

AMICALL España

Marco general de las políticas en materia de integración y actividades específicas

En España, las primeras medidas para la integración de los inmigrantes fueron adoptadas en el curso de los años noventa, por parte de administraciones locales y regionales (ALR). Tales medidas fueron frecuentemente desarrolladas en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y en ocasiones recibieron subvenciones de entidades supranacionales o de fundaciones privadas establecidas en países con una historia migratoria más larga. Las iniciativas en cuestión no fueron necesariamente adoptadas a raíz de conflictos sociales sino que su explicación debe buscarse principalmente en las demandas específicas de la población inmigrada, detectadas por asociaciones y responsables públicos activos en contextos locales y regionales. En España, las ALR se beneficiaron de la experiencia de otros países receptores de Europa, mediante recursos financieros e informativos.

Para mejorar las actitudes hacia los inmigrantes, las ALR desarrollan tres tipos de iniciativas. En primer lugar, las administraciones pueden ser promotoras de comunicación, cuando las iniciativas se adoptan desde los planos técnicos y políticos, como es el caso de los discursos políticos, los programas técnicos y las estrategias para contrarrestar estereotipos y rumores. Las administraciones también pueden actuar como mediadoras, cuando promueven interacciones cotidianas entre los inmigrantes y los autóctonos, con el fin de prevenir conflictos potenciales o resolver tensiones. Finalmente, las administraciones se convierten directamente en actores del cambio social, cuando participan en la organización de actividades interculturales de carácter ocasional.

Factores que influyen en los resultados. En España se dispone de más indicios sobre los factores determinantes que sobre los resultados de las iniciativas. Algunos son específicos del contexto, mientras que otros son potencialmente transferibles. Estos factores pueden analizarse en términos de riesgos y oportunidades.

Riesgos

- En tiempos de recesión económica aumentan las actitudes y las percepciones negativas hacia los inmigrantes.
- Recientemente, algunos partidos políticos han contribuido a legitimar la xenofobia y el racismo entre la población española.

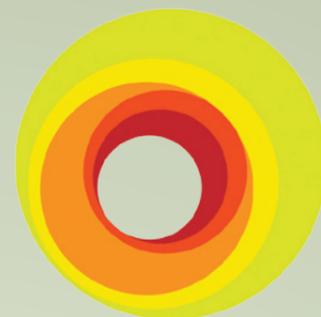
- Cuando las administraciones piensan que los resultados dependen de los inmigrantes, y no definen la integración social como un proceso bidireccional, no desarrollan ninguna iniciativa en materia de comunicación social.
- La falta de coordinación entre departamentos o áreas de trabajo dentro del gobierno municipal o autonómico constituye otro riesgo.
- La concentración y la segregación de los inmigrantes en barrios específicos puede contribuir al desarrollo de actitudes negativas hacia ellos.
- También se observan actitudes negativas hacia los otros entre grupos inmigrantes.
- Los medios de comunicación pueden contribuir al desarrollo de actitudes negativas hacia los inmigrantes y hacia los procesos de integración, cuando dan mayor visibilidad a las noticias de corte negativo que a las experiencias positivas.
- La falta de instrumentos legales para combatir la discriminación y el racismo.

Oportunidades

- En España, las ALR pueden adaptar sus políticas a las demandas específicas de la población, dado que tienen competencias en materia de integración social y de comunicación acerca de la inmigración.
- En España fueron las ALR quienes desarrollaron las primeras iniciativas en la materia en el curso de los años noventa, antes que el gobierno central. Lo hicieron en colaboración con organizaciones de la sociedad civil.
- En los centros educativos, la diversidad es parte normal de la vida cotidiana.
- Las iniciativas en relación con las mujeres constituyen otra forma de unir a inmigrantes y autóctonos y de reducir los estereotipos recíprocos. Las políticas dirigidas a las mujeres pueden tener un "efecto dominó" sobre sus parejas e hijos.
- Los medios de comunicación y las nuevas tecnologías proporcionan ayudas para la comunicación, mediante los cuales las ALR pueden acceder a un público más amplio. Las ALR pueden utilizar Internet para intercambiar buenas prácticas.
- Los gobiernos locales y regionales pueden adoptar un discurso político sobre la inmigración más incluyente que el discurso político que adopta el gobierno central.

En España, el equipo de investigación estuvo formado por Joaquín Arango y Elisa Brey.

En España, el equipo de investigación estuvo formado por Joaquín Arango y Elisa Brey.



AMICALL

ACTITUDES HACIA LOS INMIGRANTES, COMUNICACIÓN Y LIDERAZGO LOCAL



El mensaje central del proyecto AMICALL es que la dimensión local importa. Las exigencias de la integración varían de una localidad a otra, y cada una es peculiar, en todas las escalas geográficas. En consecuencia, el liderazgo local es decisivo para la integración. Aunque la investigación se ha desarrollado en contextos muy diferentes, se han encontrado ejemplos notables de administraciones locales y regionales (ALR) que han tomado la iniciativa en el terreno de la integración, incluso en casos en los que el gobierno nacional no se involucraba en el mismo. En un contexto marcado por altos niveles de sentimientos en contra de los inmigrantes en buena parte de Europa, el papel que los PLR juegan para asegurar que las sociedades receptoras cumplan la parte que les corresponde en la creación de las condiciones necesarias para la integración es vital.

AMICALL ha sido un proyecto transnacional de investigación y acción que ha explorado el papel que las ALR juegan en la comunicación con los ciudadanos acerca de los difíciles retos que plantea la inmigración. Financiado por el Fondo de la Unión Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países, y desarrollado por un consorcio de seis centros de investigación europeos, en colaboración con el Consejo de Europa, AMICALL ha proporcionado una plataforma para el intercambio de buenas prácticas y para el desarrollo de nuevas estrategias para la comunicación de actitudes positivas hacia los inmigrantes y hacia su integración en los planos local y regional.

La investigación se llevó a cabo en seis países de la Unión Europea: Alemania, Hungría, Italia, Holanda, España y Reino Unido. El trabajo comenzó a principios de 2011 con la identificación por parte de cada uno de los equipos del contexto en el que las ALR de cada uno de los seis países implicados trabajan y con la elaboración de informes nacionales sobre los que basar la investigación comparada. Las seis universidades abordaron entonces el trabajo de campo, lo que comprendió tanto la revisión de la documentación existente como entrevistas con responsables claves de las ALR, ONG y expertos, a fin de averiguar qué actividades de comunicación, en su caso, han asumido los gobiernos locales en cada uno de los países, centrándose en una serie de estudios de caso. Cada uno de los equipos participantes ha tratado de identificar tanto iniciativas exitosas como los obstáculos que impiden el éxito en cada país, región y ciudad implicada. Unas y otros fueron examinados en reuniones de trabajo con profesionales que trabajan sobre el terreno. La segunda parte del proyecto se centró en las enseñanzas, susceptibles de aplicación, que pueden deducirse de la investigación inicial. Cada equipo nacional presentó sus resultados, así como los resultados de otros países del proyecto AMICALL, en una reunión en la que participaron responsables políticos nacionales y locales, organizaciones no gubernamentales y expertos, a fin de obtener sus reacciones al respecto.

Los resultados nacionales de AMICALL pueden consultarse en los informes de investigación de cada país disponibles en la página de Internet del proyecto. Se ha publicado asimismo un manual de buenas prácticas que contiene un listado de parámetros a efectos de diseño de intervenciones. El informe transnacional final pone en común los resultados de los distintos casos estudiados.



Hallazgos

Si bien las **actitudes públicas** hacia la inmigración varían dentro de Europa, las actitudes negativas predominan en la mayoría de los países, y abundan los ejemplos de tensiones y conflictos en el área local. La investigación ha encontrado que **el contexto es relevante**, tanto en el plano nacional como en el local, con diferencias significativas entre países y entre ciudades dentro de los países, pero también con elementos comunes en distintos lugares. También importa cómo se enmarca la integración en el debate público, y de nuevo éste varía en los diferentes contextos, con municipios en algunos países que aún no ponen el foco en la integración de los inmigrantes mientras que otros están abandonando ese paradigma y orientando su trabajo en términos de cohesión, inclusión, participación o ciudadanía. Las iniciativas han resultado de distintos **catalizadores**, desde incidentes críticos a subvenciones nacionales y europeas.

Las actividades de las ALR identificadas por el proyecto comprendieron campañas de comunicación, así como proyectos prácticos que facilitaron la comunicación intercultural entre grupos dentro de una comunidad o comunicación cara a cara entre individuos. Distintos tipos de actividades dan lugar a diferentes consideraciones en cuanto al diseño de las actividades.

- **Objetivos:** La investigación puso de manifiesto los riesgos que entrañan estrategias de comunicación indirectas, que pueden ser, en el mejor de los casos, ineficientes, y en el peor, contraproducentes. Es aceptable tener varios objetivos diferentes, pero para tener éxito las ALR deben ser muy conscientes de lo que quieren conseguir.
- **Público objetivo:** Distintas estrategias implican actividades de comunicación dirigidas a los grupos inmigrantes, a la población autóctona, a toda la comunidad o, hacia dentro, al personal de las administraciones públicas.
- **Papel de las ALR:** Algunas ALR se basan en su legitimidad democrática y sus competencias específicas para asumir un rol directivo fuerte, pero la mayoría trabajan más eficazmente en colaboración con otros actores (por ejemplo, del sector empresarial, los sindicatos, las ONG o los propios inmigrantes). En algunos casos, existen consideraciones razonables llevaros a las ALR a animar a otros actores a asumir el liderazgo, por ejemplo cuando determinados actores disfrutaban de un mayor grado de credibilidad ante el público objetivo.

La investigación identificó distintas tendencias en cuanto al **liderazgo y la planificación por parte de las ALR**.

- Los países que tienen funcionarios **responsables encargados** de esas tareas que asumen un liderazgo fuerte y una **coordinación interna** dentro de las administraciones parecen más capaces de desplegar estrategias más efectivas.
- A menudo **pequeños equipos** o **individuos** aislados actúan en solitario, lo que da lugar a iniciativas vulnerables e insostenibles.
- Los **actores no gubernamentales** cumplen un papel clave a lo largo de Europa, pero encuentran obstáculos para convertirse en participantes plenos en los procesos.

En todas partes, las ALR perciben la necesidad de un **desarrollo estratégico** que vaya más allá de las respuestas ad hoc a incidentes delicados o de programas ocasionales resultantes de líneas específicas de subvención. Estas intervenciones estratégicas constituyen la excepción y no la regla, pero se observa indicios de cambio hacia enfoques más a largo plazo.

La falta de evaluación deja a las ALR en una permanente batalla para identificar con claridad los resultados e impactos de su trabajo, pero la investigación ha puesto de manifiesto varios factores que influyen en el éxito o el fracaso:

- **Recursos financieros:** La austeridad fiscal es una barrera para la implementación exitosa y la sostenibilidad de los programas, lo que se suma al carácter discrecional que las políticas de integración tienen en la mayoría de los países, vistas con demasiada frecuencia como un lujo prescindible.
- **El debate público:** La falta de voluntad política a nivel nacional, junto con la entrada de discursos xenófobos en el debate público, ha impactado también en la libertad de maniobra de las ALR, haciendo que algunas iniciativas sean más difíciles de implementar. Las ALR informaron de que los medios de comunicación nacionales a menudo suponen un obstáculo para el éxito, mientras que los medios locales tienen más a menudo un papel positivo, y algunas ALR lograron establecer una colaboración productiva con medios de comunicación locales.
- La participación de **personalidades y el compromiso individual** actúan como factores positivos, pero el trabajo que depende de ellos resulta más vulnerable ante situaciones imprevistas que el que resulta de enfoques institucionales.
- **Los marcos legislativos** son un factor clave, impidiendo una intervención eficaz si las estructuras burocráticas son complejas, si existen obstáculos para la colaboración entre departamentos y si el personal de las ALR no incluye a inmigrantes.

Las ALR con las que se ha trabajado en el proyecto expresaron una demanda clara de oportunidades de **aprendizaje** en materia de comunicación y formación de actitudes hacia la inmigración, incluyendo plataformas para la puesta en común de enseñanzas tanto dentro como a través de las fronteras nacionales.

Recomendaciones

El manual de buenas prácticas publicado con nuestro informe final detalla pasos específicos y concretos que las ALR pueden adoptar para planificar y llevar a cabo actividades en materia de comunicación. El proyecto también incluye recomendaciones más generales, dirigidas a las mismas ALR y a otros niveles de gobierno, incluyendo la Unión Europea.

- *Las ALR deberían ser conscientes de su papel, su responsabilidad y su posición única para asumir un **liderazgo local** en materia de comunicación con el objetivo de crear condiciones para la integración y promover actitudes positivas, y otros actores implicados deberían reconocerlo y apoyarlo.*
- *Para conseguirlo es necesario trabajar en estrecha cooperación con las administraciones, además de con otras ALR, otras autoridades y también actores no gubernamentales.*
- *Las ALR deberían **movilizar todos los actores interesados**, estableciendo redes y alianzas intersectoriales. Es posible que la sociedad civil requiera más tiempo y recursos adicionales para poder contribuir plenamente.*
- *Las ALR deberían ir más allá de las respuestas ad hoc para llegar a **enfoques estratégicos**, basados en objetivos claros y una comprensión contratada de cómo conseguirlos, dirigiéndose de manera inteligente a los grupos de población relevantes y adecuando la metodología a los objetivos y a los públicos. Las ALR deberían considerar un abanico de métodos, incluyendo enfoques basados en los hechos y las emociones, haciendo uso de la cultura, el humor y los contactos interculturales cuando así lo requieran los objetivos.*
- *Los enfoques estratégicos deberían estar **basados en la experiencia** e incluir **mensajes coherentes**, una **información equilibrada**, un **abanico de canales de comunicación** que incluyan el cara a cara, y la **colaboración con medios de comunicación**.*
- *Las ALR deberían promover unas **identidades fuertes e inclusivas**, basadas en preocupaciones y proyectos compartidos entre todos los ciudadanos. Las estrategias deberían desarrollar apoyos interpartidarios.*
- *El desarrollo eficaz de las actividades de comunicación en el ámbito de la integración necesita de una **evaluación sólida y una evaluación de los impactos**, además de plataformas para **compartir enseñanzas y prácticas** dentro y a través de los diferentes países.*

Organizaciones participantes

- **Reino Unido:** Centro de Migraciones, Política y Sociedad - Centre for Migration, Policy and Society (COMPAS), Universidad de Oxford.
- **Hungría:** Universidad Central Europea (CEU), Budapest.
- **Alemania:** Foro Europeo para los Estudios Migratorios - European Forum for Migration Studies (efms), Universidad de Bamberg.
- **Holanda:** Universidad Erasmus de Rotterdam.
- **España:** Universidad Complutense de Madrid.
- **Italia:** Foro Internacional y Europeo de Investigación sobre la Inmigración - Forum Internazionale ed Europeo di Ricerche sull'Immigrazione (FIERI), Torino.
- **Colaborador asociado:** Consejo de Europa.
- **Evaluadores:** Centro de Investigación Urbana y Comunitaria - Centre for Urban and Community Research, Goldsmiths, Universidad de Londres.



Para descargar todos los informes, consultar <http://www.compas.ox.ac.uk/research/urbanchange/amicall/>