

El reto de coordinar las políticas destinadas a nacionales de terceros países

Resumen ejecutivo

Introducción

La migración es una cuestión política de primer orden para los Estados miembros de la UE y, en general, se aborda tanto a nivel nacional como a nivel europeo. Si bien los Estados miembros han adoptado normas específicas que regulan aspectos tales como las condiciones de entrada o los programas destinados a determinadas categorías de trabajadores, dotarse de una arquitectura global en materia de política migratoria plantea un reto considerable para los responsables políticos. Durante los últimos meses, el flujo de entrada de un considerable número de refugiados procedentes de terceros países ha alterado profundamente la situación en Europa. La mayoría de los países de la UE, confrontados a la llegada de un número sin precedentes de refugiados, han intentado encontrar una respuesta integrada y coordinada a las necesidades inmediatas de los demandantes de asilo y a los problemas a más largo plazo ligados a la integración. Por otro lado, la escasez de mano de obra y el cambio demográfico en Europa requieren políticas integrales que tengan en cuenta los efectos de la inmigración sobre los países de acogida y sobre los propios refugiados e inmigrantes.

El presente informe examina cómo se coordinan en los Estados miembros las políticas seguidas en los ámbitos de la inmigración, el mercado de trabajo y la integración, con especial atención al papel de los interlocutores sociales y las iniciativas a escala local.

Contexto político

La inmigración de nacionales extracomunitarios (originarios de terceros países) representó durante la última década dos tercios del incremento de la población de la UE, y la mitad del crecimiento ocupacional durante los cinco últimos años. Es más que probable un incremento de estas cifras cuando se tome en cuenta la reciente afluencia de refugiados. Los nacionales de terceros países se encuentran en posición de desventaja en el mercado de trabajo: el desempleo dentro de este grupo, por ejemplo, tiende a ser muy superior al de la población autóctona en la mayoría de Estados miembros.

Los Estados miembros están empezando a cobrar conciencia de la necesidad de mayor coherencia entre las políticas de integración y de adoptar medidas específicas

para atraer migrantes, pero sin dejar de abordar de manera más coordinada las cuestiones ligadas a la integración a largo plazo.

La UE dispone de diferentes instrumentos para hacer frente a la migración y la inmigración (a través de medidas legislativas) así como la integración (a través de medidas no legislativas). La UE ha adoptado una serie de disposiciones que regulan la admisión y la residencia de nacionales de terceros países. Los Principios básicos comunes para la política de integración de los inmigrantes en la UE, publicados en 2004, crearon un marco de apoyo a los Estados miembros en la formulación de sus propias políticas de integración. En mayo de 2015, la Comisión Europea puso en funcionamiento la Agenda Europea de Migración, que establece medidas cruciales para responder a la crisis de los refugiados, así como acciones a largo plazo para mejorar la gestión de la migración.

Conclusiones principales

Coordinación de las políticas

La cooperación entre los Estados miembros en materia de inmigración, mercado de trabajo y políticas de integración tiende a ser irregular. Los mejores resultados también los obtienen aquellos países centrados desde el inicio, en términos de coordinación política, en la política de integración, tomando en cuenta tanto los resultados de la integración como la competitividad económica.

Es esencial aspirar a la coherencia de las políticas durante la fase de ejecución y de coordinación de los programas con el fin de garantizar tanto la coherencia interna de los programas políticos y entre las partes interesadas como la coherencia externa entre el gobierno y la municipalidad. La estabilidad de las instituciones implicadas también juega un papel en el mantenimiento de una buena coordinación política. Asimismo, resultan no menos esenciales un fuerte compromiso de las distintas partes asociadas y la instauración de un centro de coordinación dotado de los suficientes recursos. Es vital también consultar a los propios migrantes e incorporar sus comentarios a la hora de elaborar los objetivos programáticos.

Los países que puntúan bien en materia de política de integración presentan una mayor transparencia entre el discurso y los resultados políticos. Ello está en consonancia con la bibliografía que apoya la preservación de los valores a través del proceso político. En estos países parece ser de recibo un discurso político positivo, o elementos del mismo.

Función e implicación de los interlocutores sociales

En muchos países, hay cooperación entre un amplio arco de partes asociadas—incluido gobierno, empresarios y sindicatos— para identificar y abordar la escasez de mano de obra y elaborar una legislación más ambiciosa en materia de inmigración, en especial la relativa al mercado de trabajo.

Los programas más extendidos de apoyo a la integración en el lugar de trabajo son los referidos al aprendizaje del idioma, tanto a nivel general como dirigido a necesidades laborales específicas. Otras medidas abordan la formación general tanto en materia de legislación laboral, así como en materia de seguridad y salud.

Las organizaciones empresariales y las empresas a título individual se emplean de manera cada vez más dinámica en la gestión de la diversidad, especialmente en Bélgica, Dinamarca y Alemania.

En el marco de la lucha contra la discriminación, los sindicatos, en particular, han ofrecido programas específicamente orientados a los inmigrantes. Ahora bien, el planteamiento de los interlocutores sociales a la hora de recopilar información sobre la mano de obra inmigrante parece esporádico y fragmentado (Austria y Croacia), y solo algunos países han venido haciéndolo de manera sistemática (Malta y España).

Pocos sindicatos, con las notables excepciones de Irlanda y el Reino Unido, tienen la visión estratégica o el objetivo global de incrementar el número de afiliados entre la mano de obra inmigrante. En la mayoría de los países, las actividades e iniciativas están directamente orientadas a los trabajadores migrantes, en lugar de a simplificar las estructuras y procedimientos internos de los propios sindicatos.

Seguimiento y evaluación

Si bien se aprecian diferencias entre los diferentes países por lo que se refiere a la recopilación y utilización de la información relativa a la integración de los inmigrantes, el denominado «conjunto de indicadores de Zaragoza», acordado por los Estados miembros en 2010, ha ido convirtiéndose poco a poco en un instrumento consolidado, como pone de relieve el modo en que se publican las estadísticas.

Dado que en la UE, en general, se hace hincapié en la elaboración de políticas empíricas, el número de países que aparentemente utilizan indicadores de referencia es bastante escaso. Esto puede ser indicio de que deben revisar sus prácticas de generación de datos y utilización de los mismos para la formulación de políticas.

Si bien en todos los Estados miembros se practica de un modo u otro la recopilación de datos y la presentación de informes sobre la aplicación de las políticas, el informe no ha revelado ninguna

vinculación sistemática de las políticas en los tres ámbitos estudiados. En cambio, se apreció un reto más general: el de captar los efectos de las estrategias nacionales de integración. En general, las evaluaciones políticas en la UE28 parecen más bien fragmentadas, carentes de cualquier tipo de marco o continuidad. Sin embargo, en siete países se han definido estudios o informes de evaluación que abordan el reto que plantea la coordinación de las políticas.

Indicadores políticos

Para que los Estados miembros puedan coordinar con éxito sus políticas, deben trascender a nivel institucional y político el status quo y orientarse hacia la comprensión de los retos globales.

Al diseñar las políticas de inmigración, los Estados miembros deben reflexionar desde el principio en términos más holísticos sobre los resultados finales, que van más allá del mercado de trabajo y abarcan también la integración: esto podría conducir a agilizar la planificación y la mejora de los resultados.

Este ejercicio es importante para mantener la coherencia de las políticas y la estabilidad del proceso a la hora de aplicar la coordinación de las políticas o los programas.

Las partes interesadas, en especial los interlocutores sociales, podrían sacar partido de los parámetros existentes, bien definidos y probados, como las consultas tripartitas, para implicarse más en el debate sobre la inmigración, la gestión de la diversidad y los conceptos de igualdad de derechos y de lucha contra la discriminación.

Los sindicatos podrían reflexionar sobre estrategias que habrían de aplicarse para incrementar la participación de los trabajadores inmigrantes en todos los niveles de sus estructuras, como la revisión de los costes de afiliación, la complejidad del lenguaje utilizado, la formación intercultural y el empleo de personal multicultural para tratar con la mano de obra inmigrante.

Los interlocutores sociales también podrían analizar si sus actividades externas —negociación colectiva, consultas y campañas— pueden mejorar las condiciones de vida y trabajo de los inmigrantes.

Los Estados miembros podrían revisar las prácticas aplicadas para la generación de datos y el uso político de los mismos. También podría revelarse necesario mejorar la comprensión de los indicadores de referencia y mejorar la transparencia sobre cómo se utilizan los datos disponibles en la planificación y la evaluación de políticas.

Más información

El informe *El reto de la coordinación de las políticas destinadas a los nacionales de terceros países* está disponible en www.eurofound.europa.eu/publications.

Para obtener más información, póngase en contacto con Anna Ludwinek, Directora de Investigación, en alu@eurofound.europa.eu.