o se sentirán seguras de hacerlo, el modelo se presta a incluir a toda la sociedad en el debate sobre los grandes asuntos: los retos, los beneficios y la consecuente finalidad y metas. Esto en sí mismo es clave para aumentar la 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 sólo participen realmente las ONG de personas migrantes y refugiadas y que no se reconozca la responsabilidad de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad en general en la integración intercultural.

El primer programa de integración de Alemania surgió en 2007 tras una serie de cumbres (Integrationsgipfel), que "sentaron por primera vez en la misma mesa al Gobierno federal y a las personas migrantes, especialmente los musulmanes". 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 implica 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 las personas recién llegadas⁷⁹.

79. Williams H. (2014), "Cambiano la narrativa nacional: evolución en ciudadanía e integración en Alemania, 2000-10", *Journal of Contemporary History* vol. 49, núm. 1, págs. 54-74.

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 capacitación competencial a los funcionarios públicos que están en contacto más directo con la población diversa. Además, la participación efectiva de las comunidades culturalmente diversas suele complicarse aún más por las barreras específicas a las que se enfrentan. Deben hacerse las adaptaciones necesarias para tener en cuenta estas especificidades, por ejemplo atendiendo a 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 debates, etcétera⁸⁰.

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 proviene de las buenas prácticas derivadas 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 correspondientes en todas las fases, incluidos los niveles inferiores de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, con sus ricos 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 evidencia objetiva, sustentada en estadísticas oficiales pero también reconociendo el valor de las personas expertas independientes en la academia y más allá. Debe incluir los hechos sobre la diversidad demográfica, así como datos de encuestas sobre las actitudes del público hacia los problemas asociados. Debe tener en cuenta la desigualdad en el mercado laboral y las circunstancias sociales, el desempeño diferencial en la educación, la segregación en la vivienda, la incidencia de los delitos de odio, etcétera. La estrategia, a su vez, debe recopilar datos relevantes de forma continua sobre la consecución de sus resultados, de modo que las tendencias también deberían ofrecer una imagen en movimiento.

Además, un modelo de estrategia intercultural debe incorporar la perspectiva de género, rompiendo los estereotipos y patro-

nes 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 equilibrado desde el punto de vista del 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 contribuye a sensibilizar 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 femenina⁸¹.

Idealmente, una estrategia de integración intercultural multinivel debería comprender, en secuencia, lo siguiente.

Análisis basado en evidencias de la situación a tratar

La estrategia debe partir de los retos clave en materia de diversidad e inclusión claramente identificados por los expertos y profesionales que trabajan en este campo, en el Estado miembro de que se trate. Los estereotipos y las falsas suposiciones sobre el número de personas migrantes y su impacto abundan en toda la sociedad e influyen en la toma de decisiones en una dirección alejada del enfoque inclusivo e intercultural. Una representación estadísticamente exacta de la diversidad demográfica real del país también es importante para prevenir 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 afirmativas podrían aprovechar mejor su talento. También sería importante conocer los grados de segregación en la vivienda y la escolarización. Además, la recopilación sistemática de datos sobre delitos motivados por el odio, diferenciados de los delitos asociados (por ejemplo, de agresión), así como de datos sobre la incitación al 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 reto de la intolerancia.

81. Para más información ver: www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1279167082824&language=en&pageid=1279167082824&pagename=Bilbaone-t%2F-Page%2FBIO_Listado.

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

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 capacitar a las personas migrantes para que accedieran a la educación y al mercado laboral a tasas comparables a las de los alemanes nativos, en lugar de destinar recursos al bienestar y la asistencia de las personas migrantes, el Estado alemán habría ahorrado hasta 15,600 millones de euros⁸².

La Dirección de Integración y Diversidad de **Noruega** publica el Informe General sobre el Estado de Integración y Participación de la Población Migrante utilizando una variedad de indicadores (ver: www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2020/indikatorer-para-integrar-2020/).

Este informe se basa en Estadísticas de Noruega, que proporciona estadísticas relevantes a las autoridades. El gobierno nacional (Ministerio de Educación e Investigación – Departamento de Integración) a través de Estadísticas de Noruega (SSB) financia la producción de estadísticas que monitorean la situación de las personas migrantes en diferentes variables como empleo, educación, vivienda, ingresos, capacidades, etcétera, (ver: 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 la evidencia a la planificación e implementación de las políticas de diversidad. Desde su creación, OBITen ha brindado a las autoridades públicas información valiosa sobre la orientación de las políticas públicas y los recursos. OBITen organiza periódicamente jornadas técnicas para profundizar en el entendimiento de los flujos migratorios, la gestión de la diversidad y la interculturalidad. Ahora tiene un papel clave dentro de la planificación e implementación de la estrategia intercultural del Cabildo. Los resultados positivos de la creación de OBITen demuestran los beneficios de la planificación estratégica a largo plazo basada en la participación ciudadana. Ha resultado en la creación del programa “Juntos en la Misma Dirección” que ahora es la estrategia intercultural del Cabildo. La estrategia se lleva a cabo conjuntamente por la autoridad local, la universidad y la sociedad civil, pero está totalmente financiada por el Cabildo y el Gobierno Regional de Canarias.

Finalmente, el Observatorio local de la inmigración del Ayuntamiento de **Bilbao** (España) realiza periódicamente un barómetro de percepciones hacia la migración.

Incorpora 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, su variación y tendencias;
- definir áreas donde las políticas existentes impiden que las personas migrantes o poblaciones minoritarias realicen sus aspiraciones y potencial, y por qué (identificar la brecha de igualdad). Debe prestarse especial atención a las evaluaciones de áreas clave de integración, como el empleo, la salud, la educación y la vivienda para identificar problemas desventajosos. La perspectiva de género debe ser una parte importante de la evaluación;
- identificar fuentes reales o potenciales de fricción intercultural y tener en cuenta la experiencia de las minorías en relaciones significativas con la sociedad en su conjunto y sus instituciones, así como organizaciones del sector público y privado;
- identificar las instituciones y organizaciones responsables de eliminar la brecha de igualdad y las fricciones interculturales, así como de las soluciones aplicadas hasta el momento (efectivas o ineficaces);
- identificar ejemplos excepcionales de oportunidades reducidas y brechas de logros y mayor confianza social por encima de las diferencias étnicas y culturales, y estudiar los enfoques que han contribuido a este resultado;
- hacer un uso extensivo de la investigación independiente para garantizar la imparcialidad de las pruebas;
- asegurar que las ONG minoritarias, así como las ONG más representativas con experiencia suficiente, puedan participar en esta etapa inicial crítica y evaluar las necesidades específicas que surgen de la forma en que las personas expresan sus identidades.

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 imperativo desarrollar un objetivo fuerte pero simple que sea claramente relevante para el país y aborde los retos manifiestos. Pero debe ser una afirmación positiva -la solución- que reconozca los beneficios de la cohesión social, el fortalecimiento de los derechos humanos, el desarrollo económico, la dinámica demográfica, las responsabilidades humanitarias, la seguridad y el bienestar y sobre todo las fortalezas de la diversidad que la estrategia debe adoptar. No se trata de generar un cambio político: la integración es esencial para resolver problemas. En ese contexto, el liderazgo político tiene como

82. Véase: Fritschi T. y Jann B. (2008), Costos sociales de la integración insuficiente de inmigrantes en Alemania, Fundación Bertelsmann, Gütersloh, Alemania; e “Integración: ¿qué funciona?”, informe de investigación de Vidhya Ramalingam para el Instituto para el Diálogo Estratégico con el apoyo del Instituto Sociedad Abierta.

objetivo transmitir un mensaje alternativo y con visión de futuro, que equilibre los desafíos y las oportunidades para la diversidad y la igualdad de una manera que la mayoría de los ciudadanos, no solo las minorías, creen que puedan asumir.

Esta visión debe estar respaldada por pruebas sólidas del valor que tiene la diversidad y la igualdad para el progreso social y económico. Los enfoques de la integración intercultural brindan los principales argumentos para este punto de vista: por ejemplo, un estudio realizado por el Migration Policy Group, en el que se correlacionaban los resultados de las ciudades en el Índice de Ciudades Interculturales y el Índice de Calidad de Vida en las Ciudades Europeas, encontró una fuerte correlación estadística entre las políticas interculturales locales y el bienestar local y reveló que las políticas interculturales no alejan al electorado. Las ciudades con políticas interculturales más sólidas, especialmente en materia de integración intercultural, tienen más probabilidades de contar con poblaciones que creen que los extranjeros benefician a su ciudad y que los servicios locales y las instituciones públicas son confiables y eficientes. Cuando los ciudadanos creen en su contexto social, es más probable que participen y desempeñen un papel activo en el desarrollo de la comunidad⁸³.

Una sociedad abierta se renovará constantemente gracias a quienes se sientan atraídos por sus oportunidades y contribuyen 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 que en 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 la aplicación del mismo mediante la creación de cursos de idiomas, el programa de alfabetización en TIC, el desarrollo de capacidades para la integración profesional de las personas 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 vinculadas al apoyo a la paternidad y la primera infancia (fomento del acceso a guarderías, refuerzo del multilingüismo de padres e hijos), subvenciones para medidas de fomento de la convivencia, la comprensión del lugar de vida y el involucramiento de las personas migrantes en la comunidad local, formación en materia de diversidad para profesionales de

distintos ámbitos (sanidad, policía, empleo, orientación social y profesional, primera infancia), colaboración con las ciudades del cantón para coordinar la acogida de las personas recién llegadas, introducción de un procedimiento basado en la ciudadanía (alentar en lugar de coaccionar) para la adquisición de la nacionalidad; la creación de un sistema de información para las personas migrantes que llegan por primera vez, especialmente en su lengua de origen, la coordinación de medidas de sensibilización sobre cuestiones de racismo y discriminación (incluida la Semana de Acción contra el Racismo) y la coordinación de una “Comunidad para la Integración y la Cohesión Multicultural”, que reúne a representantes de las comunidades de personas migrantes y a agentes interesados en su integración.

El Consejo de Estado del cantón de Neuchâtel también decidió 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 garantiza la igualdad de acceso a las prestaciones.
3. valorar la diversidad reflejándola como patrón.

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 la 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 decisiones políticas, para el mantenimiento de 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 determinadas características

83. Grupo de Políticas Migratorias (2017), “Cómo el enfoque de integración intercultural conduce a una mejor calidad de vida en ciudades diversas”, documento para la red de ICC.

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 personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en sus programas de trabajo a todos los niveles.

El Programa 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 una meta 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 para todos los grupos, y aporte beneficios a toda la sociedad;
- c. evitar una visión demasiado ambiciosa que no pueda ponerse en práctica sobre el territorio;
- d. adoptar un lenguaje de igualdad e inclusión, transmitiendo el mensaje de que la discriminación conduce al desperdicio de talento y potencial humano, mientras que la diversidad y la igualdad conducen al bienestar y una vida mejor para todos;
- e. garantizar la congruencia con otras estrategias clave, por ejemplo, el desarrollo sostenible y la cooperación para el desarrollo; y
- f. centrarse en los beneficios de la diversidad para toda la sociedad.

Serie de objetivos que ayuden a alcanzar esa meta

Una meta clara y convincente debe desglosarse en un conjunto de objetivos definidos a través de los cuales se hará realidad, o una clara teoría del cambio expresada. Si este proceso de estructuración de una meta y de los objetivos asociados no se cumple de manera adecuada, lo más probable es que su lugar lo ocupen, respectivamente, una visión aspiracional sacada de la nada a la que no se puede plasmar sobre el terreno y un conjunto descriptivo de políticas (el mercado laboral, la vivienda, etcétera) que se convierten en epígrafes bajo los que se adorna una amplia gama de acciones de integración incoherente. Si hay una debilidad recurrente en las estrategias nacionales de integración elaboradas hasta el momento, es en esta etapa del proceso de la política, debido a la falta de objetivos “por alcanzar”, que a su vez deberían señalar y enmarcar su operación concreta.

Austria ha establecido objetivos y acciones claras para la integración de las personas migrantes en su Plan Nacional de Acción para la Integración (PNA.I - creado 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) deporte y ocio, vii) vida y viii) 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 paz social. El objetivo de una integración exitosa es beneficiar a toda la sociedad. La Ley de Integración se sustenta en 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 programa de acción nacional contra el racismo y la discriminación. El objetivo principal es implicar a todas las partes relevantes (ministerios, estados, ONG, sociedad civil), orientar a los organismos y personas responsables, facilitar la divulgación pública y la investigación, y aplicar el PNA en iniciativas, proyectos y acciones.

Según el programa gubernamental, actualmente se está llevando a cabo la estrategia nacional contra el antisemitismo con todas las partes interesadas y afectadas.

El primer plan de este tipo, para España en 2007, sigue siendo un modelo a seguir, con 10 objetivos de este tipo, desglosados en una serie de acciones concretas, que abarcan una amplia gama de intereses. La revisión del programa comenzó en 2011 y consideró que había habido una buena coherencia entre los diversos elementos, desde el diagnóstico hasta los resultados, pasando por los programas y las medidas⁸⁴.

El Programa Municipal de Ciudadanía y Diversidad del Ayuntamiento de **Bilbao** (España) identifica una meta general y objetivos específicos en 15 áreas de intervención, relacionadas 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 empleador, como proveedor de servicios, como socio y en materia de contratación. En consecuencia, se eligen selectivamente acciones para trabajar en la construcción de una sociedad integradora con pleno apoyo del ayuntamiento.

Así pues, hay que evitar que las personas recién llegadas 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.

En **Alemania** existe un programa de integración que reúne en un solo paquete distintos elementos para adquirir el idioma, formación profesional y orientación cívica. El programa **suco** de introducción para personas refugiadas comienza con un programa de introducción individualizado desarrollado a través del diálogo entre el servicio público de empleo y la persona refugiada, basado en un mapeo de sus antecedentes educativos, experiencia laboral previa, necesidad de formación y otros aspectos. Y en **Finlandia**, las autoridades públicas están obligadas a desarrollar programas de igualdad e integración, y a estudiarlos conjuntamente.

Los centros nacionales **portugueses** de apoyo a la integración de las personas migrantes ofrecen ventanillas únicas a las personas recién llegadas, con servicios multilingües y mediación cultural. Además, el programa Portugués para Todos (PPT), dirigido a personas migrantes que viven en Portugal con un título de residencia válido para quedarse, ofrece cursos de lengua portuguesa certificados sin costo 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 cooperativamente 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 los ACM que imparten 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 aprobó una nueva sobre integración que entró en vigor en enero de 2021. La Ley de Integración establece el marco por el que las personas migrantes de origen refugiado pueden recibir la formación necesaria para trabajar o estudiar en Noruega. La Ley de Integración regula el programa de introducción y la formación en lengua noruega y estudios

Elementos clave:

- comprometerse con todas las partes interesadas en los resultados que conlleva el objetivo;
- definirlos como un conjunto de objetivos discretos centrados en toda la sociedad, no solo en las personas migrantes y las minorías;
- mantener el número de estos objetivos en una sola cifra;
- garantizar que se trata de objetivos “por hacer” y no solo descripciones de la política; y
- asegúrese de que cada objetivo sea un resultado, no simplemente un producto.

Programas y proyectos que se desarrollarán y ejecutarán con los usuarios

Los objetivos bien elaborados deben ir acompañados de un número limitado de herramientas, como legislación, políticas, programas, proyectos, medidas y acciones. Entre ellos podrían figurar 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.

84. Ver: https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media_download&uuid=53CAE156-EC04-F55F-50018C9179C2F7AA (en español).

sociales. El objetivo del programa de introducción es proporcionar a cada participante conocimientos fundamentales de la lengua noruega y una cierta visión de su sociedad, así como prepararlos para el empleo o la educación superior. El derecho y la obligación de participar en el programa se aplican a las personas refugiadas y a sus familias, además de 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 base anual. La prestación es gravable.

Para el programa de introducción la nueva ley propone, entre otras cosas:

- ▶ la elaboración obligatoria de un mapa de competencias y la orientación profesional antes de que comience el programa de introducción;
- ▶ la duración del programa puede variar entre tres meses y cuatro años según la educación previa del participante y los objetivos del programa de introducción;
- ▶ el programa deberá contener capacitación en idioma noruega, estudios sociales y medidas que preparen para el trabajo o la educación superior;
- ▶ un curso obligatorio de capacitación para todos;
- ▶ los participantes menores de 25 años sin educación media superior deben recibir apoyo principalmente para obtener educación media superior a través de su programa de introducción;
- ▶ el requisito actual sobre el número de horas lectivas en noruega se sustituirá por la exigencia de alcanzar un determinado nivel en el idioma;
- ▶ se introduce un requisito de habilidades para los maestros que brindan capacitación en idioma noruega para personas migrantes.

Macedonia del Norte está aplicando actualmente su primera estrategia nacional llamada Una Sociedad e Interculturalismo, un documento elaborado en cooperación con 140 ONG presentes en el país. El órgano de coordinación de la estrategia firmó 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. Tomando 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 se estructura en torno a varias áreas específicas que permiten a cada participante familiarizarse con el concepto de educación intercultural y adquirir las habilidades necesarias para reforzar la interacción, la cooperación y la confianza entre profesores, alumnos y padres de diferentes comunida-

des étnicas. En 2020, el ciclo anual de formación se dirigió a 180 profesores, profesionales asociados y educadores preescolares de todo el país.

En 2016-2018, la ciudad de **Gdansk** (Polonia) adoptó y aplicó su Modelo de Integración de las Personas Migrantes, concebido con la participación de las partes interesadas y los residentes de la ciudad. Este modelo combina de forma exhaustiva acciones de todos los departamentos y organismos de la ciudad para abordar la integración de los residentes extranjeros y garantizar que la igualdad de trato se integre en las políticas de la ciudad. Estas políticas tienen una serie de puntos positivos, 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 Personas Migrantes en la voivodía de Pomorskie.

El Ayuntamiento de **Barcelona** (España) aprobó el programa municipal de lucha contra la islamofobia, con 28 medidas destinadas a garantizar la cohesión social y proteger los derechos humanos. El programa se debatió y consensuó en un proceso en el que participaron 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 asesoría sobre delitos y discurso de odio. El servicio municipal recopila datos con el fin de ofrecer una mejor fotografía de la situación en la ciudad, así como activar mecanismos para denunciar oficialmente los delitos de odio y la incitación al 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 ensayó un modelo participativo de gestión de la diversidad inspirado en el cantón suizo de Neuchâtel. Se creó el Grupo de Apoyo a la Integración compuesto por funcionarios municipales, ONGs y otras instituciones para: i) intercambiar información y desarrollar soluciones para apoyar la integración de los extranjeros en Lublin; ii) llevar a cabo investigaciones sobre las actitudes hacia las personas extranjeras en Lublin; iii) impartir talleres de competencia intercultural; y iv) diseñar una campaña social que retratara la diversidad de los habitantes de la ciudad. La Oficina Municipal operó y gestionó el servicio de ayuda a personas extranjeras, altamente especializado y uno de los primeros de este tipo en Polonia. Además, algunas fueron contratadas como funcionarias por una oficina municipal por primera vez en Polonia.

Elementos clave:

- a. indicar en cada objetivo las iniciativas requeridas para garantizar un resultado;
- b. evitar listas de acciones inconexas, carentes de sinergias necesarias;
- c. garantizar que los programas se organicen en torno a las necesidades individuales, no en “silos” institucionales⁸⁵;
- d. identificar los departamentos responsables de la acción y otros actores clave involucrados en su desarrollo;
- e. aprovechar los proyectos preexistentes, incluidos los impulsados por ONG, que han demostrado su eficacia;
- f. garantizar que los programas identificados se ajusten a los principios del modelo intercultural: promuevan la igualdad, reconozca la diversidad, fomenten la interacción e incluyan la participación ciudadana en el diseño, la aplicación y la evaluación⁸⁶;
- g. apoyar proyectos innovadores que puedan reproducirse si tienen éxito.

Estructuras/mecanismos necesarios para proporcionar un marco coherente

El modelo intercultural debe incorporarse de forma transversal al conjunto de la acción pública y ello determina la necesidad de reformular las estructuras clásicas de trabajo interno y externo que, a menudo, no se adaptan a los nuevos retos que conlleva la creciente diversidad. Transversalidad significa involucrar a distintos departamentos, reforzar el diálogo entre áreas del sector público, compartir conocimientos e involucrar a otros actores clave para lograr un objetivo común que vaya más allá de las competencias sectoriales de cada departamento.

La integración intercultural es una estrategia para garantizar que las necesidades y experiencias de todos los grupos culturales se tomen debidamente en cuenta en la elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de todas las políticas, programas y proyectos institucionales, de modo tal que la población diversa se beneficie en igualdad de condiciones, bajo los principios básicos de equidad, participación y respeto de los derechos humanos⁸⁷.

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

- ▶ argumento normativo: la interculturalidad como fin en sí misma. La cooperación se basa en valores que

impulsan objetivos y acciones hacia 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 gestión de la diversidad cultural generan mejores resultados y una mayor sostenibilidad de los impactos de nuestras acciones⁸⁸.

Aunque existen requisitos específicos con medidas adicionales y selectivas en determinados momentos (proceso de acogida, estatus legal, etcétera), los programas generales dirigidos a toda la ciudadanía también pueden promover la integración de las personas migrantes si algunos procesos o estructuras previas se adaptan⁸⁹. Por lo tanto, en el marco de la política general, la integración del principio de igualdad de trato y oportunidades significaría cambios fundamentales en su liderazgo, a saber:

- ▶ a nivel procedimental, en el sentido de 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 los individuos diversos, para 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 de todo el gobierno y 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 adopte un enfoque de todo el gobierno. Este organismo debería tener un mandato del más alto nivel. 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 ser muy burocráticos. En Irlanda, esto ha resultado valioso para inyectar las perspectivas de los usuarios de los servicios directamente en el proceso de aplicación.

85. Los silos organizacionales describen el aislamiento que ocurre cuando los empleados o departamentos completos dentro de una organización no quieren o no tienen los medios adecuados para compartir información o conocimiento entre sí.

86. El programa ICC está desarrollando una *guía y una lista* de verificación para la primera evaluación de propuestas de proyectos a la luz de la perspectiva intercultural.

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

88. Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) GmbH (2013), *guía metodológica Transversalización del enfoque intercultural en programas y proyectos sectoriales de gobernabilidad, a partir de la experiencia del programa Buen Gobierno y Reforma del Estado de Perú*, Lima, pág. 23.

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

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 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 personas refugiadas, asociada a un apoyo financiero proporcionado. Por otra parte, el apoyo a las redes horizontales sobre el terreno puede ser útil para contrarrestar los enfoques de abajo hacia arriba, como demuestra la experiencia de las redes nacionales de ciudades interculturales de los Estados miembros.

Portugal y Finlandia ofrecen 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 las Personas 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. Utilizando una gobernanza multinivel y un enfoque integrado, sus servicios incluyen información y apoyo cuyo objetivo es responder a las necesidades de las personas 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 2018-2021 aplicado en 12 municipios, tuvo como objetivo la creación y el desarrollo de equipos de mediación intercultural que facilitaron 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 las personas 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 un Consejo Asesor para las Relaciones Étnicas, dependiente del Ministerio de Justicia, que reúne a expertos en migración de los ámbitos nacional, regional y local, desde funcionarios públicos hasta

representantes de la sociedad civil. Dialoga con personas 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 de políticas) 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 señalan 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 las personas 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 cualidades; ii) Trabajo; iii) Integración cotidiana; iv) Derecho a vivir una vida libre. En la estrategia participan siete ministerios. Más información:

www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da-984d1083e8047011a311bd/norway-integration-strategy.pdf.

La **Federación Rusa** estableció mecanismos nacionales y un marco jurídico para regular las relaciones interétnicas e interculturales. El diálogo de los órganos de gobierno federal 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 Rusa hasta 2025. Las principales plataformas de este diálogo son el Consejo para las Relaciones Interétnicas, dependiente del Presidente de la Federación de Rusia⁹⁰, y la Comisión Gubernamental de Política Migratoria⁹¹. Además, la Agencia Federal de Asuntos Étnicos⁹² está estrechamente implicada en las cuestiones interétnicas, incluida su dimensión migratoria. La Cámara Pública de la Federación Rusa⁹³ también participa en esta labor como principal órgano para garantizar la interacción de los ciudadanos con las autoridades estatales y el autogobierno local.

A escala regional, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la Ley Regional 5/2004, la Asamblea Legislativa de la **Región Emilia-Romaña** aprueba cada tres años, a

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

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

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

93. www.oprf.ru/en

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 llevadas a cabo 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 todos los ámbitos sectoriales y transversales de la acción municipal. Cumple, entre otras, las siguientes tareas: 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, empleo, 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 UPM 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 expresarse 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 migrantes durante el bloqueo 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 sea necesario, equipadas con las habilidades, los recursos, la capacidad y la autoridad para movilizar y coordinar los departamentos y niveles de gobierno correspondientes;
- d. prever una gobernanza multinivel, que cohesione lo nacional, lo regional y lo local;
- e. apoyar redes horizontales, especialmente 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 capítulos y acciones 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 es que todos los departamentos implicados persigan y se propongan alcanzar uno o varios de los objetivos de la estrategia, de modo que ésta no sea responsabilidad de una sola oficina. El nivel general de competencia intercultural de los funcionarios puede ser un problema en este caso, si se quiere que acepten el reto. A ello contribuirán las medidas de acción positiva para abrir el acceso al empleo en el sector público a personas migrantes y extranjeros, aunque la investigación de la Agencia de los Derechos Fundamentales reveló que sólo ocho Estados miembros de la UE lo estaban haciendo⁹⁴.

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 las personas refugiadas 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 esquema de apoyo. Este racionalizó y aceleró la evaluación y el reconocimiento de las competencias, la adquisición de la formación profesional adecuada y la inserción laboral, incluso mediante nuevos requisitos impuestos a las autoridades locales. También se estableció un programa de formación para los trabajadores que aún no están en condiciones de percibir un salario sindical de reserva, al tiempo que se incentivaba la colocación con una bonificación para las empresas participantes. Del mismo modo, Suecia ha desarrollado una serie de “vías rápidas” para promover el empleo temprano de las personas refugiadas mediante acuerdos

94. Agencia de los Derechos Fundamentales (2017), *Juntos en la UE: promoviendo la participación de los migrantes y sus descendientes*, pag. 48.

con los interlocutores del sector social. Más de 5,000 refugiados habían pasado por estas vías rápidas, en 14 sectores, a finales de 2017⁹⁵. Más allá de esto, a nivel micro, se puede fomentar el voluntariado individual y el activismo. Por ejemplo, en Italia ha habido 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 experimentos 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, niñas 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 de Centro y en el Plan Anual de Actividades en las siguientes áreas: Cultura Organizativa Escolar; Currículo (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 asociación para ofrecer pasantías de ocho semanas para solicitantes de asilo calificados. Un año más tarde, Siemens había ampliado su programa a otros sitios en Alemania, estableciendo programas de formación de seis meses para jóvenes refugiados, que abarcaban cursos intensivos de idiomas, así como formación preprofesional en las áreas de mecánica y electrónica. El programa se renovó tras la evidencia de una situación en la que todos ganan: primero para los solicitantes de asilo que reciben orientación en el lugar de trabajo y autoverifican sus capacidades profesionales; luego, para empleados de la empresa que puedan reflexionar sobre cualquier sesgo contra las personas refugiadas y migrantes y aprender de la diversidad de habilidades; y finalmente para la propia empresa que puede hacer uso del potencial de una fuerza laboral diversa.

En 2018, la ciudad de **Bérgamo** (Italia) puso en marcha la primera "Academia para la Integración de las Personas Refugiadas", 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 de Bilbao", cuyo principal objetivo es reconocer su importancia 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 migrantes a la sociedad receptora, en seis ámbitos: como agentes comunitarias, como emprendedoras, como políticas, como artistas, como defensoras y actividades de derechos humanos, como líderes juveniles.

Del mismo modo, en diciembre de 2013, la Región de **Umbria** (Italia) firmó un protocolo de acuerdo con la mayoría de los agentes económicos y sociales presentes en el territorio umbro (como los tres principales sindicatos, el sector social privado, las principales organizaciones del beneficio privado, incluidas Confindustria, Confcommercio, Confagricoltura, CIA, CNA, Confimi, Escuela de la Construcción de Perugia y Terni, Confartigianato), las provincias y la rama umbra de la Asociación de Municipios Italianos. El protocolo tenía por objeto 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:

- proporcionar orientación política estratégica desde el más alto nivel de gobierno;
- Involucrar a los interlocutores sociales, especialmente en los aspectos de la integración relacionados con el mercado laboral;
- ayudar a las regiones y municipios a desarrollar estrategias de integración conjuntas;
- garantizar que la conciencia intercultural se convierta en una competencia básica para todos los servidores públicos;
- fomentar una cultura de activismo cívico, innovación y diálogo en el territorio.

95. Ver: Oficinas gubernamentales de Suecia (2016), *Vía rápida: una introducción más rápida de migrantes recién llegados*.

Escala y origen de los recursos necesarios para la aplicación

Conseguir los recursos para una estrategia de integración intercultural puede ser un obstáculo, sin los cuales quedaría solo en 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 las políticas existentes, lo que puede significar revisar programas y proyectos en lugar de empezar desde el principio. Por supuesto, en algunos ámbitos pueden asignarse recursos específicos a proyectos o estructuras innovadoras. El primer plan español de integración intercultural asignó 2,000 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. 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 complementaria puede presentarse razonablemente como una inversión en la ventaja de la diversidad que se obtendrá, mientras que abstenerse de tal inversión seguirá conllevando costos, pero garantizará que no se obtengan beneficios. Las personas 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 costo 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 se prohibía el viaje a los EEUU de refugiados (y migrantes) de determinados países musulmanes. El memorando pedía información sobre los costos del programa de refugiados y cómo reducirlos. Pero el estudio concluía que, durante la década anterior a la crisis, las personas refugiadas habían aportado al gobierno 63,000 millones de dólares más en ingresos de lo que habían costado⁹⁶.

Un estudio alemán de 2008 concluyó que la falta de integración de las personas migrantes estaba costando 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, la ausencia de redes sociales y la escasa integración de las personas migrantes en el mercado laboral. Así, la falta de integración estaba costando a los gobiernos federal y regional 3,600 millones de euros al año cada uno. El costo para los municipios era de unos 1,300 millones de euros y para los fondos de la seguridad social de 7,800 millones de euros⁹⁷.

96. "La administración Trump rechaza un estudio que muestra un impacto positivo de los refugiados", *New York Times*, 18 de septiembre de 2017.

97. Fritsch T., Stutz H. y Schmutz S. (2008), Costes sociales de la no integración de los inmigrantes en los municipios, Fundación Bertelsmann.

Tampoco hay que subestimar el efecto multiplicador del apoyo financiero a las ONGs correspondientes, 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"⁹⁸.

A través del programa Urban Projects, el Consejo Federal de Suiza, con el apoyo de los cantones, brindó apoyo financiero y técnico a ciudades pequeñas y medianas y a municipios de aglomeración entre 2008 y 2015. La implementación de proyectos de desarrollo de barrios tenía como objetivo mejorar de manera sostenible la calidad de vida de los residentes a través de un enfoque interdisciplinario y participativo (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 (ver resumen de proyectos urbanos en el sitio web: <https://lebendige-quartiere.ch/de/Projekte>). Varios proyectos (p. ej., Schaffhausen, Regensdorf y Vernier) tienen como objetivo explícito la integración intercultural. En su simposio de primavera de 2019, la red presentó varios proyectos, incluido el proyecto sobre mediación intercultural de cuidadores, que se ha implementado en varias ciudades (https://lebendige-quartiere.ch/fr/Manifestations/Colloque_de_printemps_2019:_Le_role_des_quartiers_dans_lintegration_sociale).

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

- ▶ el programa Periurbano (www.periurban.ch/), que desde 2008 ayuda a los municipios de las zonas rurales a promover la integración;
- ▶ el programa Ciudadanía en Contacto, que entre 2012 y 2019 apoyó numerosas iniciativas de compromiso cívico en el ámbito de la migración y la integración, destacando así 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:

- a. presentar las asignaciones presupuestarias como una inversión en beneficio de la diversidad;
- b. rediseñar los gastos existentes vistos a través de la lente intercultural;

98. UNESCO (2016), *Ciudades que acogen a personas refugiadas y migrantes: mejorar la gobernanza urbana eficaz en una era de migración*

- c. garantizar que la financiación esté impulsada por el programa, en lugar de ser un sustituto de él;
- d. disponer de fondos para seguir a los usuarios individuales, de modo que las autoridades locales puedan financiar los servicios;
- e. apoyar a las ONG que movilizan el voluntariado como recurso en especie.

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 multiculturalistas de la gestión de la diversidad era que, en realidad, sólo implicaban a la élite de las comunidades minoritarias, mientras que el éxito en el territorio, 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 uno mismo"⁹⁹. Se puede involucrar a los ciudadanos a través de su capacidad de empatía en lugar 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 defenderla entre todos los actores. También debe 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 desarrollar narrativas alternativas para contrarrestar el discurso del odio. Además, en la actualidad existe una gran experiencia en la lucha contra los rumores que desafía los estereotipos populares, por ejemplo movilizando a los ciudadanos como "actores antirrumores" para que dialoguen con sus conciudadanos en la calle¹⁰⁰.

Sin interferir en modo alguno en la libertad de los medios de comunicación, también es legítimo entablar un debate con las asociaciones de periodistas, en el contexto de la estrategia nacional de integración, sobre 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 la migración¹⁰¹.

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 de política Impetu para una Ciudad Sostenible, que es la estrategia de integración intercultural de la ciudad. Esta declaración de principios establece un compromiso con: la coexistencia pacífica; el respeto mutuo y el aprecio recíproco; la integración como proceso dinámico bidireccional de reciprocidad y adaptación; la integración como participación social de todos; una cultura de la acogida; y la oposición a toda forma de racismo.

Elementos clave:

- a. diseñar un plan de comunicación de la estrategia, identificando los hitos más relevantes en su desarrollo: proceso de diseño, actores clave, aprobación, ejecución de programas prioritarios, conmemoración de hitos anuales, avance de resultados, evaluaciones intermedias y evaluación final. El plan general de comunicación de la estrategia debe complementarse con las estrategias de comunicación de cada acción prevista en el marco del plan, incluido un plan de comunicación interna, que informe al personal de la estrategia y los objetivos, de cómo se han incorporado a las políticas internas y a las estructuras de información, y de 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" y "decir";
- e. apoyar a los embajadores de la integración intercultural en la esfera pública *on* y *offline*;
- 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 la evaluación de su eficacia

El seguimiento y la evaluación recurrente de la estrategia son esenciales para identificar cualquier desfase entre las aspiraciones y los logros. Una vez más, es esencial fijar claramente las metas, definidos por los objetivos, para evitar una larga lista de metas arbitrarias o indicadores sin sentido que tengan un carácter aislado. Son los primeros cuya realización, o no, debe

99. Wilson R. (2018), Encuentro con el desafíoEl reto de la diversidad cultural en Europa: superando la crisis, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido.

100. Ver: www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumores.

101. Ver: <https://ethicaljournalismnetwork.org/press-release-migration-reporting-tool-kit>.

evaluarse¹⁰². Algunos de los objetivos pueden no ser fácilmente medibles, por ejemplo, la confianza social o la cohesión comunitaria. Por ello, es necesario establecer asociaciones sólidas de investigación 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 actores sociales. El enfoque operativo del modelo en programas y proyectos se presta fácilmente a una metodología de estudio de casos para la evaluación. Como ocurre con todos los demás elementos del modelo, el seguimiento y la evaluación también deben ser participativos: si el objetivo se alcanza, especialmente en términos cuantitativos, esto es bueno, pero si no corresponden con la experiencia cualitativa para la gente, el resultado puede sobrevalorarse. Las lecciones aprendidas de los fracasos y los éxitos deben tenerse en cuenta al revisar los planes a medida que aumenta la experiencia y la confianza.

Para continuar con el ejemplo de la integración laboral de las personas refugiadas, tanto Dinamarca como Suecia descubrieron a través del seguimiento de sus programas que las refugiadas se encontraban en una situación de desventaja mucho mayor en el mercado laboral que sus homólogos masculinos, por término medio. Esto animó a ambos gobiernos a plantearse por qué era así y a tratar de corregir esas desventajas.

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

- ▶ La Estrategia de Consulta y Participación, que ayuda a los profesionales a comprometerse con los residentes y usuarios de los servicios;
- ▶ 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 todos. 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" funcionan diferentes proyectos, el mayor de los cuales es "My District", el proyecto de presupuestos participativos de la ciudad de Reikiavik, en marcha desde 2011, con más de 18 millones de euros asignados directamente por los ciudadanos para ejecutar los proyectos de la ciudad.

En 2017, a través de Better Reykjavik, la ciudad retomó las ideas de los ciudadanos para co-crear su política educativa. Era la primera vez que una política gubernamental se sometía a la innovación social colaborativa (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 los ciudadanos que participen presentando sus ideas sobre la mejora de los procesos y/o la priorización de los objetivos democráticos.

Elementos clave:

- a. definir indicadores según los resultados deseados de los objetivos, incluidos los indicadores de integración de la perspectiva de género;
- b. incluir evaluaciones cualitativas, centradas en el usuario y múltiples perspectivas;
- c. utilizar estudios de caso 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.

Revisión y modificación de la política

Los planes nacionales de integración existentes tienen duraciones variables, pero un plazo de tres años es suficiente. Esto ofrece tiempo para aplicar la revisión de la estrategia, pero no tanto como para que su aplicación se "retrase" a medida que

102. Sanderson I. (2000), "Evaluación de la eficacia de las respuestas políticas a la exclusión social", en Percy-Smith J. (ed.), De la exclusión a la inclusión: respuestas políticas a la exclusión social en el Reino Unido, Open University Press, Buckingham.

se desplaza hacia abajo en las prioridades políticas y del servicio público. Al igual que ocurre con el diseño de la estrategia, su rediseño debe basarse en pruebas -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 pueden ampliarse, incluso mediante la redirección de la financiación; nuevamente, el núcleo modular de la estrategia del programa/proyecto hace que esta tarea sea más sencilla. 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 para monitorear e implementar el Plan de Acción de la Estrategia para Una Sociedad y la Interculturalidad. En el seguimiento, se presta especial atención al grado de aplicación de las prioridades y los objetivos a nivel de cluster/área estratégica. También se enfatiza el cumplimiento de las medidas y actividades con los plazos de aplicación, los posibles riesgos, las actividades inconclusas y la eficiencia y eficacia en el uso de los fondos, así como la visibilidad del impacto de las políticas implementadas. Para cada indicador debe identificarse un resultado anual previsto, así como una línea de base, con el fin de medir y evaluar el éxito. En este sentido, se debe tener cuidado al elegir indicadores sensibles al género. Si por alguna razón no es posible determinar los indicadores de línea de base antes del evento, se deben tomar en cuenta los resultados (cuantitativos o cualitativos) obtenidos en el primer periodo de medición. Además, se debe crear una plantilla separada para la recopilación de datos y el seguimiento de la implementación de los planes de acción del grupo temático/área estratégica.

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 Interculturalismo. 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 culmina-

ción de la Estrategia para una Sociedad e Interculturalismo 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 las conclusiones, 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 fracasan 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 que su voz está siendo escuchada.

www.coe.int

El Consejo de Europa es la principal organización de derechos humanos del continente. Está formado por 47 Estados miembros, incluidos todos los miembros de la Unión Europea. Todos los Estados miembros 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 del Convenio en los Estados miembros.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE