

# **DOCUMENTO DEL IMSERSO EN ORDEN AL DESARROLLO DEL PLAN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES Y REFUGIADOS PARA 1998**

---

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN SOCIAL  
DE LA MIGRACIÓN Y DE PROGRAMAS PARA REFUGIADOS

## **INTRODUCCIÓN**

El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes se funda en la necesidad de un planteamiento global que aborde los componentes claves de una política de inmigración eficaz y en concreto de la exigencia de articular:

- Medidas para actuar sobre las presiones migratorias, en particular a través de la cooperación con los principales países con candidatos a emigrar hacia Europa.
- Medidas para controlar la inmigración, manteniéndola dentro de unos niveles aceptables.
- Medidas para fortalecer las políticas en favor de los inmigrantes.

Se hace posible así la coordinación de las medidas de control y admisión con la cooperación a largo plazo con

los países y regiones de origen, así como una activa política para mejorar la situación de los ciudadanos de terceros países que ya residen legalmente.

Sus instrumentos son el Observatorio Permanente de la inmigración (OPI) y el Foro de la Inmigración.

El Plan de integración exige la coordinación entre varios Departamentos, como la actuación coordinada con las diferentes Administraciones Públicas. Respeto el reparto competencial establecido, tanto dentro de la Administración General del Estado como entre ésta y las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos.

En la última sesión Plenaria del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes de octubre de 1998, se aprobó el Documento de Desarrollo del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes para el Bienio 1999- 2000.

El Documento de Desarrollo del Plan contiene un abecedario de propuestas de actuación: normativas, socio-laborales, culturales y de participación social establecidas para el período 1999-2000.

## **JUSTIFICACIÓN**

La política de inmigración del Estado español se basa en el desarrollo de una política activa que conjuga varias líneas de actuación:

- Cooperación para el desarrollo con los países emisores de inmigrantes con el fin de atajar las causas de la inmigración en su origen.
- Establecimiento de contingentes que puedan ser asumidos por la sociedad española para su efectiva integración, sobre la base de un mejor conocimiento de los flujos migratorios.

- Desarrollo de programas de integración social de los inmigrantes que se establecen en España.

Con ese propósito se aprobó en su día el Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, como marco de referencia para la Administración General del Estado, como propuesta de acción para las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

El Plan también tiene como misión servir de cauce para la participación activa de la sociedad civil en favor de la integración de la población inmigrante en la sociedad española con todos los derechos y obligaciones. En el presente documento se encuentran las actividades programadas para 1998 y se establecen los objetivos y prioridades para el bienio 1999-2000.

El Plan definía los siguientes objetivos:

- Eliminar cualquier tipo de discriminación injustificada, tanto en el ejercicio de derechos como en el acceso a los servicios existentes.
- Promover una convivencia basada en valores democráticos y en actitudes tolerantes.
- Garantizar al inmigrante una situación jurídica y socialmente estable.
- Combatir las barreras que dificultan la integración.
- Erradicar cualquier signo de explotación.
- Movilizar e implicar a toda la sociedad en la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Se preveían, por tanto, medidas de carácter normativo, laboral, educativas y culturales, así como de participación social, que han ido a lo largo de estos años dando determinados resultados.

Se crearon dos instrumentos específicos de evaluación y diagnóstico, así como de participación:

- El Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI).

- El Foro para la Integración de los Inmigrantes que ha cumplido dos años de vida activa y que ha emitido recientemente un informe.

Para la ejecución del Plan se tiene en cuenta la necesidad del concurso, participación y coordinación de todas las Administraciones Públicas y de todas aquellas entidades de carácter privado y ONG que están involucradas en el fenómeno migratorio.

Los ejercicios pasados desde la aprobación del Plan han ido construyendo una trayectoria que nos obliga en este momento a hacer un balance y una reflexión que nos indique el camino a seguir en este final de siglo y a las puertas del año 2000, que nos permita perfilar lo que será la política de inmigración del siglo XXI en nuestro país.

La inmigración en España, aunque es un fenómeno relativamente reciente, ha cobrado tal importancia, que ha requerido de los poderes públicos el establecer políticas en cuanto a su regulación, el control de los flujos y la integración social de los inmigrantes. El Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros del 2 de diciembre de 1994, recoge las líneas generales de la política de integración que deben ser impulsadas por los diferentes programas de desarrollo del Plan establecidos anualmente.

Dicho Plan, revisado para adecuarlo a la nueva estructura administrativa como resultado de la reforma producida en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a consecuencia del Real Decreto 1888/1996 y del Real Decreto 140/1997, exige un desarrollo que responda a la necesidad de establecer los objetivos y las medidas del marco legal de las condiciones laborales y profesionales, de los aspectos educativos y culturales, de la convivencia territorial y de la participación ciudadana, cara al próximo bienio.

De igual manera, la elaboración de un nuevo Plan para los próximos años viene justificado por las transferencias competenciales en materia de integración social de inmigrantes al IMSERSO mediante el Real Decreto 140/1997,

de 31 de enero, dieron lugar a la unificación funcional de los programas para inmigrantes y refugiados en la Subdirección General de Promoción Social de la Migración y de Programas para Refugiados. Corresponde a esta Subdirección General el seguimiento y desarrollo del Plan de Integración Social, el apoyo técnico al Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, el diseño y la gestión de acciones de promoción de los inmigrantes con otras Administraciones públicas, la gestión del Observatorio Permanente de la Inmigración, la promoción y ejecución de programas en favor de los inmigrantes, la gestión de los programas para solicitantes de asilo y refugiados, la gestión de los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) y la gestión de las subvenciones a las entidades que realizan actividades sin ánimo de lucro en favor de los inmigrantes y los refugiados.

De acuerdo con los datos del Anuario Estadístico de Extranjería de 1996, a finales de ese año había 538.984 extranjeros residiendo legalmente en España, de los que 319.327 pertenecían al régimen comunitario (de aplicación a nacionales de estados miembros de la Unión Europea o el Espacio Económico Europeo que no pertenecen a la Unión Europea, así como a las familiares de todos ellos y a los familiares de españoles), y 219.657 al régimen general.

El total de extranjeros en España, por tanto, supone aproximadamente el 1,33 por 100 respecto del total de población, y los extranjeros a los que es de aplicación el régimen general suponen el 0,54 por 100 de la población total. Respecto a la distribución geográfica de extranjeros con residencia legal en España, cabe indicar que Cataluña, Madrid, Andalucía y la Comunidad Valenciana, por ese orden, son las comunidades autónomas con mayor número de extranjeros, sumando entre las cuatro más del 66 por 100 del total de extranjeros.

De acuerdo con los datos provisionales publicados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el Anuario de Estadísticas Laborales y Sociales de 1996, a 31 de di-

ciembre de ese año había en España 161.900 personas con permiso de trabajo en vigor. Están exentos de esta obligación los extranjeros nacionales de países de la Unión Europea y los de terceros países que sean familiares de españoles o de nacionales de países de la Unión Europea o el Espacio Económico Europeo. Respecto a su procedencia por áreas geográficas, 8.345 procedían de otros países europeos, 74.693 de África, 2.424 de América del Norte, 52.112 de Iberoamérica 24.044 de Asia, 120 de Oceanía y 162 eran apátridas.

El número de extranjeros con permiso de trabajo en vigor a 31/12/96 supone aproximadamente el 1,01 por 100 del total de activos en España, siendo las comunidades autónomas con más trabajadores extranjeros en esos momentos Madrid, Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana, que agrupaban aproximadamente el 76 por 100 del total de extranjeros con permiso de trabajo en vigor.

El desarrollo del Plan tiene como novedad respecto al de los años anteriores la inclusión de las acciones en favor de los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados atendidos desde hace 10 años por el IMSERSO. El número de solicitudes de asilo presentadas en 1996 fue 3.476 (afectando a 4.730 personas), de las cuales se concedieron 143 estatutos de refugiado (contabilizando 243 personas). Igualmente, en 124 casos (afectando a 193 personas) se concedió lo establecido por razones humanitarias en el artículo 17.2 de la Ley de asilo.

En relación con la atención social, los Centros de Acogida a Refugiados del IMSERSO y los centros subvencionados disponen de 741 plazas en Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana, Cataluña, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Asturias y la Rioja. Diferentes programas y servicios subvencionados pretenden cubrir las necesidades de integración social de los demandantes de asilo y refugiados.

El informe sobre la Inmigración y el Asilo en España presentado en octubre de 1997 por el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, hace diversas sugerencias

que deberían ser contempladas por la política inmigratoria. Según dicho informe, esta no debe centrarse en una mera regulación de los flujos laborales y en su control de entrada y permanencia, sino que debe apoyar la convivencia e integración de los extranjeros asentados en nuestro país.

En este sentido es fundamental atender a los aspectos socio-laborales, educativo-culturales y de participación ciudadana, así como garantizar la seguridad jurídica de las personas inmigrantes y refugiadas mediante una actuación coordinada de la Administración del Estado con las Administraciones Autonómicas y Locales. Debe establecerse la necesaria política de tolerancia dentro del marco del Estado de Derecho, que elimine lo que ha comenzado a llamarse por algunos estudiosos del tema el «síndrome de Atenas», por el que estaríamos construyendo un sistema económico y social con dos tipos distintos de ciudadanos: los que tienen todos los derechos de participación y los que no los tienen.

En el marco legal, se aborda el proyecto de una modificación en profundidad de la Ley Orgánica 7/85 y el desarrollo normativo del nuevo Reglamento de 1995 mediante normativas que contemplen aspectos tales como: la facilitación de la reagrupación familiar, la estabilidad legal con permisos de larga duración, la regularización de determinadas situaciones, el funcionamiento de los Centros de internamiento, la creación y consolidación de las Oficinas Únicas y la simplificación del procedimiento administrativo. El proyecto más destacado debería ser la revisión del actual y vigente estatuto jurídico del inmigrante en nuestro país, incorporando al mismo un mayor nivel de reconocimiento de derechos y a la vez un menor nivel de limitaciones de la capacidad jurídica del extranjero. En la actualidad, algunas de estas cuestiones se encuentran en un proceso de estudio y elaboración, al igual que está en estudio una futura nueva Ley de Migraciones. Del mismo modo, se propone incluir la mejora del procedimiento que acorta los tiempos en la obtención de la documentación:

permiso de residencia y de trabajo en los casos de regularización a través del artículo 17.2 de la Ley de asilo, de aquellas personas que no hayan obtenido el estatuto de refugiado, pero demuestren una suficiente integración en nuestro país y no pueden ser repatriados.

En cuanto a los ámbitos socio-laboral, educativo-cultural, de convivencia territorial y de participación ciudadana, las sugerencias apuntan a impulsar medidas de formación y promoción laboral, a propiciar la eliminación de barreras de acceso al empleo, a la vivienda y a la educación así como a fomentar el empadronamiento de los inmigrantes, y el diálogo entre las Administraciones y el movimiento asociativo. La referencia al empadronamiento de inmigración, también podría contemplar a los solicitantes de asilo y a los refugiados y desplazados que no tienen trabajo o no pueden trabajar. En el ámbito laboral, sería positivo recuperar la iniciativa normativa de autorizar a trabajar a determinados solicitantes de asilo según el artículo 15, punto 2, del reglamento de la Ley de asilo.

De igual modo, en relación con el derecho de asilo es necesario reforzar la participación de las ONG y otras organizaciones sociales, fomentando los foros y encuentros de debate con la Administración acerca de diferentes aspectos en materia de asilo. También se considera esencial avanzar en el diseño del Plan de Acción Común entre las Administraciones Central, Autonómica y Local con la participación de los agentes públicos y privados, así como regular las prestaciones sociales y económicas para los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados.

Como objetivo común para la integración tanto de los inmigrantes como de los refugiados, se recomienda fomentar la solidaridad de la sociedad española mediante la sensibilización, especialmente de los medios de comunicación. Esta medida preventiva combatiría las actitudes de rechazo, racismo y xenofobia que suelen darse en los grupos humanos que acogen a personas extranjeras.

En cualquier caso, este año deberá ser un año no solo de evaluación del Plan para la Integración Social de los In-



migrantes, en el que se formularán las bases de un nuevo Plan, sino que se establecerán las líneas y prioridades de acción pública en la materia, sobre la base de nuestra referencia europea, la estructura de competencias del Estado de las Autonomías y la necesaria coordinación administrativa entre todas las Administraciones concernidas en el proceso de integración social del colectivo inmigrante, con el fin de adecuar el proyecto político español al comunitario en esta materia.

## **ÁMBITO 0.—PLAN DE INTEGRACIÓN**

### **Objetivo general**

Elaborar el PLAN de Integración de Inmigrantes y Refugiados, que instaure una nueva etapa para el período 1999-2000, sobre la evaluación de lo proyectado en el período anterior 1994-1998.

### **Prioridades**

- Revisar el Plan de 1994 en relación con la nueva situación administrativa.
- Fomentar la descentralización total de acciones en la participación de las CC.AA y Ayuntamientos.
- Incorporar la acción no gubernamental al programa de acción pública.
- Poner en práctica las sugerencias del FORO, sobre la base de reflexión que aporte el OPI.
- Armonizar las directrices de inmigración y refugio con los acuerdos adoptados en esta materia por la Unión Europea, promoviendo la participación española en las iniciativas comunitarias.
- Promover acciones de cooperación en los países origen de los flujos migratorios de una forma coordina-

da con aquellos que faciliten el retorno voluntario de los colectivos inmigrados.

- Mantener un cuadro de profesionales y agentes de mediación social en el área de inmigración y refugio.

## **ÁMBITO I.—MARCO LEGAL**

### **Objetivo general**

Desarrollar el estatuto jurídico del inmigrante para adaptarlo a los nuevos planteamientos de la sociedad española y a los requerimientos de la minoría inmigrada.

- Favorecer la igualdad jurídica y social reduciendo las limitaciones de la capacidad jurídica del inmigrante, en aquello que esté requerido por nuestra Constitución.
- Eliminar las discriminaciones injustificadas en el acceso a los servicios y prestaciones.
- Evitar las situaciones de irregularidad que hacen que el inmigrante, el refugiado y desplazado queden marginados de la sociedad y del mundo del trabajo.

### **Prioridades**

- Avanzar en el desarrollo legal del reconocimiento de derechos que nuestra Norma Fundamental recoge respecto a los residentes extranjeros en general, y en particular en relación con aquellos que por motivos inicialmente ocupacionales se integran a nuestra sociedad como nuevos ciudadanos, mediante la revisión y modificación de la actual Ley Orgánica 7/85 y normativa concomitante.
- Promover las modificaciones necesarias en el sistema de Servicios Sociales para conseguir la normal

- incorporación a los mismos de todos los inmigrantes residentes.
- Replantear el actual sistema de contingentes en el sentido de lograr una primera fase de aproximación a un sistema real de ofertas de empleo para extranjeros residentes fuera del territorio.
  - Instrumentalizar un método de regularización estable sobre bases realistas que tenga en cuenta tanto la información ya conocida por las administraciones competentes como el reconocimiento del arraigo de facto de la mayor parte del colectivo irregular.
  - Regular los programas para refugiados gestionados en 1998 mediante Órdenes Comunicadas y Convenios con la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Cruz Roja Española (CRE), Asociación Comisión Católica de Migración (ACCEM) y el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
  - Regular la posibilidad de trabajar de los solicitantes de asilo, en desarrollo del artículo 15.2 del Reglamento de la Ley de asilo.
  - Regular en la Protección Temporal, en coordinación con las acciones del resto de los países de la Unión Europea.
  - Ordenar los servicios y prestaciones de los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) mediante la aprobación de un Estatuto Básico y Reglamentos de Régimen Interior, así como normas de procedimiento.
  - Desarrollar el artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero de Asistencia jurídica gratuita en materia de asistencia letrada a los solicitantes de asilo en su demanda. Coordinación de los colegios de abogados y ONG en la materia.

## **ÁMBITO II.—CONDICIONES LABORALES Y PROFESIONALES**

### **Objetivo general**

Eliminar las barreras que impiden la inserción del inmigrante y refugiado en el medio laboral en condiciones de igualdad con el resto de los trabajadores.

### **Prioridades**

- Luchar contra la explotación de los inmigrantes y refugiados, así como contra el tráfico de la mano de obra extranjera (actuación de la inspección de trabajo) especialmente en aquellas cuencas ocupacionales mas sensibles a la economía sumergida y a la desregularización laboral.
- Elaborar un plan de empleo específico para los trabajadores inmigrantes y refugiados, en el que se tengan en cuenta todas las posibilidades laborales de este colectivo en colaboración con los agentes sociales y que incida especialmente en las barreras y dificultades derivadas de la condición de inmigrantes en el marco general de actuación pública en la materia.
- Coordinación administrativa para disponer de la información necesaria sobre los inmigrantes y refugiados en cuanto a su inserción en el sistema general ocupacional de coberturas profesionales.
- Fomentar la inserción socio-laboral de los inmigrantes y refugiados, combatir el racismo y la xenofobia e impulsar la solidaridad en la Unión Europea (Capítulo INTEGRRA y línea presupuestaria B3-4113).
- Facilitar los medios y ayudas necesarias para conseguir la integración laboral y profesional de los refugiados y desplazados, de acuerdo con las órdenes comunicadas aplicables, mediante el Convenio de

Colaboración con la FEMP y la colaboración con el INEM, así como a través del programa informático «Estrella» y la coordinación entre los centros de acogida, entre otros.

- Establecer unos criterios objetivos de integración válidos para los residentes en los centros de acogida a refugiados, que permitan su regularización en aplicación del artículo 17.2 de la Ley de asilo y la Orden del 19 de noviembre de 1997 a través de su presentación en la CIAR.

### **ÁMBITO III.—EDUCATIVO Y CULTURAL**

#### **Objetivo general**

Eliminar las barreras educativas y culturales que impiden la integración de los inmigrantes y refugiados, así como fomentar los valores propios de una sociedad multicultural.

#### **Prioridades**

- Acordar mediante convenio con el Ministerio de Educación y Cultura un programa de actuación compensatoria dirigido a eliminar las barreras educativas que inciden en la normal incorporación de los menores inmigrados y refugiados al sistema general educativo.
- Coordinar con el MEC la promoción de programas desarrollados por la iniciativa no gubernamental en el marco de las líneas de subvenciones de ambos departamentos.
- Establecer programas de cooperación con las Comunidades Autónomas en materia educativa a fin de lle-

gar a los territorios que no son competencia del MEC.

- Promocionar los medios y ayudas necesarias para conseguir el desarrollo educativo y cultural de los refugiados y desplazados, así como de sus hijos, de acuerdo con las Órdenes Ministeriales Comunicadas que les sean aplicables, y mediante proyectos financiados por la línea presupuestaria B3-4113, o de cualesquiera otras que puedan ser utilizadas.
- Merecerá durante el ejercicio especial atención la tutela educativa de los menores que ya constituyen la segunda generación de inmigrantes y refugiados a fin de facultarles el conservar sus culturas y lenguas de origen.

## **ÁMBITO IV.—CONVIVENCIA TERRITORIAL**

### **Objetivo general**

Eliminar los obstáculos que dificultan la participación plena de los inmigrantes y refugiados, junto con sus familias, en la comunidad local, mejorando las condiciones de habitabilidad que tienen y desarrollando planes integrados en las comunidades donde se asientan.

### **Prioridades**

- Promover o apoyar planes de integración a nivel local o comarcal en colaboración con las Administraciones competentes y las organizaciones de apoyo social de carácter territorial.
- Colaborar con programas de acceso a la vivienda promovidos por ONG, entes autonómicos y locales.

- Proseguir la realización de acciones de realojo de asentamientos chabolistas y la rehabilitación de viviendas.
- Atender a colectivos inmigrantes específicos en peligro de exclusión o marginación social derivado de las condiciones de su proceso de inmigración o residencia efectiva, especialmente en el caso de los temporeros, mujeres, familias, menores solos o migrantes irregulares fronterizos.
- Mantener centros de acogida y residencias temporales para migrantes en especiales condiciones de precariedad, así como adecuar los plazos de estancia, y adecuar las obras de adaptación necesarias.
- Impulsar el empadronamiento de los inmigrantes y de los refugiados en los municipios de residencia en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales.

## **ÁMBITO V.—PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

### **Objetivo general**

Fomentar la participación de los inmigrantes y refugiados en la sociedad y promover la difusión de los valores de tolerancia.

### **Prioridades**

- Consolidar cauces regulares de participación y diálogo entre la Administración y los inmigrantes y refugiados a través de las ONG y del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes.
- Difundir los valores de tolerancia y promoción de la igualdad de derechos, así como la organización de campañas contra el racismo y la xenofobia.

- Promover la constitución de Foros autonómicos y locales, así como de las administraciones competentes de nivel estatal apoyando la presencia del Foro para la Integración Social.
- Apoyar el movimiento asociativo de los inmigrantes y refugiados.
- Colaborar en los planes de formación de los funcionarios municipales y de la policía.
- Difundir en todas las Comunidades Autónomas información sobre servicios generales para los inmigrantes, refugiados y desplazados.
- Sensibilizar a los medios de comunicación organizando campañas y estando presente en los debates sobre la inmigración y el refugio.

## **ÁMBITO VI.—OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN**

### **Objetivo general**

Hacer que el OPI se constituya en un dispositivo eficaz para la recepción, análisis, elaboración y publicación periódica de la información sobre la inmigración y el refugio en España y el impacto que las políticas públicas tienen en su integración.

### **Prioridades**

- Seguimiento y evaluación de la red territorial del OPI de recogida de datos sobre integración social.
- Consolidación y replanteamiento de la red OPI en base a la consideración de nuevas áreas de interés.
- Recepción periódica de datos oficiales relativos a inmigrantes y refugiados.



- Elaboración de series de datos e informes sobre la inmigración y el refugio que permitan conocer sus principales características demográficas, económicas, sociales y culturales, así como el alcance de su integración.
- Fomentar la realización de estudios específicos y mejorar el sistema de seguimiento de la investigación externa en materia de inmigración y refugio.
- Elaborar productos para difusión selectiva o general de la información procesada con el fin de incidir en la formación de la opinión pública.
- Evaluación de trabajos, estudios e informes relativos a la integración social de inmigrantes y refugiados y realizar la propuesta de publicación correspondiente.
- Creación de una red informática para la recepción y comunicación de los datos y trabajos sobre inmigrantes y refugiados.
- Recabar información sobre políticas de actuación relativas a inmigrantes y refugiados a nivel internacional, tanto de organismos internacionales como de países, y a nivel nacional, de la Administración Central, administraciones autonómicas y corporaciones locales.
- Analizar y difundir las actuaciones de las administraciones públicas relativas a inmigrantes y refugiados para facilitar su integración.