

EL PLAN DE ACCIÓN DE INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN DE LA UE (2021-2027) Y SU APLICACIÓN EN ESPAÑA¹

CEPILLO GALVÍN, MIGUEL ÁNGEL Y ZEBDA, SIHAM
Universidad de Cádiz

RESUMEN

El nuevo Plan de Acción de la UE 2021-2027 pone de manifiesto las dificultades a las que se siguen enfrentando los migrantes en relación con el empleo, la educación, la vivienda, la salud, el acceso a servicios básicos, etc., lo que dificulta su integración en la sociedad de acogida. Y plantea nuevas medidas y acciones para ayudar a los Estados miembros en la búsqueda de respuestas adecuadas en sus políticas de integración e inclusión. En el caso concreto de España, aunque su política se inspira en las premisas de la UE en esta materia, su modelo de integración sigue presentando deficiencias. En esta contribución se analiza, por un lado, los nuevos aportes del Plan de Acción 2021-2027 y, por otro lado, si la aplicación de este Plan en España puede ayudar a superar las deficiencias de las políticas públicas en materia de integración.

Palabras clave: *Diversidad cultural, integración, sociedades inclusivas.*

ABSTRACT

The new EU Action Plan 2021-2027 highlights the difficulties that migrants continue to face in relation to employment, education, housing, health, access to basic services, etc., making it difficult for them to integrate into the host society. And it proposes new

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del Laboratorio de Inmigración, Interculturalidad e Inclusión Social de la Universidad de Cádiz (Lab3In), del que son Directores los autores del mismo, así como del Centro de Excelencia *Jean Monnet* «Inmigración y Derechos Humanos en las Fronteras Exteriores Europeas», dirigido por el Prof. Dr. Alejandro del Valle Gálvez.

measures and actions to help Member States in the search for appropriate responses in their integration and inclusion policies. In the specific case of Spain, although its policy is inspired by the EU's premises in this area, its integration model is still deficient. This paper analyses, on the one hand, the new contribution of the Action Plan 2021-2027 and, on the other hand, whether the implementation of this Plan in Spain can help overcome the deficiencies of public policies in the field of integration.

Keywords: *Cultural diversity, Integration, Inclusive societies.*

INTRODUCCIÓN

ACTUALMENTE alrededor de 34 millones de habitantes de la Unión Europea (UE en adelante) nacieron fuera de ella (en torno al 8% de la población total) y el 10% de los jóvenes (de entre 15 y 34 años) nacidos en un país de la UE tienen al menos un progenitor de origen extranjero (Comisión Europea, 2020, p. 2).

Ello constituye una muestra indudable de las dimensiones de toda índole que presenta el fenómeno migratorio en la UE, no sólo de tipo cuantitativo, así como del profundo impacto que viene produciéndose desde hace décadas en la conformación de unas sociedades europeas cada vez más complejas y diversas.

Uno de los retos principales a los que han de enfrentarse tanto la UE como los Estados miembros, y España en particular, es el consistente en integrar adecuadamente a todas esas personas de origen migrante en sentido amplio, con culturas, tradiciones, religiones, idiomas y creencias diversas; pero desde el prisma de la inclusión y no de la asimilación.

De lo contrario, los problemas de convivencia y los conflictos de identidad pueden seguir perpetuándose en el futuro en Europa y en España, propiciando sociedades disgregadoras en lugar de sociedades abiertas e inclusivas.

EL PLAN DE ACCIÓN DE INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN DE LA UE

Cuando se pretende analizar cualquier aspecto relativo a la integración de los inmigrantes en la UE hay que partir del hecho de que la responsabilidad primordial en ese ámbito le sigue correspondiendo a los Estados miembros.

En efecto, la UE tan sólo dispone en estos momentos de competencias para la adopción de medidas para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros destinadas a propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio, pero excluyendo toda armonización de las disposicio-

nes legales y reglamentarias de los Estados miembros, constituyendo en ese sentido «un paso necesario pero no suficiente» (Zebda, 2021, p. 503).

A pesar de poseer tan limitado margen de maniobra, la UE ha desplegado en las dos últimas décadas una actividad digna de ser destacada a nuestro juicio. Entre los principales avances que se han producido desde que en 1999 el Consejo Europeo de Tampere afirmara que debía desarrollarse un planteamiento común que garantizase a los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión la integración en las sociedades europeas, sin duda ocupan un lugar central los *Principios Básicos Comunes* sobre integración de los inmigrantes en la UE, adoptados por el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en noviembre de 2004 y refrendado por el Consejo Europeo en febrero de 2005.

Aunque tales Principios no tienen carácter vinculante para los Estados miembros no cabe duda de su importancia, ya que «han sido citados como la base, el marco, la hoja de ruta de la política o de la estrategia europea de integración» (Illamola, 2011, p. 156) y han supuesto un empuje para que los Estados miembros «desarrollen políticas más eficaces y un primer paso en la búsqueda de acuerdos sobre objetivos compartidos en materia de integración» (López Pich, 2007, p. 243).

Dentro de esa estrategia europea de integración adquieren un particular relieve los Planes de Acción que ha aprobado la UE en materia de integración, siendo objeto de análisis a continuación el Plan adoptado para el período 2021-2027.

ACTUACIONES PRINCIPALES PREVISTAS EN EL PLAN DE ACCIÓN DE LA UE

El Plan de Acción de la UE en materia de Integración e Inclusión actualmente vigente se aprobó en noviembre de 2020, y resulta aplicable para el período comprendido entre los años 2021 y 2027. En buena medida sigue con las mismas líneas de actuación emprendidas con el Plan adoptado por la UE en 2016, aunque aporta algunas novedades de cierta importancia como tendremos ocasión de analizar brevemente más adelante.

El punto de partida del actual Plan de Acción es la reafirmación de que «el modo de vida europeo es inclusivo» y de que «la integración y la inclusión son fundamentales para las personas que llegan a Europa y para las comunidades locales, así como para el bienestar a largo plazo de nuestras sociedades y la estabilidad de nuestras economías». Con tales premisas se insiste además en que, para contribuir a que las sociedades y economías prosperen en la UE, es necesario apoyar a todas las personas que las conforman y convertir la integración en un derecho y una obligación para todos (Comisión Europea, 2020, p. 1).

Por otra parte, dicho Plan de Acción explicita los condicionantes que conlleva la puesta en práctica de las políticas de integración en la UE en virtud de lo esta-

blecido en los *Principios Básicos Comunes*. En ese sentido, se subraya que la integración e inclusión efectivas de los migrantes en la UE «constituye una inversión social y económica que aumenta la cohesión, la resiliencia y la prosperidad de las sociedades europeas» y que para que se produzcan los resultados esperados debe ser también un proceso bidireccional «en el que se ofrezca a los migrantes y los ciudadanos de la Unión Europea de origen migrante ayuda para integrarse y ellos, por su parte, hagan un esfuerzo activo para conseguirlo» (Comisión Europea, 2020, p. 2).

Podríamos agrupar las principales acciones a implementar a lo largo de los siete años que conforman el período de aplicación previsto en dicho Plan en cuatro bloques fundamentales:

- A) La adopción de medidas tendentes a garantizar una educación y formación inclusivas, que abarcarían desde la primera infancia hasta la educación superior. Entre otras cosas, se hace hincapié en la necesidad de promover un reconocimiento más ágil de las cualificaciones, así como el aprendizaje continuo de idiomas, con el apoyo de diversos fondos europeos.
- B) La mejora de las oportunidades de empleo para la comunidad migrante y para las personas de origen migrante. Se fomentará en ese sentido una mejor integración de los mismos en el mercado de trabajo, el apoyo al espíritu empresarial y el reconocimiento y la evaluación de las competencias por los empleadores de una manera más sencilla.
- C) La promoción del acceso a los servicios de salud, con objeto de garantizar que las personas migrantes estén informadas sobre sus derechos y propiciando además el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros.
- D) El acceso a viviendas adecuadas y asequibles, así como el intercambio de experiencias a nivel local y regional sobre la lucha contra la discriminación en el mercado de la vivienda y la segregación.

El Plan de Acción abarca todas las etapas y fases del proceso de integración, desde las medidas previas a la partida, a la recepción y la integración temprana, y a la integración a largo plazo, con el objetivo final de construir sociedades inclusivas y cohesionadas. Se señala en ese sentido que la intervención temprana y la inversión a largo plazo son dos factores determinantes para la integración satisfactoria de los migrantes, resultando esencial proporcionar apoyo a los migrantes y a sus comunidades de acogida lo antes posible en el proceso migratorio. Por ello insta a los Estados miembros, siempre que sea posible, a que establezcan y amplíen medidas de integración previas a la partida y las vinculen de manera efectiva con medidas posteriores a la llegada (Comisión Europea, 2020, p. 8).

Como ya hacía el Plan de Acción de 2016, subraya la importancia de una participación activa de la comunidad migrante en el diseño y aplicación de las políticas de integración, que va más allá de aprender la lengua del país de acogida y del acceso a la vivienda o a un empleo, para desempeñar un papel más activo en todos los aspectos de la convivencia en sociedad. Destaca en ese sentido que su participación activa «en los procesos consultivos y decisorios puede contribuir a su empoderamiento y garantizar que las políticas de integración e inclusión sean más efectivas y reflejen las necesidades reales» (Comisión Europea, 2020, p. 23).

Resulta particularmente interesante a ese respecto la creación por la Comisión Europea de un grupo de expertos para recabar las opiniones de los migrantes, formado por migrantes y organizaciones que representan sus intereses, al que consultará a la hora de diseñar y ejecutar las futuras políticas de la UE en materia de migración, asilo e integración.

En este ámbito, el Plan de Acción establece que pretende los siguientes objetivos:

- A) Conseguir que más migrantes y ciudadanos de la Unión Europea de origen migrante participen en los procesos consultivos y decisorios a nivel local, regional, nacional y europeo;
- B) Lograr que se ofrezcan más oportunidades para celebrar encuentros e intercambios entre los migrantes, los ciudadanos de la Unión Europea de origen migrante y las comunidades locales (a través del arte, la cultura, el deporte y la vida social en general, entre otros);
- C) Conseguir que las mujeres migrantes gocen de igualdad de oportunidades para participar en la sociedad;
- D) Lograr que más europeos estén bien informados en materia de integración y migración.

Otro de los aspectos destacables de las líneas marcadas por el Plan de Acción es el compromiso de hacer un seguimiento de los avances en base a datos objetivos y pruebas fiables, que tendrán que estar a su disposición a tales efectos.

Para conseguirlo, incluye los siguientes objetivos (Comisión Europea, 2020, p. 28):

- A) Llevar a cabo un nuevo Eurobarómetro sobre la integración;
- B) Publicar informes periódicos que analicen los progresos y pongan de relieve aquellos ámbitos donde existen desafíos comunes, partiendo de los mismos indicadores estadísticos, así como los recientes avances políticos de los Estados miembros, que han de servir como inspiración;
- C) Explorar con los Estados miembros la posibilidad de desarrollar un *cuadro de indicadores* conjunto de las políticas de integración, con miras a facili-

tar las comparaciones entre distintos países, así como identificar aquellas áreas en las que es necesario avanzar e intercambiar buenas prácticas;

- D) Evaluar de manera periódica los resultados de las investigaciones relativas a las dinámicas de integración y proponer opciones para la formulación de políticas.

NOVEDADES EN RELACIÓN CON EN EL PLAN DE ACCIÓN ADOPTADO EN 2016

Sin lugar a dudas la principal novedad que aporta el Plan de Acción 2021-2027 en relación con el Plan de Acción adoptado en 2016 es su mayor y más ambicioso ámbito de aplicación, ya que ahora no queda restringido únicamente a las personas migrantes extranjeras de fuera de la UE.

Como destaca literalmente el propio Plan de Acción actualmente vigente (Comisión Europea, 2020, p. 1) el reto de la integración y la inclusión:

[Es] especialmente relevante para los migrantes; no solo para los recién llegados, sino, en ocasiones, también para los extranjeros de fuera de la UE que pueden haberse naturalizado y ser ciudadanos de la UE. Por ese motivo, el presente plan de acción abarca tanto a los migrantes como a los ciudadanos de la Unión Europea de origen migrante. Es, por tanto, más amplio que el plan de acción para la integración de la Comisión de 2016, que solo englobaba a los nacionales de terceros países.

Esa expresión de «ciudadanos de la Unión Europea de origen migrante» comprende no sólo a los nacionales de un Estado miembro de la UE que tuvieran la nacionalidad de un tercer Estado y se convirtieran en ciudadanos de la UE naturalizándose en uno de sus Estados miembros, sino también a los ciudadanos de la UE que son de origen migrante porque sus progenitores nacieron en un tercer país no perteneciente a la UE.

El cambio de planteamiento que se produce nos parece no sólo oportuno sino además particularmente adecuado a la realidad compleja y heterogénea que se haya detrás del fenómeno migratorio y su impacto en las sociedades de acogida.

Por otra parte, el nuevo Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión presenta también algunas novedades en cuanto al tema de la financiación de las medidas a implementar en dicho marco, en concreto en lo que se refiere a un mejor reparto de funciones de cada uno de los fondos disponibles en atención al tipo de medida de que se trate.

De este modo, el marco financiero plurianual previsto para 2021-2027 tiene en cuenta la necesidad de invertir a lo largo de todo el camino de la integración mediante un Fondo de Asilo y Migración, así como de proporcionar asistencia financiera en los ámbitos del empleo, la educación, la asistencia social y sanitaria

y la vivienda a través de fondos de la política de cohesión como el Fondo Social Europeo Plus y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, y fondos de otra índole, como el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el programa Erasmus+.

En el Plan de Acción se propone, por un lado, que el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) se centre en apoyar las medidas personalizadas que se ejecutan en las fases iniciales de la integración y las medidas horizontales.

Por otro lado, la integración en el mercado laboral y la inclusión social de los migrantes podrían financiarse con cargo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+).

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se destinará a apoyar la inclusión a través de la infraestructura, la dotación de equipos y el acceso a servicios en la educación, el empleo, la vivienda, el ámbito social, la salud y la asistencia infantil.

Se prevé igualmente que, en relación con todas aquellas esferas relevantes para la integración, las inversiones del FSE+, el FAMI y el FEDER deberían ser complementarias y establecer sinergias con otros fondos y programas de la UE (tales como el programa Erasmus+, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo InvestEU), con el objeto de promover la inclusión social de una manera integrada.

Finalmente se establece, por otra parte, que en el marco del novedoso programa *Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores* también podrían financiarse actuaciones específicas centradas en la inclusión de los ciudadanos de la UE de origen migrante.

LA APLICACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN EN ESPAÑA PARA UNA POSIBLE MEJORA DE LA INTEGRACIÓN

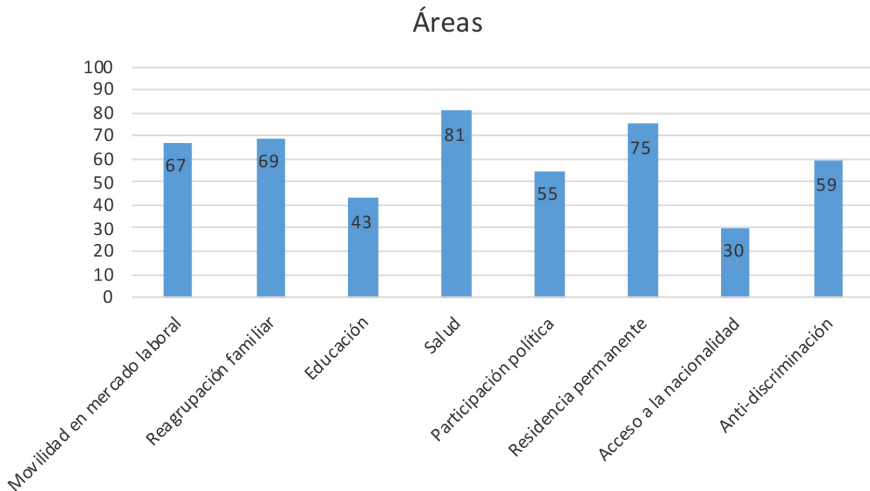
La integración es un proceso multidimensional y transversal que se manifiesta en diversas áreas de la vida social, como el empleo, la educación, el acceso a las prestaciones, bienes y servicios básicos, la convivencia intercultural, la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación, la participación política y la educación. El fomento de estas áreas transversales es lo que garantiza un proceso de integración exitosa y considerando que ésta solo es posible desde la igualdad de libertades y deberes, «puesto que no puede haber integración sin derechos, y no a la inversa» (Solanes, 2006, p 2).

Para conocer el impacto que pueda tener el Plan de Acción de la UE en España, nos hemos centrado en el último Índice de políticas de integración de migrantes (MIPEX) publicado en 2020. Es una herramienta única que mide las políticas para integrar a los migrantes en países de los cinco continentes. Es una herramienta útil para evaluar y comparar lo que están haciendo los gobiernos para promover la integración de los migrantes en todos los países analizados. En la quinta edición se ha

creado un conjunto básico de indicadores, que se han actualizado para el período 2014-2019.

Según el MIPEX, España ha obtenido la puntuación de 60 y de esta manera se acerca a los estándares internacionales y europeos en materia de integración, pero si visualizamos la gráfica 1 nos damos cuenta del desempeño irregular de las áreas analizadas.

Las áreas claves de las políticas de integración en España según MIPEX



GRÁFICA 1. Fuente: Elaboración propia.

La salud es una de las principales áreas de actuación del Plan de Acción de la UE y España ha obtenido 81 de puntuación. Es la mejor nota que ha obtenido de todas las áreas. Desde 2018 con el Real Decreto-Ley 7/2018 vuelve a instaurarse la sanidad universal para todas las personas independientemente de su situación administrativa.

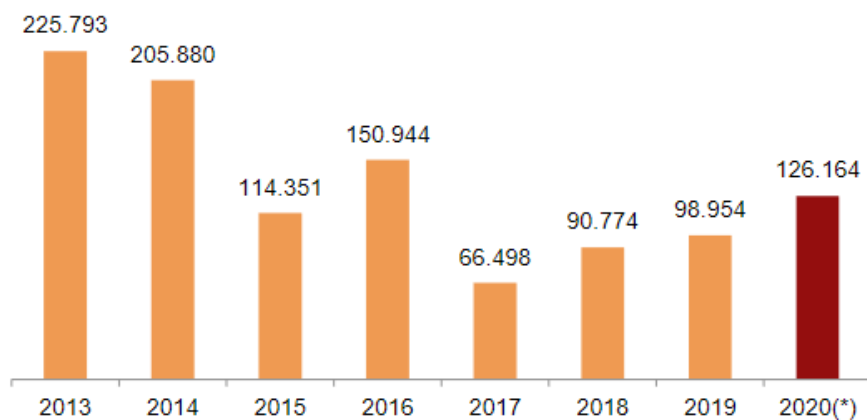
En cuanto al área de educación, España ha obtenido la segunda peor puntuación: 43 puntos. No existe una normativa que regule específicamente el acceso a la educación y sus condiciones para los inmigrantes, lo que dificulta la trayectoria formativa de los mismos y les perjudica en comparación con el resto de los ciudadanos (Pasetti y Cumella, 2020, p. 5).

El empleo es otra de las áreas prioritarias del Plan de Acción de la UE. Según el mismo, a pesar de que muchos de los migrantes poseen capacidades muy demandadas en los mercados laborales, a menudo tienen problemas para que se les valoren y para encontrar empleos acordes a su nivel de cualificación.

España, con 67 puntos, está por encima de la media gracias a que los inmigrantes acceden al sector privado y al autoempleo en igualdad de condiciones a las del resto de la población, pero está lejos de tener una puntuación sobresaliente porque el factor de precariedad sigue presente (Pasetti y Cumella, 2020, p.4).

Hay otras áreas que no están incluidas explícitamente en el Plan de Acción pero que fueron evaluadas por el MIPLEX y que nos parecen de gran interés, como ocurre con la nacionalidad. España ha obtenido la peor nota en el acceso a la nacionalidad: 30 puntos. La ley no ha avanzado desde 1982, estableciendo el *ius sanguinis* como principio básico para su adquisición y diez años de residencia para la naturalización salvo casos excepcionales. Desde 2015 la ley está mucho más restrictiva, obligando a los solicitantes costear y acreditar un nivel de idioma (A2). También deben demostrar un nivel suficiente de adaptación a la cultura y el estilo de vida españoles (Finotelli, C.; La Barbera, M. C., 2017, p. 262) mediante la superación de una prueba de integración sobre «conocimiento de los valores históricos, constitucionales y socioculturales de España» a través del Instituto Cervantes. Pues bien, el proceso de la obtención de la nacionalidad es considerablemente difícil y largo, a pesar de que es una de las principales vías de la integración. Según los datos reflejados en la gráfica 2, el número de personas naturalizadas ha disminuido considerablemente desde 2015, tras la puesta en práctica del nuevo proceso de adquisición de la nacionalidad.

Número de adquisiciones de nacionalidad española de residentes



(*) Datos provisionales

GRÁFICA 2. Fuente: INE, Estadística de Adquisiciones de Nacionalidad Española de Residentes, 2020.

En la participación política España ha obtenido 55 puntos. Solo el 4% de los extranjeros extracomunitarios se interesan por ello. El hecho de carecer del derecho de sufragio, por falta de acuerdos bilaterales de reciprocidad, se considera un factor relevante en cuanto a la falta de implicación de los inmigrantes en la vida política (Consejo Económico y Social de España, 2009, p. 206).

La reagrupación familiar es una de las áreas de integración de España mejor valoradas, con 69 puntos. A diferencia de muchos de los Estados miembros de la UE, que requieren periodos más extensos, España contempla la posibilidad de conceder la reunificación familiar, tras un año de residencia, a la pareja, padres, hijos menores y mayores dependientes (y otros familiares en situación análoga) del solicitante de la reunificación (Pasetti y Cumella, 2020, p.3.).

Como ya se ha comentado, el Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión de la UE establece la necesidad de hacer un seguimiento de los avances, fomentando una política de integración e inclusión basada en datos. En España, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI) es la herramienta que se utiliza para realizar el seguimiento, balance, diagnóstico y evaluación de las políticas de integración.

El último PECI fue aprobado para el periodo 2011-2014 y hasta el momento no se ha producido una actualización del mismo ni tampoco se han adoptado iniciativas alternativas.

CONCLUSIONES

La integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida es siempre un proceso complejo que «alcanza un grado mayor de dificultad y complejidad en el contexto de sociedades globalizadas y fuerte dimensión multicultural como el que vivimos actualmente en la UE» (De Lucas, 2012, p. 21).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Plan de Acción de la UE en materia de Integración e Inclusión (2021-2027) podría calificarse en principio como un paso correcto para superar algunas de las dificultades que entraña el proceso de integración de las personas de origen migrante en la UE.

No obstante, muy probablemente serán necesarias nuevas medidas en los próximos años que complementen las inicialmente previstas en dicho Plan de Acción, siempre insuficientes para dar respuesta a un problema tan complejo como el de la convivencia en la diversidad.

En lo que se refiere concretamente a España, a pesar de que los indicadores demuestran un nivel satisfactorio de la integración de los inmigrantes y de que España se encuentra por encima de la media a nivel europeo, todavía hay que hacer un esfuerzo adicional para tener una integración exitosa en todos los ámbitos.

La aplicación en España de las medidas del Plan de Acción en materia de integración e inclusión de la UE podría mejorar la integración de los inmigrantes en la sociedad española.

Al mismo tiempo, la aprobación de un nuevo plan estratégico de integración basado en la interculturalidad es necesario para garantizar una cohesión social, en la que tanto la población inmigrante como la población autóctona, las distintas instituciones y la sociedad civil se impliquen de una manera eficaz para conseguirla.

REFERENCIAS

- COMISIÓN EUROPEA (2020). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027. COM (2020) 758.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA (2019). La inmigración en España: efectos y oportunidades. Informe 02/2019. Consejo Económico y Social.
- DE LUCAS, J. (2012). Sobre los fundamentos de la igualdad y del reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración. En J. De Lucas, A. Quiñones Escámez, P. Campelo, A. Izaola e I. Zubero. (2011). Inmigración e integración en la UE. Dos retos para el siglo XXI, X Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas 2011. Eurobask.
- FINOTELLI, C. y LA BARBERA, M. C. (2017). Naturalizaciones en España: normativa, datos y tendencias. Anuario CIDOB de Inmigración, 254-273.
<https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2017.254>
- ILLAMOLA DAUSA, I. (2011). Los Principios Básicos Comunes como marco de la política de integración de inmigrantes de la Unión Europea y su incorporación a la política española de inmigración. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, (38), 155-182.
- LÓPEZ PICH, P. (2007). La política de integración de la Unión Europea. *Migraciones*, (22), 221-256.
- PASETTI, F. y Cumella de Monserrat, C (2020). Las políticas de integración en España según el índice MIPEX. *CIDOB notes internacionales*, (238), 1-7.
- SOLANES CORELLA, Á. (2006). Integración sin derechos: de la irregularidad a la participación. *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, (14), 1-27.
- ZEBDA, S. (2021). Las medidas de integración de los inmigrantes no comunitarios en la UE y su aplicación en España: ¿una realidad o un mito? En N. del Álamo Gómez y E. M. Picado Valverde (Dirs.). *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género III. Migraciones y Derechos Humanos*. Ed. Universidad de Salamanca.