

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 1.9.2005
COM(2005) 389 final

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

Programa Común para la Integración
Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 3
2. REFORZAR LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS BASICOS COMUNES 4
3. HACIA UN ENFOQUE COHERENTE EN LA UE 11
4. CONCLUSIONES 15

ANNEX 16

1. INTRODUCCIÓN

La inmigración legal y la integración de los nacionales de terceros países forman parte de un importante debate que goza de plena vigencia en todo el territorio de la Unión ampliada. La mayoría de los Estados miembros se enfrentan actualmente a fenómenos migratorios y a los correspondientes problemas de integración. Algunos países, incluidos los nuevos Estados miembros, no han tenido que hacer frente a la inmigración hasta hace poco. Otros llevan décadas gestionando la inmigración y asumiendo el reto de la integración, pero no siempre con resultados satisfactorios, por lo que están revisando sus políticas. Como reflejo de las distintas historias, tradiciones y medidas institucionales, son muchos y diversos los enfoques adoptados para dar solución a los problemas que se han ido planteando. La presente Comunicación extrae una serie de conclusiones de las políticas aplicadas hasta la fecha.

La integración de los nacionales de terceros países que viven y trabajan en la UE ha ido cobrando cada vez mayor importancia en los programas europeos durante estos últimos años. A petición del Consejo JAI (Justicia y Asuntos de Interior) de 2002, favorable a la creación de unos Puntos de Contacto Nacionales para la integración, el Consejo Europeo de junio de 2003 confirmó este mandato e invitó a la Comisión a presentar un Informe anual sobre migración e integración[1]. En su Comunicación sobre inmigración, integración y empleo[2], la Comisión establecía un enfoque global en materia de integración. En noviembre de 2004, publicó la primera edición de un *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*.

El Programa de La Haya, adoptado por el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004, subraya la necesidad de una mayor coordinación de las políticas de integración nacionales y de las iniciativas de la UE en este ámbito. Deja claro asimismo que toda futura iniciativa de la UE se inscribirá en un marco basado en principios comunes, así como en objetivos e instrumentos de evaluación claros[3]. El Consejo JAI de 19 de noviembre de 2004 adoptó unos Principios Básicos Comunes (PBC) destinados a fundamentar un marco europeo coherente en materia de integración de los nacionales de terceros países[4]. El Programa de La Haya invitaba a la Comisión a presentar una estrategia política sobre las migraciones legales antes de finales de 2005. Como primer paso, la Comisión publicó un Libro Verde relativo al planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica[5], destacando que las medidas de admisión deben ir acompañadas por unas sólidas políticas de integración.

La integración es una de las principales preocupaciones de numerosas políticas europeas. La integración efectiva y responsable de los inmigrantes en el mercado de trabajo constituye un importante factor para lograr los objetivos de Lisboa. La Comisión fomenta y respalda los esfuerzos de los Estados miembros en materia de empleo, asuntos sociales e igualdad de oportunidades, haciendo hincapié en las cuestiones de género para aprovechar plenamente el potencial de las mujeres inmigrantes en el mercado laboral. En las nuevas Directrices integradas para el crecimiento y el empleo se pide a los Estados miembros que adopten medidas para aumentar las posibilidades de empleo de los inmigrantes.

La promoción de los derechos fundamentales, la ausencia de discriminación y la igualdad de oportunidades para todos son elementos clave de la integración. La legislación de la UE proporciona un marco sólido de disposiciones antidiscriminatorias[6]. En su Comunicación

---

1 El primer informe se publicó en 2004 (COM(2004) 508).
2 COM(2003) 336.
3 Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia (Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004).
4 Documento del Consejo n°14615/04 de 19 de noviembre de 2004.
5 COM(2004) 811.
6 Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y Directiva 2000/78/CE, de 27 de

titulada "Estrategia marco contra la discriminación y por la igualdad de oportunidades para todos"[7], la Comisión destaca la necesidad de multiplicar los esfuerzos para promover la igualdad de oportunidades para todos y acabar con los obstáculos estructurales a que se enfrentan los inmigrantes, las minorías étnicas y otros grupos vulnerables. La propuesta de celebrar en 2007 el Año Europeo para la Igualdad de Oportunidades para Todos, y en 2008 el Año Europeo del Diálogo Intercultural, constituye una gran iniciativa de sensibilización que contribuirá a lograr estos objetivos.

La aplicación de medidas de integración requiere recursos financieros adecuados. La UE apoya las políticas de integración de los Estados miembros a través de distintos instrumentos financieros. Las acciones preparatorias para la integración de los nacionales de terceros países (INTI) resultaron esenciales para la promoción de actividades a nivel local, consolidando las redes y el intercambio de información y buenas prácticas entre los Estados miembros, las autoridades locales y regionales y demás partes interesadas. Pese a despertar un notable interés, carecieron de los recursos necesarios para hacer frente a las inmensas necesidades que se plantean en este ámbito. En las perspectivas financieras 2007-2013, la Comisión propuso la creación de nuevos instrumentos de solidaridad, y en particular de un Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países, asentado en los principios básicos comunes.

Los objetivos de este fondo se complementan con los del Fondo Social Europeo (FSE), sobre la base de las experiencias de la iniciativa comunitaria EQUAL, que apoya los enfoques innovadores en materia de prevención de la discriminación contra los inmigrantes en el mercado laboral. La propuesta de la Comisión para el FSE en el período 2007-2013 presta una especial atención al refuerzo de la integración social de las personas desfavorecidas. También el Fondo Europeo de Desarrollo Regional financia una serie de medidas de integración.

La presente Comunicación es la primera respuesta que da la Comisión a la invitación del Consejo Europeo a establecer un marco europeo coherente para la integración. Los pilares de este marco son propuestas de medidas concretas destinadas a poner en práctica los principios básicos comunes, acompañadas de una serie de mecanismos de apoyo de la UE. Teniendo en cuenta los marcos políticos europeos existentes, la presente Comunicación presenta nuevas propuestas de acciones a nivel tanto nacional como de la UE. Anima a los Estados miembros a multiplicar sus esfuerzos por desarrollar estrategias de integración globales a nivel nacional, al tiempo que se proponen nuevas maneras de garantizar la coherencia entre las acciones emprendidas por la UE y las aplicadas a nivel nacional.

2. REFORZAR LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS BASICOS COMUNES

Los cuadros siguientes proponen orientaciones para las políticas de integración de la UE y los Estados miembros. Las acciones propuestas (descritas en anexo) se inspiran en el documento titulado *Handbook on Integration*, en las acciones preparatorias para la integración y en la propuesta de creación de un Fondo europeo para la integración. El orden de las acciones no traduce un orden de prioridades. La lista es indicativa y no exhaustiva, y deja a los Estados miembros la facultad de establecer prioridades y seleccionar las acciones, así como la de establecer el modo en que deben desarrollarse en el contexto de sus propias situaciones y tradiciones nacionales. Dichas acciones deben considerarse como los componentes principales de todas las políticas de integración nacionales y de la UE. Deben, además, tener en cuenta las cuestiones de género y prestar una especial atención a la situación de los inmigrantes en edad infantil y juvenil.

---

noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

[7] COM(2005) 224.

1. ***"La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros."***

A nivel nacional	**A nivel de la UE**
Reforzar la capacidad de la sociedad de acogida para adaptarse a la diversidad a través de medidas de fomento de la integración dirigidas a la población de acogida Elaborar programas nacionales para la aplicación de un enfoque bidireccional Mejorar la comprensión y aceptación de la inmigración mediante campañas de sensibilización, exposiciones, manifestaciones interculturales, etc. Promover en la sociedad de acogida el conocimiento de las consecuencias de los programas de acogida y admisión Reforzar el papel del sector privado en la gestión de la diversidad Promover la confianza y las buenas relaciones en los barrios, por ejemplo mediante iniciativas de bienvenida, acciones de "padrinazgo", etc. Cooperar con los medios de comunicación, por ejemplo mediante el establecimiento de códigos de conducta facultativos para los periodistas	Financiar acciones transnacionales, como campañas o manifestaciones interculturales destinadas a difundir información precisa y exacta sobre las culturas, las religiones y las contribuciones económicas y sociales de los inmigrantes Financiar proyectos piloto y estudios destinados a explorar nuevas formas de cooperación comunitaria en el ámbito de la admisión y la integración

2. ***"La integración implica el respeto de los valores básicos de la Unión Europea."***

A nivel nacional	**A nivel de la UE**
Hacer hincapié en el aspecto cívico de los programas de acogida y otras actividades destinadas a los nacionales de terceros países recién llegados, con vistas a garantizar que los inmigrantes entienden, respetan y se benefician de los valores comunes nacionales y europeos	Incorporar la integración de los nacionales de terceros países en los futuros programas plurianuales de la prevista Agencia de los derechos fundamentales Examinar los mejores métodos de concienciación pública sobre los valores fundamentales de la UE

3. ***"El empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los inmigrantes aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles tales contribuciones."***

A nivel nacional	**A nivel de la UE**
Definir enfoques innovadores para prevenir las discriminaciones en el mercado laboral Implicar a los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de las medidas de integración Informar a los empleadores y establecimientos de enseñanza sobre los certificados de los cursos de acogida para promover el acceso al mercado laboral o las oportunidades de formación Buscar nuevas formas de reconocer las cualificaciones, la formación y/o la experiencia profesional de los recién llegados sobre la base de la legislación existente Ayudar a las pequeñas empresas, organizaciones profesionales y sindicatos de los sectores económicos que emplean a un gran número de inmigrantes a desarrollar sus capacidades de formación Promover el empleo de las mujeres inmigrantes, velando, en particular, por minimizar las restricciones de acceso al mercado laboral, de forma que no supongan un obstáculo a la integración, a la hora de	Realizar un seguimiento del impacto de los programas de reforma nacionales en la integración de los inmigrantes en el mercado laboral Animar a los Estados miembros a desarrollar políticas de integración en el mercado laboral Supervisar la aplicación de las Directivas relativas a la discriminación en el empleo y al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración[9]

trasponer la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar[8] Fomentar la contratación de los inmigrantes mediante acciones de sensibilización, incentivos económicos y otras medidas dirigidas a los empleadores Apoyar la creación de empresas por los inmigrantes, facilitándoles, por ejemplo, el acceso a los servicios bancarios y de crédito	

4. ***"Un conocimiento básico del idioma, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida es indispensable para la integración; permitir a los inmigrantes adquirir ese conocimiento básico es esencial para que la integración tenga éxito."***

A nivel nacional	**A nivel de la UE**
Reforzar el aspecto de integración de los procedimientos de admisión mediante, por ejemplo, medidas preparatorias en el país de origen que incluyan la distribución de paquetes informativos y la organización de cursos de lenguas y educación cívica en dicho país de origen Organizar programas y actividades de acogida para los nacionales de terceros países recién llegados, al objeto de que adquieran unos conocimientos básicos sobre la lengua, la historia, las instituciones, las características socioeconómicas, la vida cultural y los valores fundamentales del país de acogida Proponer cursos de distintos niveles teniendo en cuenta la formación de los interesados y sus conocimientos previos sobre el país Reforzar la capacidad de los programas y actividades de acogida para las personas a cargo de los inmigrantes sujetos a un procedimiento de admisión mujeres, niños, ancianos, analfabetos y minusválidos Incrementar la flexibilidad de los programas de acogida mediante cursos de media jornada y nocturnos, módulos acelerados y cursos a distancia y en línea	Fomentar las acciones transnacionales mediante, por ejemplo, la adaptación de las buenas prácticas a los distintos contextos, intercambios de personal, el desarrollo conjunto de programas y la difusión común de los resultados Financiar programas o modelos de integración innovadores que incluyan una formación lingüística y talleres de comunicación, así como información sobre los aspectos culturales, políticos y sociales del país de acogida

[8] Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22.9.2003.
[9] Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25.11.2003.

Orientar las actividades de acogida hacia los jóvenes nacionales de terceros países con problemas sociales y culturales específicos vinculados a problemas de identidad, a través, en particular, de programas basados en los conceptos de tutoría o transmisión de modelos Agrupar los recursos para permitir a los municipios vecinos ofrecer distintos tipos de cursos	

5. "Los esfuerzos realizados en la educación son fundamentales para preparar a los inmigrantes, y en particular a sus descendientes, a participar con más éxito y de manera más activa en la sociedad."

A nivel nacional	**A nivel de la UE**
Reflejar la diversidad en los planes educativos Tener en cuenta los problemas específicos de los jóvenes inmigrantes a través de medidas destinadas a prevenir el fracaso escolar Mejorar el acceso de los jóvenes inmigrantes a la enseñanza superior Combatir eficazmente la delincuencia entre los jóvenes inmigrantes	Incorporar los objetivos de la integración en los distintos programas de la Comisión relacionados con la educación Promover la educación de los nacionales de terceros países a través del programa de trabajo titulado «Educación y formación 2010» Promover un reconocimiento transparente de las cualificaciones, especialmente mediante propuestas para la creación de un marco europeo de cualificaciones

6. *"El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración."*

A nivel nacional	**A nivel de la UE**
Reforzar la capacidad de los prestatarios de servicios públicos y privados para interactuar con los nacionales de terceros países a través de servicios de interpretación y traducción interculturales y servicios de tutoría y mediación a cargo de las comunidades de inmigrantes, y la instauración de ventanillas de información únicas Elaborar herramientas de información globales (como manuales, páginas Web, registros de las distintas competencias profesionales, etc.) Establecer estructuras organizativas sostenibles para la integración y la gestión de la diversidad y desarrollar métodos de cooperación entre los servicios gubernamentales interesados, con el fin de permitir a los funcionarios intercambiar información y agrupar sus recursos Crear programas destinados a recoger y analizar la información existente sobre las necesidades de las distintas categorías de nacionales de terceros países a nivel local y regional a través de plataformas de consulta e intercambio de información entre la partes interesadas y de encuestas entre las comunidades de inmigrantes Entablar un debate con las empresas sobre la integración y establecer relaciones entre los programas gubernamentales y los programas sociales de las empresas Incluir la competencia intercultural en las políticas de contratación y formación	Supervisar la aplicación de las Directivas relativas al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración y a la igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico Mejorar la cooperación en la aplicación del Derecho comunitario en el ámbito de la inmigración y de las buenas prácticas en materia de integración Apoyar la realización de estudios y el intercambio de buenas prácticas Promover el desarrollo de actividades de formación interculturales y transferibles dirigidas a los funcionarios

7. ***"Una interacción frecuente entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros es un mecanismo fundamental para la integración. Los foros compartidos, el diálogo intercultural, la educación relativa a los inmigrantes y sus culturas y unas condiciones de vida estimulantes en entornos urbanos mejoran las interacciones entre inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros."***

A nivel nacional	**A nivel de la UE**
Promover la utilización de espacios comunes y las actividades en que los inmigrantes puedan interactuar con la sociedad de acogida Mejorar las condiciones de vida por lo que se refiere al alojamiento, la sanidad, las estructuras de acogida de los niños, la seguridad de los barrios y el acceso a la educación, el voluntariado y la formación profesional, el estado de los espacios públicos y la disponibilidad de zonas ajardinadas para los niños y los jóvenes	Reforzar el aspecto de integración de las políticas de integración y protección sociales Fomentar el intercambio de información y buenas prácticas con las autoridades regionales, locales y urbanas a través de redes que operen a nivel de la UE y reforzar la conexión entre estas redes y los Puntos de Contacto Nacionales mediante una consulta ad hoc y la puesta en común de los conocimientos Apoyar la cooperación transnacional a nivel regional, local y municipal entre las autoridades públicas, las empresas privadas y la sociedad civil, incluidas las asociaciones de inmigrantes

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

A nivel nacional	**A nivel de la UE**
Desarrollar un diálogo intercultural constructivo y promover una reflexión pública en profundidad Promover plataformas de diálogo intra e interconfesionales entre las comunidades religiosas y/o entre las comunidades y los responsables políticos	Facilitar un diálogo intercultural e interconfesional a nivel europeo que incluya a las distintas partes interesadas Desarrollar ulteriormente el diálogo de la Comisión con organizaciones humanistas y religiosas

9. ***"La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración."***

A nivel nacional	A nivel de la UE
Reforzar la participación cívica, cultural y política de los nacionales de terceros países en la sociedad de acogida y mejorar el diálogo entre los distintos grupos de nacionales de terceros países, el Gobierno y la sociedad civil para promover la ciudadanía activa Apoyar la creación de plataformas consultivas a distintos niveles que presten asesoramiento a los nacionales de terceros países Fomentar el diálogo y el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los distintos grupos y generaciones de inmigrantes Reforzar la participación de los nacionales de terceros países en el proceso democrático, promover una representación equilibrada de los sexos mediante acciones de sensibilización, campañas de información y el refuerzo de las capacidades Reducir los obstáculos al ejercicio de los derechos de voto, como los impuestos administrativos o los trámites burocráticos Facilitar la participación de los inmigrantes en las organizaciones de carácter general, apoyando, en particular, los programas de voluntariado y períodos de prácticas Reforzar la participación de los nacionales de terceros países en la respuesta social al fenómeno de la inmigración Crear asociaciones de inmigrantes capaces de asesorar a los recién llegados y de implicar a sus representantes en los programas de introducción como formadores y "modelos" Elaborar programas nacionales de preparación a la ciudadanía y naturalización	Lanzar un estudio o ejercicio de identificación de los derechos y obligaciones de los nacionales de terceros países en los Estados miembros Fomentar el acceso a las organizaciones de carácter general de los inmigrantes y la creación de organizaciones que representen sus intereses a escala de la UE Favorecer la creación de una plataforma que agrupe a las organizaciones de inmigrantes y a las organizaciones que representan sus intereses en la UE Analizar la conveniencia de desarrollar un concepto de ciudadanía cívica como medio para promover la integración de los nacionales de terceros países, incluidos los derechos y obligaciones necesarios para dar a los inmigrantes un sentido de participación en la sociedad Promover la investigación y el diálogo sobre las cuestiones de identidad y ciudadanía

3. HACIA UN ENFOQUE COHERENTE EN LA UE

Prestando la debida consideración a las competencias de los Estados miembros y de sus autoridades locales y regionales, es esencial fomentar un enfoque de la integración más coherente a nivel de la UE. El objetivo es consolidar el marco jurídico que regula las condiciones de admisión y estancia de los nacionales de terceros países, incluidos sus derechos y responsabilidades, promover actividades de cooperación específicas y desarrollar

el intercambio de información sobre la integración, así como incluir la cuestión de la integración en todas las políticas relevantes y establecer un seguimiento.

3.1 Inclusión en las políticas relevantes y evaluación: principios básicos comunes 10 y 11

La adecuada aplicación de políticas y medidas en el marco de los principios básicos comunes 1 a 9 se basa en dos elementos. La integración no es una cuestión aislada, sino que afecta a distintos ámbitos políticos, como el empleo, la educación y las políticas urbanas, y debe reflejarse en toda una serie de políticas (principio básico 10). Por otra parte, las políticas y medidas de integración deben ser objeto de una evaluación que permita su constante mejora (principio básico 11).

PBC 10: ***"Las políticas y medidas tendentes a incluir la cuestión de la integración en todas las pertinentes competencias políticas y niveles de gobierno y servicios públicos deben tomarse debidamente en cuenta en la elaboración y puesta en práctica de medidas públicas."***

Las acciones que se adopten a nivel nacional podrán incluir los siguientes objetivos:

- Reforzar la capacidad para coordinar la estrategia de integración nacional en los distintos niveles de la administración.
- Garantizar que la integración sea un componente importante de las políticas que abordan las cuestiones relacionadas con la inmigración económica.
- Incluir la cuestión de la integración en todas las políticas relevantes, estableciendo estrategias de integración específicas.
- En las políticas de integración, prestar la atención necesaria a la inclusión de las cuestiones relacionadas con la igualdad de géneros y a las necesidades específicas de los jóvenes y niños inmigrantes.
- Apoyar la cooperación, la coordinación y la comunicación entre las partes interesadas.
- Garantizar la labor centralizadora de los Puntos de Contacto Nacionales y la coordinación y puesta en común de la información a todos los niveles de la administración y con las otras partes interesadas, en particular a los niveles regional y local.

Las acciones que se adopten a nivel de la UE incluirán los siguientes objetivos:

- Consolidar la red de Puntos de Contacto Nacionales.
- Intensificar la cooperación entre las instituciones y servicios responsables de las cuestiones relacionadas con la integración.
- Incorporar los objetivos de la integración en los programas generales pertinentes a nivel europeo.

PBC 11: ***"Es necesario establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación claros para ajustar las políticas, evaluar los avances en la integración y hacer más eficaz el intercambio de información."***

Las acciones que se adopten a nivel nacional podrán incluir los siguientes objetivos:

- Reforzar la capacidad de control y evaluación de las políticas de integración, midiendo, por ejemplo, las repercusiones a nivel nacional, consultando a las partes interesadas, utilizando indicadores y aplicando medidas de seguimiento.

- Reforzar la capacidad de recogida, análisis y difusión de las estadísticas relativas a la integración.
- Evaluar los procedimientos de admisión y los programas de acogida mediante sondeos entre los participantes e interesados.
- Establecer mecanismos de evaluación para los programas de integración obligatorios.

Las acciones que se adopten a nivel de la UE incluirán los siguientes objetivos:

- Desarrollar instrumentos estadísticos e indicadores comunes.
- Fomentar el intercambio de información sobre los instrumentos de evaluación nacionales y, cuando proceda, elaborar criterios europeos para el proceso de aprendizaje comparado.
- Fomentar la mejora del conocimiento de los procesos de integración, incluido el análisis del impacto de los componentes obligatorios en las políticas de integración nacionales.
- Ampliar, a través de la investigación, la base de conocimientos de las políticas de integración.
- Desarrollar la red europea de migración.

3.2 Marco jurídico sobre las condiciones de admisión y estancia de los nacionales de terceros países

Desde que adquirió competencia en el ámbito de la inmigración en virtud del Tratado de Ámsterdam, la Comunidad ha venido adoptando una serie de instrumentos legislativos sobre las condiciones de admisión y estancia de los nacionales de terceros países (directivas sobre reagrupación familiar, estudiantes, investigadores y residentes de larga duración). Estas directivas establecen un marco jurídico, imponiendo la igualdad de trato y los subsiguientes derechos de acceso al empleo y a la educación o formación profesional, elementos todos ellos necesarios no sólo para una política de inmigración creíble, sino también para cualquier iniciativa de integración de los nacionales de terceros países que se adopte en el marco de dicha política. Por otra parte, la legislación antidiscriminatoria de la UE respalda y desarrolla este marco jurídico sobre las condiciones de admisión y estancia de los nacionales de terceros países Cualquier futuro instrumento en materia de inmigración deberá tener en cuenta la igualdad de trato y los derechos de los inmigrantes.

3.3 Hacia un enfoque coherente de la UE: cooperación e intercambio de información sobre la integración

3.3.1 Puntos de Contacto Nacionales para la integración

Los Puntos de Contacto Nacionales seguirán desempeñando un papel importante en el seguimiento de los progresos que se alcancen en los distintos ámbitos de acción y a la hora de garantizar que los esfuerzos desplegados a nivel nacional y a nivel de la UE se refuerzan mutuamente. En la elaboración de la obra *Handbook on Integration*, demostraron su eficacia en cuanto al intercambio de información y buenas prácticas y la identificación de los sectores prioritarios. Un trabajo más centrado en los principios básicos comunes contribuirá a la instauración del Marco europeo. Debe mantenerse la naturaleza actual de los Puntos de Contacto Nacionales, ya que su flexibilidad y su carácter técnico facilitan el intercambio de información y experiencias. Para aprovechar mejor sus conocimientos especializados, los principales resultados obtenidos se comunicarán en su momento al Comité de inmigración y asilo, presidido por la Comisión, así como a la Presidencia y a las estructuras del Consejo responsables de las políticas relacionadas con la integración.

3.3.2 "Handbook on Integration"

La primera edición de esta obra se refiere a los cursos de acogida destinados a los inmigrantes y refugiados legalmente reconocidos recién llegados, a la participación cívica y a los indicadores de integración. La obra, dirigida a los responsables políticos y a los expertos locales, regionales, nacionales y de la UE, fue muy bien acogida por las partes interesadas. La segunda edición, prevista para 2006, se centrará en cuestiones tales como el alojamiento y los problemas urbanos, el acceso a los servicios sanitarios y sociales, la integración en el mercado laboral, la consideración de la igualdad de oportunidades y las estructuras de integración, e incorporará debidamente los principios básicos en el análisis.

3.3.3 Sitio Internet sobre la integración

En el Programa de La Haya se pedía expresamente la creación de un sitio Internet de acceso público. Los Ministros responsables de la integración invitaron a la Comisión a que estableciera, en estrecha colaboración con los Puntos de Contacto Nacionales, una asociación entre los sectores público y privado para la creación de un sitio Internet sobre la integración, con el fin de alimentar un inventario de buenas prácticas, promover su intercambio en toda la UE y más allá de sus fronteras, y evaluar constantemente su eficacia y su transferibilidad en distintos contextos[10]. Como primer paso, la Comisión se propone lanzar una licitación para la creación de un portal Internet que recoja las experiencias europeas en materia de integración de los inmigrantes.

3.3.4 Participación de los interesados

Según el Programa de La Haya, la integración de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión y de sus descendientes contribuye a la estabilidad y a la cohesión de nuestras sociedades. Un enfoque global que implique a las partes interesadas a todos los niveles contribuirá de manera esencial al éxito de las políticas de integración. Mientras que la participación efectiva de los interesados en el plano regional y local sólo puede garantizarse a nivel nacional, la Comisión adoptará, por su parte, las medidas necesarias a nivel de la UE.

Con este propósito, la Comisión se propone crear un foro europeo sobre la integración. Su valor añadido consistirá en reunir a las distintas partes interesadas que operan en el ámbito de la integración en la UE. Podría tratarse, por ejemplo de organizaciones coordinadoras a nivel de la UE que contaran con representantes en los diferentes Estados miembros. Las funciones principales de este foro serán la consulta, el intercambio de conocimientos técnicos y la formulación de recomendaciones a través del sitio Internet dedicado a la integración. También deberá trabajar en estrecha colaboración con los Puntos de Contacto Nacionales.

Se invitará al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones a participar en este foro europeo sobre la integración. Se animará igualmente a sus representantes a presentar contribuciones ad hoc en las reuniones pertinentes de los Puntos de Contacto Nacionales, así como a participar en las conferencias preparatorias en el Marco propuesto por la obra *Handbook on Integration*.

3.3.5 Informe anual sobre migración e integración

El informe anual de la Comisión será una importante herramienta para seguir la evolución de las políticas de integración en la Unión Europea.

4. CONCLUSIONES

La inmigración legal y la integración son indisociables y deben reforzarse mutuamente. El Marco relativo a la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea

[10] Conferencia Ministerial de Groningue, de 9-11 de noviembre de 2004.

descrito en la presente Comunicación constituye un compromiso fundamental y demuestra que la Comisión sitúa la integración entre las prioridades de su agenda política. Muchas de las políticas e instrumentos financieros europeos existentes pueden contribuir a apoyar los esfuerzos de las autoridades nacionales y de la sociedad civil. En el futuro, el reto consistirá en promocionar un esfuerzo concertado de todos los agentes relevantes con vistas a optimizar el impacto y la eficacia de tales instrumentos.

Los Estados miembros deben adoptar, junto con la Comisión, las medidas necesarias para definir el Programa Común para la Integración de manera prospectiva y específica. Los Ministros responsables de la integración deberán, en estrecha colaboración con la Comisión, celebrar un debate político anual sobre la integración de los nacionales de terceros países en la UE y evaluar la necesidad de acciones complementarias. La Comisión espera también que las otras instituciones y partes interesadas aunarán sus esfuerzos para conseguir una efectiva integración de los nacionales de terceros países en nuestras sociedades.

ANNEX

I. POLICY CONTEXT

All levels of government are involved in developing and implementing integration policy. Experience over the last few years, and particularly since the adoption of the Tampere conclusions, has shown the usefulness of the exchange of information and good practice. This has taken place between Member States and at different levels of government. As a result, there has already been a certain amount of convergence in terms of policy and objectives for integration across the EU. A great deal of common ground has in fact been identified as far as key dimensions of integration are concerned. This is reflected in the Common Basic Principles (CBPs) on integration adopted by the Council in November 2004. They represent a major step forward in developing a common approach to integration and they have, therefore, been taken as the focus of this Communication. The adoption of the CBPs also underlines that in spite of the efforts made in recent years, both within the Member States and at EU level, integration policies need to be strengthened further. The adoption of these principles is also a recognition of the fact that failure in one individual Member State may have negative consequences for the others and for the European Union as a whole, and that it is in the interests of all Member States to pursue effective integration strategies.

Primary responsibility for the development and implementation of integration policy and measures nevertheless remains at the level of Member States. However, the Council has called on the Commission to support national efforts in this domain, particularly in view of the implications which one Member State's policy can have on the others. There are many benefits which can accrue from both exchanging information and co-operating together to tackle what are, so often, common problems.

II. ACTIONS TO STRENGTHEN THE IMPLEMENTATION OF THE COMMON BASIC PRINCIPLES

The actions suggested at national level are given as possible guidelines designed to help in the conception of national policies and programmes. They are also actions which can be supported under the proposals which the Commission has made for the European Fund for Integration to succeed INTI. The actions proposed at European level extend and develop activities which have shown their usefulness over recent years, in particular the promotion and support of networking amongst practitioners, the transfer of good practice and the exchange of information.

CBP 1 'Integration is a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States'

This principle, which was already identified and adopted by the European Council in the conclusions of its meeting in Thessaloniki in June 2003, underlines that integration is a process of mutual accommodation requiring the **participation of both immigrants and the host society**. Strengthening the capacity of the receiving society to accommodate growing diversity by targeting integration actions at the host population is therefore of paramount importance. In reality integration takes place at the local level as part of daily life and everyone has a part to play. To be successful, integration must involve the receiving society in the provision of opportunities for the full participation of third-country nationals. Engaging local communities in working together is thus crucial. An important way of doing this is to ensure that national programmes implementing a two-way approach and involving immigrants and the native population are set up.

Essential elements in this process are **accurate information about migrants** in their neighbourhood and possibilities for local people and immigrants to meet. Among possible

actions that could be envisaged are awareness-raising campaigns, intercultural events involving local residents, migration exhibitions, all intended to project accurate information about both the local society and immigrants. These actions cover issues such as cultural traditions, religious practices, and social and economic contributions which immigrants can make to the host society. As openness and good neighbourliness are important elements of successful integration, promoting 'bridging capital', trust and friendly relations with the neighbouring community, for instance by means of **welcoming committees or mentoring**, is very valuable as has been shown by experience in immigration countries elsewhere in the world. **The media play an essential role** in providing balanced coverage and responsibly informing the public debate on immigration and integration. Thus various forms of co-operation with the media, including voluntary codes of practice offering guidance to journalists, are needed.

CBP 2 'Integration implies respect for the basic values of the European Union'

The Charter of Fundamental Rights describes the civil, political, economic and social rights of European citizens and of all persons resident in the EU. These are based on the values which all the Member States adhere to: human rights standards and values such as equality, anti-discrimination, solidarity, openness, participation and tolerance. Member States are responsible for assuring that all residents, including immigrants, understand, respect and benefit from common European and national values. In this context, putting strong emphasis on **civic orientation in introduction programmes and other activities** for newly arrived third-country nationals is necessary. EU values provide a framework within which individual Member States can develop their own codes based on their national laws and traditions. A first and essential element in this process is an understanding by immigrants of the nature of the society which they are joining. This underlines the importance of including civic orientation and other information in introduction programmes as soon as immigrants arrive.

At the European level, the proposed Fundamental Rights Agency can play a role by including the integration dimension into its future Pluriannual Programmes.

CBP 3 'Employment is a key part of the integration process and is central to the participation of immigrants, to the contributions immigrants make to the host society, and to making such contributions visible'

Access to the labour market is an essential ingredient of successful integration. One of the failures of current policies in many Member States can be shown by the significantly higher rate of unemployment of immigrants with respect to the native population. This is of particular concern with the second and third generation of young migrants in many countries. Much work is already being done throughout the EU to remedy this situation and it is one of the priorities of the **European Employment Strategy**. However, there are a number of areas which have perhaps not been given the attention they deserve at national level and which could be very useful in ensuring that the potential of immigrants is fully utilised. One of them is ensuring **recognition of qualifications** from third countries, making wider use of **certificates obtained by immigrants from initial introduction and training courses** and ensuring the value of **such courses as tools to access the labour market.** For regulated professions, it is important to take into account professional qualifications obtained by the holder in third countries, as well as training undergone and/or professional experience, in procedures of professional recognition, while respecting minimum training requirements established by the relevant EU Directives. Decisions in this regard should be taken within a reasonable delay, reasons shall duly be given and the applicant shall have the right of appeal before the courts under national law.

There is an important role also for the **private sector** much of which recognises today the importance of diversity management. However, more could be done, especially at the local level, to involve small companies and businesses in particular by helping them to improve training for immigrants and by building up their capacity to manage a more diverse workforce. Further incentives to **engage employers in recruiting immigrants** and providing greater **support to migrant entrepreneurs** are equally important**.** In fact, a large potential of migrant entrepreneurship is still unused. **Employment of immigrant women** should be actively promoted.

At the EU level, the Commission will **monitor the impact of the National Reform Programmes** on the labour market integration of immigrants, encourage Member States to develop labour market integration strategies and monitor the **legislation which safeguards immigrant rights**, notably on the status of long-term residents; on combating discrimination, racism and xenophobia.

CBP 4 'Basic knowledge of the host society's language, history, and institutions is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration'

Enabling immigrants to acquire basic knowledge of the host society's language, history and institutions is essential for their integration. Knowledge of the language of the Member State concerned is seen as crucial not only for migrant workers but also for their family members and for their children to ensure they do not fall behind in their schools. **Introduction programmes** play an important role in helping newly arrived third-country nationals to gain skills and knowledge needed for full participation in society. They are an important investment in the future that both immigrants and the receiving society should be ready to make. Introduction courses provide immigrants with a better start on their way to self-sufficiency and facilitate their prospective contribution to the host society. For this reason, a number of suggestions are made for actions to increase their efficiency, for their organisation at various levels, taking into consideration divergent educational background and experience of immigrants; for enhancing their flexibility via part-time courses, evening courses, distance and e-learning, allowing participants to work or study at the same time and for achieving synergies by greater co-operation between service providers.

However, as managed migration schemes are established, and within the context of developing a European approach to the admission of labour migrants, there is scope for paying more attention to **pre-departure measures** which can improve the integration process on arrival. Such measures can be part of comprehensive migration and development strategies[11].

Since this principle concerns such a key part of the integration process, the Commission should play an active role at EU level in stimulating the exchange of information and good practice and supporting innovative approaches.

CBP 5 'Efforts in education are critical to preparing immigrants, and particularly their descendants, to be more successful and more active participants in society'

The education and training systems in the Member States play a major role in the integration of new young immigrants and continue to do so with the second and third generation, particularly with respect to language learning. The success of the second and third generations of third-country nationals depends to a large extent on their level of attainment and the

[11] On issues of migration and development, see Commission Communication COM(2005) 390.

qualifications they obtain. Schools play an additional role as a place of acquiring knowledge of society and as a cultural bridge and can also encourage pluralism and diversity.

The systems themselves must adjust to manage increasing ethnic, cultural and religious diversity amongst their pupils and students. A number of actions related to the education of children and adolescents are necessary, including reflection of **diversity in the curriculum**. It is equally important to make **academic underachievement and early school-leaving**, as well as all forms of migrant youth delinquency, **priority areas for intervention**.

At EU level, reflecting diversity and issues concerning the integration of migrants should be better incorporated into the various educational programmes. Moreover, Strategic Objective 2 of the Education and Training 2010 Work Programme 'Facilitating the access of all to education and training systems', encompasses the promotion of measures to increase social cohesion, of which the integration of migrants is a part[12]. Additionally, the Maastricht Communiqué of December 2004 encourages Member States to develop Vocational Education and Training (VET) systems which meet the needs of groups at risk of social and labour market exclusion, including migrants. Further, the Commission will shortly bring forward proposals for a European Qualifications Framework (EQF) which will facilitate cross-border transparency and recognition of qualifications and thus aid migrants' access to education, training and work in the EU.

CBP 6 'Access for immigrants to institutions, as well as to public and private goods and services, on a basis equal to national citizens and in a non-discriminatory way is a critical foundation for better integration'

An important aspect of the integration process is ensuring that immigrants have access to public and private institutions and services without discrimination. This often requires specific measures to **build up the capacity of public and private service providers** to interact with third-country nationals and to understand and respond to their needs. Such strategies can be strengthened by improving the participation in the host society of organisations representing migrants. Experience has shown that service providers can be made more accessible for third-country nationals via intercultural interpretation and translation as well as intermediary services by representatives of immigrant communities and other similar measures.

Another area which could benefit from further support is the reinforcement and development of **consultation mechanisms at local and regional level** to maintain a dialogue between migrant communities and local people, institutions and others involved in the integration process. This is particularly important in the towns and cities where many immigrants settle.

In these areas there are already many interesting initiatives although they are not always well known outside of the town or region concerned. The Commission can therefore play an important role by supporting **research and exchange of good practice**. It also has an important role in **monitoring relevant EU legislation** concerning immigrants' rights.

CBP 7 'Frequent interaction between immigrants and Member State citizens is a fundamental mechanism for integration. Shared forums, intercultural dialogue, education about immigrants and immigrant cultures, and stimulating living conditions in urban environments enhance the interactions between immigrants and Member State citizens'

---

[12] Point 43 of the Presidency Conclusions, European Council, 15/16 March 2002.

Since the majority of immigrants in the EU live in the larger towns and cities, they are in the front line when it comes to devising and implementing integration measures. The process of integration goes on very largely in an urban context since this is where the daily interaction - which is at its core - takes place. **Measures which can improve the urban environment** and help to promote a shared sense of belonging and participation may, therefore, be instrumental in promoting integration. It is in this context that actions can be taken to establish **common forums for discussions** between different communities, to make available spaces and provide for activities (e.g. for sports or cultural activities) in which immigrants and the host society can interact together in a positive way. At the same time, low-quality housing and over representation of immigrants in deprived urban neighbourhoods create problems for integration in most Member States. Dealing with such issues requires close co-operation between regional, local and municipal authorities and underlines the central role of municipal authorities in the process of integration. At EU level, **strengthening the integration dimension in Social Inclusion and Social Protection Policies** is important.

CBP 8 'The practice of diverse cultures and religions is guaranteed under the Charter of Fundamental Rights and must be safeguarded, unless practices conflict with other inviolable European rights or with national law'

Member States increasingly stress the importance of the socio-cultural dimension of integration. Both immigrants and nationals can be mobilised around intercultural and inter-religious dialogue. Most Member States are faced with the phenomenon of increasing ethnic, cultural and religious diversity and the need to manage intercultural challenges. The cultures and religions that immigrants bring with them have enriched our societies in many ways. However, difficulties can arise where religious or cultural beliefs or practices conflict with European fundamental values or with national law. In such cases each Member State must look for solutions which will necessarily reflect the national situation and the need to respect European fundamental values and national laws. This principle sets the boundaries within which such arrangements can be made.

The existence of **mechanisms for dialogue** between different ethnic and religious groups will greatly facilitate dialogue and discussion on such issues and on daily problems which may arise. Developing intercultural dialogue and contributing to the **creation of inter- and intra-faith dialogue platforms** between religious communities and/or between communities and policy-making authorities are among possible measures to be taken. Such dialogue is particularly necessary since strong religious beliefs can be one of the factors which contribute to the development of radicalisation especially among young immigrants looking for a new sense of identity.

Such activities should be continued at EU level involving religious and humanist organisations and other stakeholders, pursuant to Declaration 11 to the Amsterdam Treaty.

CBP 9 'The participation of immigrants in the democratic process and in the formulation of integration policies and measures, especially at the local level, supports their integration'

The involvement of migrants' associations and organisations representing their interests in the development and implementation of integration measures has been shown to increase the value of such strategies. The participation of immigrants in the democratic process, particularly at the local level, enhances their role as residents and as participants in society. Providing for their participation and for the exercise of active citizenship is needed, most importantly at the political level and especially at the local level. Political rights provide both a means of expression and also bring with them responsibilities. In order to increase the participation of third-country nationals in local elections, actions such as **awareness-raising**

campaigns and the **removal of obstacles** to the use of voting rights such as fees or bureaucratic requirements can be helpful. A **balanced gender representation** should be promoted.

Other examples of useful action concern the development of advisory platforms for consultation at all levels. The adaptation of many kinds of organisations to intercultural reality and efforts to engage immigrants in their work can also promote integration. Special volunteer programmes and internship schemes may be particularly helpful.

Building on activities at national level, the Commission can contribute by creating **platforms for dialogue at the EU level** to complement the national fora. Information is also needed about the **state of participation of immigrants** both in the political process and in the development of integration policies in the different Member States. Such a mapping exercise will contribute to ongoing reflections at EU level on the value of developing a **concept of civic citizenship** as a means of promoting the integration of immigrants who do not have national citizenship. Problems of identity lie at the heart of the difficulties which many young immigrants in particular seem to face today. Further exploration of these issues at EU level may therefore be helpful.