

Manual sobre integració per a responsables de l'elaboració de polítiques i professionals

Novembre de 2004



Aquest manual ha estat elaborat per Jan Niessen i Yongmi Schibel, del Migration Policy Group (MPG), a instàncies de la Comissió Europea (Direcció General de Justícia, Llibertat i Seguretat).

Es pot descarregar des de la pàgina web de la Comissió Europea
<http://europa.eu.int/comm/justice_home>.

ISBN original: 92-894-8278-8

© Comunitats Europees, 2004

Aquest document es pot reproduir sempre que se'n citi la font.

© Fotografia i disseny: Ruben Timman (www.nowords.nl)

Adaptació, revisió del text original i edició en català:
Representació de la Comissió Europea a Barcelona – Gener de 2005

ISBN: 92-894-8131-5

Índex

Pròleg	5
Context	6
Introducció	8
<hr/>	
Capítol 1: Acollida de la població immigrant i refugiada nouvinguda	13
1.1 Disseny de programes	15
1.2 Equilibri entre les aspiracions i els recursos	20
1.3 Col·laboració amb entitats associades	23
1.4 Avaluació i adaptació de programes	29
Capítol 1: Conclusions	32
<hr/>	
Capítol 2: Participació ciutadana	35
2.1 Competència intercultural	36
2.2 Implicació dels ciutadans i dels immigrants	41
2.3 Organitzacions obertes i inclusives	52
Capítol 2: Conclusions	54
<hr/>	
Capítol 3: Indicadors	57
3.1 Creació de les condicions adequades	60
3.2 Selecció d'indicadors	64
3.3 Cooperació europea	68
Capítol 3: Conclusions	72
<hr/>	
Annex: Traducció de les polítiques en programes	75
Bibliografia	80
Punts de Contacte Nacionals sobre integració	82



Pròleg

Arreu de la Unió Europea (UE), els Estats membres estan fent front a reptes similars pel que fa a la integració dels immigrants en les seves societats. És una tasca que cada cop tindrà més importància i que, a més, és complexa i delicada.

Tenint en compte que la nostra població minva i s'envelleix, és molt probable que la immigració augmenti i que sigui necessària en els anys vinents. La integració de la població immigrant és imprescindible per a la cohesió social i el desenvolupament econòmic. Ara bé, perquè la població immigrant se senti part de la nostra societat, l'hem de tractar amb justícia i garantir-li que disposa de les eines per participar íntegrament en les nostres societats. La integració és un procés continu i bidireccional, es basa en els drets mutus i té unes obligacions corresponents, tant per part de la població immigrant com de la població d'acollida.

En el Consell Europeu de Tessalònica, al juny de 2003, els caps d'Estat i de Govern van destacar la importància de dur a terme programes de cooperació, d'intercanvi d'experiències i d'informació sobre la integració en l'àmbit de la Unió amb vista a l'aprenentatge mutu. Per tal de respondre a aquesta crida, els Punts de Contacte Nacionals sobre integració -formats per experts dels Estats membres que es reuneixen regularment- van decidir preparar un manual de bones pràctiques.

Acullo amb una gran satisfacció la publicació de la primera edició d'aquest manual, que proporciona una sèrie d'exemples i pràctiques per a l'adequada integració de la immigració a la Unió Europea. S'hi expliquen els projectes i els programes existents arreu d'Europa a escala nacional, regional i local, i s'hi inclouen algunes conclusions generals i algunes lliçons apreses. Espero que aquest document sigui d'ajuda als responsables de l'elaboració de les polítiques i als professionals d'arreu de la UE. Estic segur que també contribuirà al desenvolupament d'un marc europeu comú sobre integració.

No tinc cap dubte que tant els "veterans" com els "neòfits" de l'àmbit de la integració trobaran idees en aquest manual, que és un punt de suport clar en l'objectiu de trobar les millors solucions per als reptes que planteja la integració.



Jonathan Faull
Director general
DG Justícia, Llibertat i Seguretat
Comissió Europea

Brussel·les, novembre de 2004



Context

La idea d'elaborar un manual d'integració sorgeix al Consell Europeu de Tessalònica, al juny de 2003, quan els caps d'Estat i de Govern van insistir en la importància de desenvolupar la cooperació i l'intercanvi d'informació amb el nou grup de Punts de Contacte Nacionals sobre integració. Amb l'objectiu d'estructurar aquest intercanvi d'informació i obtenir resultats concrets en què es poguessin basar els Estats membres quan desenvolupessin i promoguessin iniciatives polítiques per a una millor integració, es va decidir dur a terme un manual. El principal objectiu d'aquest document és, per tant, actuar com a motor per a l'intercanvi d'informació i de bones pràctiques entre els Estats membres.

Aquest manual ha estat encarregat per la Comissió Europea a un consultor extern independent, el Migration Policy Group, i s'ha desenvolupat en estreta col·laboració amb els Punts de Contacte Nacionals sobre integració. Es basa en els resultats d'una sèrie de seminaris tècnics que es van dur a terme a Copenhaguen (febrer de 2004), Lisboa (abril de 2004) i Londres (juny de 2004). Aquests seminaris, organitzats pels ministeris responsables d'immigració d'aquests països, amb el suport de la Comissió Europea i del Migration Policy Group, van reunir els responsables de l'elaboració de polítiques (policy-makers) i els professionals, del sector públic i del sector privat, per tal d'intercanviar informació i bones pràctiques sobre tres temes: els programes d'acollida, la participació en la vida política i ciutadana, i el desenvolupament d'indicadors. Els tres capítols que componen aquest manual reflecteixen l'estructura d'aquests seminaris. Durant el període de preparació dels seminaris, i amb l'objectiu de delimitar el debat en les sessions, el Migration Policy Group va preparar una sèrie de documents i, posteriorment, també es va encarregar de redactar les conclusions a què es va arribar en els seminaris. Amb aquesta documentació es va treballar dins del grup de Punts de Contacte Nacionals sobre integració. Tant durant els seminaris com en el procés de compilació del manual, els Punts de Contacte Nacionals sobre integració han contribuït al procés amb exemples de bones pràctiques i iniciatives prometedores sobre integració en els seus respectius països. Junts, tots aquests elements han constituït el bloc essencial per elaborar aquest manual.

Aquest text s'adreça als responsables de l'elaboració de les polítiques i als professionals. Qui són i què tenen en comú aquests dos col·lectius perquè aquest manual sigui útil per a tots dos? Els responsables de l'elaboració de les polítiques formulen objectius d'integració generals, fan que els recursos estiguin disponibles, duen a terme un seguiment de la implementació de les iniciatives i n'avaluen els resultats. Els professionals, per la seva banda, traslladen els objectius d'integració a programes concrets, estableixen objectius i inicien les activitats pertinents per assolir-los. Clarament, la formació de polítiques d'integració generals s'escapa de l'abast d'aquest manual. Tampoc no pot descriure amb gaire detall les activitats de programes concrets. Per tot

plegat, aquest manual descriu bones pràctiques i posa a l'abast del lector les lliçons apreses en els Estats membres amb dos tipus de programes d'integració: els cursos d'introducció per a la població immigrant i per als refugiats acabats d'arribar (capítol 1) i la participació ciutadana (capítol 2). A més, per tal de fer un seguiment més acurat de l'èxit dels programes d'integració i quantificar-ne els resultats, els responsables de l'elaboració de polítiques i els professionals poden desenvolupar indicadors d'integració i punts de referència (*benchmarking*). L'ús que se'n pot fer en política pública i en programes d'integració es descriu en el capítol 3.

Per acabar, i a partir del contingut d'aquests capítols, es proposa un pla per a la traducció dels objectius d'integració en programes d'integració concrets (vegeu l'annex). Aquest pla pot ajudar els responsables de l'elaboració de polítiques i els professionals a aclarir els objectius dels programes d'integració, a informar sobre la seva implementació i a quantificar-ne els resultats. Així serà més fàcil l'intercanvi de bones pràctiques i tot plegat serà més fructífer. Les bones pràctiques es van descriure breument en tots els capítols. Tot i que es relacioni un país concret amb una determinada pràctica, això no vol dir que la pràctica en qüestió no existeixi en d'altres països. L'aprenentatge extret de l'aplicació d'aquestes pràctiques apareix de manera destacada en el text i es repeteix en les conclusions del final de cada capítol.

És important remarcar que l'experiència i les recomanacions que apareixen en aquest manual s'han de prendre pel que són: suggeriments per a les persones que modelen les polítiques i per als professionals que les posen en pràctica i un catàleg d'idees que poden inspirar-los de cara a noves iniciatives. El desenvolupament d'aquest manual s'ha pensat com un procés amb continuació, un instrument amb vida pròpia que no només s'anirà desenvolupant amb el temps, pas a pas, sinó que, a més, s'anirà actualitzant segons els avenços, els nous desenvolupaments, les solucions i els resultats que es vagin obtenint. Així doncs, s'ha previst una segona edició del manual, amb nous capítols, per al 2006. Els tres temes escollits per a aquesta primera edició reflecteixen les prioritats identificades en la Comunicació sobre immigració, integració i ocupació, però la intenció és que aquest manual vagi cobrint tots els temes relacionats amb la integració, incloent-hi l'habitatge, la sanitat i el mercat laboral.

Brussel·les, novembre de 2004



Introducció

La integració de la població immigrant està generant un ampli debat arreu de la Unió Europea ampliada, ja que els moviments migratoris afecten a la majoria dels Estats membres. Alguns països han passat de ser països d'emigrants a països d'immigrants i s'enfronten al tema de la integració per primer cop. D'altres, amb més tradició d'immigració, s'afegeixen al grup centrant-se en la població immigrant nouvinguda, però també continuen promovent la participació dels immigrants ja establerts alhora que canvien les polítiques que s'han estat aplicant fins al moment, perquè ja no donen els mateixos resultats. Igual que en d'altres àmbits, els enfocaments aplicats arreu d'Europa suggereixen respostes diferents a la pregunta del "com" fomentar la integració. El concepte i la pràctica de la integració varien no només a partir de les històries de persones concretes: els règims polítics diferents i les variacions del paper del Govern i de la societat civil han fet que s'apliquin iniciatives diferents en la integració de la població immigrant i refugiada. Un exemple d'aquestes diferències és la resposta que es dona a quins grups són o han de ser objecte de les polítiques d'integració. Segons el país, es fan servir definicions diferents per a immigrants i per a minories ètniques. La segona generació d'immigrants es pot identificar pel seu origen o, si té la nacionalitat, pel lloc de naixement dels pares. A més, cal tenir en compte que els nous Estats membres tenen una certa tradició històrica pel que fa als temes relacionats amb les minories, però no tanta en la integració d'immigració. Tampoc no hi ha quòrum a l'hora de considerar si els "immigrants", independentment de la denominació que rebin, han de ser considerats com un únic grup. En realitat, se'ls sol considerar com a individus o com a membres de subcategories específiques definides per l'origen nacional o ètnic, per la religió, pel gènere, per l'edat o per la raó de la seva arribada al país (migració econòmica, refugiats o reagrupació familiar) o per les seves habilitats (dels altament especialitzats a la mà d'obra no especialitzada). De fet, tota la societat, vista globalment, podria ser un objectiu adequat per a aquestes polítiques si la integració es percep com un procés cap a la cohesió social. En qualsevol cas, les polítiques aplicades són una resposta als efectes de desintegració que es deriven dels ràpids canvis a nivell social, econòmic i cultural que estan afectant la majoria de societats europees i que impliquen diferents grups de la població, independentment de si tenen un passat relacionat amb la migració. En conseqüència, dintre del que s'anomena integració, es pot detectar una combinació d'enfocaments generals i específics que es dirigeixen a diferents grups i que tracten una gran varietat de temes.

Tots els països europeus s'adhereixen als drets humans i es fan ressò de principis com la igualtat, la no discriminació, la solidaritat, l'obertura, la participació i la tolerància. Els governs s'influencien a diversos nivells mitjançant intercanvis de les seves polítiques, que els estan portant cap a un cert nivell de convergència en els enfocaments, els objectius i la identificació de les àrees clau, tant a escala nacional com internacional. Hi ha molts punts en comú en la identificació de les àrees bàsiques o en les dimensions de la integració.

Una única definició d'integració segurament seria molt limitada, però la identificació de les dimensions principals de la integració pot servir com a "definició de treball" i pot ser molt útil. Tot sovint es considera que l'objectiu general de la integració és l'autosuficiència: els governs volen que els immigrants siguin del tot independents pel que fa a habitatge, feina, educació, vida social i participació en la societat. El primer informe de la Comissió sobre el tema, l'Informe anual sobre immigració i integració, demostra que en tots els països l'accés al mercat laboral, el domini de la llengua del territori i un bon nivell formatiu constitueixen els objectius més importants per a l'èxit de la integració. En l'àmbit europeu, la integració en el mercat laboral és l'àrea en què s'han definit objectius polítics més clars. Les Directrius per a les polítiques d'ocupació de 2003 (*2003 Employment Strategy Guidelines*) proposen assolir una reducció significativa de la diferència de les xifres d'atur entre nacionals de la UE i no nacionals fins al 2010. Sens dubte, tenir un lloc de treball contribueix a unes millors condicions de vida i dóna accés a un habitatge de qualitat. La falta d'allotjament o l'existència d'habitatges de mala qualitat i l'excessiva concentració de població immigrant en barris amb mancances socials i econòmiques representen un problema per a la majoria dels Estats membres. La dimensió de la integració dirigeix l'atenció cap a polítiques locals i urbanes i, en aquest cas, el paper més important del procés d'integració recau en les autoritats locals.

Tot i que es continua donant importància als temes socioeconòmics, els governs també destaquen la rellevància de les dimensions personals de la integració i la freqüència i la intensitat de les interaccions socials. Aquest enfocament fa veure la necessitat d'integrar la població immigrant en tots els aspectes de la societat, incloent-hi els àmbits polítics, culturals i cívics. A més a més, el concepte d'integració bidireccional centra l'atenció en l'actitud de les societats receptores, en la seva ciutadania, les seves estructures i les organitzacions similars. Les diferents dimensions de la integració estan interrelacionades i els resultats obtinguts en un dels temes reforcen els altres. Per exemple, el treball és important per millorar l'idioma i per tenir competències culturals més àmplies i establir relacions socials. Alhora, les relacions socials amplien les oportunitats econòmiques. Dominar la llengua de la zona és important tant per al mercat laboral com per a les possibles oportunitats educatives. A més, és el vehicle de coneixement de la població i la societat d'acollida.

L'objectiu de les polítiques d'integració és obtenir resultats positius per a la població immigrant pel que fa a ocupació, habitatge, educació, sanitat, etc. Els immigrants nous i els que ja tenen la residència poden assolir aquests objectius si desenvolupen determinades aptituds, com ara el domini de l'idioma i el coneixement de la cultura d'acollida. En aquest sentit, els programes d'acollida ajuden els nous a adquirir aquestes habilitats per integrar-se plenament en la societat. A més, també s'ha de tenir en compte l'adaptació de cada persona i els temes de capital humà, fent èmfasi en la cohesió social i en la igualtat en la societat. La demanda d'habilitats ha de ser compensada amb forts mecanismes per a l'adquisició d'aquestes habilitats i amb



possibilitats per aplicar-les. La societat i les institucions s'han de mostrar actives a l'hora d'obrir-se a la població immigrant. No només és feina dels immigrants adquirir aquestes habilitats; els governs i la societat han de garantir que tenen prou oportunitats per poder participar-hi en una base d'igualtat i no discriminació. Aconseguir l'equilibri és crucial per concebre polítiques d'integració justes i efectives.

A més de ser una relació entre "l'Estat" i la "persona immigrant", la integració és un procés en què es crea una relació molt estreta entre el Govern, en els diferents nivells, i els actors no governamentals (empresaris, sindicats, organismes religiosos, societat civil, associacions d'immigrants, mitjans de comunicació i ONG que donen suport als immigrants). Els representants polítics tenen una gran responsabilitat com a educadors públics i en la promoció d'una actitud positiva cap a la població immigrant per contrarestar les tendències racistes i xenòfobes. Els empresaris, per la seva banda, han d'oferir-los llocs de treball, proporcionar-los formació i fer que aprenguin l'idioma, fer que s'adaptin, facilitar-los l'accés a l'habitatge i informar la població sobre els avantatges econòmics de la immigració. Els mitjans de comunicació també tenen una funció important a l'hora de proporcionar una informació equilibrada i fer saber les actituds de la població envers els nousvinguts. L'obertura i el bon veïnatge per part de la població són ingredients essencials per a la integració adequada i es poden fomentar mitjançant programes de voluntariat. La integració és una responsabilitat compartida i implica la participació de molts actors.

La participació activa de la població immigrant es basa en el fet que els seus drets i obligacions es vagin gradualment equiparant als dels nacionals. L'accés a les institucions i als serveis i els mitjans de participació cívica creen les condicions adequades per a l'exercici d'una ciutadania activa per part de la població immigrant. L'obertura de la vida associativa -des dels clubs esportius als partits polítics- és decisiva per obtenir bons resultats en el procés. Les organitzacions han de donar visibilitat a la realitat intercultural aplicant polítiques d'igualtat d'oportunitats, treballant amb immigrants a tots els nivells i cooperant amb les associacions d'immigrants. Les organitzacions d'immigrants són uns socis clau en l'exercici del govern participatiu. Les decisions polítiques, sobretot a escala local, afecten de manera significativa els residents que no tenen la nacionalitat, que poden participar en diversos mecanismes de consulta. D'altra banda, es pot animar els nousvinguts perquè optin per la naturalització.



Què comporta compartir les bones pràctiques

Una possible definició de bones pràctiques podria ser la següent: “Iniciatives que s’han mostrat efectives i sostenibles, mitjançant la recerca i l’avaluació, i que han produït resultats destacables que es poden aplicar i adaptar a d’altres situacions”.

- Es pot aprendre una lliçó de les iniciatives que han funcionat i de les que no han funcionat.
- La majoria de les pràctiques tenen punts forts i punts febles.
- Cap pràctica es pot repetir íntegrament.
- Qualsevol pràctica s’ha d’adaptar a les circumstàncies locals.



La documentació relativa a les bones pràctiques ha de contenir el següent:

- Problema que s’intenta solucionar i persona/entitat que identifica el problema.
- Persona/entitat que inicia la pràctica i persones/entitats implicades.
- Com es desenvolupa la pràctica i quines etapes se segueixen.
- Conseqüències negatives o positives de l’aplicació.
- Viabilitat financera de la pràctica a llarg termini.
- Efectivitat: l’impacte de la pràctica.
- Eficiència: la ràtio impacte/cost.
- Sostenibilitat: duració de l’impacte i replicabilitat.
- Factors externs: qualsevol efecte negatiu o positiu de la pràctica en d’altres persones que no siguin els beneficiaris immediats.
- Rellevància: la significació de la pràctica per al grup objectiu.



Capítol 1

Acollida de la població immigrant i refugiada nouvinguda



Aquest capítol se centra en el disseny i la implementació dels programes d'acollida. Els participants poden aprendre la llengua de la zona, establir lligams amb el mercat laboral i conèixer millor la societat d'acollida per mitjà d'uns programes ben planificats i amb els recursos adequats. Els governs poden treballar amb les autoritats locals, els interlocutors socials i les ONG, i avaluar regularment els programes perquè la seva acollida sigui tot un èxit.

La integració és un procés que dura diversos anys, en molts casos va més enllà de l'obtenció de la nacionalitat o de la segona o tercera generació. El procés té més possibilitats de ser un èxit quan les societats receptors es comprometen a rebre amb els braços oberts la població immigrant i a proporcionar-li oportunitats de familiaritzar-se amb la llengua, amb els valors bàsics de la societat i amb els costums, i quan la societat immigrant es mostra determinada a integrar-se en la societat que l'acull.



Els programes d'acollida són una inversió en el futur que tant la població immigrant com la societat d'acollida han d'estar disposats a fer. Es dona als immigrants una primera oportunitat d'adquirir unes habilitats bàsiques per poder ser autosuficients, i l'esforç, per tant, val la pena. El retorn de la inversió per a la societat és que els immigrants es converteixen en ciutadans més preparats i capaços de contribuir a la millora de la mateixa societat.

Les primeres etapes de la residència dels nouvinguts en el país receptor són especialment importants. Alguns governs han posat en marxa programes d'acollida per a la primera fase. Els programes d'acollida solen tenir tres components principals: classes de llengua, orientació cívica i formació sobre el mercat laboral.



Un exemple de programa d'acollida el trobem a la ciutat de Gant (Bèlgica), que disposa d'un servei d'integració municipal fundat per les autoritats locals i sobretot per la Comunitat Flamenca (sota els programes de política urbana i integració). Aquest programa de recepció posa en pràctica la legislació flamenca (2003, implementada des de l'1 d'abril de 2004) i comporta classes introductòries per a les persones que arriben per reagrupació familiar, per als immigrants regularitzats, per als que gaudeixen de l'estatus de refugiats, per a les víctimes del tràfic de persones i per als menors. La legislació també preveu l'ajuda als demandants d'asil que ja es troben en un determinat procés (quan la seva petició ja s'està examinant amb detall). Per a alguns grups, les classes introductòries són obligatòries. Aquest programa inclou classes d'holandès (fins a 1.200 hores, amb quatre nivells, 120 de les quals es fan al centre mateix) i 75 hores de classes sobre "orientació social". Aquestes classes sobre "orientació social" tenen mòduls sobre qüestions pràctiques i administratives pel que fa a l'accés a les activitats socials i culturals. A Gant aquestes classes s'ofereixen en turc, àrab, francès, anglès, rus, espanyol, persa, albanès, somali i, evidentment, en holandès. La ciutat també intenta posar en pràctica un programa de rebuda "personalitzat", juntament amb d'altres organitzacions, que inclou orientació laboral, educativa i formativa. En aquest moment, entorn de 500 adults segueixen aquest programa d'acollida.



<www.gent.be/integratiedienst>, Kom-Pas Centre: <kompas@gent.be>



1.1 Disseny de programes

Ofrir cursos de diferents nivells i amb diferents formats, amb diversitat de mètodes docents, pot ajudar a assolir una bona formació lingüística per a immigrants amb diferents nivells educatius o diferents nivells de coneixement sobre el país i l'idioma. Aquests cursos fan que obtinguin una qualificació que els serà útil en el futur. A més, normalment, al final de la formació se sol fer un examen per acreditar l'aprenentatge dels participants.



Formació lingüística

Amb especial atenció als casos en què els nouvinguts i els refugiats no tenen cap coneixement de la llengua de la zona perquè no existeixen lligams colonials o d'un altre tipus, la formació lingüística constitueix el més important dels esforços d'acollida per als governs. Els cursos de llengua normalment s'adrecen als residents adults que tenen legalitzada la seva situació i que encara no tenen prou coneixement de la llengua oficial de la zona (o llengües, si n'hi ha més d'una). Tot i que els governs assignen molts recursos a la formació lingüística en aquest sentit, el nivell de satisfacció pel que fa a l'assoliment de resultats no és gaire alt.





Els participants solen tenir diferents nivells i se'ls posa en la classe que els pertoca. A Suècia, per exemple, s'avalua el nivell de llengua per posar l'estudiant en un dels quatre nivells (dos nivells es fan servir per diferenciar els participants amb formació acadèmica dels que no en tenen). En els cursos d'integració oferts pel Govern alemany, segons la Llei d'immigració, de 2004, l'assignació de nivells reflecteix les habilitats lingüístiques del parlant, a més del seu nivell formatiu. En canvi, el grup migratori al qual pertany l'estudiant no tindrà cap rellevància per a l'assignació de nivell, tot i que abans era molt important. Molts països ofereixen diferents cursos segons el nivell previ de formació de la persona -normalment, una formació més o menys intensiva- i cursos especials per a persones joves. Tot sovint, els cursos acaben amb una prova de llengua. A Dinamarca, per exemple, les classes de llengua i les proves es fan d'acord amb els nivells del "Marc europeu comú de referència per a les llengües: aprendre, ensenyar, avaluar" (CEFR), elaborat pel Consell d'Europa.



Si els certificats que s'expedeixen després de fer aquestes classes tenen un format conegut per empresaris i altres institucions educatives, són útils per accedir al mercat laboral o a d'altres possibilitats formatives. Així doncs, quan es dissenyin aquest tipus de cursos, caldria tenir-ho present.

Una avaluació dels cursos de llengua que es va dur a terme a Alemanya per encàrrec del Ministeri de l'Interior destaca que l'ensenyament i l'avaluació de l'expressió escrita són bàsics, perquè a la societat alemanya i al mercat laboral sovint es requereix un complet domini de la llengua escrita. Tot i que l'expressió oral també és indispensable, segons l'estudi no hauria de ser l'únic important en els cursos de llengua. L'estudi elaborat suggereix que la formació lingüística s'hauria de centrar en les situacions públiques i laborals en què la persona immigrant haurà de fer servir l'alemany.

Contingut professional dels cursos introductoris



Les bones pràctiques suggereixen que els cursos introductoris han de tenir un disseny flexible, que permeti la participació en el mercat laboral alhora que es fa el curs. No es recomana implantar models seqüencials estrictes per a l'aprenentatge de la llengua, la formació professional ni l'educació superior. L'ideal és que els cursos introductoris incloguin l'ensenyament de la llengua i validin les habilitats existents.

Si l'autosuficiència és l'objectiu dels programes d'acollida, establir un lligam més estret amb el mercat laboral és molt important quan es dissenyen els cursos. Segurament, molts dels participants no tindran cap relació amb el mercat laboral si acaben d'arribar al país per mitjà de la reagrupació familiar o com a refugiats. L'ajuda en la cerca de feina, els centres d'assessorament professional, els contractes de col·laboració i les pràctiques professionals poden formar part dels programes d'acollida i són serveis que es poden oferir de manera addicional o integrats en la formació general. Per exemple, a



Dinamarca, la formació sobre el mercat laboral pot incloure formació a curt termini, formació al lloc de treball o contractació amb un subsidi. La persona immigrant o refugiada també pot rebre l'assistència d'una persona que l'anirà ajudant en el desenvolupament social, lingüístic o professional.

Els programes combinats lingüísticolaborals solen ser molt útils, perquè els participants es beneficien de l'ensenyament lingüístic en el marc laboral. Els nousvinguts obtenen resultats més ràpidament si se'ls deixa fer diverses coses a la vegada, de manera que els programes en principi haurien d'aplicar-se en paral·lel, i no seqüencialment. Per exemple, als Països Baixos existeixen el que s'anomena programes de "doble via", que consisteixen en classes d'holandès i un altre element (assistència en l'educació de les criatures, en el camp laboral, en la formació professional, en feines voluntàries o en activació social). Les persones amb una formació concreta o experiència laboral, sobretot, poden assistir a un curs introductori amb una orientació laboral dintre del seu camp professional. D'aquesta manera, el contingut del programa pot ajudar de manera activa els individus a incorporar-se en el mercat laboral i, a més, els facilita l'aprenentatge de la llengua local.

Perquè els participants no perdin la motivació, s'ha d'evitar que s'ensenyi el que ja se sap de manera repetida. Els cursos introductoris han de fer que sigui possible que els nousvinguts facin ús del seu potencial en el mercat de treball. D'aquesta manera, no es malbarataran recursos.

Els mètodes dinàmics per avaluar les habilitats dels nousvinguts -que es basen menys en criteris formals i valoren més l'experiència pràctica- són més útils per validar l'experiència i els coneixements obtinguts en el país d'origen.



El projecte SPECIMA, finançat pel Fons Social Europeu, a Finlàndia, està adreçat a immigrants amb titulació acadèmica superior. El projecte intenta identificar experts motivats, determinar el seu nivell de coneixements i col·locar-los en companyies o organitzacions finlandeses. Les mesures associades inclouen el reconeixement de la titulació, la formació contínua i l'aportació de qualificacions i de contactes www.mol.fi/migration.

El finançament del Govern suec l'any 2003 es va dirigir a la formació en el mercat laboral per a persones amb estudis superiors cursats a l'estranger en àrees en què hi havia problemes de personal (sector mèdic i sanitari, docència, especialistes en tecnologia i científics). A més, també es va oferir formació en infermeria als immigrants sense feina. L'objectiu d'aquesta última iniciativa era la necessitat de treballadors bilingües en primeres cures i atenció als més grans.





Els índexs d'abandonament dels programes d'acollida són elevats. La raó sol ser que es troba una feina abans que s'acabi el curs. No obstant això, molts governs es mostren preocupats, perquè les feines que es troben solen requerir un nivell formatiu baix i, tenint en compte la falta de seguretat laboral, és possible que els immigrants tornin a dependre de Benestar Social si no estan prou qualificats per accedir a llocs de treball més especialitzats. Una possible solució pot ser adaptar la forma i els continguts dels programes d'acollida per als immigrants que treballen. Per exemple, Dinamarca està desenvolupant uns programes d'aprenentatge de danès per ordinador, perquè es faci des de casa, de manera que l'aprenentatge de l'idioma no interfereixi en la formació laboral. Els cursos també es poden fer en empreses públiques o privades, on el participant es pot estar formant o pot estar treballant; o en una institució educativa pública en què el participant estigui inscrit.

- ☒ Les classes amb dedicació parcial, els cursos a distància, per Internet (*e-learning*) o similars permeten tirar endavant amb els programes d'acollida sense haver de deixar de treballar.

En diversos països, els municipis que fan cursos introductoris estableixen plans de treball personalitzats i assignen els cursos segons les necessitats dels interessats. Tot i que l'objectiu sempre és trobar el programa que més s'adigui a cada persona, no sempre és possible oferir tots els serveis necessaris per a la formació de cadascú. Això és especialment important en àrees amb menys densitat de població.

- ☒ El fet de reunir tots els recursos en un lloc permet als municipis dels voltants oferir diferents tipus de cursos. També permet als participants formar-se en un municipi i fer les pràctiques o treballar en un altre, de manera que s'evita la pèrdua de contacte familiar o de relacions en cas de trasllat a un altre municipi més llunyà.

Contingut cívic dels cursos introductoris

- ☒ En principi els cursos introductoris transmeten el missatge d'una societat d'acollida que ofereix incentius als nouvinguts perquè se sentin responsables de la comunitat en què viuran.

A més de la llengua, els cursos introductoris destaquen la importància de "l'orientació social", d'oferir a la població immigrant uns coneixements sobre el funcionament i els valors de la societat. Els cursos poden tractar els elements fonamentals de la Constitució, com ara el respecte pels drets humans i la democràcia, o el funcionament del sistema polític, incloent-hi les oportunitats de participació en la política i en la societat civil. L'orientació sobre la igualtat d'oportunitats entre sexes i sobre els drets dels infants també són dos elements importants de molts dels programes.



Els elements pràctics també tenen un paper força important en molts països. Per exemple, el programa d'integració holandès inclou iniciatives perquè els participants es familiaritzin amb la sanitat, l'educació i el sistema del benestar holandès, a banda de tractar els costums del país, és clar. Un altre exemple: les classes de ciutadania que s'han plantejat al Regne Unit inclouran informació sobre l'accés als serveis, al mercat laboral, coneixements sobre els diferents grups religiosos i comunitaris del país, i normes de la societat britànica.

Pel que fa als valors, cal reconèixer que la població resident té uns valors i comportaments molt diversos, i no sempre s'adeqüen als estàndards que se li explica a la població immigrant.

El millor enfocament d'aquesta introducció als valors d'un país és fer el possible perquè tant els nousvinguts com la societat receptora s'adaptin a les normes i regles del país.



De quina manera encaixa el contingut civil en els programes d'acollida? Pot passar que els governs vulguin introduir l'orientació cívica al principi del curs per als immigrants, en comptes de deixar-ho per a més endavant, quan tinguin un millor coneixement de l'idioma i puguin entendre documents més complexos. Pot passar, també, que es combinin els ensenyaments més relacionats amb temes cívics amb la formació lingüística, perquè poden aportar continguts interessants per als alumnes adults. A Àustria, per exemple, no hi ha cap apartat específic sobre temes socials, i es tracten al llarg de les classes de llengua. En canvi, la Llei alemanya sobre immigració de 2004 preveu cursos introductoris que inclouen classes de llengua bàsica i avançada (cadascun de 300 hores i amb un any de durada), més un curs de 30 hores d'orientació sobre el sistema legal, la cultura i la història del país. Al final de cada curs, es fa un examen.

A Frankfurt, un curs de llengua de 600 hores va precedir d'un curs de 40 hores sobre orientació a la ciutat. Inclou un viatge en metro, una passejada a peu per la ciutat i una visita a les oficines de l'Administració local. A més, es rep informació sobre el sistema legal i les institucions alemanyes. El curs s'imparteix en vuit idiomes i el professorat està format per immigrants integrats a la ciutat.



Oficina d' Afers Multiculturals, Frankfurt: www.stadt-frankfurt.de/amka





1.2 Equilibri entre les aspiracions i els recursos

❌ Hi ha d'haver un equilibri entre el que els governs demanen als nouvinguts i la disponibilitat i la qualitat sostenible dels programes d'acollida.


Tot i que el format dels cursos introductoris i el nombre d'hores pot variar en els diferents països, aquests cursos solen requerir uns recursos i una capacitat administrativa substancial. És el cas, especialment, dels programes que volen adequar-se a les capacitats i a les necessitats individuals de la manera més precisa possible. A més de les classes, els governs ofereixen un ajut financer als participants al llarg dels programes d'orientació de dedicació completa. Tot sovint, l'objectiu és proporcionar una mena de compensació que s'assembli a un sou al màxim possible.

A Dinamarca, per exemple, el programa d'acollida és completament gratuït, i els immigrants o refugiats que no es poden mantenir perquè no tenen feina o família que els ajudin poden rebre un subsidi d'acollida. El programa ofert, que dura tres anys, inclou classes de danès, classes sobre la cultura i la societat daneses i activació en el mercat laboral. Requereix una dedicació de 37 hores setmanals, de mitjana. A Suècia, el període introductor sol durar uns dos anys i té unes 525 hores, que es reparteixen entre classes de suec i preparació per introduir-se en el mercat laboral. A Finlàndia, s'està pensant a ampliar el període d'acollida més enllà de tres anys per a determinades persones, com ara persones malaltes, mares amb fills petits, persones amb necessitats formatives bàsiques i alguns grups concrets de joves.

Ara bé, fins i tot els programes d'acollida d'abast més modest impliquen una assignació de recursos important. Les llistes d'espera solen ser preocupants i els aspirants no sempre poden accedir al servei.

Al mateix temps, en alguns països s'està imposant la obligatorietat d'aquests cursos i si no els fan, es poden aplicar sancions relacionades amb la renovació dels permisos de residència o amb pagaments a la Seguretat Social. A Dinamarca, es redueix el subsidi d'acollida si el participant no va a classe sense una justificació acceptable. En el programa austríac i en el dels Països Baixos, que encara està per introduir, els participants han de pagar per fer els cursos, amb una possible devolució (parcial) al final. La Llei d'immigració alemanya, de 2004, preveu possibles sancions si no s'assisteix a classe i també preveu la contribució financera dels participants en alguns casos (s'ha pensat en un euro per hora). Els beneficiaris d'assistència social n'estan exempts. A França, l'assistència a les classes facilita el procés de naturalització. I és que les estratègies no només han de dependre de les sancions (o no), sinó també poden basar-se en els incentius; per exemple, es pot recompensar l'assistència i l'acabament dels cursos.



Els programes obligatoris i l'ús de sancions o incentius s'ha d'avaluar després de deixar passar algun temps, de manera que es pugui establir si milloren la qualitat dels cursos i n'augmenten els índexs d'assistència. 

Si les classes són de franc, la despesa és considerable, fet que crea controvèrsies en el Govern, i els departaments responsables es veuen pressionats a exposar els arguments a favor dels beneficis socials i econòmics de fer classes de llengua als immigrants. En els nous Estats membres, les implicacions pressupostàries de les activitats introductòries són encara més importants que en la UE dels 15, i caldria estudiar el recurs a ajuts externs o comunitaris en aquest sentit. Les contribucions del sector privat tampoc no s'han de descartar de cara al futur.

Les bones pràctiques suggereixen que els programes han de ser accessibles, econòmics, d'alta qualitat i que cal avaluar-ne l'impacte de manera regular. 

Si s'inclouen en els cursos introductoris programes relacionats amb el mercat laboral, els governs s'enfronten a reptes importants pel que fa a la seva implementació. No sempre es poden oferir solucions individualitzades. De vegades es proposen solucions uniformes, tot i que caldria adaptar-les a la formació o a les possibilitats que ofereix el mercat per a cada persona. En alguns països amb índexs alts d'immigració o amb menys recursos, potser seria més adequat un centre d'intercanvi d'informació en què es pogués oferir una orientació personalitzada i plantejar "plans d'integració" específics sense entrar en processos més complexos.

Com a alternativa als cursos "d'orientació ciutadana", es poden oferir cursos d'un dia, com es fa a França amb les jornades de formació cívica (*Journée de formation civique*), que són part del compromís estatal en el marc del "contracte per a la integració". En una jornada, s'expliquen els drets fonamentals i els principals valors i principis francesos, a més del funcionament de les institucions franceses. Al país veï també hi tenim una jornada d'informació sobre la vida a França (*Journée d'information "vivre en France"*), que tracta temes com ara la sanitat, l'educació bàsica, l'habitatge, la formació i el món laboral. Aquests cursos d'un dia s'imparteixen en els quatre idiomes més comuns entre els immigrants que es troben a França.

A Portugal, el mòdul de ciutadania del programa nacional Refugis portuguesos (*Portugal Shelters*) té una durada de 12 hores. Fomenta l'exercici d'una ciutadania activa i està dividit en tres unitats formatives: L'individu, l'Estat i les entitats intermediàries (4 hores); Igualtat d'oportunitats i de tractament en l'accés al mercat laboral (6 hores); i formes d'accés a la informació (2 hores).



A més de variar el nombre d'hores, es poden oferir diferents nivells d'introducció segons la població a la qual s'adreça el programa. Els principals grups objectiu per als programes introductoris d'integració són els residents legals amb intenció de quedar-se al país i els que gaudeixen de l'estatus de refugiats que són nacionals de tercers països. Sempre que es cregui convenient, i d'acord amb la política d'integració nacional, els grups objectiu per a aquest tipus de programa podrien incloure altres col·lectius, com ara els immigrants procedents de la UE, els immigrants temporals, els beneficiaris de protecció addicional, els demandants d'asil, els immigrants que fa temps que estan establerts al país, els emigrants retornats o les minories nacionals o ètniques.

Tenint en compte l'escassetat de recursos, els programes d'integració se solen adreçar bàsicament a la població immigrant permanent i als que gaudeixen de l'estatus de refugiats. Ara bé, els immigrants temporals també poden necessitar algun tipus d'informació bàsica inicial sobre la societat que els acull; per exemple, com accedir als serveis d'urgències hospitalàries, a les esglésies, a la policia, etc. Aquesta informació bàsica pot evitar l'aïllament social i donar suport als immigrants temporals en el seu dia a dia amb els veïns i la comunitat. Com a proposta, es poden fer manuals o fullets amb els aspectes bàsics de la comunitat i amb informació general sobre els costums de la societat i exemples útils, a més d'organitzar actes de benvinguda a nivell local. Els manuals poden ser en format imprès o en format electrònic, o també en àudio, i es poden traduir a diferents llengües comunitàries. Aquest tipus d'iniciativa, que vol reduir les tensions en la comunitat (no se centra tant en els aspectes laborals), és una bona manera d'incloure en la societat els immigrants temporals sense comprometre més recursos dels necessaris.



Molts països han elaborat manuals per als immigrants. Per exemple, El Consell d'Immigrants d'Irlanda ha publicat un manual sobre els drets i deures dels immigrants a Irlanda i el seu objectiu és proporcionar informació tant a la població immigrant com a les entitats públiques, privades i no governamentals que estan en contacte amb els immigrants. Ofereix una visió general de la legislació rellevant i distingeix entre diferents grups, com ara els treballadors immigrants, els autònoms i les persones que es dediquen als negocis, els estudiants d'altres nacionalitats, els familiars dels immigrants i dels irlandesos, els visitants, les persones amb permís de residència, els pares i familiars de nens amb la nacionalitat irlandesa i les persones sense permís de residència. S'enumeren els drets i deures de cadascun d'aquests grups i en annex en donen les adreces d'entitats i organismes rellevants.



www.immigrantcouncil.ie/handbook.htm



La pràctica en alguns països és proporcionar programes d'acollida molt complets a un grup limitat de nouvinguts i un nivell adequat d'ajuda introductòria als altres grups d'immigrants.



Els immigrants indocumentats i els demandants d'asil se solen excloure d'aquests cursos introductoris, ja que els governs intenten evitar la falsa creació d'expectatives a falta d'un estatus legal garantit. Els demandants d'asil de vegades obtenen un accés limitat a les activitats d'integració. I el que es fa és per millorar les seves habilitats i guiar-los en el futur, amb independència de si obtenen l'asil o no. Les persones que gaudeixen d'una protecció temporal reben ajudes en alguns països, com ara Polònia, on poden fer un programa d'integració complet que dura 12 mesos, igual que els que tenen l'asil reconegut. En l'àmbit local o en el cas de les entitats no governamentals no se sol fer diferència entre els nivells d'estatus legal dels participants en les activitats relacionades amb la integració.

1.3 Col·laboració amb entitats associades

La integració és una responsabilitat compartida i són molts els actors que treballen plegats per obtenir bones polítiques i bons resultats. És crucial que tots els implicats es mostrin receptius i oberts a la comunicació amb les entitats associades, amb els que s'encarreguen del finançament o amb els mateixos clients.



Independentment que les polítiques les posi en pràctica el Govern a diferents nivells o organismes no governamentals, és bàsic que existeixi una interacció entre les entitats contractants i les agències que posen en pràctica les iniciatives. Amb l'objectiu de no distanciar-se gaire de l'aplicació del programa, els ministres responsables del tema haurien de posar en pràctica canals d'intercanvi d'informació amb les entitats que estan implementant les polítiques i haurien de garantir l'accés al disseny de les polítiques.

El govern local i regional, les entitats socials col·laboradores, les ONG i les associacions d'immigrants... totes formen part del "nexa d'integració", juntament amb l'Estat i els immigrants admesos. Sempre que hi ha molts actors implicats és important garantir un accés senzill i transparent per als immigrants. Per exemple, a Finlàndia una base de dades a Internet en diferents idiomes (www.caisa.hel.fi) fa possible la cerca d'informació per tema, de manera que l'usuari no ha de saber quin organisme s'encarrega del que li interessa.





A Portugal, els *Centres Nacionals de Suport a l'Immigrant* (en les sigles portugueses, CNAI), a Lisboa i Porto, estan relacionats amb diferents departaments ministerials (Servei de Control de Duanes - SEF, Cos d'Inspectors Laborals, Seguretat Social, Sanitat, Educació). A més, hi ha les oficines que proporcionen ajuts específics en relació amb aspectes legals de la immigració, reagrupació familiar, reconeixement de qualificacions i inserció en el mercat laboral. Cal fomentar el paper dels mediadors socioculturals, que surten de les diferents comunitats immigrants i tenen un paper clau en el procés de contacte i en la resolució de problemes. En relació amb els CNAI, hi ha una xarxa de 25 *Centres Locals de Suport a Immigrants* (en portuguès, CLAI) que ofereixen informació, i un servei, *SOS Immigrant*, que ofereix atenció telefònica 12 hores al dia en quatre idiomes.



www.acime.gov.pt

L'àmbit local



La col·laboració entre els diferents nivells de govern es basa en responsabilitats compartides i en consultes sobre el disseny de polítiques i assignacions pressupostàries.

Diversos països europeus tenen una forta tradició de govern local extensiu i les autoritats locals es responsabilitzen de molts dels serveis oferts a la població, incloent-hi la població immigrant acabada d'arribar i els refugiats. Per exemple, Lituània ha transferit les responsabilitats de la implementació dels programes d'integració dels refugiats a l'esfera local. Les autoritats locals tenen molta experiència amb el fet de fer que col·laborin tots els departaments i organismes rellevants per al procés d'introducció, amb la qual cosa es fa més fàcil que els immigrants puguin accedir a les ajudes i als serveis oferts.

França és un dels països que més partit treu d'això: ha creat un sistema de punts de rebuda locals i regionals arreu del país per tal d'acollir els nouvinguts, definir les seves necessitats en termes d'educació i assistència social, oferir assessorament sobre els serveis governamentals i fer-los una primera presentació de la societat francesa. A Itàlia, els acords marc signats entre el Ministeri de Treball i Polítiques Socials i les regions coordinen les polítiques d'integració implementades en l'àmbit local. L'ensenyament de l'italià és un component bàsic, especialment a les regions de Toscana, Umbria i Veneto.

En alguns països, l'entitat (central) principal estableix acords formals amb els municipis per reflectir les responsabilitats dels diferents nivells de govern. Aquests acords especifiquen el nombre de persones que participaran en el projecte en cada municipi. A partir d'aquí, el govern concedeix ajudes estàndard que consisteixen en una quantitat per persona. Aquestes ajudes estan pensades per cobrir els costos addicionals en què incorre el municipi per la recepció de refugiats: despeses d'allotjament, cursos de llengua i tots els costos relacionats amb els recursos extres que es poden necessitar en les llars d'infants i les escoles. Aquest sistema intenta evitar directives detallades del Govern i



fomenta la creació d'incentius econòmics per compensar els municipis per la introducció de programes eficients. Per exemple, tot i que el participant assoleixi els objectius del programa en menys temps del previst, el municipi rep l'ajuda íntegra.

El sistema danès és un exemple d'aquest enfocament. Segons la Llei d'integració, de 1999, els municipis tenen les competències per implementar aquests programes d'acollida, però el Govern finança totes les despeses. Els subsidis estan pensats per crear incentius per als municipis: l'ajuda és més elevada si els índexs d'activitat són més alts i es concedeixen ajuts especials als immigrants o refugiats que aprovin l'examen de danès o que tinguin una situació laboral estable durant almenys sis mesos. La legislació sobre la integració dels immigrants i refugiats acabats d'arribar inclou disposicions especials sobre la cooperació entre municipis i sobre el fet de delegar determinades tasques en empreses privades, institucions educatives o organismes no governamentals.

En les ciutats o municipis de la província finlandesa d'Uusimaa, hi ha una oficina d'immigració en què trobem equips de treball que ofereixen assessorament relacionat amb la immigració. A més dels representants de l'oficina d'immigració, en els equips normalment també hi ha representants de Benestar Social, de Treball, de Sanitat, de Formació escolar, de Formació per a adults, de Seguretat Social i d'Habitatge. A cada immigrant se li dona una targeta i així es fa un seguiment de la seva trajectòria. Els membres de l'equip van actualitzant la targeta i mantenen un contacte continu amb la persona en qüestió. Els nens i joves reben una atenció especialitzada, el que s'anomena "equips infantils", que s'ocupen de la canalla i els joves immigrants que van a l'escola o a la llar d'infants municipal. D'aquesta manera es coneix la situació i les necessitats, i es poden prendre les mesures oportunes. En aquests equips participen representants del sistema educatiu municipal, treballadors socials de les escoles, directors i mestres d'escola, etc.

La prioritat dels governs centrals és garantir la qualitat dels serveis oferts pels municipis -per exemple, fent que els fons assignats estiguin orientats a resultats concrets-, però es podria dir que cal més influència en el procés d'elaboració de polítiques perquè les regulacions que es fan a escala nacional responguin més bé a les realitats locals. Si s'aconseguiessin marcs de col·laboració més concrets i permanents, l'àmbit local no només s'encarregaria de posar en pràctica les polítiques, també podria col·laborar en el disseny d'aquestes polítiques.





Interlocutors socials

- ✗ **Als interlocutors socials els interessa que els immigrants siguin autosuficients i participin activament en el disseny, el finançament i la implementació dels programes d'integració.**

Atès que la immigració i la integració cada cop tenen una relació més estreta amb els objectius socioeconòmics de les societats europees, el paper dels interlocutors socials ha guanyat protagonisme. Els sindicats són especialment actius quant a la no discriminació i a la igualtat d'oportunitats, i també pel que fa a l'accés a la formació. En el període d'acollida, també poden posar en pràctica la seva responsabilitat compartida per a la integració amb l'organització d'actes de recepció, l'oferiment d'ajuda per trobar allotjament i per accedir a determinats serveis; proporcionar classes de llengua que incloguin cursos de vocabulari d'un determinat àmbit professional. Les empreses que ofereixen places de pràctiques als nouvinguts es poden encarregar d'oferir classes de llengua i així promoure la combinació de llengua i feina. En concret, les empreses grans que contractin estrangers de manera estable poden establir programes cíclics per als que vagin arribant. Per als immigrants que ja estiguin més integrats, les empreses poden oferir ajuts financers o formatius perquè empresaris de diferent origen ètnic o immigrants es puguin convertir en proveïdors.

A Itàlia, en el marc del Consell d'Immigració Territorial, a la província de Belluno (Veneto), en col·laboració amb la Cambra de Comerç i una cooperativa social local, s'ha creat un programa de benvinguda i allotjament per a treballadors extracomunitaris amb l'objectiu de facilitar-ne la integració laboral i social. Com a primer pas en aquesta direcció, s'ha signat un acord entre empresaris i associacions professionals per trobar allotjament i facilitar que l'oferta i la demanda d'habitatges per a immigrants coincideixi.

- ✗ **Els governs a tots els nivells podrien fer que les empreses participessin més en el debat sobre la integració de la població immigrant, relacionant els programes governamentals i els programes de responsabilitat social de les corporacions empresarials.**

Mentre que els governs solen donar prioritat als immigrants que possiblement s'instal·laran al país de manera definitiva, el sector privat podria trobar el seu paper en l'assistència a la resta de la població immigrant, com ara els immigrants temporals. Per exemple, a Espanya els empresaris han de garantir per llei allotjament digne per als temporers. A Xipre, tots els tràmits per a la recepció (incloent-hi l'allotjament) dels treballadors immigrants temporals es fan amb l'ajut dels empresaris (els permisos de treball temporals de menys de sis anys són per a un lloc de treball i un empresari concret). Si no compleix amb aquestes obligacions, es penalitza els empresaris i no se'ls concedeixen més permisos per a la contractació de treballadors estrangers.



A Catalunya, *Unió de Pagesos* ofereix el programa A Cobert o programa d'acollida, adreçat als treballadors temporers durant la seva estada a Espanya. A més, també ofereix el programa Desenvolupament, en què prepara alguns dels immigrants temporers perquè siguin agents per al desenvolupament, perquè quan tornin al seu país d'origen puguin compartir l'experiència i promoure projectes col·lectius per a la millora econòmica i social. El contingut del curs cobreix diferents temes: informàtica, agricultura, projectes de cooperació al desenvolupament, idiomes, etc.



www.uniopagesos.es

Al Regne Unit, l'empresa de col·locació *Fusion Personnel*, que treballa en el sector de l'horticultura, ha desenvolupat un pla de formació per als seus treballadors, la majoria dels quals són immigrants acabats d'arribar. Aprendre a llegir, matemàtiques bàsiques i anglès són algunes de les activitats que es fan. Els patrons els deixen hores lliures cada setmana per poder fer els cursos.



www.bitc.org.uk/resources/case_studies/fusionssfl.htm

Els governs poden ajudar les petites empreses i els sindicats en sectors que contracten a molts treballadors immigrants; la manera pot ser complementar la seva capacitat de formació dels treballadors.



Organitzacions no governamentals

Hi ha una gran varietat d'actors no estatals que participen en la introducció dels nous immigrants. Les organitzacions eclesiàstiques i d'ajuda social, a més de les clàssiques organitzacions no governamentals (ONG), tenen un paper clau en la implementació de les polítiques, perquè sovint són les que s'encarreguen de posar en pràctica les estructures estatals per a l'acollida dels immigrants. Per exemple, el Govern espanyol veu les línies de finançament de les ONG com a instruments crucials de la seva política d'integració, i l'autonomia que tenen les organitzacions que finança és considerable. Al Regne Unit actualment no existeixen acords estatals per a la recepció de nous immigrants i les ONG ofereixen una àmplia varietat de programes d'orientació. A la República Txeca i a Eslovènia també es treballa molt amb ONG per a la implementació de projectes d'habitatge, formació lingüística, inserció al mercat laboral, assessorament psicològic i activitats culturals. A Estònia, la primera estructura a l'hora d'implementar les polítiques d'integració és la Fundació per a la Integració, una fundació que es regeix segons normes de Dret privat i que va ser establerta pel Govern. Entre les responsabilitats d'aquesta fundació, hi trobem convocar concursos públics i coordinar els recursos perquè se'n faci un ús eficient, o implementar projectes a gran escala finançats amb capital estranger.





Les organitzacions no governamentals comparteixen responsabilitat en el procés d'integració i proporcionen un contacte directe entre els residents locals i els immigrants. Com que treballen amb el Govern a diferents nivells, amb el sector privat, amb fundacions, amb altres ONG i amb grups locals -com ara diferents organismes o altres col·laboradors- contribueixen al diàleg social sobre els resultats desitjats i els camins a seguir per a la integració. A més, les organitzacions eclesiaístiques i les no governamentals poden mobilitzar molts voluntaris i organitzar programes d'acollida o altres activitats d'intercanvi. Per exemple, a Portugal l'Església catòlica, per mitjà de les parròquies d'arreu del país, fa classes de portuguès, i el professorat treballa gairebé sempre de manera voluntària.

Dintre del que s'entén per actors no governamentals, cal destacar les associacions d'immigrants, que haurien de tenir un paper més important en el procés d'acollida. A un nivell bàsic, aquestes associacions poden ser molt útils a l'hora d'oferir serveis com ara cursos de llengua o "d'orientació ciutadana". Els membres de les pròpies comunitats dels nouvinguts són la principal font d'informació informal i d'assessorament, i molt sovint actuen com a models a seguir. Les persones i els grups d'immigrants s'impliquen en importants tasques de voluntariat, sobretot amb la seva comunitat, i cal oferir assistència en aquest sentit. En aquest context és important que aquestes associacions d'immigrants tinguin accés al finançament.

A Bèlgica la Fundació del rei Balduí, amb el programa Suport mutu per als nouvinguts (*Mutual support for newcomers*) ofereix assistència a projectes que els grups o associacions de nouvinguts desenvolupen en benefici propi o en benefici d'altres grups afins. L'objectiu és fer que aquests grups es puguin ajudar entre ells, de manera que responguin millor als serveis públics i privats oferts per les comunitats d'acollida o per les autoritats. També s'ha convocat un concurs per a projectes creats per organitzacions de comunitats concretes, grups de residents, serveis públics i empreses que volen iniciar relacions amb els immigrants que acaben d'arribar al país. www.kbs-frb.be



Les associacions d'immigrants, com a possibles centres d'assessorament i informació per als nouvinguts, poden incloure els programes d'acollida entre les seves activitats, oferint formació i actuant com a models per a una integració correcta. Podrien beneficiar-se d'ajudes per a l'obtenció de locals adequats i establir relacions amb organismes professionals per garantir la qualitat dels cursos.



La ciutat de Southampton va organitzar l'any 2003 la jornada dels refugiats, en què es van fer reunions amb diversos departaments de l'Ajuntament, amb agències estatals i amb organismes de voluntaris. L'objectiu era reforçar les organitzacions de comunitats de refugiats (hi van participar 27 caps i representants dels moviments de refugiats) i introduir-los en el marc institucional de la comunitat que els acull. Es van fer grups de treball i les agendes van tractar temes, qüestions, preocupacions plantejats pels propis refugiats. Es van establir accions de seguiment de les iniciatives (clubs, actes formatius organitzats per les entitats d'ajuda als refugiats, com ara RETAS i CLEAR, formació de joves com a entrenadors de futbol o monitors de natació, etc.).



gavin.barker@southampton.gov.uk · anthony.pascoe@southampton.gov.uk



1.4 Avaluació i adaptació de programes

Els programes, idealment, s'haurien de basar en avaluacions que demostressin el que ha funcionat i el que no ha anat bé amb els grups de nousvinguts.



Els programes o projectes d'acollida per a immigrants i refugiats nousvinguts poden tenir un paper molt important a l'hora de "portar la integració pel bon camí" pels Immigrants i les seves famílies. A més, constitueixen un compromís de recursos significatiu per als governs. Les decisions futures en cas d'escassetat de recursos s'han de basar en fet concrets i no en suposicions. Així és com s'obtidran els millors resultats. Les avaluacions poden partir d'uns objectius comuns decidits amb antelació.

A Suècia, el Consell d'Integració ha desenvolupat una sèrie "d'objectius nacionals" per al programa d'orientació. Cada municipi i cada autoritat formula les seves fites segons uns objectius amplis i duu a terme el procés d'avaluació pertinent. El Consell d'Integració ajuda els municipis en el disseny de les eines d'avaluació adequades. A Dinamarca, els municipis estan obligats a fer un seguiment regular dels contractes d'integració personals per tal de garantir el progrés de cada cas i que el contracte continuï reflectint les necessitats dels immigrants i els refugiats. A Itàlia, el Ministeri de Treball i Politiques Socials controla l'evolució dels seus acords marc amb les regions, i ho fa per mitjà d'indicadors quantitius i qualitius que ajuden a avaluar la distància entre els objectius i els resultats.

Alguns governs es basen en els resultats a l'hora de garantir la qualitat dels programes que financen. Per exemple, el Ministeri de l'Interior britànic està pensant a fer servir aquests mètodes per al programa d'educació de la ciutadania. La majoria del programa es farà en centres educatius per a adults o en empreses privades d'ensenyament d'anglès. Un 85 % del finançament es donarà d'entrada i el 15 % restant, depenent dels resultats.





Abans d'aprovar la Llei d'immigració alemanya, de 2004, es van dur a terme una sèrie de projectes pilot sobre cursos d'introducció. En molts casos, van tenir un seguiment directe per part d'"acadèmics" o els van avaluar en profunditat les autoritats responsables. Un exemple concret és un projecte pilot que es va fer a Nuremberg entre el 2001 i el 2003. No estava adreçat a immigrants acabats d'arribar; el seu objectiu era transmetre uns coneixements polítics, històrics i pràctics a immigrants que ja parlaven alemany i que tenien permís de residència de llarga durada, és a dir, possibles candidats a la naturalització. L'avaluació posterior del programa va detectar problemes a l'hora de reunir el grup objectiu i suggeria la necessitat de més incentius o d'una obligació legal per fer el curs. Un bon incentiu, per exemple, seria que el curs convalidés l'examen d'alemany obligatori per a la naturalització. A més, també es va veure que seria útil la creació de materials per a l'aprenentatge a distància per mitjans electrònics. www.uni-bamberg.de/~ba6ef3/main_g.htm



A *Schleswig Holstein*, el Ministeri de l'Interior va encarregar una anàlisi dels cursos d'integració diferenciant entre homes i dones: S'estava oferint el mateix accés als cursos als homes i a les dones? Es van estudiar els cursos similars als que s'estaven plantejant d'acord amb la nova llei d'immigració. Al contrari del que es podia esperar, l'anàlisi va revelar que el percentatge de dones que participaven en els cursos era més elevat que el d'homes, i que si s'oferien més incentius, calia adreçar-se més als homes que a les dones. Les raons per fer classes de llengua eren gairebé les mateixes per a tots dos sexes: volien aprendre alemany per fer-lo servir a la feina, per comunicar-se amb les autoritats i per parlar amb els veïns. A més, homes i dones van obtenir resultats similars en la prova que es fa abans de començar el curs de llengua, exceptuant-ne els treballadors estrangers "de tota la vida", amb 20-30 anys de residència.



Els projectes pilot també poden ser de dimensions reduïdes. A Hongria es va fer un programa d'integració pilot de sis mesos de durada, un projecte de MATRA, i incloïa sis homes adults solters, un matrimoni amb tres fills i dues dones solteres amb fills. El programa era intensiu: 1.200 hores de llengua, 700 hores d'orientació legal i cultural, allotjament i transport gratuïts i ajuda financera per a altres despeses. L'avaluació d'aquest projecte pilot ara s'està fent servir per formular una gran política d'integració a Hongria. Les recomanacions van directament a un grup d'alt nivell dels àmbits de govern procedents.

A més de preveure o programar avaluacions dels programes, pot ser útil fer servir informes sobre la implementació de la legislació en l'àrea d'integració en cas de polítiques basades en resultats concrets. Per exemple, la Llei d'immigració alemanya de 2004 preveu que el Govern presenti un informe sobre la implementació i el finançament de cursos d'integració. Aquest informe l'ha de presentar al Parlament abans de juliol de 2007, dos anys i mig després de l'entrada en vigor de la llei. De la mateixa manera, quan el Parlament finlandès va aprovar la Llei d'integració de 1999, requeria al Govern que en



el termini de tres anys presentés un informe sobre la seva implementació, sobre els resultats obtinguts, amb recomanacions per a accions futures. A partir de l'informe del Govern de 2002, s'està preparant una esmena a la Llei d'integració per concretar millor els deures i les responsabilitats de les diferents autoritats, com també la divisió de responsabilitats entre els municipis i el Govern, i entre les diferents branques administratives a tots els nivells. S'ha anticipat per formar consells d'assessorament en l'àmbit regional i nacional per augmentar l'eficiència de la cooperació entre les parts.

Les avaluacions dutes a terme en diversos països es podrien compartir i, basant-se en l'experiència del màxim de països possibles, es podrien elaborar una sèrie de normes de qualitat voluntàries per a la formació lingüística i cívica. L'ideal seria que això es fes en estreta col·laboració amb les organitzacions educatives que operin a escala internacional. ✕



Capítol 1: Conclusions

1. Els programes d'acollida són una inversió en el futur que tant la població immigrant com la societat d'acollida han d'estar disposats a fer. Es dona als immigrants una primera oportunitat d'adquirir unes habilitats bàsiques per poder ser autosuficients, i l'esforç, per tant, val la pena. El retorn de la inversió per a la societat és que els immigrants es converteixen en ciutadans més preparats i capaços de contribuir a la millora de la mateixa societat.
2. Oferir cursos de diferents nivells i amb diferents formats, amb diversitat de mètodes docents, pot ajudar a assolir una bona formació lingüística per a immigrants amb diferents nivells educatiu o diferents nivells de competència pel que fa al país i a l'idioma. Aquests cursos fan que obtinguin una qualificació que els serà útil en el futur. A més, normalment, al final de la formació se sol fer un examen per acreditar l'aprenentatge dels participants.
3. Si els certificats que s'expedeixen després de fer aquestes classes tenen un format conegut per empresaris i altres institucions educatives, podran ser útils per accedir al mercat laboral o a d'altres possibilitats formatives. Així doncs, quan es dissenyin aquest tipus de cursos, caldria tenir-ho present.
4. Les bones pràctiques suggereixen que els cursos introductoris han de tenir un disseny flexible, que permeti la participació en el mercat laboral alhora que es fa el curs. No es recomana implantar models seqüencials estrictes per a l'aprenentatge de la llengua, la formació professional ni l'educació superior. L'ideal és que els cursos introductoris incloguin l'ensenyament de la llengua i validin les habilitats existents.
5. Els mètodes dinàmics per avaluar les habilitats dels nouvinguts -que es basen menys en criteris formals i valoren més l'experiència pràctica- són més útils per validar l'experiència i els coneixements obtinguts en el país d'origen.
6. Les classes amb dedicació parcial, els cursos a distància, per Internet o similars permeten als participants continuar amb els programes d'acollida sense haver de deixar de treballar.
7. El fet de reunir tots els recursos en un lloc permet als municipis dels voltants oferir diferents tipus de cursos. També permet als participants formar-se en un municipi i fer les pràctiques o treballar en un altre, de manera que s'evita la pèrdua de contacte familiar o de relacions en cas de trasllat a un altre municipi més llunyà.
8. En principi els cursos introductoris transmeten el missatge d'una societat d'acollida que ofereix incentius als nouvinguts perquè se sentin responsables de la comunitat en què viuran.
9. El millor enfocament d'aquesta introducció als valors d'un país és fer el possible perquè tant els nouvinguts com la societat receptora s'adaptin a les normes i regles del país.
10. Hi ha d'haver un equilibri entre el que els governs demanen als nouvinguts i la disponibilitat i la qualitat sostenible dels programes d'acollida.



11. Els programes obligatoris i l'ús de sancions o incentius s'han d'avaluar després de deixar passar algun temps, de manera que es pugui establir si milloren la qualitat dels cursos i n'augmenten els índexs d'assistència.
12. Les bones pràctiques suggereixen que els programes han de ser accessibles, econòmics, d'alta qualitat i que cal avaluar-ne l'impacte de manera regular.
13. La pràctica en alguns països és proporcionar programes d'acollida molt complets a un grup limitat de nouvinguts i un nivell adequat d'assistència als altres grups d'immigrants.
14. La integració és una responsabilitat compartida i són molts els actors que treballen plegats per obtenir bones polítiques i bons resultats. És crucial que tots els implicats es mostrin receptius i oberts amb la informació que s'obté de les entitats col·laboradores, dels que s'encarreguen del finançament o dels mateixos clients.
15. La col·laboració entre els diferents nivells de govern es basa en responsabilitats compartides i en consultes sobre el disseny de polítiques i assignacions pressupostàries.
16. Als interlocutors socials els interessa que els immigrants siguin autosuficients i participin activament en el disseny, el finançament i la implementació dels programes d'integració.
17. Els governs a tots els nivells podrien fer que les empreses participessin més en el debat sobre la integració de la població immigrant, relacionant els programes governamentals i els programes de responsabilitat social de les corporacions empresarials.
18. Els governs poden ajudar les petites i mitjanes empreses, així com els sindicats en sectors econòmics que contracten a molts treballadors immigrants, complementant la seva capacitat de formació dels treballadors.
19. Les associacions d'immigrants, com a possibles centres d'assessorament i informació per als nouvinguts, poden incloure els programes d'acollida entre les seves activitats, oferint formació i actuant com a models per a una integració correcta. Podrien beneficiar-se d'ajudes per a l'obtenció de locals adequats i establir relacions amb organismes professionals per garantir la qualitat dels cursos.
20. Els programes, idealment, s'haurien de basar en avaluacions que demostrassin el que ha funcionat i el que no ha anat bé amb els grups de nouvinguts.
21. Les avaluacions dutes a terme en diversos països es podrien compartir i, basant-se en l'experiència del màxim de països possibles, es podrien elaborar una sèrie de normes de qualitat voluntàries per a la formació lingüística i cívica. L'ideal seria que això es fes en estreta col·laboració amb les organitzacions educatives que operin a escala internacional.



Capítol 2

Participació ciutadana



Aquest capítol tracta l'àmbit de la participació ciutadana des de dos punts de vista. En primer lloc, se centra en les organitzacions de serveis i il·lustra com poden ser més accessibles per als immigrants, reforçant així el sentiment de pertinença a la societat i en segon lloc, tracta la participació activa de les persones en la societat. Els immigrants i els no immigrants poden ser mobilitzats entorn d'un diàleg religiós o entorn de les diferents facetes de ciutadania activa: la participació en eleccions o en òrgans consultius, la naturalització i la participació social, incloent-hi el voluntariat. Al final del capítol, un requadre sobre "convertir-se en organitzacions obertes i inclusives" detalla els passos que cal fer per tal d'obrir les principals institucions i organitzacions a tota la ciutadania.



Les estratègies que responen a les necessitats i circumstàncies especials dels immigrants i que es basen en les seves habilitats fomenten el sentiment de pertinença i la participació en la societat. Les organitzacions públiques i privades han de basar les seves estratègies en la igualtat i en la no discriminació. Idealment, cal fer-les a mida, han de ser flexibles i subjectes a una avaluació regular.

Les organitzacions públiques i privades s'haurien de mostrar receptives amb tots els ciutadans -relacionats amb la immigració o no- com a membres, clients, empresaris i empleats, com a consumidors i proveïdors de serveis, líders polítics i votants, pares i fills, professors i alumnes. La majoria de la interacció entre immigrants i no immigrants té lloc en les principals organitzacions i l'obertura anima els immigrants a prendre part activament en el dia a dia d'aquestes organitzacions i, per tant, en la societat. D'una banda, tenim la predisposició i la motivació dels immigrants per tenir un paper actiu i de l'altra, el compromís de les organitzacions de ser inclusives. Tot plegat reforça les possibilitats d'èxit.

Obrir les principals institucions i organitzacions no és un procés automàtic; més aviat requereix la continua ajuda activa dels implicats a tots els nivells. Els responsables de l'elaboració de les polítiques i els professionals han d'entendre la naturalesa específica de la població per tal de permetre la completa participació dels ciutadans, independentment del seu origen cultural, ètnic o nacional. La sensibilitat davant les necessitats particulars i la cooperació amb organitzacions especialitzades, com ara associacions d'immigrants o ONG d'assistència als immigrants i als refugiats, són part d'una bona estratègia per implicar-los en la nostra societat.

2.1 Competència intercultural



Adaptar els serveis a les necessitats dels diferents grups implica un esforç de col·laboració que requereix desenvolupar una competència intercultural del sector públic i privat.



Un requisit bàsic d'una societat equitativa és l'accés als serveis per a tothom. Els proveïdors de serveis públics i privats tenen la responsabilitat de reduir i eliminar les barreres existents. Els immigrants són un dels grups que troben més obstacles a

causa de les diferències lingüístiques i culturals. La seva participació activa en la societat depèn, doncs, d'un esforç de col·laboració per corregir i eliminar aquests obstacles.

Les organitzacions públiques i privades poden recórrer a diferents tècniques perquè els seus serveis siguin accessibles als immigrants. Tot i que el més mínim esforç per reduir barreres ja tindrà un efecte en la participació immigrant, les estratègies d'inclusió més profitoses seran les que s'incloguin en un procés de canvi general en la cultura organitzativa. D'aquesta manera, les mesures per adaptar l'organització a la diversitat no es queden aïllades, sinó que es fan amb els objectius i la identitat de tota l'organització.

Comptar amb persones amb experiència en immigració en els consells i els comitès ajuda a tenir més perspectiva a l'hora de prendre les decisions clau. Les organitzacions poden fer servir els registres existents, amb persones de diferents orígens culturals i lingüístics, per fer els nomenaments més escaients per a aquests òrgans. Les autoritats o els governs locals poden tenir una base de dades de persones qualificades amb diferents bagatges que puguin participar en la presa de decisions o formar part dels òrgans assessors.

Independentment de si una organització està en els primers intents de fer un canvi en la cultura organitzativa o de si ja ha dut a terme tot el procés de canvi, un element bàsic és poder comptar amb personal qualificat per implementar les estratègies d'inclusió. La contractació i la formació són dos maneres que tenen les organitzacions per constituir una base de personal amb competència intercultural. La competència intercultural pot ser un dels criteris de selecció a l'hora de contractar educadors i personal escolar, empleats de les autoritats locals, personal hospitalari, treballadors socials, etc. La consciència intercultural que tenen aquestes persones que han d'estar en contacte amb el públic és important, però a l'hora de seleccionar persones per a càrrecs més alts, que no tenen aquest factor de tracte amb el públic, també s'haurien de fer servir aquests criteris de diversitat. A més, les organitzacions actives en l'establiment de polítiques o la planificació, més que les de servei directe, també s'haurien de prendre la diversitat seriosament.

Les iniciatives governamentals poden promoure la contractació de persones immigrants, tant en el sector públic com privat. Per exemple, com a part de la implementació del Llibre blanc i pla d'acció danès La visió del Govern i les estratègies per a una millor integració, publicat al juny de 2003, el Govern difondrà una sèrie d'idees per fomentar la diversitat en les plantilles del sector públic al final de 2004. A Itàlia, seixanta mediadors culturals, que poden ser immigrants o italians, estan agregats a estructures socials públiques de sis regions del sud d'Itàlia, i trenta mediadors treballen en oficines d'ocupació locals.





Però a banda de recórrer a una correcta contractació, les organitzacions també poden treure profit de les habilitats del personal existent. Per exemple, poden reconèixer i, si escau, remunerar, els coneixements d'idiomes, els coneixements culturals i els contactes amb altres comunitats dels seus membres del personal. Es poden crear unes bases de dades amb les habilitats de cada persona, on apareguin els orígens dels membres del personal (poden ser originaris d'una altra zona) i on consti si coneixen alguna de les llengües o cultures dels immigrants presents al municipi. Els directius poden fomentar i oferir ajuts econòmics per a l'aprenentatge d'idiomes, i la formació en temes interculturals hauria d'estar present a tots els nivells i caldria incorporar-la en les unitats de formació funcional.



Com a exemple de formació, el Ministeri de Treball i Afers Socials txec duu a terme un programa pilot educatiu d'aprenentatge per mitjans electrònics per millorar la integració dels immigrants. Aquest programa anirà oferint gradualment cursos al personal del Ministeri i al de les agències ocupacionals. Un dels objectius és preparar una metodologia per tal de formar tutors en les agències d'ocupació, persones expertes en temes interculturals. A partir d'aquí, aquestes persones podran preparar els funcionaris per actuar en ambients multiculturals.

A Àustria, el projecte finançat amb EQUAL, "Interkulturlotsen" www.interkulturlotsen.at, ofereix formació a persones clau de les organitzacions de l'àmbit de l'Administració pública, empreses privades i ONG. Aquestes organitzacions poden tenir una plantilla amb alta presència immigrant o molts clients amb un passat immigrant. El programa ofereix una combinació de formació en conscienciació cultural, seminaris sobre temes concrets, com ara l'assetjament psicològic, la discriminació per raó de sexe, temes legals de no discriminació i diversitat en els equips directius. A més, destaca especialment la formació en habilitats comunicatives i en mediació (cultural). Els participants esdevenen "pilots interculturals", que poden actuar com a mediadors, ser la persona de contacte en cas de discriminació i experts sobre el tractament igualitari en l'entorn professional.



Una bona política de reclutament i de formació són estratègies complementàries perquè el personal tingui prou competències interculturals. La situació ideal és desenvolupar la competència intercultural entre els empleats de manera continuada, i no fer-ho de manera aïllada.


Però malgrat aquesta política de contractació i formació, és poc probable que els principals proveïdors de serveis cobreixin tot el conjunt lingüístic, cultural i religiós existent amb el seu personal. Per això, és important que els empleats tinguin un accés fàcil i immediat a intèrprets o a assessors especialitzats sobre temes culturals o religiosos, per exemple. També es pot oferir formació per fer servir com cal aquests serveis d'interpretació o traducció. En cas que la competència o la capacitat de l'organització



sigui insuficient, serà molt útil que tingui lligams amb alguna organització especialitzada.

En la Comunitat Autònoma de Madrid, els immigrants poden acudir a centres d'assessorament especialitzat si els serveis generals -que sempre han de ser la primera opció- decideixen que la persona en concret necessita un assessorament més aprofundit. En el transcurs de dos anys, els centres d'assistència social per a immigrants (CASI), gestionats per ONG, gairebé han duplicat la seva activitat.

Els proveïdors de serveis poden posar en pràctica els seus coneixements culturals en totes les interaccions amb els clients. La comunicació personal pot ser més fàcil tot adaptant els horaris d'obertura i les possibilitats de transport. Les estratègies d'informació poden fer servir diferents idiomes i mitjans per tal d'arribar a altres comunitats. En cas de les organitzacions que depenen molt de les seves webs, a Internet, es pot instal·lar un programari especialitzat que permeti la distribució electrònica d'informació en diferents llengües, sense els problemes de maquetació, impressió i llegibilitat que solen estar relacionats amb els alfabetos no llatins. El procés d'informació ha de ser actiu, no s'ha d'esperar que els immigrants siguin els que vagin a l'organització. Les estratègies d'informació haurien de basar-se en el coneixement de les comunitats, i es recomana la col·laboració amb els grups d'immigrants.

Les bones pràctiques demostren que les organitzacions principals que treballen amb experts o especialistes milloren molt l'accessibilitat als seus serveis per als immigrants. 

Les organitzacions estaran més ben equipades per servir els immigrants si milloren de manera contínua les seves competències interculturals. Es pot recórrer a mecanismes de recollida de queixes i d'informació. D'altra banda, els immigrants faran un ús més elevat dels serveis si se'ls informa sobre les opcions que tenen i sobre les regles relacionades amb l'accés.



L'Administració hospitalària i municipal d'Alessandria (al nord d'Itàlia), en dependència del Consell d'Immigració Territorial, fan el possible per millorar la situació de les dones magribines, perquè tinguin un accés complet als serveis sanitaris durant l'embaràs i el part. En primer lloc, es va elaborar un estudi sobre la situació personal i l'actitud de les dones estrangeres en general en referència amb la maternitat i el naixement. També es va analitzar la seva opinió sobre les estructures sanitàries. Llavors, el personal dels serveis sanitaris de la província (consultoris, consultes d'obstetrícia i pediatria) va rebre formació sobre multietnicitat. Per últim, es van aplicar una sèrie d'accions perquè la població del Magrib, tant homes com dones, conegués millor les finalitats i els mètodes dels serveis socials i sanitaris.



També és interessant el cas d'un projecte austríac que analitzava els immigrants en relació amb els serveis sanitaris: un servei ofert als immigrants va donar lloc a una iniciativa per millorar la competència intercultural del personal sanitari. L'any 1997, l'organització ZEBRA, de Graz, va oferir una formació a alguns immigrants perquè ajudessin els membres de la seva comunitat en l'accés al sistema sanitari, perquè els poguessin ajudar i fer-los d'interpret durant les visites al metge. Es van convertir en punts d'unió voluntaris. A conseqüència d'això, es va organitzar un curs formatiu per formar "consultors sanitaris", a partir del reconeixement que el mateix servei sanitari es podia beneficiar d'aquests coneixements i competències multiculturals. Els immigrants que actuen com a consultors sanitaris no només ajuden els membres de la seva comunitat; ara també assessoren les principals organitzacions sanitàries.



www.zebra.or.at



La competència intercultural es pot introduir com un estàndard de qualitat (europeu) i el Govern la podria tenir en compte a l'hora de concedir ajuts a determinades organitzacions o també en concursos públics.

Tenint en compte els diferents proveïdors de serveis en el sector públic i en el sector privat, es poden posar en pràctica diverses estratègies per fomentar la competència multicultural. S'haurien d'oferir diferents alternatives perquè les organitzacions s'adaptessin a la diversitat lingüística i cultural. El land alemany Nordrhein-Westfalen ha respost a aquesta necessitat de diferents opcions en el seu "Manual d'implementació sobre la integració". Aquest manual s'adreça als municipis i conté descripcions de bones "solucions administratives" per a la implementació de polítiques d'integració. S'hi donen exemples de municipis grans i petits, i s'hi expliquen els instruments que es van fer servir per introduir les pràctiques, els costos i els beneficis, com també els factors d'èxit. Els municipis poden escollir els exemples que més els convinguin i fer servir les eines ofertes per facilitar la participació dels immigrants en les seves estructures i en els seus serveis. També a Alemanya, hi tenim el cas dels "serveis d'immigració" (*Migrationsdienste*), gestionats per organitzacions de serveis socials seglars i eclesiaístiques, que fan servir models concrets per obrir-se als immigrants.



2.2 Implicació dels ciutadans i dels immigrants

Una ciutadania activa realça les habilitats dels immigrants i suggereix maneres d'aprofitar-les al màxim, per als mateixos immigrants i per a tota la societat.



L'accés als serveis és un aspecte important de participació en la societat, però n'hi ha d'altres. Immigrants i no immigrants es comprometen els uns vers els altres i vers la societat a través d'associacions voluntàries, de grups religiosos o en l'àmbit polític. En aquests escenaris és on trobem la ciutadania activa i on la participació en activitats comunes contribueix a la integració. Pel que fa als serveis, cal dedicar més atenció a fer que siguin més inclusius, sense barreres. Un enfocament de ciutadania activa destaca les habilitats dels immigrants i suggereix maneres d'aprofitar-les al màxim, per als mateixos immigrants i per a tota la societat.

Mentre les organitzacions de tots els sectors busquen la manera de maximitzar el potencial de participació, perquè els ciutadans i els immigrants s'impliquin en la societat ja hi ha alguns mètodes establerts segons l'àrea de la societat que ens interressi. De la mateixa manera, les organitzacions que participen en aquestes àrees poden fer el que sigui convenient per crear oportunitats per a la participació de la població immigrant. En l'àrea de participació religiosa, el diàleg pot ser una manera d'atraure immigrants i no immigrants de diferents creences i confessions. Els òrgans consultius i els drets electorals són un pas més cap a la completa ciutadania, però cal tenir la nacionalitat. D'altra banda, facilitar el voluntariat entre els immigrants és una bona manera de promoure la participació ciutadana en l'àmbit social.

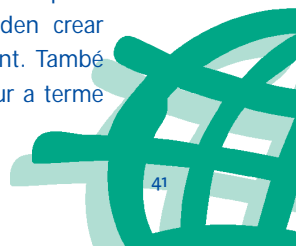
2.2.1 Diàleg religiós

La religió sol tenir un paper positiu en el procés d'integració, i es pot fomentar mitjançant l'augment del diàleg entre les comunitats confessionals dels immigrants, i entre aquestes comunitats i la mateixa societat.



La religió pot ser beneficiosa per a la integració social i proporciona moltes oportunitats per a la interacció positiva. Com la cultura, la religió és un element d'integració. Pot ser un marc important per al desenvolupament de la ciutadania i de les competències ciutadanes.

Les principals confessions cristianes tenen una llarga tradició a l'hora de crear estructures de diàleg entre elles, unes estructures que se solen considerar un punt de partida per a converses amb altres confessions o religions. Les esglésies d'acollida poden crear estructures de diàleg ecumènic per a les confessions de la població immigrant. També poden participar i fomentar el diàleg entre religions. Aquest diàleg es pot dur a terme





entre confessions específiques -com ara el Fòrum d'Abraham (*Abrahamisches Forum*), a Alemanya, que aplega cristians, musulmans i jueus: www.interkultureller-rat.de- o pot ser més ampli. Per exemple, la UK Interfaith Network es dedica a fer el possible perquè siguin bones les relacions entre bahais, budistes, cristians, hindús, jainistes, jueus, musulmans, sikhs i zoroàstrics. Un estudi elaborat per aquest organisme ha revelat que al Regne Unit hi ha vora 130 grups locals interreligiosos, consells i fòrums. www.interfaith.co.uk



Els governs han de fomentar el diàleg entre religions, facilitant l'establiment de plataformes de diàleg i aportant, si escau, recursos.

Els governs han fomentat específicament el diàleg entre religions com una manera de prevenir conflictes o tensions entre comunitats i, especialment, des de l'11 de setembre de 2001, com una manera de contrarestar el fonamentalisme. Les autoritats a diferent nivell poden ajudar a establir aquest diàleg entre religions proporcionant plataformes per al debat o ajudant a resoldre l'estatus legal de les esglésies immigrants. Malgrat l'èxit d'aquestes iniciatives en molts casos, és important destacar que el diàleg, incloent-hi el diàleg entre religions, no és una solució de via ràpida i no sempre pot resoldre conflictes immediats.

Més enllà de reforçar les comunicacions entre diferents grups religiosos, els governs també poden intentar establir estructures de diàleg entre el Govern i els representants religiosos. Per exemple, l'any 1992 el Govern del Regne Unit va crear l'*Inner Cities Religious Council* (ICRC), una entitat presidida per un ministre del Govern i en què estan representades les comunitats cristiana, hindú, jueva, musulmana i sikh. L'ICRC se centra en la renovació urbana i la inclusió social, i proporciona informació al Ministeri de l'Interior perquè dugui a terme polítiques de cohesió.

(neighbourhood.gov.uk/faith_communities.asp?pageid=169). També hi ha un grup de practicants de fe que treballa per la cohesió de les confessions i que tracta temes similars. Un dels possibles reptes és que no hi ha ningú que faci d'interlocutor comú per a totes les religions o grups de fe. Les autoritats públiques de vegades han de prendre decisions difícils, com ara amb quines organitzacions interactuen.

Molts dels processos de consulta entre el Govern i els grups religiosos tenen a veure amb les implicacions de la separació Estat-Església de molts dels països europeus (no tots). Hi ha diferents models entre l'estricta "laïcitat" fins a l'existència d'estats que s'identifiquen clarament amb l'Església. En alguns països, la distinció entre religió i seglejar s'ha convertit en un tema de debat en relació amb els residents musulmans.

El que està clar és que en negociar el paper de la religió en la vida pública, és essencial que tots els participants del debat estiguin ben informats. Per exemple, el Govern francès publicarà una "guia republicana" que es distribuirà a les escoles i que explicarà les regles



que hi ha rere la laïcitat. En canvi, els coneixements religiosos són bàsics per al bon govern i per al sector públic en general. Tots els interessats hi poden contribuir desenvolupant els materials informatius i els mètodes adients per millorar els coneixements religiosos entre el personal dels estaments públics, els periodistes, el públic general, incloent-hi l'alumnat de les escoles públiques. Aquest tipus de programes s'han aplicat en l'àrea de cultura, i es podrien adoptar models que funcionessin bé en l'àmbit religiós.

2.2.2 Ciutadania

La participació en els processos polítics és un dels elements més importants de la ciutadania activa. La participació política d'immigrants ofereix oportunitats per a la integració i hauria de comptar amb suport de diferent tipus: l'adquisició de la nacionalitat, drets electorals en l'àmbit local i estructures consultives.



La participació política té moltes facetes diferents: votar, afiliació a partits polítics, seguir debats polítics en les notícies, participar en campanyes electorals, entrar en contacte amb polítics, adreçar escrits a representants del Govern i ser candidats per a unes eleccions, entre altres.

Els immigrants assoleixen el màxim grau de drets polítics quan obtenen la ciutadania del país en què resideixen. Pel que fa als que no ciutadans, s'ha estudiat el concepte de ciutadania cívica. En el document *Comunicació sobre una política d'integració comunitària*, de novembre de 2000, la Comissió definia la ciutadania cívica com la garantia d'uns determinats drets i obligacions als immigrants, uns drets i obligacions bàsics que anirien adquirint gradualment en un període de diferents anys. La ciutadania cívica ajudaria els immigrants a integrar-se en la societat i també podria ser un primer pas en el procés de naturalització. La Comissió va desenvolupar aquest concepte al juny de 2003, en el document *Comunicació sobre immigració, integració i ocupació*, en què recomanava que es donés dret de vot a tots els residents i poder-se presentar com a candidats almenys en les eleccions locals.

Fora del procés electoral, els immigrants solen tenir l'oportunitat de participar en òrgans consultius o fòrums. Poden ser eines molt valuoses per a la participació política, per a la representació i la defensa dels interessos dels residents estrangers, especialment en l'àmbit local. En tots els instruments de participació política, els immigrants solen participar més si porten més temps amb residència al país i depenent de factors com ara l'edat, l'educació i els ingressos. Ara bé, la participació també depèn en un alt grau de la creació d'estructures amb oportunitats per a immigrants i de l'obertura de les institucions socials.





Drets electorals

- ✗ La representació i legitimació democràtica de les polítiques augmenta si es donen drets polítics formals als immigrants. Si existeixen uns drets formals, cal posar-los en pràctica, amb el compromís de totes les parts, inclosos els partits polítics.

Els drets electorals estan al centre de la participació política de totes les democràcies. En l'àmbit local, en particular, els drets electorals fan que els immigrants puguin tenir representació política en decisions que afecten els seus interessos més immediats. Per exemple, molts immigrants estan especialment afectats per les polítiques d'habitatge, de serveis sanitaris, educació, uns àmbits en què les administracions locals solen tenir força competències. La majoria d'Estats membres ja han concedit alguns drets electorals als immigrants en l'àmbit local, amb diferents nivells de restricció.

- ✗ Els governs haurien de donar drets electorals a tots els residents, almenys en l'àmbit local, i minimitzar els obstacles per fer ús d'aquests drets, com ara el pagament de taxes o determinats requisits burocràtics. Per animar la població immigrant a fer ús dels seus drets de vot, es poden fer campanyes informatives i de formació de capacitats, insistint sobretot en les xarxes ofertes per les organitzacions d'immigrants.

Irlanda és un país en què no hi ha moltes limitacions pel que fa a la participació en les eleccions locals, ja que el requisit de residència és relativament curt (per a les eleccions locals que es van dur a terme l'11 de juny de 2004, calia tenir la residència des de l'1 de setembre de 2003). Els demandants d'asil, els que tenen estatus de refugiat i els immigrants de totes les nacionalitats es poden inscriure en el cens electoral. A Luxemburg, els no nacionals poden votar després de cinc anys de residència (els membres de la Unió poden votar i presentar candidatures, i els extracomunitaris només poden votar). L'any 2003 es va dur a terme una campanya per animar els estrangers a inscriure's al cens electoral. Aquest no és un procés automàtic, cal anar a l'Ajuntament per inscriure-s'hi. Es va crear un grup de treball en la Comissió per a Estrangers del Govern, en què hi havia representants dels diferents ministeris i secretaries, com també d'organitzacions no governamentals. Es van fer fullets i cartells en diferents idiomes. Una de les iniciatives que més bé va funcionar va ser contactar persones influents de les diferents comunitats estrangeres.

L'interès de la població immigrant per participar en els processos electorals augmenta amb la presència de candidats amb un passat relacionat amb la immigració. Tot i que els immigrants es poden presentar a les eleccions com a independents (va ser el cas per a la majoria d'immigrants que van presentar candidatures a les eleccions locals d'Irlanda al juny de 2004), es fa una crida als principals partits polítics perquè fomentin la participació dels candidats immigrants. És important que els candidats immigrants tinguin la possibilitat de tractar temes importants, i que no s'hagin de limitar als temes d'immigració, fet que tindria un efecte de segregació.



Els partits polítics poden aconseguir que els immigrants s'hi impliquin més si deixen de fer servir la retòrica antiimmigració en els discursos públics. En aquest context, a Irlanda, el Comitè Consultiu Nacional sobre Racisme i Interculturalisme (NCCRI) ha creat el Protocol Antiracisme per a Partits Polítics, que tracta la conducta dels polítics en campanya electoral. Aquest Protocol ha estat signat per tots els partits polítics amb representació parlamentària. www.nccri.com/elections.html. Hi ha molts partits polítics que fomenten la inclusió d'immigrants en la societat i en les institucions, però s'obliden del seu paper exemplar i de la necessitat de programes educatius específics i de programes de promoció d'ajudes. Els immigrants solen tenir menys accés als recursos financers i als contactes socials que contribueixen a l'èxit en les eleccions, i en la majoria de països cal fer més esforços per donar suport a la seva participació.

Òrgans consultius

Els òrgans consultius a escala local i nacional poden estimular la participació política per part dels immigrants i millorar les polítiques d'integració en comunicar el punt de vista dels representants dels immigrants al Govern i a la resta de participants en el procés. L'ideal és que es faci una feina proactiva i que els seus membres tinguin suport per poder contribuir al procés amb un alt nivell de qualitat. ✕

Els òrgans consultius garanteixen només un baix nivell de drets polítics, però ho poden fer molt bé a l'hora d'animar la població immigrant a participar en la vida pública. En l'àmbit local, poden millorar i harmonitzar les relacions entre residents estrangers i altres sectors de la comunitat (autoritats, cossos administratius, nacionals). En l'àmbit nacional, els governs poden considerar l'opinió dels immigrants a l'hora de redactar lleis o programes relacionats amb la integració. En la majoria de països europeus existeixen aquest tipus d'estructures consultives, i sovint són els governs els que en proposen la creació. Per exemple, a la República Txeca, la Comissió del Ministeri de Treball i Afers Socials té la funció d'establiment de polítiques i d'assessorament. A Estònia, la Taula Rodona Presidencial sobre Minories Nacionals tracta temes polítics i de vida pública, incloent-hi temes relacionats amb l'etnicitat.

En alguns casos, l'establiment d'òrgans consultius és obligatori per llei quan la comunitat d'immigrants no nacionals arriba a un cert volum. Per exemple, als municipis de Luxemburg amb més d'un 20 % d'estrangers han estat forçats a crear comissions consultives. A Dinamarca, la Llei sobre integració preveu l'establiment del Consell de Minories Ètniques nacional, que està format per representants dels consells d'integració locals. Aquests òrgans els poden establir els municipis. Actualment n'existeixen entorn de setanta.





Els òrgans consultius, especialment en l'àmbit nacional, solen tenir representants d'associacions no governamentals i d'immigrants, representants de les autoritats públiques i representants dels interlocutors socials. Per exemple, el Consell Consultiu Portuguès per a Temes d'Immigració, l'Organització Nacional Italiana per a la Coordinació de Polítiques d'Integració per a Immigrants, i el Fòrum d'Immigració Espanyol inclouen aquests tres grups. En l'àmbit local, els òrgans consultius sovint es componen de representants elegits i d'immigrants. En alguns casos, hi ha òrgans exclusivament compostos per immigrants, n'hi ha que es troben regularment i n'hi ha que organitzen reunions puntuals amb les autoritats o amb els interessats.

La consulta ha de tenir en compte la diversitat de la població immigrant i cal trobar uns mecanismes acceptats per a la selecció de representants. A Luxemburg, s'escullen els 15 representants immigrants del Consell Nacional per a Estrangers depenent de la presència proporcional de la seva comunitat d'acord amb l'últim cens. En l'estructura de diàleg nacional holandesa, les minories estan representades per federacions d'organitzacions de grups minoritaris. Per ser admeses, se'n comprova la representativitat de manera periòdica. En alguns països es fan eleccions per escollir els membres dels òrgans consultius. D'altres confien en experts o en persones conegudes actives en l'àrea de la integració de la immigració. No obstant això, no sempre està clar si els membres actuen com a persones o com a representats del seu òrgan o la seva organització. També pot ser difícil arribar a algunes comunitats de la població immigrant.



La flexibilitat en la composició dels òrgans consultius és més adequada per al procés de consulta i cal tenir en compte que la representativitat es pot assolir de maneres diferents. Permetre la presència d'observadors o de membres sense dret a vot en les sessions pot augmentar la transparència i la confiança en les estructures consultives.

Tot i que les cambres consultives no tenen poder per prendre decisions, normalment poden deliberar i fer propostes. També es poden donar opinions a iniciativa pròpia, però solen respondre a propostes polítiques o legislatives, contribuint en les sessions i presentant comentaris per escrit pel que fa a les propostes de llei. Per això, l'agenda governamental normalment determina la seva. Amb freqüència, l'opinió aportada arriba en les últimes etapes del procés d'elaboració de les polítiques i té un efecte limitat en la forma de la legislació o el programa definitiu.

Per això, els òrgans consultius no poden substituir el dret de vot i seguir sent una oportunitat paral·lela perquè el Govern rebi informació sobre les comunitats afectades per les seves polítiques i accions. D'altra banda, els òrgans consultius ofereixen oportunitats per a la visibilitat dels immigrants i això s'hauria d'aprofitar, ja que l'existència d'un "punt de referència" ben organitzat fa més difícil per als actors públics i privats evitar les consultes. La funció dels òrgans consultius com a "escola de democràcia" per als immigrants s'hauria de fomentar, perquè l'activitat d'aquests òrgans



no són meres tertúlies. En especial, es poden incentivar les relacions amb el Parlament o amb els consells municipals. En alguns municipis italians, incloent-hi Roma i Torí, els immigrants sense dret de vot que tenen una funció consultiva participen en el Consell municipal juntament amb els membres elegits.

La influència dels immigrants assoleix el punt més elevat quan l'aportació que fan és d'alta qualitat i els grups són proactius. Ara bé, per tal de dur a terme contribucions que puguin tenir un efecte significatiu i ràpid en el procés de disseny de polítiques, les comunitats han de tenir la capacitat de comprometre's en un debat continu i informat. De fet, les iniciatives de capacitació poden tenir un èxit considerable, però la tasca dels òrgans consultius sovint és força limitada pel fet que els seus membres treballen de manera voluntària.

En el Regne Unit, les "xarxes comunitàries" poden optar a finançament de projectes per mitjà de la iniciativa per a la igualtat entre races *Connecting Communities*. A Portugal, el programa *Escolhas 2ª Geração* intenta fomentar la inclusió social dels joves de barris desfavorits, especialment els procedents de la segona o tercera generació d'immigrants. Per mitjà d'acords de col·laboració amb la societat civil, el programa ofereix formació i fa una forta inversió en centres d'inclusió digital (CID), que intenten desenvolupar les competències dels joves per participar activament en la societat de la informació. Amb una referència més directa a la participació política, el Govern suec ha introduït un programa especial de beques per a les organitzacions d'immigrants nacionals per tal d'augmentar les oportunitats dels immigrants de participar en la vida pública. A hores d'ara hi ha unes 30 organitzacions nacionals d'immigrants, de les quals algunes d'elles tenen petites secretaries.

El procés de consulta no té per què produir-se en "entitats específiques d'immigrants". Alguns municipis han establert estructures locals de consulta per tractar determinats temes (família, educació, finançament, energia, medi ambient, desenvolupament econòmic i comercial, habitatge, treball, mobilitat, joventut, esport, etc.). Els immigrants poden participar, juntament amb els nacionals, en la tasca d'aquests òrgans consultius.

Naturalització

L'atribució de la nacionalitat pot ser una eina d'integració. Si es facilita l'obtenció de la nacionalitat es disminueix la diferència entre els nacionals i els residents de llarga durada, i s'obren moltes oportunitats de participació. .





En la majoria de països, la via normal per a la integració legal comporta una consolidació gradual de l'estatus i l'extensió dels drets en diverses fases al llarg dels anys. L'adquisició ràpida de la nacionalitat no se sol preveure. Ara bé, la creixent immigració i la presència cada cop més gran de persones amb residència permanent, sense tenir la nacionalitat, ha fet que els governs canviïn els procediments de naturalització, i sovint s'ha facilitat l'adquisició de la nacionalitat.

En resposta a les normes canviants, els índexs d'aplicació per a la naturalització han augmentat, tot i que en certs casos continuen per sota de les expectatives. El Ministeri de l'Interior del Regne Unit ha encarregat un estudi sobre els factors que influeixen en la decisió d'aplicar la naturalització, estudiant amb detall els detonants i les barreres existents, incloent-hi els factors relacionats amb nacionalitats concretes. Tot i que la falta d'informació sol ser una de les raons del baix nombre de sol·licituds, els immigrants decideixen demanar determinats drets segons la seva situació. Alguns immigrants no volen la nacionalitat perquè perdrien la nacionalitat del seu país d'origen o perquè perdrien drets hereditaris o drets de propietat en el seu país. Per això, l'ampliació dels drets electorals i la facilitació del procés de naturalització són dues estratègies complementàries. A més, si es redueix la bretxa existent pel que fa als drets dels ciutadans i dels no ciutadans, l'opció de la naturalització no serà tant una estratègia per assolir una seguretat legal i serà més una expressió positiva d'un canvi en la identitat política.

En alguns països la naturalització es considera el resultat i l'última prova de la integració dels immigrants. Es recorre a exàmens de llengua i d'altres qüestions per comprovar el nivell d'integració dels sol·licitants. Cal dir, però, que aquest tipus d'examen té un efecte negatiu en els índexs de naturalització, perquè és difícil d'aprovar i cal pagar per fer-lo.

- Si es fan exàmens per obtenir la nacionalitat, es poden tenir en compte les circumstàncies concretes de cada persona. Haurien d'existir cursos preparatoris per als immigrants i aquests cursos haurien de ser econòmics i de bona qualitat.

Si es fan exàmens per obtenir la nacionalitat, es poden tenir en compte les circumstàncies concretes de cada persona. Haurien d'existir cursos preparatoris per als immigrants i aquests cursos haurien de ser econòmics i de bona qualitat.

2.2.3 Participació social

- El voluntariat és una forma de participació social en què els immigrants tenen una funció molt important com a ciutadans actius. Facilitar la seva participació i valorar la seva contribució en fomenta la inclusió i mobilitza les seves habilitats.



La participació social comporta una àmplia sèrie d'activitats a les organitzacions d'immigrants i a la resta d'organitzacions. Si es participa en les institucions i els projectes socials, els immigrants adopten un paper actiu en la societat i construeixen ponts cap a la societat que els acull i els seus membres. La participació social inclou moltes activitats: participació activa en grups com ara grups de lleure, clubs de serveis, organitzacions esportives i de recreació, consells escolars, grups en defensa del medi ambient, associacions per al patrimoni, associacions veïnals o grups de solidaritat internacional. L'aspecte del voluntariat dels immigrants il·lustra el valor i les característiques especials de la participació social dels immigrants.

És habitual que quan els immigrants arriben al país es posin en contacte amb el sector voluntari. Cal tenir en compte que en la majoria dels països europeus els voluntaris tenen una funció important a l'hora d'acollir els nous arribats. Adopten moltes funcions, incloent-hi la d'assessorament, consell i serveis socials. Propostes com la dels "amfitrions" personals, els "mentors" o els plans de contactes solen establir enllaços valuosos entre els nous arribats i la societat receptora. A Estònia, un programa d'intercanvi familiar per a nens i nenes de famílies que parlen estonià o que no en parlen ha obtingut bons resultats a l'hora de millorar l'habilitat lingüística dels participants, i a més també n'ha millorat la competència social i la tolerància. El jovent no estonià té l'oportunitat de passar des d'una setmana a dos mesos amb una família estoniana que viu al camp i participa activament en el seu dia a dia. L'objectiu d'aquest intercanvi és reduir les barreres lingüístiques dels joves, introduir-los en la cultura, la història i les tradicions estonianes i promoure els contactes entre les famílies originàries del país i les originàries d'altres terres.

Els mateixos immigrants fan tasques de voluntariat en associacions d'immigrants i en altres associacions. La implicació de moltes de les persones relacionades en organitzacions pròpies d'immigrants no sempre es reconeix com una forma de voluntariat, tot i que la majoria d'organitzacions d'immigrants depenen molt de la feina dels voluntaris. Aquestes organitzacions solen dedicar-se a l'autoajuda, però també fan altres activitats. Molts immigrants tenen un paper actiu en organitzacions que promouen el codesenvolupament. D'altres participen en el moviment mediambiental. De fet, les associacions d'immigrants solen ser menys "monofuncionals" que els clubs i duen a terme activitats variades: lleure, esports, cultura, religió, política, a més de discussions sobre problemes pràctics.

La participació en organitzacions sol ser la segona opció de participació social dels immigrants. En el sector de voluntariat, la bona adaptació dels immigrants sol dependre de l'obertura de les estructures d'acceptació. La participació en associacions voluntàries sol estar relacionada amb el boca a orella, per la qual cosa la falta de contactes informals dels immigrants i el fet que són una minoria dins la població es reflecteixen en la presència d'aquests col·lectius en aquest tipus d'organismes. De vegades, entre els





immigrants hi ha un clar desconeixement del tipus de funcions que hi ha en les organitzacions voluntàries. No obstant això, cada cop més les organitzacions s'adonen dels avantatges de diversificar els seus voluntaris per reflectir les comunitats en què treballen. A Irlanda molts grups de suport als demandants d'asil han introduït demandants d'asil en els seus comitès directius. Al Regne Unit, les associacions benèfiques han designat persones de totes les comunitats locals perquè es coneguin millor les seves iniciatives. L'avaluació d'un important programa aplicat pel Govern del Regne Unit (*Black and Minority Twinning*) suggereix que les principals organitzacions s'han de mostrar proactives a l'hora de trobar voluntaris, que alguns voluntaris potencials poden mostrar una falta de confiança inicial però que cal treure profit del seu potencial per desenvolupar noves habilitats.



A Alemanya, el projecte "Suport per a la implicació cívica de les persones que han patit el reassentament" (*Spätaussiedler*), de la fundació Ciutadans pels Ciutadans ha rebut finançament estatal des del 2001. El grup objectiu són tant els locals com les persones que han arribat d'altres terres. El projecte té col·laboradors locals com ara agències de voluntaris, agències de treball social i instituts d'educació per a adults; tots participen en l'organització de seminaris i tallers sobre la implicació cívica. La finalitat d'aquests actes és motivar la gent que acaba d'arribar perquè s'involucri en la societat i suggerir-los maneres concretes de fer-ho.



Cal fomentar la implicació dels immigrants en les organitzacions de voluntariat. L'ideal seria que les estratègies per aconseguir nous voluntaris tinguessin en compte la diversitat cultural.

En els barris urbans, hi ha força possibilitats per a la participació social per part de tots els grups: joves i vells, minories i majories. Millorar les condicions d'habitatge i l'entorn residencial, promoure el desenvolupament econòmic local i millorar els serveis públics com ara la sanitat, l'educació o l'habitatge són objectius comuns dels immigrants i dels no immigrants i poden servir per unir-los entorn d'una causa comuna.



L'organització holandesa FORUM considera la iniciativa Estudis de Planificació dels Residents com una manera innovadora d'estimular la participació social. Els estudis de planificació se solen fer en barris que estan a punt de patir una reestructuració urbana. Consisteix en un grup de 10 a 20 persones, normalment residents de minorïes ètniques, que segueixen un programa concret durant tres mesos. En uns deu tallers, debaten sobre el que els agradaria, els seus somnis pel que fa a l'habitatge i cataloguen sistemàticament els problemes i les oportunitats que existeixen en el barri. Col·laboren amb experts per desenvolupar com cal les seves idees i presentar-les com a propostes viables, amb fotografies, diagrames i dibuixos. Les propostes es presenten als funcionaris locals, a les associacions d'habitatge i als promotors immobiliaris, i estan dissenyades perquè els que prenen les decisions les incloguin en els seus plans de desenvolupament oficials.



www.forum.nl



Per obrir les principals institucions i organitzacions a tots els ciutadans, siguin o no immigrants, es necessita temps. Sol comportar canvis dins les organitzacions i es distingeixen diferents etapes (des de la planificació a l'avaluació). Es pot considerar el disseny i l'adopció a escala nacional i fins i tot europea d'uns estatuts de voluntariat amb els principis que apuntalaran les estratègies per a l'obertura i la inclusió de les organitzacions. Aquests estatuts es podrien elaborar d'acord amb iniciatives europees en l'àrea de gestió de qualitat.

Els governs a tots els nivells poden donar exemple aplicant tècniques i eines per esdevenir oberts i inclusius, i fent que les organitzacions que reben subsidis o que participen en concursos públics també ho facin.





2.3 Organitzacions obertes i inclusives



Planificació estratègica i desenvolupament de polítiques

La primera etapa comporta la formulació d'un pla de l'organització per respondre a la diversitat de la població en termes de cultura, llengua, religió, etc. Cal un fort lideratge de la cúpula directiva. Tota l'organització hauria de conèixer el pla i caldria que tots els processos de planificació el tinguessin en compte. En les grans organitzacions, tots els plans -tant els generals com els sectorials- haurien de tenir aquesta inquietud per la diversitat. Les prioritats establertes en el pla s'haurien de reflectir en l'assignació de recursos.

La planificació comença amb el coneixement dels membres i l'abast de les organitzacions: quants immigrants hi ha a l'organització? Quines són les seves funcions i les seves característiques? Elaborar un inventari de les persones que componen l'organització pot ser el punt de partida per a la identificació de necessitats i de les habilitats que s'han de mobilitzar.



Implementació de polítiques

El següent pas que s'ha de fer en l'organització és integrar les consideracions de diversitat en el funcionament de l'organització a tots els nivells. L'organització garanteix l'accés a tots els serveis i activitats, i es comunica regularment amb persones de diferents bagatges. L'organització recompensa la competència intercultural a l'hora d'acceptar gent nova, ofereix formació específica o recorre a l'ajuda externa perquè el personal o els seus membres puguin respondre de manera efectiva a la diversitat.



Informació i avaluació

L'organització informa sobre els seus clients o participants (nombre i perfil cultural), sobre la participació d'aquestes persones en el disseny i la implementació de polítiques, sobre el nombre de persones que estan fent cursos de formació en diversitat cultural, etc. Aquests informes també es fan ressò dels esforços duts a terme per aconseguir aquesta població amb representació tan diversa (i com es reflecteix en l'assignació de recursos), a més d'explicar com reben els grups objectiu aquests esforços. L'avaluació regular de resultats aporta informació per a la planificació i la implementació de les polítiques de l'organització.





Capítol 2: Conclusions

1. Les estratègies que responen a les necessitats i circumstàncies especials dels immigrants i que es basen en les seves habilitats fomenten el sentiment de pertinença i la participació en la societat. Les organitzacions públiques i privades han de basar les seves estratègies en la igualtat i en la no discriminació. Idealment, cal fer-les a mida, han de ser flexibles i subjectes a una avaluació regular.
2. Adaptar els serveis a les necessitats dels diferents grups implica un esforç de col·laboració que requereix el desenvolupament de la competència intercultural del sector públic i privat.
3. Una bona política de reclutament i de formació són estratègies complementàries perquè el personal tingui prou competències interculturals. La situació ideal és desenvolupar la competència intercultural entre els empleats de manera continuada, i no fer-ho de manera aïllada.
4. Les bones pràctiques demostren que les organitzacions principals que treballen amb experts o especialistes milloren molt l'accessibilitat als seus serveis per als immigrants.
5. La competència intercultural es pot introduir com un estàndard de qualitat (europeu) i el Govern la podria tenir en compte a l'hora de concedir ajuts a determinades organitzacions o també en concursos públics.
6. Una ciutadania activa realça les habilitats dels immigrants i suggereix maneres d'aprofitar-les al màxim, per als mateixos immigrants i per a tota la societat.
7. La religió sol tenir un paper positiu en el procés d'integració, i es pot fomentar mitjançant l'augment del diàleg entre les comunitats confessionals dels immigrants, i entre aquestes comunitats i la mateixa societat.
8. Els governs han de fomentar el diàleg entre religions, facilitant l'establiment de plataformes de diàleg i aportant, si escau, recursos.
9. La participació en els processos polítics és un dels elements més importants de la ciutadania activa. La participació política d'immigrants ofereix oportunitats per a la integració i hauria de comptar amb suport de diferent tipus: l'adquisició de la nacionalitat, drets electorals en l'àmbit local i estructures consultives.
10. La representació i legitimitació democràtica de les polítiques augmenta si es donen drets polítics formals als immigrants. Si existeixen uns drets formals, cal posar-los en pràctica, amb el compromís de totes les parts, inclosos els partits polítics.
11. Els governs haurien de donar drets electorals a tots els residents, almenys en l'àmbit local, i minimitzar els obstacles per fer ús d'aquests drets, com ara el pagament de taxes o determinats requisits burocràtics. Per animar la població immigrant a fer ús dels seus drets de vot, es poden fer campanyes informatives i de formació de capacitats, insistint sobretot en les xarxes ofertes per les organitzacions d'immigrants.
12. Els òrgans consultius a escala local i nacional poden estimular la participació política per part dels immigrants i millorar les polítiques d'integració en comunicar el punt de vista dels representants dels immigrants al Govern i a la resta de participants en el procés. L'ideal és que es faci una feina proactiva i que els seus membres tinguin suport



- per poder contribuir al procés amb un alt nivell de qualitat.
13. La flexibilitat en la composició dels òrgans consultius és més adequada per al procés de consulta i cal tenir en compte que la representativitat es pot assolir de maneres diferents. Permetre la presència d'observadors o de membres sense dret a vot en les sessions pot augmentar la transparència i la confiança en les estructures consultives.
 14. L'atribució de la nacionalitat pot ser una eina d'integració. Si es facilita la naturalització es disminueix la diferència entre els nacionals i els residents de llarga durada, i s'obren moltes oportunitats de participació.
 15. Si es fan exàmens per obtenir la nacionalitat, es poden tenir en compte les circumstàncies concretes de cada persona. Haurien d'existir cursos preparatoris per als immigrants i aquests cursos haurien de ser econòmics i de bona qualitat.
 16. El voluntariat és una forma de participació social en què els immigrants tenen una funció molt important com a ciutadans actius. Facilitar la seva participació i valorar la seva contribució en fomenta la inclusió i mobilitza les seves habilitats.
 17. Cal fomentar la implicació dels immigrants en les organitzacions de voluntariat. L'ideal seria que les estratègies per aconseguir nous voluntaris tinguessin en compte la diversitat cultural.
 18. Els governs a tots els nivells poden donar exemple aplicant tècniques i eines per esdevenir oberts i inclusius, aconseguint que les organitzacions que reben subsidis o que participen en concursos públics també ho facin.





Capítol 3

Indicadors



Aquest capítol estudia els indicadors com una eina per als que elaboren les polítiques i per als professionals. Els indicadors poden quantificar la situació real de la població immigrant i identificar el grau de progressió de la integració. També permeten fer un seguiment de les polítiques al llarg del temps. Per fer un bon ús dels indicadors, cal dur a terme una adequada recopilació de dades i seleccionar acuradament els indicadors segons els objectius generals de la integració. En l'àmbit europeu o internacional, els indicadors permeten establir comparacions entre països i poden determinar quin és el millor moment per a les polítiques d'integració més dinàmiques.



La utilitat dels indicadors d'integració

Els indicadors es poden fer servir per:

- Quantificar i qualificar els processos d'integració
- Resumir les polítiques d'integració complexes
- Controlar el desenvolupament i les tendències, i quantificar el progrés
- Establir objectius i punts de referència per als processos i les polítiques d'integració
- Identificar possibles efectes sorpresa en legislació, polítiques i pràctiques
- Identificar els actors que tenen un impacte en la realització de la integració
- Revelar si les obligacions dels actors s'acompleixen
- Donar un avís a temps davant de possibles distraccions
- Provocar l'acció preventiva
- Fomentar el consens social en cas de carència de recursos
- Fer públics determinats temes que s'han descuidat o que s'han amagat



Per quantificar millor la integració i l'impacte de les polítiques, les associacions governamentals i no governamentals poden desenvolupar una sèrie d'indicadors d'integració.

Els indicadors de la integració de la població immigrant poden ajudar a quantificar i a comparar el progrés realitzat, a fer un seguiment de les tendències i el desenvolupament, a reflectir les taxes de participació dels immigrants i el sentiment de pertinença, com també el nivell d'acceptació dels immigrants entre la població. En resum, poden proporcionar una idea general del procés d'integració. Poden determinar el paper i l'impacte de les mesures polítiques, identificar carències i ajudar en la correcta assignació de recursos. Tenint en compte la complexitat del procés d'integració, es poden diferenciar aspectes particulars per poder mesurar els desenvolupaments i els resultats, com també l'avaluació de l'impacte de les polítiques rellevants.

Els indicadors permeten establir comparacions entre grups d'immigrants i entre la població immigrant i la resta de la població, entre països i entre regions, i entre les diferents fases de la integració o etapes de desenvolupament de la política. Els indicadors es fan servir segons punts de referència (*benchmarking*), pels quals s'apliquen mesures



comparatives per identificar àrees de millora i bones pràctiques. En la pràctica de govern actual, els indicadors s'utilitzen sobretot per avaluar l'efectivitat de les polítiques nacionals i per comparar el rendiment de diferents països (per exemple, amb el programa de desenvolupament de les Nacions Unides o dintre de l'OCDE pel que fa a economia i educació). Ara cada vegada interessa més fer servir indicadors per fer comparacions entre els estats de la Unió Europea. Actualment no existeixen uns indicadors definitius en l'àmbit de la integració de la població immigrant a escala nacional i internacional, però sí que hi ha una sèrie de conceptes i mètodes en àrees relacionades, com ara ocupació, empresa, educació i inclusió social.

D'una banda, es pot estudiar la possibilitat d'incloure indicadors relacionats amb la integració dels immigrants en els mecanismes existents d'indexació i d'establiment de punts de referència. D'altra banda, es podria crear un mecanisme únic per a la integració dels immigrants que incorpori les dimensions socioeconòmica, cultural, civil i política de la integració.



Molts Estats membres estan disposats a utilitzar indicadors fora dels àmbits legals i socioeconòmics. Per exemple, als Països Baixos es fa un seguiment de la integració cada dos anys i s'estudia la posició de les minories ètniques en l'àmbit socioestructural (mercat laboral, educació i creació d'empreses), en l'àmbit sociocultural (relacions entre diferents ètnies, acceptació de les minories i orientació cultural de les minories) i en l'àmbit politicoinstitucional (participació política i representació de les minories en l'Administració Pública).

Dissenyar uns indicadors rellevants i fiables que cobreixin totes les dimensions de la integració és una tasca ambiciosa que s'enfronta a moltes dificultats, sobretot en l'àmbit europeu, on hi ha població d'orígens molts variats i diferents instruments polítics, definicions i estadístiques. El desacord existent sobre el fet de "qui cal incloure en els recomptes" es fa evident: qui es considera immigrant? Ens fixem en la nacionalitat o en el país de naixement? Com es defineixen les segones i terceres generacions? Estudiem els immigrants a nivell individual o com a grups? En les comparacions fetes en l'àmbit de la UE, la definició que se sol fer servir és la següent: "nacionals de tercers països". És adequada aquesta definició o amaga aspectes importants de la integració?

Un altre tema és què volem dir quan parlem d'integració. Mentre que tots els Estats membres combinen elements d'assimilació i multiculturalisme a l'hora d'entendre el terme integració, el pes que es dóna a un o altre concepte difereix de manera significativa segons el país. El debat és obert, però hi ha alguns punts en comú en la identificació d'objectius per a la integració. Amb les seves polítiques, els Estats membres esperen contribuir a resultats positius per als immigrants en totes les àrees: ocupació, habitatge, educació, sanitat, etc. Fan el possible perquè els serveis siguin accessibles per als immigrants i volen que la població immigrant participi com a ciutadans actius en





l'àmbit social i en el polític. Aquests resultats, fins a un cert punt, es poden quantificar o definir d'alguna manera, i després es pot comparar l'assoliment pel que fa a paràmetres temporals i pel que fa a altres països.

Ara bé, aquesta quantificació té altres vessants. Amb qui hem de comparar els immigrants? El sistema de seguiment holandès normalment compara els grups d'immigrants amb la població nativa. És el més adequat per a tots els casos? Per exemple, en l'ús de la Seguretat Social els immigrants no sempre tenen els mateixos drets que els nacionals. També cal tenir en compte que hi ha diferents estructures d'edat i nivells socioeconòmics en comparar les comunitats immigrants i les no immigrants. Els Països Baixos s'estan plantejant desenvolupar uns nivells llindar per establir uns estàndards per a cada dimensió d'integració. Una vegada s'hagin determinat aquests nivells llindar, serà quantificable la distància d'un grup respecte a aquest nivell.

Una manera de fer servir i desenvolupar indicadors és per mitjà de punts de referència o *benchmarking*, que va néixer en l'àmbit empresarial, però cada vegada es reconeix més el seu potencial en el sector públic per avaluar i avançar-se a les polítiques. És una manera d'identificar àrees de millora, d'establir estàndards, de comparar rendiments, de comprometre's amb l'avaluació contínua i d'adaptar-se per assolir els estàndards marcats.



L'establiment dels punts de referència es fa mitjançant uns estàndards que serveixen per dur a terme les comparacions. Els indicadors han de tenir una interpretació de la normativa explícita i clara: els usuaris han de saber quin tipus de canvi implica un progrés.

El model que s'està desenvolupant als Països Baixos, al Centre de Recerca i Documentació (WODC) identifica "oportunitats" i "riscos" per a la integració. Per exemple, tenir una feina remunerada és una oportunitat però viure de la Seguretat Social és un risc; la migració per matrimoni es considera un risc, i observar les normes i els valors constitueix una oportunitat. En molts casos, no estarà clar si uns determinats resultats són una "oportunitat" o un "risc" per a la bona integració. Posem per cas el fet que hi hagi una certa segregació en l'habitatge. Sempre s'ha de considerar un risc? No es pot veure com una oportunitat de crear una infraestructura adaptada amb determinades possibilitats econòmiques per als immigrants?

3.1 Creació de les condicions adequades

Per superar les dificultats i fer servir els indicadors amb tot el seu potencial cal entendre bé les tècniques que implica el desenvolupament i l'ús d'indicadors com ara l'anàlisi de les persones o entitats implicades (*stakeholders*) i la recopilació de dades.



Consultes a les persones o entitats implicades

Si els indicadors han d'oferir una visió adequada de la integració, han d'estar connectats al màxim possible amb la realitat de la integració. Les persones que l'estan duent a terme i les que l'estan estudiant ja tenen una opinió sobre el que millor descriu la integració, quines àrees s'han de millorar i quin impacte tenen les polítiques que s'han dut a terme. El seu punt de vista s'ha de tenir en compte a l'hora de formular els indicadors i els objectius. La integració com a procés que implica tota la societat també afecta a les persones i entitats implicades (*stakeholders*) a diferents nivells, i haurien de tenir l'oportunitat d'expressar les seves prioritats i experiències pel que fa a la integració dels immigrants.

Caldria organitzar uns amplis processos de consulta a les persones i entitats implicades pel que fa a les prioritats i als objectius relacionats amb els indicadors, i caldria incloure tant els mateixos immigrants com les organitzacions d'ajuda als immigrants.



Les consultes als implicats i l'anàlisi del col·lectiu formen part, per exemple, del disseny i la implementació dels projectes de desenvolupament en els països en vies de desenvolupament, i cada cop s'apliquen més en altres camps i altres països.

Recopilació i ús de les dades

Es poden produir unes dades fiables per obtenir diferents tipus d'indicadors, la relació entre els resultats i les previsions es poden analitzar amb detall i resulta més fàcil establir comparacions internacionals per mitjà del desenvolupament d'indicadors a diferents nivells. La preocupació més immediata del Govern sol ser l'èxit de les seves polítiques i programes, i aquí és on poden aparèixer moltes condicions per al correcte ús dels indicadors. Per mitjà de la planificació i l'avaluació dels programes i els projectes d'integració es generen dades i s'inicia una reflexió sobre els objectius i les expectatives de la política d'integració.

L'ideal és que els indicadors es facin servir en la planificació i en la fase d'avaluació dels programes i els projectes d'integració. En els projectes finançats amb recursos públics, l'avaluació ha de ser una de les parts d'implementació del projecte i ha de rebre una assignació de fons realista.



Com passa en molts països amb programes d'integració desenvolupats, Dinamarca està estudiant l'efectivitat de les iniciatives que es duen a terme en l'àmbit municipal. Els informes quantifiquen, per exemple, el període de temps que passa i el que hauria de passar des que s'obté el permís de residència fins que el participant aconsegueix una feina regular o s'inscriu en un cicle formatiu. A Finlàndia, el Ministeri de Treball, en





col·laboració amb l'Associació d'Autoritats Regionals i Locals Finlandeses, ha iniciat un projecte per al disseny dels criteris de qualitat per donar suport als municipis i a d'altres actors locals a l'hora d'implementar i fer un seguiment dels programes segons la Llei d'integració. També s'ha dut a terme un estudi d'aquesta llei des del punt de vista dels immigrants en un esforç per fomentar la participació de la població immigrant. El projecte "criteris de qualitat" respon als resultats de l'estudi fet l'any 2002 en els municipis, un estudi que va arribar a la conclusió que era necessari donar instruccions més concretes i pràctiques per a la implementació de la Llei d'integració. Actualment s'estan elaborant unes qüestions més detallades per tal de poder avaluar la guia: sobre els serveis disponibles, els recursos humans i financers, la participació dels immigrants en la planificació i implementació com a treballadors remunerats, la divisió de tasques i responsabilitats, i la possibilitat de formació sobre igualtat i diversitat.

A partir de l'avaluació, ha començat un procés d'intercanvi de bones pràctiques en molts països. Per exemple, el Govern danès ha creat una base de dades amb l'objectiu d'intercanviar-hi bones pràctiques (www.erfaringsdatabasen.dk). El Ministeri d'Integració també té una publicació on s'exposen bones pràctiques referents a la integració en el mercat laboral.

Es poden desenvolupar indicadors per ampliar el que s'aprèn de l'avaluació amb una estratègia a llarg termini. Una condició essencial és la planificació a llarg termini de la política d'integració. Per exemple, el programa estatal estonià "Integració en la societat estoniana 2000-2007" és un document estratègic i conceptual que estableix els principis, les activitats i els objectius bàsics.

Disposar de dades potser és el més important per fer un bon ús dels indicadors. La Comissió Europea actualment està preparant una proposta de directiva referent a l'harmonització de la recopilació de dades en els Estats membres per facilitar el desenvolupament d'indicadors i punts de referència. La DG d'Ocupació i Afers Socials està estudiant diferents maneres de recollir les dades i fer-les servir en l'àmbit de la igualtat i la no discriminació. La DG de Justícia i Afers Interiors està estudiant com les definicions comunes en el camp de la migració es poden desenvolupar i utilitzar de manera uniforme arreu de la Unió. En aquest context, cal esmentar també l'Eurostat i el Panell comunitari de les llars.

La República Txeca adapta de manera explícita els seus esforços a les tendències internacionals actuals en la recopilació de dades estadístiques sobre migració i integració. Està creant de forma gradual un instrument per a la selecció i el processament de dades estadístiques sobre migració i integració d'estrangers en el territori de la República Txeca. Per la seva banda, Portugal ha creat un Centre de Seguiment de la Immigració amb l'objectiu principal de proporcionar dades fiables i comparables i dur a terme estudis en aquest àmbit. Aquest centre comprèn vuit instituts de recerca i el Govern col·labora



estretament amb el personal acadèmic.

Les fonts de dades estadístiques més àmplies es troben en els països que tenen un registre de la població nacional. Per exemple, el Central Statistics Bureau dels Països Baixos genera informació estadística en connectar les dades del registre amb el país d'origen dels ciutadans. El fet que els municipis deixin constància del país d'origen en el registre fa possible fer un seguiment en primeres i segones generacions holandeses. L'instrument que està desenvolupant el WODC holandès també es basa en el registre general de població nacional amb les seves entrades individualitzades. A partir d'aquest registre, crea "categories" de persones de diferents grups. D'aquesta manera es poden identificar les poblacions d'immigrants més i menys nombroses. També es poden formar grups segons altres característiques (com ara l'edat, el gènere, els motius per a la migració o el nivell educatiu en el moment d'arribada). Es parteix de la condició que els grups han de tenir un mínim de 100 individus i que s'han de fer servir dades agregades. Els Països Baixos també fan servir dades suplementàries de diferent tipus, com ara les avaluacions per mitjà dels entrevistadors d'holandès, la puntuació obtinguda en els exàmens o les respostes a un qüestionari sobre valors moderns. Es fan estudis regularment entre els diversos grups d'immigrants.

Finlàndia també té un registre de població nacional i el Statistics Finland va dur a terme un ampli estudi sobre les condicions de vida dels immigrants (www.tilastokeskus.fi). L'estudi es va basar en dades del registre i d'entrevistes, però no les va combinar.

En tots els països, prendre la decisió de recopilar informació sobre grups específics implica una assignació de recursos. En aquest cas, els indicadors actuen com a incentiu per recopilar més dades. Cal definir les prioritats: més que acumular dades sobre diferents temes, el que han de fer els governs és centrar-se en qüestions importants per a l'èxit i l'efectivitat de les polítiques d'integració. Les dades no agregades poden ser desitjables, però recollir-les pot ser difícil per una qüestió de recursos o tradicions polítiques. A causa de diverses experiències històriques i tradicions nacionals, un nombre significatiu de països europeus es mostren contraris a deixar constància de l'origen ètnic o de la pertinença a un grup ètnic concret.

La millora i l'ampliació de la recopilació de dades en temes relacionats amb la integració dels immigrants ha de fer-se paral·lelament a les directrius europees i internacionals (incloent-hi la protecció de dades). Es poden fer servir indicadors per identificar àrees en què faltin dades i per formular prioritats. Si s'estableix una distinció de grups concrets per estudiar-los, els criteris per a la seva selecció i definició han de ser clars, i la informació recollida no s'ha de fer servir amb finalitats discriminatòries.





3.2 Selecció d'indicadors

Hi ha diferents tipus d'indicadors, des dels indicadors estadístics als indicadors més qualitius. Es fan servir per a finalitats i audiències diferents. La utilització d'uns o altres indicadors també depèn dels recursos disponibles.



L'ideal és que es faci servir una combinació de diferents indicadors i que tant els actors públics com els privats facin servir indicadors similars.

Es poden desenvolupar indicadors "objectius" i indicadors "subjectius" per captar els diferents aspectes de la integració. Els indicadors "objectius" o "durs" són de naturalesa estadística o jurídica i mesuren, per exemple, les taxes d'ocupació i d'atur o l'accés a certs drets legals, com ara el dret de vot en les eleccions locals. Quant als indicadors "subjectius" o "tous", se centren més en actituds o percepcions. Per exemple, la satisfacció amb el lloc de treball o el sentiment de pertinença a un país concret o a un entorn determinat. Tenint en compte que els governs cada cop li dediquen més atenció a les dimensions personals de la integració i, en particular, a la freqüència i a la intensitat de les interaccions socials, els indicadors subjectius cada cop tenen més importància.

En els seus esforços de seguiment, els Països Baixos tenen en compte la dimensió de la "cultura", incloent-hi el lleure, la religió, la família i els valors relacionats amb aquestes àrees. Dinamarca es planteja mesurar la incidència dels contactes entre immigrants i no immigrants, sobretot en l'àmbit privat. De la mateixa manera, la Comissió italiana sobre integració s'ha plantejat l'objectiu d'estudiar les relacions dels immigrants amb la comunitat de recepció, intentant avaluar la tendència a l'estabilització i la interacció amb la població nacional.

Tot i que els indicadors subjectius solen ser més difícils de mesurar que els objectius, no s'han de considerar poc fiables o menys importants. Es pot recórrer a estudis (com l'Eurobaròmetre), a entrevistes amb els immigrants o a dades de l'opinió pública per respondre a preguntes sobre la integració subjectiva. Aconseguir la informació sovint comporta la utilització de mètodes participatius, fet que fa que els indicadors siguin rellevants per als immigrants. L'actitud de la societat receptora també és important, per exemple, l'opinió que es té sobre ciutadania i nació (o sobre els estrangers i les minories). La informació sobre actituds també pot servir per explicar els indicadors "objectius". Per exemple, l'actitud dels empresaris vers els immigrants podria explicar el nombre d'immigrants que treballen en les empreses "locals".

A Estònia s'ha dut a terme un gran estudi d'opinió pública per explorar els canvis en les relacions ètniques i les opinions relacionades de les dues comunitats lingüístiques. Aproximadament dos terços dels enquestats (més de mil) eren estonians, i el terç restant estava format per representants d'altres nacionalitats. D'altra banda, s'aplica un control



continu dels mitjans de comunicació per tal d'avaluar de manera sistemàtica els processos d'integració en els mitjans de comunicació en rus i en estonià. L'anàlisi quantitativa i l'anàlisi de text qualitativa es fan servir per determinar els principals temes relacionats amb la integració i les opinions existents. A partir del seu Sistema d'Informació i Administració d'estrangers (*Foreigners Administration Information System*), Lituània també duu a terme avaluacions del tractament dels mitjans dels temes relacionats amb la integració i la percepció pública dels estrangers.

Els sistemes de control més importants inclouen indicadors subjectius i objectius. El Consell d'Europa, l'any 1995, ja va decidir desenvolupar indicadors de tres tipus: indicadors d'accessibilitat en relació amb el marc legal en què viuen els immigrants; indicadors que descrivissin la situació del moment dels immigrants en els països d'acollida, i indicadors sobre l'actitud dels immigrants i de la majoria de la població. El Comitè d'Experts del Consell en matèria d'Integració i Relacions Comunitàries continua treballant en una sèrie d'indicadors que serveixin de referència als que elaboren les polítiques. Aquesta eina té en compte vuit àrees clau: ocupació, habitatge, sanitat, nutrició, educació, informació i cultura. A més, proposa indicadors sobre la garantia de funcions públiques bàsiques per als immigrants a nivell més general, incloent-hi la igualtat davant la llei, la lluita contra la discriminació i l'accés a una possible autoorganització. Sota cada encapçalament, l'eina proposa una sèrie de preguntes, seguides pels indicadors corresponents. Una característica distintiva de l'eina dels indicadors és que tracta els anomenats "elements invisibles". Aquests elements fan referència a les actituds dels immigrants (per exemple, a la satisfacció en l'àmbit laboral o el nivell de confiança en les institucions financeres). També fan referència a la població nativa en proposar indicadors sobre el nivell de solidaritat amb els immigrants. Els estudis es presenten com a font d'informació, però per a moltes de les preguntes relatives a "elements invisibles" encara no s'han formulat indicadors específics.

Es poden desenvolupar indicadors objectius i subjectius per tal de tractar els diferents aspectes de la integració. També es poden reformular les definicions i els mètodes de recollida de dades per a totes dues categories. Es pot considerar el desenvolupament de mètodes d'estudi innovadors que recullin els punts de vista dels immigrants i de les poblacions d'acollida.



Indicadors de resultats i de polítiques

És bàsic distingir clarament entre els indicadors de resultats i els de política (*outcomes and policy indicators*). Els indicadors de resultats avaluen la situació del moment dels immigrants, per exemple, en termes d'índexs de participació en el mercat laboral. Els indicadors de política, per la seva banda, se centren en la quantitat de recursos que s'han fet servir per a un servei o programa específic (com ara nous programes de sanitat) o en les condicions legals (com ara el reconeixement de qualificacions).





Normalment es prefereixen els indicadors de resultats perquè es considera que reflecteixen la situació real dels immigrants, en lloc de fixar-se en les intencions dels governs. Per exemple, el Comitè de Protecció Social de la UE, en la sèrie d'indicadors suggerits, va acordar fixar-se en els resultats i no tant els mitjans pels quals s'obtenen aquests resultats. Es va considerar que no era adequat avaluar els esforços polítics, perquè els Estats membres no coincideixen en els mètodes per combatre l'exclusió social i la pobresa. Així doncs, si es fa una escassa inversió governamental potser s'estarà fent expressament i no serà problema que calgui solucionar. A més, el Comitè va considerar que el fet de centrar-se en els resultats podria fomentar una actitud de col·laboració entre els diferents òrgans nacionals que tenen polítiques que afecten els resultats. Els indicadors d'esforç polític només s'haurien de fer servir, doncs, com a complement quan no es disposa d'indicadors de resultats.

D'altra banda, els indicadors de resultats no necessàriament responen a la pregunta de si les mesures polítiques tenen un impacte real en la integració de la immigració o, si el tenen, fins a quin punt el tenen. Els immigrants es poden integrar en la societat independentment o fins i tot malgrat les polítiques del Govern. Si la unitat d'anàlisi són les persones, aquesta dificultat té una importància significativa, perquè les decisions personals s'expliquen per molts factors i motivacions diferents. Els indicadors de política poden ser útils quan són importants els estàndards legals. Per exemple, els indicadors proposats pel Consell d'Europa inclouen, com a indicador sobre "equitat", la ratificació d'instruments legals específics, l'existència de determinades disposicions legals, òrgans o serveis especialitzats, comitès consultius, etc.

Molts països fan servir indicadors de polítiques i indicadors de resultats. Per exemple, el Govern danès ha formulat una sèrie d'indicadors d'integració que volen avaluar el període de temps que triguin els immigrants a trobar feina i a aprendre danès, si els estrangers segueixen una formació que els permet entrar en una determinada branca o professió i fins a quin grau els municipis recorren a les sancions quan els estrangers no participen o no van a les classes relacionades amb el món laboral, l'activació professional o el danès.

Els governs solen fer servir indicadors per fer un seguiment del progrés en el temps. Fer un seguiment dels immigrants és una manera de fer-ho, com també ho són altres formes de recerca longitudinal i recollida de dades. Com que la integració és un procés més que una situació, la perspectiva temporal és especialment important. L'avanç en alguns indicadors (per exemple, l'assoliment educatiu) pot ser una mostra d'integració i proporciona més oportunitats per a la integració en aquest i altres àmbits.

Per tal d'identificar l'impacte d'una mesura política concreta, es pot fer servir un pla temporal: els resultats es podrien mesurar abans i després de la implementació de la política, i també es podria quantificar la diferència atribuïda al seu impacte. No obstant



això, és possible que altres factors estiguin presents o fins i tot que sigui un èxit malgrat la política (en comptes de ser-ho gràcies a la política). A més, el funcionament i l'accessibilitat de les institucions (com ara la sanitat pública) en un període de temps llarg pot ser més important en termes d'integració que les mesures polítiques aïllades.

Es poden fer servir indicadors de polítiques per fer un seguiment de la normativa legal, dels drets i dels acords que facilitin la integració; i els indicadors de resultats es poden fer servir per fer un seguiment de la situació dels immigrants i de l'assoliment d'objectius per a la integració. Cal anar amb compte a l'hora d'establir relacions entre polítiques i resultats, i és necessari fer revisions regulars del rendiment i de l'adequació dels indicadors, avaluant-ne la fiabilitat, les dificultats tècniques i la disponibilitat de dades.



Nivells dels indicadors

Els indicadors que es facin servir per establir comparacions en l'àmbit internacional han de tenir en compte la diversitat en les definicions i la disponibilitat de dades.



Es poden aplicar diferents tipus d'indicadors en l'àmbit local, nacional i europeu. Poden ser específics d'un nivell concret i tractar les circumstàncies concretes d'un grup particular. Hi ha diversos models per diferenciar entre nivells d'indicadors. Per exemple, en els indicadors de l'Estratègia d'Ocupació s'han desenvolupat dos nivells: els indicadors clau (o primaris) mesuren el progrés en relació amb els objectius definits en les directrius d'ocupació i els indicadors contextuals (o secundaris) donen suport als indicadors clau tractant les polítiques nacionals i el rendiment. En el 2002, hi havia 35 indicadors clau i 64 indicadors contextuals. Al 2003 es va dur a terme una revisió completa de tots els indicadors, i la nova llista que se'n va derivar contenia 40 indicadors clau i 26 indicadors contextuals.

Els indicadors d'inclusió social es desenvolupen en tres nivells: indicadors de nivell 1, que són els indicadors principals i tracten els elements que es consideren més importants, i els de nivell 2, que donen suport als indicadors principals i descriuen altres dimensions del problema. Els indicadors de nivell 1 i de nivell 2 "es decideixen i es defineixen de comú acord". Els indicadors de nivell 3 poden ser específics de cada país, determinats pels Estats membres per destacar especificitats en àrees concretes, i ajuden a interpretar els indicadors de nivell 1 i nivell 2. Els indicadors de nivell 3 no s'han d'harmonitzar en tot l'àmbit de la Unió.

Cal diferenciar entre els nivells dels indicadors. Per a comparacions en l'àmbit europeu o internacional, els indicadors de més alt nivell (*higher-level indicators*) haurien de ser uniformes pel que fa a definicions i a formats de dades.





Establiment d'objectius



Tenint en compte l'augment del volum de dades disponible i el dinamisme dels sistemes de control, es poden establir objectius (*targets*) per donar una direcció a les polítiques d'integració i demostrar la voluntat política de millorar la integració.

Els objectius funcionen millor si són específics i si hi ha forts incentius per assolir-los. Per exemple, l'*Enterprise Policy Scoreboard*, un instrument de control dintre del marc de l'Estratègia de Lisboa, conté objectius quantitius establerts pels Estats membres per a set àrees prioritàries de política d'empresa. Els horitzons temporals varien en un màxim de set anys i el Marcador (*Scoreboard*) presenta els objectius anunciats pels Estats membres juntament amb la posició que ocupen, la posició que han d'assolir i la data establerta per assolir-la.

A més, en l'àmbit de la UE, el procés d'inclusió social es proposa augmentar el nombre d'objectius establerts pels Estats membres. Les línies generals comuns dels plans d'acció nacionals per al 2003 contenia un annex sobre "l'establiment d'objectius", i s'hi suggeria que els Estats membres fessin servir objectius generals que podien anar acompanyats d'objectius més detallats, per tal d'establir finalitats referents a temes de política social incloent-hi la integració dels immigrants. No obstant això, l'Informe sobre inclusió de 2003 destaca la falta de dades sobre grups vulnerables i en particular sobre grups ètnics i d'immigrants, i només un petit nombre de països (Regne Unit, Bèlgica, Països Baixos, Espanya i França) presenten dades o indicadors de persones d'origen immigrant. S'han establert pocs objectius i pocs països han intentat identificar tendències positives o negatives en les condicions de vida i laborals dels immigrants.

Els objectius funcionen com a instrument dinàmic de fer política si hi ha voluntat política d'assolir-los i d'aprendre del seguiment i de l'avaluació que se'n fa. L'establiment d'objectius es basa en una relació entre el control i la implementació. Com que l'execució de la política d'integració sol estar descentralitzada, diferents nivells poden funcionar amb indicadors.

3.3 Cooperació europea

Els governs poden fer servir indicadors per mesurar els resultats i per facilitar les decisions sobre l'efectivitat de les polítiques. Ara bé, els indicadors també constitueixen un instrument comparatiu molt bo. El rendiment dels països participants en diferents àmbits de la política d'integració pot crear una competitivitat sana entre ells. L'acció o la inacció, els compromisos o la falta de compromisos es poden mesurar i comparar. Comparar polítiques i rendiment és més probable amb els indicadors generals. Es podria crear un grup comú d'indicadors principals, que cobreixi només els elements que tots considerin



importants i que fes servir grups de dades que estiguessin disponibles en la gran majoria d'Estats membres, o en tots.

Els països amb condicions similars en termes de recollida de dades, definicions de categories d'immigrants i normes de privacitat podrien posar-se d'acord per utilitzar uns mateixos indicadors de nivell més baix (*lower-level indicators*) per tal de beneficiar-se de les comparacions. Els Estats membres que ja tenen sistemes de seguiment potents podrien intentar que fossin més comparables en la línia temporal. D'altra banda, els Estats membres que es trobin en estadis similars de formació de polítiques i que tinguin unes polítiques similars podrien millorar si fessin servir els mateixos indicadors, si s'establissin objectius i apliquessin els punts de referència (*benchmarking*). Aquests Estats membres podrien compartir gradualment les seves pràctiques amb un grup més gran de països.

Per dur a terme quantificacions del rendiment dels Estats membres i establir comparacions, hi ha diferents mètodes. Per exemple, l'*European Enterprise Scoreboard* normalitza els valors dels indicadors tot calculant índexs, i l'índex de la UE és 100. D'aquesta manera, els resultats dels països es poden comparar amb la referència de la mitjana de la UE per a cada indicador. S'estableix una banda arbitrària del 25 % per sobre i per sota de la mitjana de la UE. Els allunyaments de la mitjana de la UE representen punts forts o febles, de manera que resultats superiors al 125 % es considera un bon rendiment i un 75 % es considera un rendiment fluix. A més, una àrea de política és un punt fort per a un país si el 50 % o més dels indicadors d'aquesta àrea assoleixen un índex del 125 o més i la resta d'indicadors mantenen un índex d'almenys un 95. Al contrari, si un 50 % o més dels indicadors estan per sota de 75 i la resta no supera el 105, es considera una àrea feble.

El grup d'indicadors del Consell d'Europa, que se centren en vuit àmbits bàsics de la vida, proposa comparacions amb una àmplia sèrie d'indicadors que tracten tant els resultats com els drets legals. En ocupació i condicions de vida, proposa comparar, per exemple, el nombre de llars sense feina d'origen immigrant, el nombre d'immigrants que han estat sense feina almenys una vegada, la possibilitat de reintegració professional per als treballadors immigrants que han estat acomiadats i el percentatge d'immigrants que té un lloc de treball d'acord amb la seva qualificació. També proposa comparar la ràtio nadiu/immigrant per a feines poc remunerades, jubilació anticipada, temps mitjà de renovació de contracte i baixes parentals i ajudes per cuidar els infants. També es poden comparar en tots els països les diferències entre immigrants i nadius pel que fa a l'endeutament amb prestadors no oficials, percentatge de llars sense compte en un banc o caixa.

Les comparacions també poden generar beneficis concrets per als que elaboren les polítiques en forma d'idees o "bones pràctiques". Les iniciatives es poden comparar





dintre d'un mateix país, fet que té avantatges perquè és més fàcil accedir a la informació i a dades sensibles, solen haver-hi dades estandarditzades i possiblement hi ha menys barreres per transferir les pràctiques. Amb les comparacions internacionals, cal més temps i més recursos per garantir la capacitat de comparar dades i informació. Ara bé, si es mira cap a fora en busca de bones pràctiques se sol generar més innovació. Si l'àmbit que ens interessa està clarament definit i si els participants en l'establiment de punts de referència tenen una bona comunicació, els beneficis poden ser significatius.



En fer servir indicadors sobre la integració dels immigrants, es pot recórrer al potencial innovador de les comparacions entre països. Les comparacions en la UE es poden aplicar amb un determinat nombre d'indicadors clau. Els països amb condicions similars poden dur a terme comparacions més avançades per mitjà d'indicadors de més baix nivell.

Indicadors de ciutadania cívica

Mentre que els aspectes socioeconòmics de la integració dels immigrants ja han trobat una ajuda parcial en diversos mecanismes de la UE, no existeixen estructures per tractar les altres dimensions de la integració que són importants per als Estats membres. Es poden fer tres passos per posar remei a aquest entrebanc sense crear limitacions a través de nous mecanismes institucionals.

En primer lloc, es pot millorar la coordinació entre els diferents mecanismes de política socioeconòmica que tenen a veure, en major o menor mesura, amb temes relacionats amb la integració dels immigrants. L'Estratègia Europea d'Ocupació, el Procés d'Inclusió Social i l'Empresa Marcador (*Enterprise Scoreboard*), juntament amb altres mecanismes, toquen temes relacionats amb la integració, com ara l'ocupació, els ingressos o la iniciativa empresarial de minories o immigrants. Les diferents Direccions Generals i Unitats implicades en la gestió d'aquests mecanismes poden contribuir a una coherència més elevada en el seguiment i en l'establiment d'objectius en l'àmbit socioeconòmic de la integració dels immigrants. Només cal que hi hagi més coordinació.

En segon lloc, els "altres" elements d'integració, que van més enllà de l'àmbit socioeconòmic, s'han de definir de manera més positiva i se'ls ha de donar una identitat distintiva. Quins són els únics temes que configuren la dimensió cívica de la integració dels immigrants? Es poden establir una sèrie de temes centrals per donar una forma clara a les àrees d'integració que estan relacionades amb Justícia i Afers Interners. El títol de ciutadania cívica es pot fer servir per expressar el caràcter específic d'aquests temes.

I en tercer lloc, els temes relacionats amb la ciutadania poden estar relacionats amb temes de justícia i afers interiors, com ara els drets humans. La relació consolidarà el lloc de la ciutadania cívica dintre de Justícia i Afers Interners i garantirà la coherència amb



altres polítiques de l'àmbit.

Els grups existents, com ara la Xarxa Europea d'Immigració (*European Immigration Network*) o els Punts de Contacte Nacionals sobre migració i integració, es poden associar per assolir aquest desenvolupament. Es pot implicar grups de científics experts i independents en les tasques d'anàlisi de dades i es pot recórrer a diferents acords per als diversos tipus d'indicadors segons les polítiques o els resultats.

Els temes de ciutadania cívica porten al control i a l'establiment d'objectius a través d'indicadors de polítiques i de resultats. Els indicadors de polítiques són importants en aquest sentit perquè estan molt íntimament relacionats amb la normativa legal. Quins drets tenen els immigrants, quin són els períodes de residència necessaris per beneficiar-se d'aquests drets i quins tràmits administratius cal fer, són mesures bàsiques en el compromís d'un país envers la integració. Moltes d'aquestes mesures rellevants formen part de les directives aprovades de la UE sobre el tema: la Directiva sobre reagrupació familiar i la Directiva per als residents de llarga durada. El que estipulen aquestes directives pot servir com a indicador i fer el seguiment de la seva transposició a les normatives nacionals pot ser un exercici de l'establiment de punts de referència que interessi tots els Estats membres.



L'establiment de punts de referència de les polítiques d'integració pot anar molt lligat a l'agenda legislativa. Això reforçaria l'impacte general de les polítiques de Justícia i Afers Interiors en nacionals de tercers països.

Els indicadors de resultats i els objectius són igual d'importants. Quants immigrants demanen la nacionalitat si és possible? Quants voten i quants es presenten candidats? Es poden establir objectius pel que fa als índexs de naturalització o de participació electoral? Els indicadors de resultats donen una perspectiva sobre el progrés real de la integració i poden indicar àrees de prioritat per a iniciatives polítiques en l'àmbit nacional o de la UE. Si es tenen dades sobre els resultats obtinguts es poden dirigir millor els recursos dels programes a tots els nivells. També es pot millorar l'impacte dels intercanvis de bones pràctiques, ja que les persones que fan les polítiques poden inspirar-se en el que els interessa i que ha obtingut bons resultats en un altre país. Les estructures esmentades poden generar la informació necessària per dur a terme un seguiment efectiu de les polítiques de ciutadania cívica i dels resultats, i ajudar els països a aprofitar més els indicadors per a la integració dels immigrants.





Capítol 3: Conclusions

1. Per quantificar millor la integració i l'impacte de les polítiques, les associacions governamentals i no governamentals poden desenvolupar una sèrie d'indicadors d'integració.
2. D'una banda, es pot estudiar la possibilitat d'incloure indicadors relacionats amb la integració dels immigrants en els mecanismes existents d'indexació i establiment de punts de referència. D'altra banda, es podria crear un mecanisme únic per a la integració dels immigrants, un mecanisme que incorpori les dimensions socioeconòmica, cultural, civil i política de la integració.
3. L'establiment de punts de referència es fa mitjançant uns estàndards que serveixen per dur a terme les comparacions. Els indicadors han de tenir una interpretació de la normativa explícita i clara: els usuaris han de saber quin tipus de canvi implica un progrés.
4. Caldria organitzar uns amplis processos de consulta als interessats pel que fa a les prioritats i als objectius relacionats amb els indicadors, i caldria incloure tant els mateixos immigrants com les organitzacions d'ajuda als immigrants.
5. L'ideal és que els indicadors es facin servir en la planificació i en la fase d'avaluació dels programes i els projectes d'integració. En els projectes finançats amb recursos públics, l'avaluació ha de ser una de les parts d'implementació del projecte i ha de rebre una assignació de fons realista.
6. La millora i l'ampliació de la recopilació de dades en temes relacionats amb la integració dels immigrants ha de fer-se paral·lelament a les directrius europees i internacionals (incloent-hi la protecció de dades). Es poden fer servir indicadors per identificar àrees en què faltin dades i per formular prioritats. Si s'estableix una distinció de grups concrets per estudiar-los, els criteris per a la seva selecció han de ser clars, i la informació recollida no s'ha de fer servir amb finalitats discriminatòries.
7. L'ideal és que es faci servir una combinació de diferents indicadors i que tant els actors públics com els privats facin servir indicadors similars.
8. Es poden desenvolupar indicadors objectius i subjectius per tal de tractar els diferents aspectes de la integració. També es poden reformular les definicions i els mètodes de recollida de dades per a totes dues categories. Es pot considerar el desenvolupament de mètodes d'estudi innovadors que recullin els punts de vista dels immigrants i de les poblacions d'acollida.
9. Es poden fer servir indicadors de polítiques per fer un seguiment de la normativa legal, dels drets i dels acords que facilitin la integració; i els indicadors de resultats es poden fer servir per fer un seguiment de la situació dels immigrants i de l'assoliment d'objectius per a la integració. Cal anar amb compte a l'hora d'establir relacions entre polítiques i resultats, i és necessari fer revisions regulars del rendiment i de l'adequació dels indicadors, avaluant-ne la fiabilitat, les dificultats tècniques i la disponibilitat de dades.



10. Els indicadors que es facin servir per establir comparacions en l'àmbit internacional han de tenir en compte la diversitat en les definicions i la disponibilitat de dades.
11. Cal diferenciar entre els nivells dels indicadors. Per a comparacions en l'àmbit europeu o internacional, els indicadors de més alt nivell haurien de ser uniformes pel que fa a definicions i a formats de dades.
12. Tenint en compte l'augment del volum de dades disponible i el dinamisme dels sistemes de control, es poden establir objectius per donar una direcció a les polítiques d'integració i demostrar la voluntat política de millorar la integració.
13. En fer servir indicadors sobre la integració dels immigrants, es pot recórrer al potencial innovador de les comparacions entre països. Les comparacions en la UE es poden aplicar amb un determinat nombre d'indicadors clau. Els països amb condicions similars poden dur a terme comparacions més avançades per mitjà d'indicadors de més baix nivell.
14. L'establiment de punts de referència de les polítiques d'integració pot anar molt lligat a l'agenda legislativa. Això reforçaria l'impacte general de les polítiques de Justícia i Afers Interiors en nacionals de tercers països.



Annex:
Traducció de les polítiques
en programes



Aquest annex resumeix els set passos per al disseny i la implementació dels programes d'integració. Es basen en els exemples donats en els capítols anteriors i en els principis de gestió de programes i de planificació estratègica. Ajuden els que elaboren les polítiques i els professionals a traduir els objectius de les polítiques generals en programes d'integració. A més, els set passos es poden fer servir d'encapçalament per als grups d'objectius i per als indicadors de rendiment, com també per a capítols de l'informe d'activitats del programa. Finalment, aquests set passos es poden fer servir com a marc per a l'intercanvi de bones pràctiques en l'àmbit nacional i europeu.

1. Proporció del fonament per a l'acció

Per tal d'obtenir el suport públic i polític necessari per a l'assignació de recursos per als programes d'integració i per aprofitar al màxim el compromís dels implicats, és important proporcionar una bona base per a aquests programes i comunicar-ho com cal als implicats i a la resta del públic. En aquest material de base cal demostrar que hi ha un problema, cal il·lustrar el que farà el programa, cal descriure els objectius i cal relacionar un programa concret amb els objectius d'integració general.

Per exemple, en el cas dels programes d'acollida i de formació lingüística:

- *Es demostrarà* que hi ha un grup significatiu de persones -immigrants o no- que tenen problemes amb la llengua i amb els principals valors i costums, fins al punt que això impedeix que participin en la societat.
- *S'il·lustrarà* com aquests coneixements milloraran la confiança i l'autonomia dels participants.
- *Es descriuran* els objectius -qui es beneficiarà del programa- i la intenció -quines habilitats es desenvoluparan-.
- *Es relacionaran* aquests programes amb els objectius generals de la integració i la cohesió social, la participació i la ciutadania.

Un altre exemple, el cas de la participació cívica:

- *Es demostrarà* que hi ha un grup significatiu de persones que no tenen accés a les principals organitzacions a causa de les seves característiques socioeconòmiques o culturals, fins al punt que no poden gaudir dels seus drets com a ciutadans, en detriment del seu benestar. Per la seva banda, les organitzacions no poden comptar amb la participació d'aquestes persones, que podrien aportar actius molt valuosos, amb la qual cosa surt perjudicada la vitalitat de l'organització.
- *S'il·lustrarà* com les organitzacions que responen a la diversitat cultural i socioeconòmica milloren la qualitat dels seus serveis, augmenten la satisfacció dels seus clients i promouen el sentiment de pertinença; cal il·lustrar com les organitzacions, en

treballar amb membres de diferents grups, contribueixen a una societat activa i participativa.

- *Es descriuran* els objectius -qui es beneficiarà del programa- i la intenció -quins serveis es milloraran-, quin talent es mobilitzarà i quins grups hi participaran.
- *Es relacionaran* aquests programes amb els objectius generals de la integració social: accés i igualtat, participació i pertinença.

2. Formulació del programa

Si es vol fer el possible per obtenir la màxima efectivitat, és important que els programes estiguin ben formulats i que es basin en l'anàlisi dels problemes que s'han de solucionar. Això inclou el següent:

- Exercicis de planificació
- Recerca científica
- Assessorament per part d'experts
- Aprenentatge d'altres programes
- Consultes als implicats

3. Consulta als implicats

Per tal de garantir que els programes estan adreçats als veritables problemes, que els diferents interessos hi estan ben representats i que els implicats faran seus els programes, és imprescindible que es tingui en compte l'opinió dels implicats des de les primeres fases.

- La identificació dels implicats establirà una distinció entre els que reben el programa i els que l'implementen, com també qui se'n beneficia directament i qui indirectament.
- El reconeixement i la valoració dels diferents punts de vista i interessos -sovint depenent de qüestions de gènere, posició socioeconòmica o història de la migració- faran possible establir diferenciacions en l'avaluació de les necessitats.
- Un inventari de temes sensibles, de les possibles deficiències i dificultats i de les oportunitats i els canvis per a l'èxit permetrà dissenyar mesures concretes per a cada cas.
- Un diàleg seriós i continu amb els interessats generarà suport polític i públic i la col·laboració dels beneficiaris i a més reforçarà el compromís i la dedicació per participar en els programes.



4. Definició del problema

Per poder establir prioritats, els programes han de descriure amb detall i analitzar àmpliament els problemes que han de tractar.

- Una anàlisi de problemes demostra, per exemple, quines són les deficiències lingüístiques en els grups o quines barreres a la participació hi ha per a cada grup.
- Una anàlisi dels implicats avalua el nombre de persones afectades directament i indirectament.
- Una anàlisi tècnica estableix què cal fer per solucionar els problemes.
- Una anàlisi organitzativa mostra quines organitzacions han de participar en el programa.

5. Definició dels objectius

Pel tal que tots els implicats estiguin d'acord amb el programa, és bàsic descriure -en termes de mitjans i objectius- què es planteja el programa.

- Una descripció de la situació desitjada que destaquï els efectes positius i els avantatges per als beneficiaris i per a tota la societat.
- La descripció demostra què s'ha d'assolir i permet l'establiment d'un conjunt d'objectius clars i precisos i una jerarquia entre ells.
- Aquesta descripció també permet als implicats seleccionar i acordar uns objectius programàtics, en termes de grup objectiu, tipus de formació, etc.
- Una avaluació dels objectius determina si els objectius són realistes per a aquest programa o possibles per a d'altres programes.

6. Decisió sobre les estratègies

Amb l'objectiu de fomentar la implementació efectiva del programa, és clau identificar i considerar diverses estratègies possibles per assolir els objectius del programa.

- La identificació i selecció d'estratègies depenen dels objectius del programa.
- Es consulta els implicats sobre la identificació i la selecció de les estratègies i es dóna prou importància a la seva opinió.
- L'assignació de recursos inclou temes pressupostaris, com ara el nivell d'ajudes, la contribució dels beneficiaris, el patrocini del sector privat, la cooperació amb el sector voluntari, etc.
- L'avaluació sobre com contribueixen les estratègies a assolir la igualtat de gènere i ètnica és essencial en el procés de selecció d'estratègies.

7. Implementació del programa

Un pla per a la implementació eficient del programa ha d'incloure:

- Un acord sobre l'entitat última responsable i de finançament pel que fa a l'àmbit de govern: local, regional o nacional.
- En cas de responsabilitat compartida -amb organitzacions del sector privat, organitzacions voluntàries o d'immigrants- un acord sobre la responsabilitat i el possible cofinançament.
- En cas de subcontractació, un acord sobre les especificacions de l'oferta i amb normes de qualitat referents a la pràctica de la formació.
- Un pla per a l'avaluació i l'establiment de l'impacte que estableixi si els programes han assolit els seus objectius i han tractat els problemes identificats, si els implicats han complert el que s'havien compromès a fer i si la implementació s'ha gestionat de manera correcta.



Bibliografia

Aquest document s'ha elaborat a partir de les publicacions, els documents concloents i les presentacions orals i escrites de tres seminaris tècnics, dels documents presentats a la Comissió i als experts pels Punts de Contacte Nacionals i altres, i dels qüestionaris sobre política d'integració presentats pels Punts de Contacte Nacionals a instàncies de la Comissió. A més, s'han consultat les fonts següents:

Comissió Europea. *Communication on Immigration, Integration and Employment*. COM (2003) 336

Comissió Europea. *First Annual Report on Migration and Integration*. COM (2004) 508

Comissió Europea. *Draft Joint Employment Report 2003/2004*. COM (2004) 24

Consell Europeu. *Decision on employment guidelines*. DOCE (05.08.03), L-197

Comissió Europea. *Draft Joint report on social inclusion summarising the result of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2004-2005)*. COM (2003) 773

Comitè de Protecció Social. *Common Outline for the 2003/2005 NAPs/inclusion*, 2003

Comissió Europea. *A Pocketbook of Enterprise Policy Indicators*. 2003 edition: How Member States and Candidate Countries rank in the 2003 Enterprise Scoreboard

Migration Policy Group. Documents presentats en el seminari Diversity Policies Network (segon cicle). Brussel·les, 11-12 setembre de 2003

Ines Michalowski. *An overview on introduction programmes for immigrants in seven European Member States*. Febrer de 2004. Estudi encarregat per ACVZ

Caritas Europa, CCME, COMECE, ICMC, JRS-Europe, QCEA. *Comments on the Communication from the European Commission on Immigration, Integration and Employment*. COM (2003) 336 final, abril de 2004

Department of Immigration and Multicultural Affairs, Australia. *Charter of Public Service in a Culturally Diverse Society*, 1998

Consell d'Europa. *Local consultative bodies for foreign residents – a handbook*. Elaborat per Sonia Gsir i Marco Martiniello. Juliol de 2004

INBAS Sozialforschung. *Migrant and Ethnic Volunteering. A transnational exchange programme within the framework of the Community Action Plan to combat social exclusion (2002-2006)*. Informe de síntesi europeu. Agost de 2003

Consell Econòmic i Social de les Nacions Unides. *Poverty Reduction Practices: ESCAP Strategies in Poverty Reduction – Transfer of Good and innovative Practices*. E/ESCAP/CPR/3, 4 d'agost de 2003

Alistair Ager. *Indicators of Refugee Integration* propera publicació, Ministeri de l'Interior del Regne Unit

Han Entzinger; Renske Biezeveld. *Benchmarking in Immigrant integration*, 2003. Informe elaborat per a la Comissió Europea

Jan Niessen; Yongmi Schibel. *Benchmarking Citizenship Policies*, 2004. Document preparat per al European Inclusion Index

Consell d'Europa. *Measurement and indicators of integration*. Community Relations Series, 1997

Consell d'Europa. *Proposed indicators for Measuring Integration of Immigrants and Minorities with a View to Equal Rights and Opportunities for All*. MG-IN (2003) 7



Punts de Contacte Nacionals sobre integració

República Txeca	: Ministeri de Treball i Afers Socials – Unitat d’Integració d’Estrangers
Dinamarca	: Ministeri d’Integració – Unitat de Política d’Integració
Alemanya	: Ministeri de l’interior – Informe M8
Estònia	: Cancelleria de l’Estat – Oficina de la secretaria d’Estat d’Afers Ètnics i de Població
Grècia	: Ministeri de l’Interior – Direcció d’Estrangers i Migració – Sector d’Integració Social
Espanya	: Ministeri de Treball i Afers Socials – Secretaria d’Estat d’Immigració i Emigració – Direcció d’Integració d’Immigrants
França	: Ministeri d’Ocupació, Treball i Cohesió Social – Direcció de població i migracions.
Irlanda	: Departament de Justícia, Igualtat i Reforma de la Llei. Agència de recepció i integració.
Itàlia	: Ministeri de l’Interior – Departament per la Llibertat Civil i la Immigració – Direcció Central de Política d’Immigració i Asil.
Letònia	: Secretaria del Ministeri per a Missions Especials per a Afers d’Integració en la Societat
Lituània	: Ministeri de Seguretat Social i Treball – Departament d’Integració Europea i de Relacions Internacionals
Luxemburg	: Ministeri de Família i Integració – Comissariat del Govern dels Estrangers
Hongria	: Ministeri de l’Interior – Oficina d’Immigració i Nacionalitat
Països Baixos	: Ministeri de Justícia – Departament de Política d’Integració de Minories
Àustria	: Ministeri de l’Interior – Departament III/4

Polònia	: Ministeri de Política Social – Departament d’Assistència Social i Integració
Portugal	: Gabinet del Secretari d’Estat Adjunt al Ministre de la Presidència
Eslovènia	: Ministeri de l’Interior – Direcció de Migració
Eslovàquia	: Ministeri de l’Interior – Oficina de Migració
Finlàndia	: Ministeri de Treball – Departament de Polítiques
Suècia	: Ministeri de Justícia – Divisió per a la Integració dels Immigrants i la Diversitat
Regne Unit	: Ministeri de l’Interior – Unitat de Política Social – Direcció d’Immigració i Nacionalitat

