

**LAS ACTUACIONES PRÁCTICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
– EL EJEMPLO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN****por Rafael Nasarre**Jefe de Servicio de Inmigración, Departamento de Sanidad, Bienestar Social
y Familia, Gobierno de Aragón**I. INTRODUCCIÓN**

Me gustaría empezar por matizar que el propósito principal de esta contribución será el de relacionar dos aspectos clave:

En primer lugar, el cómo la inmigración está cambiando en el día de hoy. Analizando los aspectos en los que está cambiando y cómo se está desarrollando.

Y en segundo lugar, el cómo actuamos ante esto las Comunidades Autónomas en una doble vertiente:

- En nuestra actuación conjunta con el Estado, y cómo nos afectan los cambios en la norma de extranjería.
- Y en las actuaciones propiamente dichas que realizamos en la práctica del día a día las Comunidades Autónomas con nuestras actuaciones.

II. CAMBIOS DE LA INMIGRACIÓN EN EL MUNDO ACTUAL

Actualmente vivimos en un mundo globalizado, dinámico y en continuo cambio, en el que al igual que vemos aparecer conceptos relativamente nuevos como deuda pública o prima de riesgo que hasta hace poco eran más desconocidos, también aparecen otros conceptos o cambios que tienen una relación con el mundo de la inmigración y que son mucho más cercanos para nosotros.

Existe en el día de hoy un cambio de poder que está afectando a las principales relaciones económicas, medioambientales, sociales y por lo tanto también a las migratorias. Se está produciendo lo que se ha denominado el “desplazamiento del eje de poder”, en donde, de un mundo marcado por la predominancia y preponderancia del llamado “Eje Atlántico”, con unas relaciones basadas entre América del Norte y Europa, estamos pasando a un mundo en el que predomina el llamado “Eje del Pacífico”, provocando que las principales relaciones internacionales giren en torno a Asia y América del Norte, habiéndose desplazándose este eje de poder en 180°.

Este hecho, que es lento pero continuo, afecta también en el ámbito de la inmigración y sobre todo se pronostica que afecte en un futuro a los flujos migratorios. De esta manera se prevé que por un lado aparezcan nuevos países más prósperos que acogerán más inmigración y por otro lado, que algunos de los países que hasta ahora habían sido emisores de inmigración, crezcan y progresen hasta el punto de reducir sus tasas migratorias, o incluso en un largo plazo, sean posibles receptores de inmigración.

Así, se prevé que casos como el de Latinoamérica que tuvo su “década perdida” en los años 90 y que actualmente tiene un amplio número de países emigrantes, pueda recuperar esa década, creciendo a un ritmo altamente superior a otros países con los que actualmente compite, y pueda generar más capacidad de trabajo y empleo para sus ciudadanos.

Por otro lado, en la otra cara de la moneda, la Unión Europea y concretamente en España estamos convirtiéndonos peligrosamente en países con síndrome de envejecimiento de la población. Y esto tiene dos consecuencias:

- Que según informes de la Comisión Europea se van a necesitar 70 millones de personas en el año 2020 en la Unión Europea para poder tener un sistema social sostenible y
- Que puedan cambiarse los flujos migratorios en algunos de éstos países alterándose los mismos.

En cuanto a la primera consecuencia del envejecimiento de la población no será la inmigración por sí sola la que pueda solucionar estos problemas, principalmente porque no está para esto y debe ser tratada desde otros enfoques, pero sí que puede ayudar junto con otras políticas, a la reforma del sistema, pudiendo ser, como establece el profesor Carlos Gómez Bahillo, una verdadera alternativa. En cuanto a la segunda consecuencia, debemos tener en cuenta que con el modelo actual de globalización nuestras sociedades están, cada vez más, en permanente cambio. Es importante por ello perder ese miedo que existe a la inmigración y al inmigrante.

A toda esta maraña de cambios en la que hoy vivimos, debemos sumar, y más en la actualidad, el contexto de la crisis. Una crisis, que se ha cebado principalmente sobre los países europeos y en concreto con el nuestro, dibujando una España que ya no es tan atractiva para los inmigrantes y que quizás lo sea menos en un futuro. Este hecho puede traducirse en la reducción del flujo de los inmigrantes antes comentada. De hecho estos movimientos de los flujos ya se empiezan a plasmar en que si bien se ha producido un aumento de las prórrogas y renovaciones de autorizaciones de residencias temporales y de trabajo en los últimos años, hay una notable reducción del número de entradas previéndose incluso una reducción drástica para el año 2014.

Todas estas percepciones generan un panorama complicado de gestionar, con múltiples cambios respecto de años anteriores, y que se reflejan en los últimos datos establecidos por las estadísticas oficiales.

Así, tenemos en la actualidad un 70% de paro en la población inmigrante, causado principalmente por 2 causas. Primero, por ser un sector de la población que ha estado sobrerrepresentado en los empleos que han tenido mayor destrucción en el momento de la crisis (construcción, hogar, agricultura...), y por otro lado, por ser un sector de población con unas altas tasas de temporalidad en la contratación, muy superior a la media nacional. Además la crisis ha hecho rebrotar la economía sumergida que ha conllevado una peor regulación de la contratación, evasión de impuestos, explotación de personas en sus trabajos, etc....

Se podría decir, según propias palabras del profesor Joaquín Arango, que hemos llegado al “fin de la década prodigiosa de la inmigración”, y que quizás hoy más que nunca, deberíamos centrarnos más en atender a esos 2 millones de familias que residen legalmente en España, que preocuparnos tanto por los flujos de entrada.

Y aquí, en esta asistencia social, para una válida y efectiva integración de las personas inmigrantes, es donde reside el papel de las Comunidades Autónomas, el cual se considera esencial y nos sirve para enlazar con la segunda parte de la exposición.

III. ACTUACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Actuación conjunta con el Estado. Principales cambios en la normativa de extranjería. Antes de adentrarnos en la búsqueda de una respuesta que nos ayude a entender en qué consisten realmente esa asistencia social y esas prestaciones que las Comunidades Autónomas deben promover, debemos primero preguntarnos el ¿porqué emigra la gente?, ya que con esos datos podremos dar una respuesta a las principales necesidades de las personas que vienen a convivir a nuestros territorios.

Según el profesor Bichara Khader, un reconocido politólogo del mundo árabe, la gente emigra por los siguientes motivos:

- Trabajo
- Reunirse con su familia
- Motivos políticos
- Otros

Es sobre todo en los dos primeros puntos, donde las Comunidades Autónomas debemos actuar, para garantizar esos derechos y conseguir una efectiva integración de los inmigrantes en su sociedad de acogida, de manera que se pueda producir una convivencia cultural final.

Por ello las actuaciones de las Comunidades Autónomas, en relación con esas necesidades básicas que buscan los inmigrantes deberían enmarcarse, buscando esos objetivos, en los 3 siguientes valores:

- Evitar que se violen los Derechos Humanos de las personas inmigrantes.
- Favorecer que no exista un déficit del desarrollo personal de las personas.
- Reducir los brotes de xenofobia tan peligrosos y problemáticos que pueden producirse.

Tenemos un arma que es esencial para esto, la integración, reconocida por el legislador nacional como la acción principal de las Comunidades Autónomas. Esta integración significa inclusión en la sociedad de acogida, adaptación de las personas a su nuevo contexto, y, sin perder sus costumbres y tradiciones, convivencia con las autóctonas.

No existe una definición como tal consensuada de integración en el mundo doctrinal de la inmigración, por ello debemos acudir al diccionario de la Real Academia Española de la Lengua para tener una definición lo mas objetiva posible de la misma. Así podemos considerar que integración es “completar un todo con las partes que faltaban; hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo; aunar, fusionar dos o más conceptos, corrientes, divergentes entre sí, en una sola que las sintetice.”

Es en esto en lo que principalmente debemos incidir.

Las Comunidades Autónomas han asumido competencias en estas políticas de integración y a lo largo del recorrido constitucional su papel ha tenido distintas percepciones, produciéndose una evolución del concepto. El papel del Estado y de la Comunidades Autónomas ha sido muy diferente según han avanzado los años constitucionales. Y la propia inmigración también ha ido evolucionando. Al inicio del periodo constitucional, en 1978 no existía prácticamente la inmigración en España ya que éramos un país de emigrantes principalmente y nadie entendía las implicaciones que ésta podía tener.

No se prestaba la atención que se debía a esta materia y solo a partir de los años 90, en los que se acrecentan los flujos migratorios de una manera excepcional, empezamos a considerar la importancia que tiene la inmigración y la integración. Hasta el punto que a mitad de la década del 2000 ha llegado a contribuir a verdaderas mutaciones de las sociedades.

Así pues en este avance, nos hemos dado cuenta de que la inmigración no es un compartimento estanco por sí mismo sino que lleva aparejada un gran número de políticas que deben ser puestas en coordinación para una efectiva integración del inmigrante.

El Estado es competente en exclusiva en algunas materias como la extranjería y el control de fronteras según el artículo 149.1.2 de la Constitución Española, sin embargo se derivan otra serie de competencias como la educación, la sanidad, los servicios sociales, la gestión de los menores no acompañados o la ejecución laboral en el que el papel de las Comunidades Autónomas es muy importante al tener competencias sobre las mismas. A raíz de esta división de competencias, se ha dado el llamado principio de no alteración del reparto competencial por el que se han respetado los diferentes títulos y competencias que han adquirido las distintas Comunidades Autónomas, y que a partir de la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía Catalán, ha implicado una competencia exclusiva del estado, con una capacidad de intervención de las Comunidades Autónomas cuando se refiere a las materias anteriormente señaladas.

Por tanto podemos concluir que tenemos una actuación conjunta de las distintas Administraciones Públicas, que cuanto más ordenada sea por los diferentes actores mayor eficaz será para atajar los distintos problemas que se puedan dar en relación con la integración.

Llegados a este punto, abordamos la parte de la exposición en la que veremos cómo se articula efectivamente esta cooperación y cómo ha afectado la reforma acometida en 2009 con la modificación de la Ley de Extranjería y posteriormente con el desarrollo de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

En primer lugar hay que resaltar que la reforma obedece a razones puramente técnicas, como la adaptación a la jurisprudencia constitucional (sobre todo a la STC 236/207) y a la adaptación de los diferentes Estatutos de Autonomía que habían asumido competencias diferentes en materia de integración. Se han intentado mejorar los flujos en un sistema que ya funciona, dándole un enfoque más vinculado a la actual situación económica que ha tenido como resultado lo que algunos autores han llamado la “laboralización de la inmigración”

En cuanto a la distribución de competencias entre las distintas Administraciones cabría señalar 3 aspectos:

En primer lugar la participación de las Comunidades Autónomas con la nueva regulación. Con la nueva norma es importante resaltar que se hace un reconocimiento expreso a las Comunidades Autónomas, dotándoles de una mayor colaboración en los informes de arraigo y de vivienda adecuada que pasan a ser competencia exclusivamente suya junto con los informes de esfuerzo e integración. Asimismo la participación o cooperación se realizará ahora a través de la Conferencia Sectorial en materia de inmigración en vez del Consejo de Inmigración que resultaba ser un órgano mas político y menos técnico. Este cambio tiene como desventajas el ser un instrumento mas vertical y que los Ayuntamientos no están representados en el mismo, pero por otro lado la Conferencia Sectorial es mucho mas operativa, tiene capacidad normativa a través de los instrumentos del artículo 5 de la Ley 30/92 y tiene mas capacidad para realizar una distribución posible de fondos. Por último, otras formas de participación son la colaboración en las contrataciones en origen o el intento de establecer una aplicación informática común que coordine todo el territorio nacional.

En segundo lugar cabe señalar la preponderancia que se da a las Comunidades Autónomas sobre las Entidades Locales (protegida por los propios Estatutos de Autonomía que recogen competencias en inmigración, mientras los Entes Locales basan su actuación

en la Ley de Bases de Régimen Local que contiene escasas previsiones respecto a la inmigración). Este hecho se ve reflejado en la elaboración de los informes de arraigo y vivienda adecuada que son competencia de las Comunidades Autónomas pero de los que se prevé que puedan ser realizados por los Entes Locales en caso de establecerse así por la Comunidad Autónoma (siendo su realización necesaria por éstos en la mayoría de los casos, al tener servicios sociales más directos que atiendan cada caso, tener un procedimiento ya establecido o la posibilidad más cercana de realizar reconocimientos in situ. De hecho solo 3 Comunidades, Madrid, País Vasco y Cataluña han asumido la gestión de esta materia).

Y por último la existencia de una excesiva reglamentación. Esta reglamentación es la fórmula habitual que los distintos gobiernos han establecido para desarrollar los principales aspectos de extranjería, e implica según el profesor David Moya un poder superior del Gobierno en sus relaciones con el resto de Administraciones Públicas al reglamentar una materia que también podría estar regulada por Ley. Una técnica de control que sirve para aclimatarse a las rápidas circunstancias cambiantes, pero que también limita en alguna medida la participación de las Comunidades Autónomas.

En relación con esta nueva regulación se resalta también el reconocimiento al fin del principio de solidaridad (derivado del artículo 2 de la Constitución Española) que es reconocido gracias a una enmienda presentada por un partido político canario que aboga por una mayor solidaridad entre territorios por el hecho de soportar mayores flujos de inmigrantes y por tanto de mayores costes. Esta solidaridad puede darse en cuanto a la tutela que las Comunidades Autónomas tienen de los inmigrantes y de los menores no acompañados, que podrá verse modificada por los vínculos familiares que éstos tengan en el territorio español o porque las Comunidades Autónomas no tengan los servicios especializados que sean necesarios.

En cuanto a las principales críticas a realizar a la nueva regulación y el nuevo marco donde conviven las políticas de inmigración de las Comunidades Autónomas y el Estado, son dos. En primer lugar, la no concreción del Fondo estatal de Acogida e Integración y Refuerzo Educativo que es el que asume los costes de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración y que año a año debe ser fijado por la Ley de Presupuestos, y en segundo lugar la falta de unificación de criterios en los informes de arraigo y esfuerzo de integración, dónde falta por definir si es el Estado quién debe fijarlos o son las Comunidades Autónomas. Cabe preguntarse qué ha querido el legislador estatal con esta indefinición, si una diversidad de Comunidades Autónomas con distintos tipos de inmigrantes o un régimen común para toda España como parece lo lógico.

Por último resaltaré, a modo de mención, una de las últimas novedades relevantes que ha traído esta nueva regulación y que también incide sobre la política autonómica. Ésta es la involucración de los países de origen con el Estado Español y las Comunidades Autónomas estableciendo la posibilidad de firmar acuerdos en materia de atención e integración de menores no acompañados así como en materia de prevención, protección y retorno.

IV. ACTUACIONES PRÁCTICAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Todas estas novedades del actual panorama normativo español, tienen una repercusión práctica que se plasma en una actuación directa de la Comunidad Autónoma en sus actuaciones de asistencia social e integración. Brevemente repasaremos cada una de ellas, comentando sus principales características.

La Comunidad Autónoma de Aragón como una de sus principales actuaciones, viene concediendo 2 líneas de subvenciones cada año en materia de integración de la población extranjera en el territorio de Aragón. Con estas subvenciones se pretende destinar fondos tanto estatales, autonómicos como de la propia Unión Europea a acciones que preserven los derechos de los inmigrantes, que les faciliten una capacitación laboral, un conocimiento del idioma, que fomenten su inclusión y les den las herramientas necesarias para una integración final y convivencia con la sociedad de acogida.

Una de las primeras líneas está destinada a las Corporaciones Locales, principalmente Comarcas y la Mancomunidad Central de Zaragoza que acoge el grueso de inmigrantes de Aragón, por ser las entidades que mas actividades de acogida realizan en materia de inmigración a través de numerosos proyectos (ayudas a la vivienda, formación...). Esta línea de subvención estuvo fijada en 912.000 euros para el año 2011.

La otra línea es la línea destinada a ONGs y Asociaciones de Inmigrantes que realizan actividades desde el acompañamiento, inclusión, sensibilización, formación, etc... hasta la convivencia y que forman un tejido asociativo importantísimo sin el cual la Administración Autonómica no podría cubrir todas sus necesidades sociales para la integración. Esta segunda línea estuvo comprendida en 1.479.000 euros aproximadamente para el año 2011.

Por otra parte la Comunidad Autónoma de Aragón tiene un Acuerdo con el Estado Español para Acogida Humanitaria, en el que en el momento que es necesario alojar a inmigrantes procedentes de Canarias, Ceuta o Melilla, pone a disposición de éste 12 plazas para su alojamiento. De esta manera estas personas quedan tuteladas por el Gobierno de Aragón y a través de una colaboración con el Ayuntamiento de Zaragoza, son alojados en el Albergue Municipal donde, durante un periodo de 3 meses, reciben alimentación, cursos de formación etc...para que se produzca una integración en la sociedad.

Asimismo en la Comunidad se garantiza un tratamiento adecuado a los menores no acompañados que llegan al territorio aragonés, a través de trabajadores y educadores sociales que se preocupan por su integración. En este sentido existen servicios de protección a menores, y en el momento que se detecta la llegada de algún menor, se pone a disposición de estos servicios sociales de base para proceder al estudio de su situación.

En este sentido de la integración, uno de los principales factores son los problemas jurídicos que se pueden encontrar las personas inmigrantes por sus situaciones administrativas ante la propia Administración y los problemas que pueden existir produciéndose en algunos casos una indefensión por no contar de unos recursos mínimos y tener un desconocimiento de la normativa. Por ello desde el año 1992 se ha venido prestando por la Comunidad Autónoma junto con el Colegio de Abogados el Servicio de Asesoramiento y Orientación Jurídica para los inmigrantes, en ese afán por proteger al indefenso.

De otra mano, se ha detectado que una de las necesidades principales de los inmigrantes es el aprendizaje del idioma, por eso ante los problemas que pudieran surgir en la etapa de inclusión hasta que se dé una total integración en la sociedad se ha puesto en marcha un servicio de traducción telefónica para las personas extranjeras en sus relaciones con las instituciones públicas, que viene a cubrir como prioritarios los centros sanitarios y los colegios, por ser éstos los servicios básicos y públicos mas necesitados por los inmigrantes.

Otra de las apuestas de la Comunidad Autónoma ha sido el Centro Aragonés de Recursos para la Educación Intercultural creado al servicio de la comunidad educativa aragonesa para todos los temas relacionados con la acogida e integración de la población

de origen inmigrante en el contexto educativo, desde la óptica de la interculturalidad. Esta opción es una apuesta por la idea de que desde el mundo educativo es posible construir buscando caminos de encuentro y mestizaje para llegar a una sociedad más libre, justa y solidaria.

Siguiendo con esta mención de los principales atractivos aragoneses en materia de inmigración, es de especial importancia la Casa de las Culturas. Esta Casa de las Culturas, gestionada por el Ayuntamiento de Zaragoza y financiada en proporción por el Gobierno de Aragón se ha convertido en uno de los centros neurálgicos de la inmigración en nuestra tierra. En ella se pueden encontrar desde las mas diversas exposiciones a juegos, actividades para la población inmigrante, cursos de formación y otras actividades de aprendizaje que por supuesto llevan a una integración final de la población inmigrante en Aragón.

En relación con la sensibilización y la prevención del racismo y la xenofobia, cuestión crucial para la integración, la Comunidad Autónoma de Aragón cuenta con una oficina, gestionada a través de la Entidad SOS Racismo, en la que se puede interponer cualquier tipo de queja o sugerencia en relación con el racismo, de manera que sirva de registro principal para detectar los problemas principales que puedan darse en esta materia.

Por último la Comunidad Autónoma, a través de las mencionadas convocatorias de subvenciones, ha desarrollado como comentábamos un amplio tejido asociativo, que trabaja a pie de campo con la inmigración y que a través de trabajos en red intenta, sin solapamientos, prestar distintos servicios que consigan esa integración como competencia última de la Comunidad Autónoma.

Como órganos de participación, órganos encargados de dar cauce al sentir ciudadano sobre inmigración, caben señalar 2 principales órganos. El primero es el Foro de la Inmigración, órgano consultivo del Gobierno de Aragón, creado desde el año 2001, y que sirve para su consulta en esta materia y que pueda dictaminar informes sobre la situación de los inmigrantes en la Comunidad Autónoma. En él están representados 32 vocales entre los que se encuentran los responsables públicos autonómicos, estatales y de las Entidades Locales, y por otro lado los agentes sociales, las asociaciones de inmigrantes y las ONGs, dando voz de esta manera a todas las posturas relevantes sobre la inmigración.

A nivel administrativo, la Comunidad Autónoma cuenta con la Comisión Interdepartamental, una Comisión de carácter horizontal, compuesta por Directores Generales de los distintos Departamentos de la Comunidad Autónoma y que sirve para coordinar las distintas políticas de los Departamentos en materia de inmigración debido a que esta materia es una materia multidisciplinar que no puede ser gestionada por sí sola si queremos de verdad que tenga efectos sobre la sociedad.

Por último para enmarcar todas estas actuaciones disponemos en la Comunidad Autónoma Aragonesa de un Plan de inmigración, el Plan de Convivencia Intercultural 2008-2011 que recoge 3 líneas de actuación (acogida, inclusión y convivencia), destinado a 3 colectivos (infancia, juventud y mujeres) y que consta de más de 154 medidas a desarrollar en estos años para conseguir una integración final lo mas cercana a lo deseable de la inmigración en Aragón. Dicho Plan está actualmente siendo evaluado por los principales actores participantes en el mismo, y se prevé realizar uno nuevo para los años 2012-2015 adaptado a las nuevas necesidades que se puedan detectar.

V. CONCLUSIONES

Queda por tanto de manifiesto que en Aragón nos creemos la política de inmigración pero debemos seguir en esta línea de trabajo, hay que creer en las políticas de inmigración y reforzar todos los mecanismos necesarios para una efectiva integración, sobre todo en los momentos actuales de crisis. En este sentido hay que reforzar ciertos puntos que pueden ser claves como lo es la formación, formación que podría desglosarse principalmente en estos dos puntos en la actualidad: el conocimiento del idioma y en la capacitación laboral para una adecuada reinserción en el mercado de trabajo.

Asimismo debemos luchar contra la discriminación que en momentos de más tensión como el actual es más fácil que aflore. No debemos dejar crecer el mito del inmigrante por todo lo que señalábamos al principio de esta exposición y por la necesidad de convivir dentro de unas sociedades cada vez más plurales y multiculturales. No debemos cejar en este empeño.

Al fin y al cabo, tenemos 214 millones de migrantes según la Organización Internacional de Migraciones, un 3,1% de la población mundial. Solo por ver la importancia de este fenómeno podríamos señalar que las remesas que los inmigrantes envían a sus casas ascienden a 414.000 millones de dólares siendo la mayoría a estados en desarrollo. Esto supone un 10% del PIB de algunos países. Por ello debemos dar el trato que corresponde a las personas inmigrantes, en concordancia con la Declaración de Derechos Humanos, favoreciendo como Comunidad Autónoma su integración y facilitando su desarrollo personal, de manera que efectivamente puedan desarrollarse como personas y puedan ayudar a sus familias que están a kilómetros de distancia. ■