MONOGRAFÍA I - ABRIL 2012

Cuadernos Manuel Giménez Abad

MONOGRAFÍA I: La integración de inmigrantes en sistemas federales: Tendencias actuales desde España

José Tudela y Mario Kölling (ed.)

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

Cuadernos
Manuel Giménez Abad

DIRECCIÓN:
D. José Tudela Aranda

COMITÉ CIENTÍFICO:

Xavier Arbós Marín
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Gerona

Manuel Contreras Casado
Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza

Alberto López Basaguren
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad del País Vasco

Fernando López Ramón
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Juan José Solozábal Echavarría
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid

COORDINACIÓN:
José Sánchez Medalón y Mario Kölling

CONSEJO DE REDACCIÓN:
Mario Kölling
Eva Sáenz Royo
Olga Herraiz Serrano
Fernando Reviriego Picón
Eva Estaún

Zaragoza 2012

© Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

ISSN: 2254-4445

Diseño gráfico: Inés Bullich

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

SUMARIO

4 INTRODUCCIÓN
José Tudela y Mario Kölling

5 IMMIGRANTS' LANGUAGE SKILLS, CIVIC KNOWLEDGE AND IDENTITY: THE IMPACT OF FEDERALISM
Leslie Seidle

12 LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN LOS SISTEMAS FEDERALES – LA EXPERIENCIA DE ESPAÑA
Eliseo Aja

29 LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES Y SUS INSTRUMENTOS
Anna Terrón i Cusí

34 LAS ACTUACIONES PRÁCTICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS – EL EJEMPLO DE ARAGÓN
Rafael Nasarre

42 LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN – EL EJEMPLO DE ZARAGOZA
Francisco Javier Rodríguez Melón

53 COHERENCIA ENTRE LA GOBERNANZA Y LA POLÍTICA MULTINIVEL EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: ESPAÑA COMO LABORATORIO
Ricard Zapata-Barrero

64 CONCLUSIONES
José Tudela y Mario Kölling

fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

INTRODUCCIÓN

Debido a su ubicación geográfica, el territorio que comprende la España moderna ha estado siempre en la encrucijada de las migraciones. Tras siglos de emigración neta, por primera vez España ha experimentado en los últimos años el fenómeno de la inmigración a gran escala. En este sentido, en comparación con otros países europeos, la inmigración es un fenómeno relativamente nuevo en España, que coincide con un profundo proceso de descentralización.

La inmigración se había tratado como una cuestión administrativa y técnica en la década de los 90 y como una cuestión política y social a principios de este siglo. Sin embargo, dentro de la dinámica del proceso de federalización español, la integración de los inmigrantes es una nueva responsabilidad que todavía debe ser definida en términos administrativos.

En términos generales, el gobierno central tiene las competencias en la admisión y la naturalización, y las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales gestionan materias cruciales para el proceso de integración, como las políticas de vivienda, educación o trabajo. Estas políticas son de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas o compartidas entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas.

En esta publicación, se prevén analizar las principales dimensiones de la estructura constitucional y la evolución del estado de las autonomías, junto con los patrones de inmigración. Antes de entrar en el caso concreto de España, se presentan algunas conclusiones concretas de un proyecto internacional sobre "Integración de los inmigrantes en los sistemas federales", realizado por el Foro de las Federaciones en el año 2011. El coordinador del proyecto, Leslie Seidle, analiza cómo diferentes países descentrales promueven el conocimiento del idioma y la identidad cívica como elementos esenciales para la integración de los inmigrantes.

Para el caso de España, el Prof. Eliseo Aja examina el desarrollo de las competencias en materia de inmigración de los diferentes niveles administrativos, con un especial enfoque en las Comunidades Autónomas, y presenta mediante dos casos concretos la dimensión de la actuación de las CCAA en esta materia.

Posteriormente expertos de los diferentes niveles de gobierno, del gobierno español, del autonómico y de la administración local, analizan los instrumentos que promueven las políticas de integración y de que manera las administraciones interactúan en las materias relacionadas con las políticas de integración de los inmigrantes. En este sentido, Anna Terrón i Cusí presenta la política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos, Rafael Nasarre examina las actuaciones del gobierno de Aragón y Francisco Javier Rodríguez Melón presenta las actividades del ayuntamiento de Zaragoza

Tras este ejercicio, el Prof. Ricard Zapata-Barrero sistematiza la experiencia empírica y presenta un esquema multinivel en materia de inmigración que denomina: España como laboratorio, y que como tal ofrece muchas posibilidades de análisis.

La presente publicación es el resultado del seminario internacional: "La integración de inmigrantes en sistemas federales: una perspectiva comparada y tendencias actuales desde España", celebrado en Zaragoza el 29 de noviembre de 2011 y organizado por la Fundación Manuel Giménez Abad en colaboración con el Foro de las Federaciones.

José Tudela y Mario Kölling

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

IMMIGRANTS' LANGUAGE SKILLS, CIVIC KNOWLEDGE AND IDENTITY: THE IMPACT OF FEDERALISM

por F. Leslie Seidle
Director de Investigación para el Programa de Diversidad, Inmigración e Integración, Instituto para la Investigación de Políticas Públicas, Montreal, y Asesor Principal del Foro de las Federaciones

I. INTRODUCTION

The integration of immigrants has become an important, sometimes contentious, public policy issue, even in countries whose flows of newcomers are only a fraction of Canada's. In some cases, governments have enacted legal measures intended to ensure that immigrants accept the receiving society's core values. The Netherlands was probably the 'first mover' in this regard, and some of its requirements – such as civic knowledge tests administered outside the country to applicants for family reunification – have been labelled "integration from abroad" (Joppke 2007). Although a number of other countries have adopted laws to encourage the adoption of core civic and social values, more often they use multiple policy instruments to foster immigrant integration. This fits with the fairly widely accepted view that immigrant integration is multi-faceted, comprising economic, social, civic and political dimensions; and that the process continues for quite some time after arrival in a new country – even beyond naturalization.[1]

In federal countries, policy making in this area gives rise to additional questions. Which order of government – federal, subnational (i.e. provinces, states, etc.), local – is best suited to provide programs and services directed at the different dimensions of immigrant integration? Does the federal government fund the activities of subnational and local governments; and, if so, what means are used? In federal countries with more than one language group (often referred to as multination federations), do regulations and programs vary among the subnational units? These are some of the issues addressed in a recently completed Forum of Federations project on immigrant integration in Canada, Australia, Belgium, Germany, Spain, Switzerland and the United States. An edited volume with a chapter on each of these countries will be published later this year (Joppke and Seidle 2012).

This article draws on the main findings of this project. The first section, on language training, highlights some of the different approaches used among these countries. The second section addresses programs to build civic knowledge – newcomers' familiarity with the core values, institutions and history of the receiving society. The final section discusses briefly how these programs and others (notably the education system) are used in efforts to mould identity, including within Quebec and other subnational communities.

II. LANGUAGE TRAINING

Immigrants' competence in the language, or one of the languages, of their new country is crucial to their economic, social and civic integration. Even countries (such as Canada and Australia) that select a large share of their immigrants and test language at the application stage provide language training for many new arrivals. In some other federal

1. For an expansion of this view of immigrant integration and a discussion of relevant studies and reports, see the "Introduction" in Joppke and Seidle (2012).

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

countries, language learning programs may not be targeted solely at immigrants, but at least some newcomers (including children) are reached through these avenues.

Citizenship and Immigration Canada (CIC) funds a range of what are often called 'settlement services' through its Integration Program; total spending in 2009-10 was $966 million (Citizenship and Immigration Canada 2010). CIC administers settlement services for immigrants in seven of the 10 provinces. Language training, a major component of the Settlement Program, is delivered by service provider organizations (SPOs, many of which (but not all) are non-profit. Although attendance is not obligatory, the programs reach a significant proportion of immigrants: in 2009-10, 56,823 newcomers received language training under CIC programs (Citizenship and Immigration Canada 2010). Under its 1991 accord with the federal government, the Quebec government, in addition to acquiring the responsibility for selecting all economic immigrants to the province, took over reception and integration services for new arrivals.[2] The federal government provides it with an annual grant.[3] In the late 1990s, administration of settlement services was also devolved to Manitoba and British Columbia. Language training has since been expanded in these two provinces, and a number of innovations in programming have been introduced (Seidle 2010).

In Australia, the budget of the Commonwealth government's immigration department for settlement, citizenship and social cohesion programs was $A276 million in 2008-09. Delivery is largely managed by state governments, with nongovernmental organizations playing a significant role. One of the most important federally funded programs is the Adult Migrant English Program, which provides for language training upon arrival, followed by employment-related English courses.

Although Germany took decades to accept that it had become a country of immigration, this is now reflected in policy. Following adoption of a new immigration law in 2005, a new national integration course – one part of which is directed at language learning and the other at civic knowledge – was introduced. As the *Länder* governments are responsible for administration in most policy fields, it was expected they would deliver the courses. However, they declined to provide funding, so management authority was assigned to a federal office. Participation is usually obligatory for new immigrants from outside the European Union. The course is also open to people who have lived in Germany for a time but have not yet learned sufficient German. Qualifying immigrants receive up to 900 hours of language training (delivered by a range of organizations outside government), the objective of which is to "teach [them] about the language and the circumstances in Germany such that they are able, without the help or mediation of third parties, to deal with all day-to-day matters independently" (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2008). Between 2005 and 2008, 484,322 people participated in the integration courses (Heckmann 2010).

Unlike Canada, Australia and Germany, the United States federal government does not have a program devoted explicitly to language training for immigrants. However, as Gary Freeman and Stuart Tendler explain in their chapter for the above-noted book, certain federal programs support the learning of English as a second language (ESL).

2. Starting in the 1960s, Quebec policy-makers, concerned about the province's slowing population growth, sought to attract more immigrants. A key argument was that the Quebec government was better suited to select newcomers who could be expected to integrate into Quebec society. A modest agreement with the federal government in 1971, followed by two others, led to the 1991 accord. Under the latter, the federal government can overrule candidates selected by Quebec only for serious security or medical reasons.

3. In contrast to the situation in the other provinces, most of Quebec's language training is provided by public servants; only about 7 percent of the Quebec government's spending on this goes to nongovernmental organizations (Reichhold 2011).

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

For example, under the Adult Education and Family Literacy Act, the US Department of Education allocates formula grants to the states, which have flexibility to prioritize spending. As of 2007, this program funded at least 3,100 adult education programs nationwide, with more than half of the 2.4 million participants enrolled in programs for ESL education. Another funding program, for English language instruction in the public education system, is governed by the 2001 *No Child Left Behind Act*. Again, the US Department of Education provides grants to state governments; the latter then distribute grants to local education authorities. The program's 2010 budget was $750 million. The governments of some states, especially those with large immigrant populations, have language training programs that specifically target immigrants, as do some of the larger cities and even some smaller centres.[4]

It is not only in the US that the school system plays an important role in language acquisition for the children of immigrants. Except in cases where public education is offered in more than one language, children from a migration background are most often schooled in the language of the country or the subnational unit (e.g. in French in the French-speaking cantons in Switzerland and in German in those where that is the official language).[5] This has important implications for the children's overall integration and even their sense of identity (this is discussed further below).

III. CIVIC LEARNING

Many countries have programs aimed at familiarizing immigrants with the values, ways of life and institutions of their new country. Integration courses, which in some cases are obligatory, have become a fairly popular avenue in western Europe. In other cases, governments provide less formal services directed at familiarizing immigrants with their new environment and helping them build links with the receiving society.

In Canada, CIC has long had voluntary programs that fund SPOs to help immigrants integrate into their community; in addition to language training, these include reception and orientation services, translation and interpretation, employment assistance and counselling. One of the 'streams' under the Settlement Program is Community Connections. In 2009-10, 8,292 newcomers participated in activities to be better connected to their communities in the seven provinces where CIC still manages settlement programs (Citizenship and Immigration Canada 2010).[6] Civic learning also occurs when immigrants prepare for naturalization. The 53-page study guide opens as follows: "Canadian citizens have rights and responsibilities. These come to us from our history, are secured by Canadian law, and reflect our shared traditions, identity, and values (Citizenship and Immigration Canada 2011)." According to the guide, responsibilities of citizenship include obeying the law, voting, helping others in the community and protecting the environment and Canada's heritage.

Immigrants in Germany who have completed the language training described above take the orientation course. Participants spend 45 hours learning about democratic

4. Such as Littleton, Colorado; see Jones-Correa, *All Immigration is Local*, 17.

5. Although immigrant parents have some choice in the three officially bilingual (German-French cantons). In Belgium, the children of immigrants attend Flemish schools in Flanders and French schools in Wallonia. In Brussels, which is a bilingual (though largely French-speaking) region, they have the choice of public education in French or Flemish.

6. For example, funding is provided for activities that introduce newcomers to 'host families' who help them improve their language ability, learn about Canadian society and develop networks. Other activities that qualify for funding are youth leadership projects, conversation circles and mentoring (Citizenship and Immigration Canada 2009).

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

values and the legal system, culture and history of Germany. The objectives of the course include the following:

- developing an understanding of the German political system
- developing a positive assessment of the German state
- teaching about rights and obligations as a resident and citizen
- enabling immigrants to participate in community life.[7]

In contrast to the Canadian and German models, the US federal government has virtually no dedicated programming directed at civic learning. One exception is a program under which the Office of Citizenship provides grants to a range of organizations for immigrant integration initiatives, with a focus on preparing for natualization. In financial year 2010, US$11 million was provided, with about $7 million for citizenship education, including civics-focused ESL instruction, citizenship instruction, resources such as textbooks, language software and computers, and assistance with naturalization applications. Approximately 45 grants of up to $100,000 were available for locally based citizenship service providers. For a country with such a large population and high immigrant flows, this is a modest level of activity. It is nevertheless supplemented by a range of programs sponsored by state and local governments, foundations and civic organizations, some of which focus on the role of communities in welcoming newcomers.[8]

The Belgian federal government has no overall immigrant integration policy. Rather, as Marco Martiniello recounts in his chapter for the above-noted book, the regions and linguistic communities have a range of programs. Flanders has a two-part integration course that is obligatory for newcomers. The first phase is comprised of Dutch language training, social orientation (covering the norms and values of Flemish society) and career counselling. The second phase, for those who succeed in the first, includes professional training and advanced Dutch classes. French-speaking Wallonia has no integration course, but regional integration centres provide language training and labour market and social orientation services. In Brussels, the French-speaking part of the government provides services (including language training) for newcomers and their children, and the Flemish part has an integration course that is similar to the one in Flanders but is not obligatory.

Looking to some of the other federal countries studied in the Forum of Federations project, further variety is evident. Switzerland, like Belgium, does not have a countrywide integration policy. Some of the cantons and larger cities have programs, but there are no integration courses such as the one in Flanders. Further examples of policy difference among federal countries could be provided. It is nevertheless fair to observe that, despite growing interest in the civic integration of immigrants, approaches vary considerably – in part, a reflection of whether or not the federal government is taking an active policy and funding role.

IV. IDENTITY

Although immigrant integration policies may underline the importance of developing newcomers' capacity to become engaged with the broader community, they often also reflect an implicit objective: building a sense of belonging to their recently adopted country. In federations where more than one language has official status, the situation

7. *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge,* "Concept for a Nationwide Integration Course," 24-25.

8. A number of examples are provided in Jones-Correa, *All Immigration is Local.*

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

is often more complex: the federal and subnational governments (or at least some of the latter) may both have policies aimed at identity formation on the part of immigrants and their descendants. This has been the case in Quebec and Catalonia.

Since the late 1960s, various steps have been taken to safeguard the primacy of the French language in Quebec. One of the most contentious parts of this campaign concerned access to public schools for the children of immigrants. For decades, a considerable share of immigrant parents sent their children to English-language schools. As immigration to Quebec rose, Francophone leaders began to argue for measures to direct these children to French schools. Initial efforts at regulation were highly controversial, even leading to violent clashes in the Saint-Léonard neighbourhood of Montreal (with its large concentration of Italian-background residents). Following the election of Quebec's first *Parti québécois* (sovereignist) government, Bill 101 was adopted in 1977. One of its key provisions stipulated that the children of immigrants to Quebec must attend French public schools (there are some exceptions, notably for those who have at least one parent who was educated in English in Canada).

This important component of Bill 101 has been a major instrument of Quebec's continuing *francisation*. But there are potential impacts beyond language. Research has suggested that the children of immigrants who have gone to school in French, sometimes referred to as "*génération 101*," have become more supportive of the *Parti québécois* and of Quebec sovereignty. An empirical study based on a 2006 survey of francophone, anglophone and allophone Quebec youth[9] suggests there has not been such a clear shift. According to Éric Bélanger and Andrea Perrella (2008), 62 percent of young francophones were in favour of sovereignty-partnership,[10] compared to 29 percent and 14 percent for allophones and Anglophones respectively.

The Canadian federal government, for its part, has numerous programs that seek to promote Canadian identity in Quebec (as elsewhere). According to one assessment: "It is evident that ethnocultural minorities are targeted directly by both levels of government. Their loyalty is solicited, politicized and ultimately instrumentalized by politicians who use them for their own aims of consolidating the identity within their respective spaces." (Labelle and Rocher 2009: 74) It is difficult to measure the impact of the two governments' activities on the complex process of identity formation. For now, a large share of Quebecers from an immigrant background seem to combine a relatively strong Canadian identity with a Quebec identity. According to a 2010 survey, 59 percent of allophones selected one of the following three categories: Canadian only, Canadian first and also a Quebecer, and equally a Quebecer and a Canadian. In contrast, 28 percent of francophones fell into the three categories (for further details, see Table 1).[11]

9. Allophones are Quebecers whose first language learned and still understood is neither French nor English. The age group for the 1212 respondents was 18 to 34 years.

10. The option that was put to Quebecers in the 1995 referendum.

11. A recent study (Bilodeau, Nevitte and White 2010) used a number of survey questions to explore the federal and provincial loyalties of immigrants in Quebec. The authors found that immigrants who speak English or another language at home are more oriented to the federal than to the Quebec government. Those who speak French at home (which would include some immigrants from France and North African countries) have political loyalties similar to those of the native-born francophone population. Using results from the 2002 Ethnic Diversity Survey, Keith Banting and Stuart Soroka (2012) find that racial-minority immigrants to Quebec have considerably stronger attachment to Canada than to the province; however, there is a notable decline in the former attachment among the second generation. The book by Denise Helly and Nicholas van Schendel (2001), which is based on extensive qualitative research, provides a nuanced analysis of the sense of belonging of immigrants to Quebec from various backgrounds.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

Table 1:
Identification of Quebecers by first language

	Francophone	Anglophone	Allophone
Quebecer only	31%	2%	6%
Quebecer first, also Canadian	39%	12%	19%
Equally Quebecer and Canadian	20%	21%	26%
Canadian first, also Quebecer	7%	45%	20%
Canadian only	1%	18%	13%

The question, asked in a web panel survey carried out in December 20120, was: "People have different ways of defining themselves. Do you consider yourself to be: [five choices as in table]?"
Source: Jedwab 2010.

Some see a similar dynamic in Catalonia. In his chapter for the above-noted book, Ricard Zapata-Barrero recounts that in 2009 the Catalan Parliament passed an immigrant reception bill aimed at providing immigrants with the capabilities to be autonomous within Catalan society. It thus recognizes the need for immigrants to have a minimum ability in Catalan and to acquire knowledge of the government, history, politics, economy and culture of Catalonia. The education system also has potential impacts on the identities of children from a migration background: as in Quebec, they have no choice but to pursue their schooling in Catalan. For Zapata-Barrero, such measures to protect the Catalan language (which apply not only to immigrants), are a condition for maintaining the considerable capacity for self-government Catalonia has acquired during Spain's federalization process.

V. CONCLUSION

In conclusion, it is evident that federal countries such as the ones mentioned in this article have chosen quite a variety of routes to promote (actively or otherwise) improved language skills and civic learning for immigrants. This variation may be seen as a logical response to differences in local conditions such as language and public values – one of the purported strengths of federalism. However, this may result in inequities if immigrants have considerably different rights (and obligations) depending on where they settle in a given country. In this regard, the key consideration is not which order of government administers the programs. Rather, it seems important to strike a balance between legitimate policy variation and common objectives for the country as a whole. In the absence of the latter and a reasonable level of coordination among the governments involved, even well-designed programs may not have the intended impact.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

REFERENCES

- Bélanger, E. and A. Perrella. 2008. "Facteurs d'appui à la souveraineté du Québec chez les jeunes : une comparison entre francophones, anglophones and allophones." *Politique et Sociétés* 27: 3, 13-40.
- Banting, K. and S. Soroka. 2012. "Minority nationalism and immigrant integration in Canada." *Nations and Nationalism* 18:1, 156-76.
- Bilodeau, A., S. White and N. Nevitte. 2010. "The Development of Dual Loyalties: Immigrants' Integration to Canadian Regional Dynamics." *Canadian Journal of Political Science* 43:3, 515-44.
- *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*. 2008. "Concept for a Nationwide Integration Course."
- Citizenship and Immigration Canada. 2011. *Discover Canada: The Rights and Responsibilities of Citizenship*. Accessed at <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/discover.pdf>.
- Citizenship and Immigration Canada. 2010. *2009-2010 Departmental Performance Report*. Accessed at <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2009-2010/inst/imc/imc00-eng.asp>.
- Citizenship and Immigration Canada. 2009. "Strategic Outcomes and Program Activity Architecture: Program 5 – Integration Program." Accessed at <http://www.cic.gc.ca/english/department/paa/activity-05.asp>.
- Heckmann, F. 2010. "Recent Developments of Integration Policy and Germany and Europe. Presentation to TEAMS Workshop, San Diego, March 28-30. Accessed at http://migration.ucdavis.edu/rs/files/2010/heckmann-paper-recent-developments-of-integration-policy.pdf
- Helly, D. and N. van Schendel. *Appartenir au Québec : Citoyenneté, nation et société civile*. Sainte-Foy (Quebec): Les Presse de l'Université Laval.
- Jedwab, J. 2010. "Quebec Identity in 2011: Attachments, Identity and Diversity."
- Accessed at <www.acs-aec.ca/pdf/polls/Quebec%20Identity%202011-EN.doc>.
- Jones-Correa, M. 2011. *All Immigration is Local: Receiving Communities and Their Role in Successful Immigrant Integration*. Center for American Progress.
- <http://www.americanprogress.org/issues/2011/09/pdf/rci.pdf>.
- Joppke, C. 2007. "Immigrants and Civic Integration in Western Europe." In *Belonging? Diversity, Recognition and Shared Citizenship in Canada*. Edited by Keith Banting, Thomas J. Courchene. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Joppke, C. and F. L. Seidle. 2012. *Immigrant Integration in Federal Countries*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Labelle, M. and F. Rocher. "Immigration, Integration and Citizenship Policies in Canada and Quebec. Tug of War between Competing Societal Projects." In *Immigration and Self-government of Minority Nations*. Edited by Ricard Zapata-Barrero. Brussels: Peter Lang.
- Reichhold, S. 2011. "20 ans après : Bilan de l'accord Canada-Québec sur l'immigration et l'intégration." Presentation to the 2011 State of the Federation conference. Montreal, December 3.
- Seidle, F. L. 2010. *The Canada-Ontario Immigration Agreement: Assessment and Options for Renewal*. Toronto: Mowat Centre for Policy Innovation. ■

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES EN LOS SISTEMAS FEDERALES – LA EXPERIENCIA DE ESPAÑA[1]

por Eliseo Aja
Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona

I. INTRODUCCIÓN

Al aprobarse la Constitución en 1978 no existía inmigración, ni por tanto experiencia sobre las tareas que requería, y la Constitución atribuyó al Estado competencia exclusiva sobre inmigración (149.1.2 CE), lo que en teoría significa que le corresponde todo el poder en este terreno. Pero a medida que se desarrollaban las competencias de las CCAA –y al mismo tiempo que crecía la inmigración- se fue viendo el papel creciente que correspondía a las CCAA, de manera que se ha ido matizando la interpretación de la competencia del Estado. Las Comunidades Autónomas iniciaron políticas de inmigración desde que comenzó el fenómeno inmigratorio en los años noventa, al principio a través de sus competencias de carácter sectorial, en educación principalmente, pero también en sanidad, inspección de trabajo o en protección de menores, y después como materia específica que necesitaba una coordinación entre los departamentos afectados, comenzando en casi todas las CCAA por situar el centro en la Consejería de Bienestar Social, Servicios Sociales o equivalente. Al margen de la adscripción administrativa, posteriormente muchas CCAA se han orientado hacia una visión más general de la inmigración, creando un Comisionado, una Secretaría o una Viceconsejería de Inmigración, atribuyendo además a este órgano la tarea de coordinación entre las Consejerías afectadas, en ocasiones encomendándole la secretaría de la Comisión interdepartamental de políticas migratorias.

A continuación se presenta el desarrollo de las competencias relacionadas con la Inmigración de las Comunidades Autónomas y se va a profundizar en el análisis de dos casos concretos de la actuación de las CCAA en materia de inmigración: La Intervención de las Comunidades Autónomas en la Concesión de la Autorización Inicial de Trabajo y el trato de los Menores Inmigrantes no Acompañados (MINA).

II. LAS COMPETENCIAS SOBE INMIGRACIÓN: INICIOS Y DESARROLLO RECIENTE

II.1. Los inicios en la práctica

El objetivo de la "integración social" de los inmigrantes figura en la ley de extranjería desde su aprobación en el 2000, porque ya entonces se incorporó al título de la Ley Orgánica 4/2000 (de los derechos de los extranjeros y de su integración social) y ninguna de las reformas posteriores lo ha modificado. Pero la integración sólo figuraba en el título de la ley y carecía de desarrollo en su articulado, salvo una breve referencia incluida en el derecho a la educación, que aludía a que los extranjeros residentes pudieran recibir "una enseñanza para su mejor integración social, con reconocimiento y respeto a su identidad cultural" (9.4 LOE inicial), que ahora ha sido sustituido por una referencia más general (9.3 LODYLE).

1. El texto se base en fragmentos del libro: Aja, Eliseo (2012), Inmigración y democracia, Madrid, Alianza Editorial (próximamente). El autor agradece a la editorial la autorización para publicar estos fragmentos en la presente monografía.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

Nada más decía la ley ni el reglamento, de manera que no resultaba fácil impulsar la integración, y su invocación frecuente en los discursos oficiales resultaba retórica y confusa. En esta situación buena parte de los estudiosos discutían las ventajas e inconvenientes de los modelos comparados (asimilación, multiculturalismo y sus variantes), sin que el debate teórico tuviera consecuencias prácticas. Por su parte, algunos colegios públicos, con una proporción importante de alumnos extracomunitarios, y algunos Ayuntamientos, con alto volumen de población inmigrante, se enfrentaban sin pautas claras a nuevos objetivos, como la necesidad de que los alumnos aprendieran rápidamente la lengua vehicular de la escuela para incorporarse a las enseñanzas normales, la conveniencia de adaptar los textos escolares a la diversidad cultural del alumnado o la evidencia de que se debía reforzar la cohesión social en los barrios donde se instalaba un oratorio islámico en condiciones precarias. Las tareas de la integración se imponían en la práctica, carentes de experiencia y de teoría previa, por la fuerza de los hechos: atender el interés general exigía introducir cambios para mantener la convivencia en unas condiciones distintas porque la población ha cambiado y aparecen nuevas necesidades.

Esta nueva dinámica, evidente en las instituciones que tenían el trato directo con la población inmigrante, llegaba de alguna manera a las Comunidades Autónomas y al Estado, de manera que a partir del 2001 el Estado inició la elaboración de algunos "planes estratégicos para la integración", que comprometían a los distintos Ministerios afectados pero tenían escasa incidencia en la realidad social de la inmigración: el primero se conoció como Plan GRECO (Plan Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España). Tampoco eran mucho más eficaces los planes que comenzaron a elaborar las CCAA, porque –igual que el Estado- resultaban acarreo de las actuaciones comprometidas previamente por las Consejerías más que una auténtica planificación conjunta.

Pero tampoco surgían excesivos conflictos sociales, aunque fue revelador de su potencial peligro la situación que estalló en Ca N'Anglada (Terrassa, 1999) o en El Ejido (2000), así como por la misma época algunos casos aislados de niñas que tenían problemas en colegios concertados por llevar el velo islámico (El Escorial, Girona), muy aireados por la prensa.

Dado el rápido crecimiento de la inmigración en los últimos años surge en ocasiones la cuestión de por qué no han aparecido más y mayores conflictos, como los surgidos en Gran Bretaña o Francia. La respuesta es compleja, porque debe considerarse el propio desarrollo económico y la creación de empleo hasta el 2008, el reconocimiento de derechos sociales como educación y sanidad y otros factores, pero entre éstos destaca el carácter de primera generación, porque la inmigración inicial es capaz de aguantar situaciones difíciles porque conoce las penurias del país de origen, pero seguramente los hijos de esta generación, llegados de niño o nacidos aquí, tendrán una perspectiva distinta, con razón, menos conformista.

Durante los primeros años del siglo, con un crecimiento inusitado de la inmigración, se desarrollan mucho las actividades públicas y privadas que persiguen el mantenimiento y la mejora de la convivencia en las situaciones de fuerte presencia de población inmigrante, e incluso se inicia el traslado de la preocupación al plano general. Por ejemplo, comienza la preocupación en los medios de comunicación por evitar expresiones como "inmigrantes ilegales" o combatir tópicos denigrantes sobre algunas nacionalidades. Muchas escuelas públicas (y alguna concertada, muy pocas) realizan experiencias positivas de adaptación a las necesidades del nuevo alumnado, en los pueblos y en los barrios se forman asociaciones o se impulsan actividades culturales y festivas que favorecen las buenas relaciones) y muchas ONG ayudan en la atención a las necesidades más importantes de las familias inmigrantes (cuidado niños en horas extraescolares o en vacaciones, cursos de formación para adultos...).

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

II.2. Las aportaciones de la LO 2/2009

La difusión de todas estas experiencias o quizás la conciencia de que la mayoría de la inmigración permanecerá aquí pese a la crisis (y son más de 5 millones de personas), condujo a la idea de que es necesaria una estrategia de integración, especialmente para la segunda generación, que se recoge en la reforma introducida por la LO 2/2009. A diferencia de las leyes anteriores, ésta ya no es solo una ley de extranjería sino también una ley de la inmigración, y de su integración en la sociedad, porque contempla algunos aspectos importantes para la convivencia entre la sociedad de acogida y la población recién venida. El Preámbulo, apartado V, enumerando los objetivos que persigue esta reforma propone:

> "Reforzar la integración como uno de los ejes centrales de la política de inmigración que, teniendo en cuenta el acervo de la Unión Europea en materia de inmigración y protección internacional, apuesta por lograr un marco de convivencia de identidades y culturas."

Además formula la integración como un principio general, con efecto de irradiación sobre todo el ordenamiento, por lo tanto; el nuevo art. 2bis, entre los principios que deben respetar todas las instituciones, incluye:

> "c) la integración social de los inmigrantes mediante políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía"

Pero la auténtica entronización de la integración como eje fundamental del sistema legal se produce en artículo 2.ter, rotulado "la integración de los inmigrantes", que por su importancia vale la pena reproducir en sus primeros números, subrayando los elementos más importantes:

> "1. Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la Ley.
> 2. Las Administraciones Públicas incorporarán el objetivo de la integración entre inmigrantes y sociedad receptora, con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política de las personas inmigrantes, en los términos previstos en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía y en las demás Leyes, en condiciones de igualdad de trato.
> Especialmente, procurarán, mediante acciones formativas, el conocimiento y respeto de los valores constitucionales y estatutarios de España, de los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, y desarrollarán medidas específicas para favorecer la incorporación al sistema educativo, garantizando en todo caso la escolarización en la edad obligatoria, el aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales, y el acceso al empleo como factores esenciales de integración".

Diversas normas de la legislación desarrollan y concretan el contenido de estos preceptos, y aún lo harán mucho más en el futuro, porque se trata de varios principios que pueden tener distinto alcance. Pero antes de seguir conviene detenerse en los elementos que determinan una cierta definición legal de la integración, por muy amplia que sea, porque su naturaleza principal (de principio) le proporciona esta amplitud.

¿Qué orientación sigue esta norma? Si la ponemos en relación con las experiencias de los países más próximos, es preciso comenzar por descartar que se incluya en alguno de los modelos extremos, multiculturalismo o asimilación, y también que se inscriba en la línea dura del aprendizaje lingüístico obligatorio como condición para la residencia.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

Puede decirse que la norma se inserta en la línea de promover que los inmigrantes conozcan la lengua y las instituciones, sin anudar a ella restricciones para la residencia, pero también incluye la posibilidad de adoptar políticas específicas para que la población inmigrante mejore su posición en los ámbitos económico, social y político. De hecho, la norma permite claramente esta doble orientación, como se expone a continuación.

II.3. La idea de integración social y sus distintos enfoques

El término integración ha recibido interpretaciones muy diversas, y casi solo existe unanimidad en la afirmación de su carácter poliédrico y su difícil aprehensión. Incluso se utiliza en general para expresar la relación entre inmigrantes y nacionales, al margen del contenido, de forma que es posible encontrar múltiples definiciones. Para evitar este tipo de discusión, en gran parte nominalista, aquí se rehúye una nueva formulación y se proponen en cambio enfoques diferentes que la ley posibilita, correspondientes a la experiencia práctica que se ha dado en España y en los países más próximos.

Seguramente la única idea común a todas las definiciones de integración es que esta referida a la convivencia de poblaciones con culturas diversas, entendiendo esta convivencia como alusión puramente descriptiva de las relaciones entre nacionales e inmigrantes en una sociedad determinada, con una proporción importante de inmigración. La ley utiliza la expresión "convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la Ley" sin implicar ninguna orientación concreta porque su límite máximo –el respeto a la Constitución y la Ley- no comporta un contenido determinado sino que equivale a no vulnerar las leyes vigentes, hipótesis que obviamente ninguna norma puede desconocer. Por tanto, el elemento que puede considerarse mínimo y común a todos los conceptos es la convivencia entre grupos y culturas diversas.

En sentido genérico o muy amplio, los factores que pueden influir en esas relaciones son múltiples, y pueden derivar no solo de las previsiones sobre la integración sino del resto de normas que regulan la inmigración, por ejemplo, de la normativa de la reagrupación familiar o de los derechos porque el poder traer al cónyuge y los hijos fácilmente, o el disponer de unos derechos ciudadanos amplios seguramente influye en la integración del inmigrante en España más que otras normas explícitamente dirigidas a este objetivo. Pero igualmente puede influir otros factores más amplios, como la coyuntura económica (favorable o contraria), o la facilidad o dificultad para encontrar vivienda, o incluso haber formado una pareja, lo que puede considerarse bastante aleatorio y ajeno a las previsiones legales. No hace falta seguir esta vía porque se aceptará fácilmente que es posible hablar de integración en sentido muy amplio o genérico.

Teniendo en cuenta estas dimensiones, se puede considerar que el concepto genérico de integración se podía utilizar ya desde el principio de la legislación de extranjería y no se ha modificado por las novedades de la última reforma legal.

También se puede hablar de *integración social en sentido específico* ya que la Ley Orgánica 2/2009 contiene varias previsiones expresas sobre la integración que van mucho más allá del aprendizaje de la lengua. En el artículo 2 bis.2 se contienen los principios de igualdad y de diversidad que todas las administraciones públicas deben respetar en el ejercicio de sus competencias relacionadas con los inmigración en forma de "políticas transversales dirigidas a toda la ciudadanía", que de hecho se completan en los números siguientes con apelaciones a la igualdad entre el hombre y la mujer, la prohibición de discriminación, etc.

Pero es sobre todo en el artículo 2 ter, dedicado expresamente a la integración, como muestra su título el que contiene los elementos de un concepto basado en la igualdad social y la diversidad. El núcleo esencial del concepto legal de integración se encuentra

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

en el número 1 al referirse a la "convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y la Ley". Probablemente la diversidad de culturas hay que entenderla en sentido amplio: religión, lengua, costumbres... sin más límite que la Constitución y las leyes. Este límite tan vasto significa la aceptación de la situación de diversidad de estas identidades y culturas, para evitar que la diferencia suscite rechazo y lograr que sean la base para la convivencia social.

Otro elemento destacado de un concepto específico de integración puede deducirse del contenido del art. 2ter. En el primer inciso del número 2 cuando fija que la integración se realizará entre "inmigrantes y sociedad receptora" se recoge la famosa idea bidireccional de la Unión Europea, para indicar que la integración no solo es obligación de los inmigrantes, sino también de los nacionales, porque se precisa influencia recíproca y adaptación de todos.

La igualdad de trato que figura al final del párrafo primero del número 2, así como la participación y demás orientaciones del mismo apartado plantear ciertos caracteres para las políticas públicas dirigida a la integración, que se examinan después, pero que obligan a todas las administraciones públicas.

Un tercer enfoque de la integración en *sentido restringido* puede derivarse del propio artículo 2.ter: comprende las actividades formativas sobre la lengua y las instituciones española, que prevé expresamente la ley y el reglamento para dar lugar a un informe que producirá efectos en la obtención de algunos permisos o en su renovación.

Efectivamente, el segundo párrafo del num. 2 destaca la realización de acciones formativas para el conocimiento de valores democráticos, que han de dar a conocer los valores de la Constitución y de los Estatutos, de la Unión Europea, así como los derechos humanos, la democracia, la tolerancia, y la igualdad entre mujeres y hombres... "Acciones formativas" es un término muy amplio pero lógicamente incluye cursos, clases, conferencias y otras actividades semejantes que proporcionen un conocimiento y formación a las personas inmigradas.

A la vista de la ley es posible pues distinguir estos tres enfoques: genérico, específico y restringido. Para ser gráficos, podría decirse que si se pretenden evaluar los factores que intervienen en la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida, un 30% puede depender de factores relacionados con su estatuto jurídico y los derechos que se le reconocen, un 30% depende de las normas y políticas específicas de integración y quizás un 10% deriva de la políticas restringida de integración, centrada en las "acciones formativas". Al menos otro 30% dependería de otros muchos factores de distinto tipo, como las características de la nacionalidad y sobre todo de la personalidad de cada inmigrante, según sea su voluntad y capacidad de integración.

II.4. La colaboración entre las administraciones públicas en esta materia

El Estado autonómico se fundamenta en una fuerte descentralización de las instancias que lo integran, las CCAA, y el margen de autogobierno de cada una requiere relaciones de colaboración entre ellas y con el Estado para que sus políticas no choquen, produciendo vacíos o solapamientos. En todos los Estados federales existen diferentes técnicas de relación entre los Estados o Länder o Cantones para mejorar su funcionamiento, hasta el punto de que actualmente se habla de "federalismo cooperativo" para referirse a la importancia de estas técnicas, y en España son igualmente necesarias y –muy poco a poco- se van implantando.

Por ejemplo, la regulación de los Menores Inmigrantes No Acompañados corresponde al Estado, su gestión es competencia de las CCAA (toda la protección de menores), pero

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

si se opta por la repatriación de un joven, ha de intervenir el Estado para realizarla, aunque quizás el centro de jóvenes del país de origen ha sido construido con la colaboración de una CA. La relación precisa aún más colaboración en tareas de integración de los inmigrantes, por la imbricación de las tareas. Por ejemplo, de poco servirá una regulación muy amplia del pluralismo religioso, que corresponde al Estado, si luego no se facilita la construcción de oratorios, que afecta a las CCAA. La utilización constante de técnicas de colaboración no representa una opción técnica o política sino que deriva inescindiblemente de la distribución de competencias o poderes entre las CCAA.

La colaboración autonómica en el ámbito de la inmigración y de la integración responde a los mismos objetivos que en otros ámbitos (educación, economía, etc.) espacios y ha sido fundamentada por el Tribunal Constitucional como una necesidad derivada de la propia estructura del Estado, inscrita en el principio de solidaridad del artículo 2 de la Constitución. La Ley Orgánica vigente recoge esta obligación diciendo que

> "La Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en el presente artículo... (integración de los inmigrantes)"

A continuación se exponen brevemente las diferentes técnicas se las ordena, que en ocasiones presentan un desarrollo de características propias de la inmigración, y en otras ocasiones reflejan caracteres más generales de la colaboración.

La *Conferencia Sectorial de Inmigración* es, desde el 2007, el principal órgano de coordinación –como en todos los ámbitos de competencias compartidas del sistema autonómico- porque reúne al ministros y altos cargos de éste área con los Consejeros de los gobiernos de las CCAA competentes en inmigración. Había sido precedido por el Consejo Superior de Políticas de Inmigración, creado por las leyes orgánicas del 2000, con una composición parecida pero de menor rango. El funcionamiento del Consejo había sido escaso, reducido apenas a la fijación del contingente anual de trabajadores extranjeros y a recibir la información del gobierno central sobre sus proyectos.

Su papel cambió a partir del gobierno Zapatero iniciado en 2004 porque tuvo una actividad notable en la elaboración del Reglamento 2393/2004, de diciembre, que como ya se vio en el capítulo 2 significó un giro radical de la política migratoria. La reforma posterior de los Estatutos de Autonomía proporcionando nuevas competencias a las CCAA, así como la actividad creciente de estas a medida que aumentaba la inmigración, han cambiado el panorama de las relaciones. Pero sobre todo el cambio de las relaciones autonómicas en la integración social se debe a la dinámica generada por el Fondo de Apoyo a la Integración, que enseguida se examina.

El Consejo fue sustituido por la nueva Conferencia Sectorial de Inmigración por decisión del Gobierno en marzo de 2007 y ha sido recogida en la LO 2/2009 (art. 2ter.4 y 68.1) como equivalente a las Conferencias Sectoriales que existen en los demás sectores y conectan al Gobierno central y a los gobiernos de las CCAA, que son una veintena aproximadamente.

El Fondo de Apoyo para la Integración de los Inmigrantes, reduciendo un poco su nombre oficial ("Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes y refuerzo educativo"), ha sido recogido por la Ley Orgánica de 2009 (art. 2ter.4) pero había sido creado antes, en 2005 y había arrancado con notable éxito. Al inicio se dotó con 120 millones de euros, que en el 2006 se aumentaron a 180 millones y los años siguientes pasó a 200 millones, hasta que la crisis económica lo redujo a 70 millones en 2010. Por tanto, en substancia consiste en una cantidad de dinero relativamente importante que el Estado reparte entre CCAA y Ayuntamientos de acuerdo con unos criterios generales (población, etc.) y según unos objetivos. La cantidad global se destina casi por partes

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

iguales a educación y a integración de los inmigrantes. La primera mitad corresponde a las CCAA, titulares principales de educación, y la segunda mitad a los municipios, que son los que tienen las tareas principales de acogida e integración de los inmigrantes, y se distribuye de acuerdo con parámetros objetivos de presencia de la inmigración y con los planes que presentan los municipios a sus respectivas CCAA.

Para Acogida e Integración, hay una asignación básica para cada CA (10%) igual para todas y el resto se reparte atendiendo al número de extranjeros empadronados, de trabajadores extracomunitarios afiliados a la Seguridad Social, y al número de trabajadores extracomunitarios afiliados al Régimen Especial Agrario. Para la parte del refuerzo educativo, se toma en cuenta el número de menores extracomunitario escolarizados en la enseñanza no universitaria (60%) y los que provienen de países no hispanohablantes (40%). Finalmente el acuerdo de reparto se concreta mediante convenios firmados por el Ministerio y las CCAA.

El Fondo de Apoyo se ha revelado eficaz para coordinar al Estado con las CCAA, probablemente porque las cantidades dedicadas y los criterios utilizados para la distribución han permitido pasar de la mera subvención al plan por objetivos, de modo que las CCAA siguen unas directrices establecidas en común.

Las partidas dedicadas a educación son de libre disposición de las CCAA que suelen dedicarlas al mantenimiento de aulas de acogida u otros instrumentos de integración que implican un coste adicional sobre recursos educativos ordinarios.

Las CCAA reparten las subvenciones que corresponde a los Ayuntamientos según las propuestas que estos realizan de planes de atención a la población inmigrante. A menudo, para impulsar la integración se ha seguido la vía de difusión de buenas prácticas, con reuniones de muchas Ayuntamientos que confrontan sus experiencias, después recogidas en algunas páginas web. El intercambio de información y experiencias resulta siempre útil, pero especialmente en sectores que presentan facetas nuevas, como el que tratamos.

Otras formas específicas de coordinación aparecen para los MINA, (arts. 35.11 y 112, muy especial), en inspección de trabajo (67.3), y con matices de mucha intensidad en la colaboración para la autorización inicial de trabajo (68.2) pero ya han sido mencionados en sus capítulo respectivo. También puede considerarse una forma de participación en órganos estatales la colaboración de las CCAA en la elaboración del contingente, pero igualmente fue mencionado en el capítulo correspondiente.

Las Subcomisiones de Cooperación en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las CCAA, fueron previstas por la LO 8/2000 para tratar problemas de residencia y trabajo, y nada impide que otros problemas específicos. La ventaja de la relación bilateral es que permite un tratamiento específico de los problemas derivados de caracteres particulares de cada CA, pero no parece que han conseguido un funcionamiento eficaz, con alguna excepción.

En general las relaciones entre la Administración del Estado y de la CA en materia de inmigración pasa por el encuentro ente el Ministro y el Consejero correspondientes cuando aparece algún problema particular, sin que se haya un funcionamiento regular de una instancia de segundo nivel que vaya siguiendo los problemas del funcionamiento ordinario. La consecuencia es la práctica inexistencia de relaciones sistemáticas entre la administración general y las autonómicas, más allá de las mencionadas.

Después de la reforma de algunos Estatutos de Autonomía, a partir del 2006, pareció que este instrumento podía reverdecer por la importancia que se concedió a las Comisiones Bilaterales de colaboración en todos los campos, y las reuniones que

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

efectivamente se realizaron en Cataluña y Andalucía, especialmente. Pero tampoco parece que esta posibilidad haya supuesto un cambio, de manera que este instrumento prácticamente es poco operativo.

El caso de Canarias resulta especial por las consecuencias de su proximidad a África, como recogió tempranamente el art.37.1 de su Estatuto, y efectivamente a partir de 2005-2006 la comisión bilateral ha funcionado con fluidez, llegando a elaborar un plan de colaboración específico. El esfuerzo principal se centra en la atención a los inmigrantes que llegan en cayucos y en el posterior traslado a la península, cuando no hay otra solución, pero incluyen algunas relaciones con los países de origen que podrían encuadrarse en ámbitos de integración, que probablemente han quedado inéditos por el estallido de la crisis económica.

El *plan estratégico* constituye una herramienta de la administración moderna que proporciona dimensión global y previsibilidad a las políticas públicas y en ocasiones facilita la colaboración entre varias administraciones. El primero se aprobó en Cataluña en 1993, a continuación el Estado elaboró el suyo y paulatinamente casi todas las CCAA y muchos municipios con población inmigrante procedieron a elaborar sus planes. Los primeros planes estratégicos de inmigración consistían en una recopilación de todas las medidas relacionadas con la inmigración que los Ministerios o la Consejerías pensaban aplicar. En este sentido tenían poco de planificación y parecían más bien una especie de coche-escoba que recogía todas las medidas dispersas que se formulaban en los distintos negociados de la administración. Posteriormente se prepararon con más seriedad, calculando su financiación, previendo una Comisión de seguimiento y su evaluación final y relacionando el plan de inmigración con otros sectoriales que pudieran existir, sobre formación profesional de los jóvenes, por ejemplo.

Lo cierto es que el "plan estratégico" se ha generalizado como instrumento de tratamiento de la inmigración por parte de las instituciones, tanto del Estado como de las CCAA y muchos municipios. Casi siempre comienza con un estudio de la inmigración en el ámbito correspondiente, continúa con un diagnóstico de los principales problemas y sigue exponiendo principios y medidas concretas que serán realizadas por la administración correspondiente. Como suele presentar un carácter muy programático es difícil distinguir un plan serio de un brindis al sol, pero puede ayudar a determinar su calidad la determinación de las necesidades y el establecimiento de prioridades, la participación mínima de los interesados, la previsión de un presupuesto adecuado, así como previsión de su evaluación periódica.

En la Comunidad de Madrid, la elaboración de un Plan Estratégico esta previsto expresamente en la Ley de Servicios Sociales y en Andalucía el plan de inmigración se aprueba por decreto del Gobierno, pero ambos rasgos son minoritarios y tampoco son muy significativos porque el plan posee per se un carácter programático.

El Estado viene aprobando un plan cada tres o cuatro años, con distintas denominaciones –el último es el *II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración* (2011-2014) - y lo mismo vienen haciendo la mayoría de CCAA (Islas Baleares, Navarra, País Vasco, comunidad Valenciana, La Rioja, Murcia, Aragón...) aunque no siempre existe continuidad. Lo importante es señalar que esta forma de soft law predomina en el ámbito de la inmigración de las CCAA y muchos municipios sobre otras formas jurídicas más vinculantes. En Canarias se han venido aprobando planes ambiciosos, que están reforzados con el funcionamiento de la Subcomisión Mixta de Cooperación Canarias-Estado para hacer frente a las particulares tareas de las islas en la llegada de inmigración irregular.

El Foro para la integración social de los inmigrantes es otro instrumento característico de la inmigración que utiliza tanto el Estado como las CCAA y muchos municipios: se

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

trata de una instancia de participación de las asociaciones de inmigrantes junto a las administraciones competentes y a veces con la presencia de sindicatos y otras administraciones. Normalmente actúa como vía de canalización de los problemas y también como órgano consultivo de la administración correspondiente.

El Foro estatal fue establecido por la ley del 2000 y se mantiene en la actual con una composición tripartita, integrado por representantes de las administraciones públicas, las asociaciones de inmigrantes y las organizaciones sociales de apoyo, que incluyen a los sindicatos y los empresarios. De manera paralela se han creado órganos similares en las CCAA (Galicia, Madrid, Canarias, Andalucía...), en algunas provincias (Jaén, por ejemplo) y en muchos municipios, porque reúnen a los interlocutores directos ante cualquier problema relacionado con la inmigración.

II.5. La inmigración en los Estatutos reformados a partir del 2006

Los Estatutos reformados a partir del 2006 han recogido expresamente la integración de los inmigrantes, como competencia exclusiva en unos o compartida, en otros, además de otras competencias sectoriales, como la autorización inicial de trabajo, que es una competencia administrativa pero de gran relevancia para orientar el tipo de inmigración que se desea. Así puede verse en los Estatutos de Cataluña (138), Andalucía (62), Aragón (75.6), y con menos rotundidad los Estatutos de Castilla y León, Illes Balears y Comunidad Valenciana.

La STC 31/2010, recaída sobre el Estatuto de Cataluña, ha realizado una lectura inmovilista de estas competencias repitiendo que la inmigración solo corresponde al Estado y que la intervención de las CCAA se inscribe dentro de su competencia en servicios sociales. Seguramente se trata de un pronunciamiento poco decidido, explicable por el marco general de esta Sentencia tan conflictiva. En todo caso, no responde a la realidad porque las CCAA están desarrollando competencias mucho más intensas que las correspondientes a servicios sociales y el TC hubiera podido construir la competencia de integración de los inmigrantes como una sub-área con una distribución de poder especial, dentro de la general de inmigración, que es realmente lo que pasa, porque la mayoría de la materia se basa en la colaboración entre distintas administraciones públicas. La propia Ley Orgánica parece asumir la competencia parcial de las CCAA, porque expresamente el art. 2.bis.1 señala que corresponde al Gobierno del Estado la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales.

III. LA INTERVENCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA CONCESIÓN DE LA AUTORIZACIÓN INICIAL DE TRABAJO

Como es sabido, los sistemas federales reparten el poder legislativo y ejecutivo entre la federación y los Estados, Länder o Cantones, y entre esos ámbitos compartidos suele estar la inmigración o materias relacionadas como la contratación laboral de trabajadores extranjeros, de modo que en el derecho comparado los Länder alemanes, las regiones belgas y los cantones suizos intervienen con más o menos fuerza en la contratación de trabajadores inmigrantes. Es lógico que en el Estado autonómico, que también es una distribución de poderes legislativos y ejecutivos en casi todos los ámbitos, aparezca un planteamiento equivalente reivindicando la política de integración de la inmigración y la participación en la concesión del permiso de trabajo, que se trata ahora.

En España, a partir del 2000 las CCAA participaban en el proceso de elaboración del contingente, aunque en medida muy escasa, a través del Consejo Superior de Políticas

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

de Inmigración. Así no es extraño que los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados a partir de 2006 por Cataluña, Andalucía, Aragón, etc. asuman la ejecución del derecho laboral sin exceptuar el que afecta a la inmigración, además de otras tareas de integración de los inmigrantes. En todo caso, Cataluña y Andalucía establecen su participación en los procedimientos de contratación laboral, interviniendo concretamente en la concesión de la autorización inicial de trabajo.

El Estatuto de Cataluña, en el art. 138.2, y de forma semejante el Estatuto de Andalucía, señala que "Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña" y añade que "Esta competencia se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros".

Posteriormente se han realizado los traspasos de servicios y a continuación las CCAA han comenzado a ejercer esta competencia, pero solo tienen esta competencia las CCAA que lo asuman en su Estatuto. El Decreto de traspasos de las funciones y servicios a Cataluña, primero en aprobarse, se hizo por el RD 1463/2009, de 18 de septiembre.

Como en el sistema jurídico español el permiso de trabajo del inmigrante va ligado a la autorización de residencia, el traspaso de la competencia a algunas Comunidades Autónomas produce la concurrencia de dos administraciones, la laboral autonómica que resolverá sobre la autorización de trabajo por cuenta ajena o propia y la estatal que resolverá sobre la residencia. Su concesión requiere la respuesta positiva de las dos administraciones.

El resultado será que habrá una sola solicitud de residencia y trabajo, presentada ante una Administración, y que los interesados recibirán una sola resolución, que contendrá los dos pronunciamientos de las administraciones, coordinados por una aplicación telemática a lo largo de todo el procedimiento. La decisión puede ser impugnada ante cualquiera de los órganos que la firman, pero se resolverá de forma conjunta y concordante por ambos. La entrada en vigor del nuevo sistema se realizó el 1 de octubre de 2009.

De hecho este sistema compartido descansa en la eficacia informativa de una aplicación informáticas que permite conocer todas las fases del proceso en tiempo real. Si en algún consulado no fuera posible la comunicación informática, se dará traslado físico a las Administraciones estatal y autonómica y ambas decidirán de forma conjunta y concordante. Además, debe existir un completo intercambio de información, ya que las renovaciones de los permisos corresponden al Estado, y por ello numerosas disposiciones reglamentarias se refieren a la gestión electrónica de los procedimientos.

También en la autorización por cuenta propia se distingue entre requisitos de residencia y laborales, aunque son muy parecidos a los actuales, tras la presentación de la solicitud en el Consulado, que la incluirá en la aplicación informática. Igualmente se prevé la participación de la CA en las autorizaciones iniciales de residencia y trabajo para investigación – y sus familiares- y para profesionales altamente cualificados; Igualmente en la autorización inicial de residencia y trabajo para temporada y en las autorizaciones para los trabajadores transfronterizos, las que permitan el trabajo parcial de los estudiantes, y en las modificaciones del tipo de autorización, por ejemplo, de estudios a residencia y trabajo, cuando el nuevo permiso implique a la autorización inicial de trabajo, que es la competencia autonómica.

La novedad presenta la complejidad técnica de entregar conjuntamente los dos permisos, el de trabajo por la CA y el de residencia por el Estado, pero satisface la reivindicación autonómica, que quizás adquiere mayor consistencia por la pérdida del monopolio del INEM y el traspaso de las políticas activas de empleo a las CCAA.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

IV. LOS MENORES INMIGRANTES NO ACOMPAÑADOS (MINA)

El grupo de los menores que han inmigrado solos, sin una persona mayor que los proteja, es poco numeroso, en términos relativos, pero despierta una gran atención de la opinión pública por razones diferentes. En parte, por compasión, porque se trata de adolescentes, que se han lanzado a la emigración con la ilusión de trabajar y salir adelante, sin calibrar las dificultades que encontrarían. En parte, por la prevención que suscitan, cuando se mueven en bandas por las grandes ciudades o sus áreas metropolitanas, inhalando pegamento o cometiendo pequeños hurtos. En todo caso, su audacia atravesando el Estrecho en los bajos de los camiones, llegando en pateras desde África, o recorriendo media Europa tras escaparse de sucesivos centros de menores, no pasa desapercibida.

IV.1. Dimensión y caracteres del fenómeno

A principios de los años noventa aparecen, en las principales ciudades españolas o en sus áreas metropolitanas, grupos de jóvenes de edad comprendida entre los 14 y los 17 años, provenientes de Marruecos que han entrado en España de forma ilegal (como polizontes, en pateras...) y sin tener ningún familiar mayor que les pueda acoger o ayudar. Inicialmente estos jóvenes vienen con un proyecto migratorio, es decir, pretenden trabajar y enviar dinero a su familia, y por ello no entienden que se les prohíba trabajar (por ser menores o por carecer de permiso), rechazan los estudios que se les propone e incluso son reticentes a permanecer en residencias de protección de menores, o si lo aceptan es como mal menor, y se escapan en cuanto aparece algún problema.

Si en la primera etapa eran unos cuantos centenares, hacia principios de siglo se habla de algunos millares, pero al manejarse cifras de paso por las residencia oficiales probablemente se multiplica su número, porque se escapan de unas y van a otras, donde vuelven a ser registrados. Son jóvenes que entran por Andalucía y son detectados inicialmente allí, pasan después a Madrid y se trasladan más tarde a Barcelona o Bilbao, cuando no siguen a Marsella u otras ciudades europeas, casi siempre aprovechando las ayudas públicas pero huyendo al mismo tiempo de la disciplina que significan las residencias de la protección de menores y sobre todo evitando ser repatriados. Aunque es difícil generalizar, la mayoría malviven entre las residencias públicas y las casas abandonadas y se mantienen con pequeños trabajos o con hurtos. Las Comunidades Autónomas donde tienen mayor presencia son Madrid, Cataluña, Andalucía, Canarias y las ciudades de Ceuta y Melilla.

Aproximadamente en torno al 2005, el fenómeno evolucionó en diferentes sentidos. Por una parte el origen marroquí de los primeros grupos se ha diversificado con la llegada de jóvenes subsaharianos y de Europa del Este, principalmente rumanos. Por otra, han aparecido jóvenes de menos edad (12-14 años) que no llegaban con un proyecto migratorio ingenuo, como los primeros MINA, sino enviados por sus familias, que pagaban el traslado en patera, para que fueran acogidos por la protección de menores de España y lograran una cierta formación. Esta nueva generación tiene una actitud muy diferente, más respetuosa con los programas de la protección de menores.

Por otra parte, al mismo tiempo que se produce el relevo de las pateras que van a Andalucía por los cayucos que llegan a Canarias, especialmente en torno a la eclosión de 2006, cambia también la composición de los MINA que alcanzan Canarias, en un número que supera todas las previsiones, desde Senegal, Costa de Marfil, Malí, las dos Guinea y Gambia. De los 800 MINA que estaban en Canarias a finales del 2006 el 90% provenía de los países citados.

Esta acumulación en Canarias significaba un problema adicional y en una reunión en septiembre del 2006 del Consejo Superior de Políticas de la Inmigración, que era el

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

órgano de coordinación Estado-CCAA en la época, se acordó que 500 jóvenes serían trasladados a la península y asumidos por las demás CCAA. Tras algunas discusiones el plan fue asumido por la mayoría de CCAA, pero sólo alcanzó a 250 jóvenes aproximadamente, lo que provocó nuevas diferencias entre el gobierno canario y el gobierno de España, con la amenaza del primero de "devolver" la competencia de protección de menores. Finalmente el Gobierno central subvencionó a varias ONG de la península para que asumieran la tutela de otro centenar de jóvenes.

Al mismo tiempo en la península crecía el número de MINA pero sin llegar a la proporción de Canarias. Por ejemplo, en Cataluña a finales de 2006 la Dirección General de Atención a la Infancia y a la Adolescencia tenía acogidos 635 MINA, siendo marroquí el 90% de estos. Por la misma época, más o menos, comenzó también la llegada de MINA desde Rumania. Tanto éstos como los subsaharianos incluían algunas chicas que no habían aparecido en los MINA provenientes de Marruecos.

IV.2. El estatus internacional y constitucional de los menores en España

Los niños y las niñas, los menores, han sido siempre, y continúan siendo, la parte más débil de la sociedad y por tanto es lógico que las leyes hayan perseguido los abusos más frecuentes y hayan creado instituciones específicas para su protección, introducida en España por primera vez por una ley de 1904 como Protección de Menores. También esta debilidad de los niños explica que hayan sido las normas del derecho internacional las más avanzadas en su defensa, porque resulta más fácil ser generoso legislando para el mundo que para el propio país; tras una primera Declaración de Ginebra de 1924, la ONU formuló la Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y más recientemente ha aprobado la Convención sobre los Derechos del Menor, de 1989, que es un auténtico tratado internacional de obligado cumplimiento para todos los Estados signatarios (España lo ratificó en 1990).

La Constitución española de 1978 conectó con esta dinámica y en el art. 39.4 realiza un gran avance al recoger íntegramente los progresos que pueda realizar el derecho internacional.

La Convención sobre los Derechos del Menor citada alcanza así la mayor fuerza normativa que pueda tener un tratado internacional. En especial, hay que tener en cuenta que la Convención prohíbe la distinción de la protección pública entre los menores nacionales y los extranjeros, configura el "interés superior del menor" como criterio de las decisiones públicas, y reconoce como voluntad del menor la expresión que él mismo realice, aunque su influencia venga modulada por la edad. A partir de estos principios jurídicos la Convención impulsa a las legislaciones a recoger los derechos de los menores configurados como auténticos derechos públicos subjetivos en los diferentes Estados.

No lo hizo así la primera ley de extranjería de 1985, que ignoró a los menores (aunque el fenómeno de los MINA apenas existía), pero en cambio el Reglamento de 1996 –una vez más- introdujo una primera regulación y concretamente incluyó la prohibición de su expulsión, sin duda por influencia del Convenio, que ensalzaba el interés superior del menor y prohibía su discriminación respecto a los nacionales. Las leyes del 2000 prestaron una atención al problema que no ha cesado de crecer y se manifiesta también en las normas de las CCAA, que son las competentes en cuanto a los servicios de protección de menores.

IV.3. El tratamiento jurídico de los MINA

El contacto entre las administraciones y los MINA comienza con la detección de estos en las calles de las ciudades, que normalmente realiza la policía urbana o trabajadores

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

sociales del Ayuntamiento. El menor es conducido a la protección de menores y se pone bajo la autoridad del Ministerio Fiscal, que resulta la principal garantía de la legalidad del procedimiento de los MINA.

Ante la duda sobre la mayoría de edad del joven, o su alegación de que es menor (porque los jóvenes extranjeros saben que si les consideran mayores de edad serán expulsados), el Fiscal decide si los somete o no a una prueba radiológica de los huesos de la muñeca, que se utiliza en muchos países para la determinación de la edad de las personas. Pero la utilización de estas técnicas recibe críticas serias porque parece que la fiabilidad de su resultado oscila entre uno y dos años, y que dan resultados distintos sobre el tipo de individuo que analizan. Para evitar estos problemas el Reglamento vigente establece que será considerado menor si la horquilla de edad comprende una parte inferior a los 18 años. La solución parece razonable, pero el Defensor del Pueblo ha presentado un informe crítico sobre la prueba radiológica a finales de 2011.

La crítica es lógicamente mayor cuando la prueba se utiliza para desmentir la edad que figura en el pasaporte del joven (probablemente por la sospecha de que su contenido no es fidedigno) y cuando las pruebas dan resultados distintos en diferentes CCAA. Pero la negativa del menor a realizar la prueba opera como presunción de la mayoría de edad, y la consecuencia inmediata será la apertura de un procedimiento de expulsión.

Si el Ministerio Fiscal considera que efectivamente se trata de un menor, este queda acogido por la protección de menores, normalmente en un centro de primera acogida mientras se averiguan los datos de su familia y país de origen, para intentar la repatriación del menor, porque efectivamente la ley parte de que la primera opción debe ser la repatriación (aunque en la práctica resulta muy minoritaria) y sólo si esta no es posible se procede a la constitución de la tutela y al otorgamiento del permiso de residencia.

Si la administración española no consigue realizar la repatriación, y en todo caso tras un período de nueve meses sin lograrlo, el menor debe ser declarado en desamparo por carecer de familiares mayores que le protejan, y en consecuencia queda bajo la tutela de la protección de menores de la Comunidad Autónoma correspondiente. Normalmente el joven se encuentra ya en un centro residencial y la CA, además de prestar asistencia material y personal al menor, realizará la tramitación de su documentación de residencia y trabajo, y asegurará la formación educativa y laboral necesaria para transitar hacia la mayoría de edad. La protección de menores es competencia de las CCAA y en cada una la tutela corresponde a la dirección general de atención a los menores, generalmente encuadrada en la Consejería de Bienestar Social o equivalente.

El propio artículo 35.7 LODYLE establece que la formación de la tutela implicará el permiso de residencia regular para el menor, cuyo inicio se retrotrae además al momento en que entró en contacto con la administración. Esto supone el reconocimiento del tiempo que puede pasar entre la detección del joven y el otorgamiento de la tutela, y en el mismo sentido la ley establece que la ausencia de autorización de residencia no impedirá la concurrencia del menor a cursos o actividades que le resulten útil, como si la propia ley asumiera el retraso de la actuación administrativa.

Sin embargo, la ley (art. 35.8) permite también que la administración pueda realizar la repatriación aún después de haber otorgado la tutela, se entiende que al haber conseguido la repatriación más tarde de lo esperado.

El incremento de los MINA y las dificultades de las administraciones públicas para adoptar una protección de menores adecuada a las condiciones de estos jóvenes ha conducido a la ley a una solución arriesgada, el permiso a otras entidades para que asuman esta tutela, con la sola condición de que lo autorice un Juez (art. 35.7). El número 11

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

del mismo artículo puntualiza un poco más al decir que las administraciones podrán realizar convenios con ONG, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, para atribuirles la tutela ordinaria de los MINA, especificando cada convenio el número de menores que asume, el lugar de residencia y los medios materiales que se les destinarán. La CA se dirigirá para ello al Juzgado del lugar donde vaya a residir el menor, aportando el convenio y la conformidad de la entidad. La tutela así creada seguirá el régimen común que establece el Código Civil.

IV.4. La repatriación

Una primera cuestión pasa por examinar la repatriación que la legislación reserva como medida de alejamiento para los menores, excluyendo por tanto la expulsión. El Reglamento de 1996 (art. 13.1.a) prohibía expresamente la expulsión de los menores, probablemente por influencia directa de la Convención de derechos del menor, que excluye un trato diferente para los extranjeros que para los menores nacionales. Las leyes del 2000 y las posteriores han adoptado una posición diferente, no prohíben expresamente la expulsión pero lo hacen implícitamente porque dedican un artículo específico a los menores, previendo la repatriación o en su defecto la tutela y la autorización de residencia. En todo caso, habrá que comenzar por entender que la repatriación del menor es un trato diferente a la expulsión, que pasa principalmente porque el regreso al país de origen no se realiza a través de la policía sino entregando el menor a su familia o, en su caso, a la protección de menores del país de origen.

La Directiva europea de retorno, que aspira a introducir una regulación homogénea de la expulsión en todo el ámbito comunitario, utiliza el mismo términos para los menores y los mayores (retorno, que equivale a expulsión), pero en el art. 10.2 solo admite el retorno del menor si se realiza a la familia de origen, o se hace cargo de él un tutor o los servicio de atención a los menores, en el país de origen. Por tanto igual que España e Italia (los dos países que más conocen el fenómeno de los MINA, y probablemente por su influencia), también la Unión Europea excluye la mera expulsión o retorno, porque solo se puede realizar en condiciones que garanticen cierta protección.

Es decir, el resultado material es equivalente y la mera expulsión queda descartada, exigiéndose en todo caso un regreso al país de origen que garantice cierta protección, familiar o administrativa. A la vista de las circunstancias familiares del menor y tras los informes necesarios, la Administración del Estado decidirá sobre el retorno a su país de origen o, en su defecto, sobre su permanencia en España (art. 35.5). Lo importante es que la institución se aplique correctamente.

En el 2003 publicó una circular del Fiscal General del Estado (muy criticada y afortunadamente modificada el año siguiente) que recomendaba la repatriación sistemática de todos los menores, ignorando la protección internacional y constitucional que se ha visto, a través del atajo jurídico increíble de considerar "emancipados", y por tanto mayores de edad, a todos los MINA por el hecho de haber abandonado la casa paterna, sin tener en cuenta que la emancipación es una figura jurídica muy diferente.

Tampoco el argumento del "interés superior del menor" que el Convenio de derechos del Menor consagra como principio general puede servir de fundamento para la repatriación sistemática o como medida preferente, porque justamente en muchos casos de protección de menores lo más aconsejable es la separación de la familia, y por otra parte, el principio requiere un análisis individualizado, caso por caso.

Pero lo más curioso es que la prioridad a la repatriación al país de origen, mal justificada con estos argumentos de reagrupación familiar o interés superior del menor, no tiene nada que ver con la realidad, porque en la práctica la administración española

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

apenas puede retornar jóvenes a sus países, seguramente por las dificultades para localizar a las familias, bien porque estas no quieren ser interrogadas o porque los propios servicios del país de origen no tienen interés en el retorno. De nuevo las estadísticas son poco fiables pero podemos atender a las cifras dadas por el Gobierno en el Congreso de los Diputados. En el 2006 fueron repatriados 111 jóvenes (recordemos que había unos 9.000), en el 2007 solamente 24. Por su parte el Defensor del Pueblo en sus informes dio la cifra de 27 repatriados en el 2007 (próxima a la gubernamental) y solo 10 en el 2008.

IV.5. Audiencia y abogado del menor

Otro elemento polémico que se ha resuelto positivamente en la última reforma legal se refería al valor de la audiencia del menor y la posibilidad de que designara abogado propio, diferente al aportado por la protección de menores, en el procedimiento de repatriación. Recordemos que en todo caso, en el procedimiento de repatriación la decisión de la administración estatal (Delegado o Subdelegado del Gobierno) se debe tomar a la vista del informe de la protección de menores y con audiencia del Ministerio Fiscal, tras haber oído al menor "si tiene suficiente juicio", es decir, dando a su voluntad un peso distinto según la madurez que haya alcanzado. El art. 35.6 añade algo más, porque los jóvenes entre 16 y 18 años (que seguramente son la mayoría de los MINA) tienen capacidad para intervenir en el procedimiento de repatriación y en el eventual recurso judicial posterior; y cuando se trate de menores de 16 años, con juicio suficiente, que hubieran manifestad una voluntad contraria a la de quien ostenta su tutela, se le nombrará un defensor judicial que le represente.

El TC había insistido en varias Sentencias (221/2002 y 152/2005) en la importancia decisiva de la audiencia del menor antes de su repatriación, pero la norma legal va más allá y tiene un origen claro en el caso que resolvió la STC 183/2008. Se trataba de un menor marroquí que había llegado en patera a España con 14 años y había sido declarado en situación de desamparo, por encontrarse aquí sin persona adulta que se responsabilizara de él, asumiendo la tutela la administración la CA de Madrid. Esta misma solicitó a la administración del Estado que iniciara el procedimiento de repatriación para enviarle con su familia a Marruecos, lo que fue acordado por resolución del Delegado del Gobierno de Madrid en febrero de 2006, cuando el joven ya tenía 17 años.

Contra esta decisión recurrió el menor marroquí ante el Juzgado Contencioso-Administrativo, expresando su voluntad de continuar en España y nombrando un abogado para que le representara en todo lo que fuera necesario. El Juzgado admitió el recurso y suspendió provisionalmente la repatriación. Pero contra la resolución judicial recurrió la CA y el Abogado del Estado, rechazando al abogado designado por el menor porque la tutela correspondía a la CA y por tanto esta era la que debía designar al abogado. Vista la contraposición entre el menor y la CA como entidad de tutela, el Ministerio Fiscal solicitó el nombramiento de un Defensor Judicial, que es una figura prevista por el Código Civil para los casos de conflictos entre un tutor y el menor o incapacitado al que representa, correspondiendo al Defensor la protección de los intereses del menor, y respondiendo solo ante el Juez que le ha nombrado. La letrada de la CA se opuso al nombramiento del Defensor Judicial, por entender que esto es propio de la jurisdicción civil y no de menores, pero el Juez lo mantuvo, atribuyendo concretamente la función de Defensor Judicial al abogado designado por el menor. Además el mismo abogado alegaba el derecho del menor a ser oído en todo procedimiento judicial que pueda conducir a su expulsión, en virtud de la LO 1/1996 de Protección del Menor. También el art. 18 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa otorga capacidad procesal a los menores para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, especialmente en la esfera personal.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

Finalmente el conflicto se centró en aclarar si un menor tutelado por la administración puede intervenir por sí mismo en el procedimiento de repatriación, si puede nombrar abogado diferente al designado por la Administración que le tutela y si el Juez contencioso puede nombrar un Defensor Judicial para amparar al menor en caso de conflicto con la administración que teóricamente tutela sus intereses. En esta importante sentencia el tribunal constitucional renuncia a entrar en estas tres cuestiones concretas pero le concede el amparo por considerar que el resultado, la falta de audiencia del menor, constituía una vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial, del art. 24 CE. La LO 2/2009 resuelve todos estos aspectos que en la Sentencia aparecía como vacíos legales, proporcionándoles una correcta regulación en el art. 35.6.

IV.6. Cómo articular una política realista

Otro de los aspectos debatidos sobre los MINA pasa por el trato que deben recibir de las administraciones públicas y en concreto si deben ser atendidos de manera específica o han de incluirse en los programas generales de la protección de menores. Para ello es preciso recordar que la protección de menores en España había realizado una reforma positiva, especialmente a partir de la LO 1/1996 de Protección del Menor, y cuando se inicia el fenómeno de los MINA estaba muy orientada a un tipo de jóvenes nacionales, afectados principalmente por la desestructuración familiar, pero en todo caso muy diferentes a la problemática que incorporan los primeros grupos de MINA, tan distante que apunta el riesgo tirar por la borda las mejoras conseguidas.

La colaboración internacional ha sido una de las vías seguidas para hacer frente a los problemas generados por el fenómeno de los MINA, tanto como política preventiva (intentando evitar la llegada clandestina de nuevos menores) como para encontrar facilidades en la política de repatriación, tan difícil de instrumentar, como se ha visto. Con este fin se han realizados convenios con los principales países de origen de los MINA: Rumania (2005), Senegal (2006) y Marruecos (2007).

La ley prevé no solo convenios del Estado sino también de las CCAA (35.1 y 2), revelando probablemente la estrategia futura basada en una política de prevención (de los países de origen), para que los MINA no salgan de ellos y de ayuda, para que creen centros y entes de protección de menores en sus países, tanto para atenderles –y de nuevo, evitar que vengan- como para justificar la repatriación.

Como en Marruecos apenas existía protección de menores tanto el Estado como las CCAA han colaborado en la creación de centros que pudieran acoger a los jóvenes repatriados: el Gobierno central proyectó colaborar en la construcción de dos, uno en Nador y otro en Béni-Mallal; la Comunidad de Madrid, lo hizo en Tánger y Marrakech; Cataluña también en Tánger tanto en un centro como en pisos que acogieran a los repatriados y Canarias proyectó su colaboración en centros de Agadir y Tiznit. Esta por confirmar tanto la efectividad de los proyectos como su resultado a largo plazo.

En esta materia se requerirá sin duda una coordinación entre el Estado y las CCAA, aludida expresamente en el apartado primero, citado, pero en realidad la colaboración entre el Estado y las CCAA es muy necesaria en todo el ámbito de los MINA, (y aún de las CCAA con los municipios), porque la tutela de menores inmigrantes no acompañados implica a las diversas administraciones públicas. La detección de menores corresponde tanto a los servicios sociales y a la policía de los municipios o de la Comunidad Autónoma correspondiente, toda la atención y tutela de los menores es competencia de las CCAA y la repatriación y los informes consulares son tareas del Estado.

Para concluir, puede decirse que ninguno de los problemas planteados es insuperable, pero son necesarios recursos financieros y una estrategia clara que todos los poderes

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

públicos deben seguir. La crisis económica del 2008 que ha frenado toda la inmigración en los años posteriores ha dado un respiro en el ámbito de los MINA, pero es muy probable que el fenómeno reaparezca aumentado una vez que se supere la crisis.

El problema más complicado de los menores tutelados por las CCAA se produce seguramente cuando estos llegan a la mayoría de edad, y por tanto se termina la tutela y con ella, o poco después, el permiso de residencia, especialmente si no tienen trabajo para poderle renovar. Hasta la ley del 2009, si alcanzaba la mayoría de edad sin tener aún la autorización, la entidad de protección recomendaba que se le concediera una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales. Ahora el artículo 35.9 contiene una remisión al reglamento para que fije las condiciones para que los jóvenes tutelados puedan acceder a los permisos de residencia y trabajo al llegar a la mayoría de edad, pero la propia ley apunta algunos criterios que el reglamento debe concretar: informes positivos respecto a su integración, continuidad en la formación o estudios que realicen y la incorporación, efectiva o potencial, al mercado de trabajo. Contiene además un mandato a las CCAA para que faciliten el acceso de estos jóvenes al mercado laboral.

El Reglamento vigente ha encontrado una solución equilibrada, distinguiendo si el menor es o no titular de una autorización de residencia.

En el primer caso puede realizar una renovación como si fuera residencia temporal de carácter no lucrativo por dos años con la particularidad de que los medios económicos han de equivalen al 100% del IPREM (532 euros al mes en el 2011) y que se tendrá en cuenta el esfuerzo de integración que hayan realizado, así como en especial el grado de inserción del menor en la sociedad española (con criterios concretos que establece el art. 197 del propio Reglamento). En cualquier momento puede realizarse el cambio a una autorización de residencia y trabajo por cuenta ajena.

Si el menor no tiene una autorización de residencia, la entidad de tutela podrá recomendar la concesión de una autorización temporal de residencia por circunstancias excepcionales, también con la condición de haber participado en acciones formativas para la integración social y de contar con una cantidad equivalente al 100% del IPREM o en su caso un contrato de trabajo.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Dos décadas de inmigración y la capacidad de intervención de las CCAA ha cambiado notablemente la gobernanza de la inmigración, aunque existen diferencias importantes entre CCAA, por diferentes razones. Primero, por la diferencia de competencias, tanto general como en inmigración, acentuada por la reforma los EEAA. Segundo, por la existencia o no de entes territoriales intermedios que asuman que realicen tareas que en otras llevan a cabo las propias CCAA: uniprovinciales (que no tienen Diputación provincial), País Vasco, Baleares e Islas Canarias (fuentes entidades intermedias), la situación especial en Canarias (por proximidad a África) y Comisión Bilateral desde LO 8/2000, etc. En tercer lugar, por la misma presencia de la inmigración, que tiende a concentrarse en algunas CCAA.

En los dos estudios de caso se ha constatado que la colaboración entre el Estado y las CCAA, y entre las CCAA y los municipios es muy necesaria, porque la gestión de la diversidad implica a las diversas administraciones públicas. ■

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES Y SUS INSTRUMENTOS[1]

Por Anna Terrón i Cusí

Ex Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Gobierno de España

La gobernanza de la inmigración desde todos los niveles, desde el ámbito comunitario de la Unión Europea hasta el local, ha sido algo que ha orientado y ha marcado la política del gobierno de España y creo que se ha llegado a un buen momento para la reflexión y el análisis sobre las migraciones en nuestro país, porque es un momento de cambio, de cambio de ciclo migratorio y un momento en el que se está generando un nuevo contexto. Por primera vez el año 2010 acabó en nuestro país con una reducción de un 1,45%, de personas extracomunitarias. Hemos superado pues una etapa que es la que ha caracterizado una historia inmigratoria de nuestro país muy corta y muy intensa en llegadas. Eso no quiere decir que hayamos cambiado la política migratoria, y creo que eso es muy relevante tenerlo presente.

En un modelo migratorio que vincula la entrada de inmigrantes a la situación del mercado de trabajo, y en una situación económica donde los inmigrantes no pueden vincularse a un puesto de trabajo concreto que la ley exige que exista y que sea preexistente, para tener un visado de entrada y un permiso de residencia y trabajo, la llegada se contrae. A la vez ha habido salidas de nuestro país. Todo eso dentro de unos parámetros de normalidad.

Alguna vez ya he dicho que en inmigración, ni hay avalanchas ni invasiones, ni habrá ni hay huidas bíblicas. Hay una gente que se adapta de una forma determinada a la situación económica, y por lo tanto, en este momento estamos teniendo muy pocas entradas con el mismo modelo, con las mismas leyes; y en cambio, estamos teniendo sí, algunas salidas.

Evidentemente, la crisis económica ha tenido un impacto fuerte en ese escenario, no en tanto que población extranjera, sino porque ha afectado especialmente a los sectores a los que estas personas llegaron; especialmente a la construcción. Hubo un momento en este país en el que se generó una cierta coalición de intereses para la entrada de personas de cualquier forma, de cualquier forma de entrar; y para la entrada de cualquier forma en el mercado de trabajo, generando la tercera burbuja; la burbuja del empleo, fácil, barato y en ámbitos económicos que, a su vez, eran ya otras burbujas. Esos sectores se han visto especialmente afectados, pues, por la destrucción de puestos de trabajo y ello ha significado que los inmigrantes en nuestro país hayan perdido el empleo de una forma más rápida de lo que lo ha hecho el resto de la población. Aún así, creo que es muy importante explicar y decir que tenemos prácticamente un millón ochocientas mil personas de alta en la seguridad social con permiso de residencia, por lo tanto, extranjeros. Y que si esas personas desaparecieran, nuestro mercado de trabajo no tendría una solución sino un problema añadido.

Eso quiere decir que tenemos que hacer una determinada política de empleo, que permita el paso de determinados sectores a otros, como hay que hacer, y exactamente de la misma manera, para el resto de la población de este país, que está sufriendo también

1. Transcripción corregida de la ponencia de Anna Terrón i Cusí en el seminario internacional: "La integración de inmigrantes en sistemas federales: una perspectiva comparada y tendencias actuales desde España", celebrado en Zaragoza el 29 de noviembre de 2011 y organizado por la Fundación Manuel Giménez Abad en colaboración con el Foro de las Federaciones

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

un alto nivel de desempleo, y garantizar los servicios generales para todos los trabajadores que puedan hacer que en estos tiempos de crisis la paz social esté garantizada.

Podemos pues en este contexto considerar finalizado, y yo creo que de una forma prácticamente permanente, un periodo de crecimiento agudo de los flujos migratorios, impulsado por lo que podríamos llamar una gran coalición de familias, empresarios de distintos sectores económicos y otros para propiciar la llegada masiva de nueva mano de obra a nuestro país.

Es verdad que tenemos que pensar en el medio y el largo plazo, y tenemos que pensar en cómo la inmigración debe ser gestionada en ese nuevo modelo económico, en el que sin duda vamos a entrar.

En el pasado inmediato, ¿qué es lo que hemos hecho nosotros ante esa nueva situación? Bueno, incorporarla o incorporar ese nuevo contexto al marco de decisiones a tomar, en algo que debíamos hacer, que era el reglamento que desarrollaba la anterior Ley de Extranjería.

En el reglamento intentamos consolidar un modelo –insisto- basado en la regularidad y vinculado al mercado de trabajo. Y la verdad es que yo creo que la demostración del éxito de ese modelo es que ha servido para momentos de creación de empleo y sirve para este momento absolutamente diferente, aunque yo dije ya hace pocos días en Madrid en la inauguración de una conferencia organizada por la Fundación Canadá y la Fundación Ortega y Gasset, que tenemos que revisar parte de ese modelo. La vinculación al mercado de trabajo tiene que ser el marco, pero la vinculación estricta que existe en nuestro país entre entrada y puesto de trabajo preexistente creo que deberíamos repensarla y revisarla, y ahí puede ser útil pensar en los cupos, en la idea de la vinculación a un marco más general de medio y largo plazo, de cuáles son las posibilidades del país en este campo; creo que este es un buen elemento de reflexión para el futuro.

Otro elemento que ha sido muy claro para nosotros a la hora de hacer el Reglamento y que tiene que ver con lo que estamos discutiendo aquí ha sido la colaboración con las administraciones locales y autonómicas. Es verdad que la extranjería forma parte del núcleo de competencias del Estado, pero no es menos cierto que el gobierno del fenómeno de la inmigración es algo que incorpora a todas y cada una de las administraciones de nuestro país: en ámbitos como la reagrupación familiar, la integración, la propia demostración de arraigo que prevé la Ley al papel de las Comunidades Autónomas y de las administraciones locales es muy relevante, y ha sido reconocido además en la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña por el propio Tribunal Constitucional, y lo había sido ya anteriormente al establecer que la competencia de extranjería en manos del Estado no quiere decir que el resto de las administraciones no sean competentes en todos aquellos ámbitos que les corresponde y en los que el elemento de la extranjería está presente.

Hemos pensado pues, que esa colaboración con las Comunidades Autónomas debía reglamentarse, debía formalizarse y que esa formalización debía servir para que fuese más ágil y más profunda. Hay elementos de novedad en el reglamento que a mí me satisfacen especialmente, como la obligación que el Estado adquiere de informar a las Comunidades Autónomas y que me parece de mínimos. No tiene ningún sentido que el Estado sepa qué expedientes de reagrupación familiar tiene sobre la mesa, y que la Comunidad Autónoma en cambio no sepa a qué niños va a tener que escolarizar el año que viene. Esa información debe fluir y que por lo tanto, desde cualquier administración se facilite aquello que deben hacer las otras. Un tercer elemento que quiero subrayar del reglamento es que, por primera vez, incorpora elementos que pretenden facilitar y garantizar la movilidad de las personas.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

Yo creo que estamos en un momento en el que junto con los movimientos migratorios tradicionales coexiste lo que llamamos "movilidad humana", y ese es un fenómeno que se caracteriza sobre todo por el acortamiento de los tiempos. Lo que antes era un proyecto de vida en el ámbito de la emigración, ahora puede ser un proyecto de seis, de ocho, de diez años, y estamos viendo cada vez más fenómenos de personas que vienen aprovechando una determinada coyuntura que luego se van, o aquellos que vienen, intentan además de trabajar, formarse; emprenden luego nuevas actividades en su país de origen o en un tercer país. Hemos querido que eso esté en el reglamento junto con las ayudas al retorno voluntario, para generar un paquete de garantías, ¿en qué sentido? Pues que aquella persona que ha estado aquí, que ha residido en España y que en un momento dado cree que tiene una mejor oportunidad en otro lugar, tenga la certeza de que puede volver a nuestro país y no encontrarse con que tiene que ponerse a la cola de los que quieren venir, sino que pueda recuperar la situación que tenía antes de salir. Por ejemplo: si alguien tiene una tarjeta de residencia de larga duración y está tres años fuera y luego cumple con las posibilidades o con los requisitos para volver; puede volver y seguir siendo un residente de larga duración; lo que nos parece justo en relación con personas que han contribuido ya al desarrollo de nuestro país y, por otro lado, nos parece que remueve obstáculos para que alguna gente tome esta decisión.

Si observamos otra parte importante de lo que ha sido nuestra política de extranjería, las nacionalizaciones, altamente privilegiadas para algunos colectivos como los iberoamericanos, podemos ver, aunque no sea fácil tener todos los datos, que aquellos que efectivamente han conseguido un pasaporte español son los que se mueven, son los que toman la decisión de volver, ¿por qué? Porque saben que tienen la puerta de regreso a España abierta y nos parece que es absurdo poner más obstáculos de los debidos a ese tipo de fenómenos que existen y que están aquí para quedarse.

Y si el reglamento nos permite precisar el marco legislativo con el que gestionar la inmigración, garantizar la integración y la cohesión social es nuestro mayor reto. Para ello, disponemos de un instrumento básico, como es el II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.

El primer plan 2007-2010 ha sido una pieza clave para impulsar el proceso de integración, orientando la acción de los poderes públicos y dinamizando a la sociedad en esta dirección. Elementos fundamentales del enfoque que subyace al Plan son la idea de que el mismo se dirige al conjunto de la ciudadanía, tanto autóctona como inmigrada, porque la integración concierne a todos los miembros de la sociedad, y la idea de que hay que abordar las políticas de integración de manera integral u holística, y con una orientación proactiva.

Se ha evaluado el primer plan y se ha procedido a la aprobación del segundo el 23 de septiembre 2011 por el Consejo de Ministros. El II PECI debe ser el instrumento práctico que sirva para plasmar cómo gestionar la diversidad y pluralidad en nuestra sociedad, y para determinar los instrumentos necesarios para avanzar en la protección de los derechos, de la igualdad y de la participación social de la ciudadanía, autóctona o inmigrante. Debe ser el marco en el que se traten aquellas acciones que deben conducir a la solución de los problemas inmediatos.

Es evidente que supone una novedad que la atención inmediata y mediática de la inmigración en España no se encuentre en las entradas sino en la convivencia. Esto es obvio por la reducción de flujos que les comentaba, pero también porque ya somos, sin duda, una sociedad diversa. El arduo trabajo que se ha hecho en estos últimos años en este espacio ha sido clave. Las políticas de integración eran un erial que ha sido abonado y cuidadosamente trabajado en estos seis años. Ahora, en época de crisis, vamos a tener que recoger los frutos de lo que hemos sembrado: la tenacidad de los actores sociales

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

en su lucha diaria contra la discriminación, a favor de la igualdad y de la normalidad es una de las máximas garantías de este proceso.

Para nosotros y para el resto de socios UE, garantizar la integración y la convivencia es nuestro gran reto. Debemos fortalecer todos aquellos discursos, instrumentos y políticas que se refieran a integración, y paulatinamente debemos recordar que estamos hablando de la gestión de la diversidad, una diversidad que está aquí para permanecer y cuya gestión deberemos empezar a disociar del gobierno de la inmigración, ya que cada vez más españoles son diferentes a lo que nuestros padres y nuestros abuelos habrían identificado como tales. Nuestra sociedad es y será una realidad plural y diversa, y en ella deben y deberán acomodarse muchas expresiones distintas.

Y la gestión de esta diversidad tiene solución en el marco jurídico actual. No parece necesario, pues, improvisar leyes 'proclama' para resolver problemas que no existen, ni inventarse contratos carentes de validez jurídica que no aporten nada a lo que ya dicen las leyes. Estamos en un Estado democrático y de derecho, en el que los derechos y deberes de los ciudadanos, incluidos los de origen inmigrante, los fija el legislador con carácter vinculante para todos, no se determinan a través de un "contrato". Y cuando se incumple lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, también es el legislador quien establece las consecuencias jurídicas que ello tiene, que en el caso de los extranjeros puede llegar a su expulsión de España. Parece, pues, absolutamente innecesario establecer un contrato de integración que pida a los inmigrantes 'comprometerse' en acciones que las leyes españolas ya 'obligan'.

Trabajar por la convivencia es uno de nuestros objetivos más importantes y el PECI es el instrumento del que nos hemos dotado para ello. Un instrumento que prevé acciones horizontales en el ámbito del Gobierno de España, pero que sirve también al mundo local, a las Comunidades Autónomas y no sólo a quienes trabajan en inmigración –insisto- sino en educación, en empleo, en urbanismo, en vivienda, etcétera. Y también a las organizaciones no gubernamentales, a quienes ofrece un marco en el que enmarcar su propia acción.

Quiero también señalar, de forma muy especial, que en este período hemos adoptado la Estrategia de lucha contra el racismo, que nace del PECI, pero del que es una pieza separada, y me complace mucho que haya visto la luz. Creo firmemente que debemos desarrollar una política de lucha contra la discriminación y el racismo, y que, por las razones que daba en relación con la gestión de la diversidad, debemos disociarla de la agenda de la inmigración, aunque se encuentren en algunos puntos. Tenemos que 'desextrajerizar' la lucha contra un racismo que tiene ya y va a tener cada vez más a los propios españoles como sujeto.

Todo esto lo hemos hecho –y vuelvo al principio- en el marco de una política europea de inmigración en cuyo desarrollo el gobierno español está plenamente implicado. Una política que todavía no está construida pero que percibimos claramente como necesaria para gestionar y gobernar bien la inmigración. Vivimos en un espacio de libre circulación. Yo recuerdo hace muchos años, cuando se empezaba a hablar al hilo de la Cumbre de Tampere, de la política europea de inmigración; nos dábamos cuenta de que no podía haber una Unión Europea de la libre circulación con –en aquella época- diecisiete distintas políticas de inmigración. Lo que nunca sospechamos entonces, es que algunos acabarían acariciando la idea de acabar con la libre circulación para mantener las políticas nacionales de inmigración, pero como yo estoy convencida de que eso es ir contra los tiempos y es imposible, sigo pensando que no, que el espacio de libre circulación debe defenderse y que, por lo tanto, necesitamos desarrollar esa política de integración y eso hemos hecho de una forma fuerte. También reconociendo la dimensión regional de la política europea de inmigración y, especialmente, de

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

integración. Pero es innegable que no podemos aún habar de una política europea de inmigración entendida como una política comprehensiva y global con la que gestionar las múltiples dimensiones de un fenómeno complejo como la migración. Nos encontramos ante un proceso inacabado, que además ha sido víctima colateral de los miedos que siempre acompañan una situación de crisis económica y de cambio. Así se puede entender, o como mínimo intentar entender, porque la crisis económica ha significado el incremento del discurso xenófobo en muchos países de Europa, y porque los cambios democráticos en el sur del Mediterráneo han puesto en jaque a la libre circulación comunitaria.

Necesitamos construir una política de inmigración europea de una manera global y no parcial. Hay que plantear instrumentos que nos permitan afrontar el fenómeno en todas sus dimensiones, y no sólo de manera parcial. Esto implica no desvincular las vías de entrada de la migración regular de la lucha contra los flujos irregulares, ni dejar al margen las relaciones con países terceros, que ha sido una prioridad de nuestra política de inmigración incorporada en la agenda de la Unión Europea.

Y la dimensión regional de la política de inmigración europea no puede minusvalorarse. El Tratado de Lisboa permite a la Comisión adquirir competencias en temas de integración, y eso aún hace más necesario recordar el papel del mundo local y regional, especialmente de regiones con competencias legislativas, como son las nuestras, en gestionar el impacto de la inmigración. Porque en definitiva, y eso es un hecho generalmente compartido, es en una ciudad, en un vecindario, donde el reto de la integración adquiere una dimensión real.

Creo que debe haber gobierno europeo de las migraciones y que éste debe ir configurándose como una pieza importante de la gestión de un fenómeno de naturaleza internacional que crecerá en el mundo de hoy en que también se mueven las personas, y que este gobierno debe ejercerse en esquema de "gobernanza multinivel" en el que, para tener éxito, cada nivel de gobierno debe hacer su parte en un sistema que garantice la cooperación para el buen el gobierno de la movilidad internacional de personas y su acomodo en el ámbito local.

Las políticas que se han ido tejiendo en estos últimos años y que debemos seguir perfeccionando, tienen un objetivo claro y meridiano, la gobernanza de la inmigración de manera ordenada y vinculada a los derechos. Este es un objetivo que no puede hacerse pensando en los modelos migratorios del siglo pasado, sino que debemos hacerlo pensando en un nuevo contexto global, en el que algunas distancias se acortan y otras, aunque no nos guste, otras se acrecientan, y pensando no sólo en el corto plazo, sino en el medio y el largo, y no sólo en políticas de inmigración sino en cómo estas van a encajar en el proceso de transformación económica al que sin duda nos empuja la crisis. Y debemos hacerlo, sin duda, reforzando la cooperación interna en nuestro Estado, y la cooperación y el impulso de políticas y acciones comunes en la Unión Europea. ■

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

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 mas 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 Pacifico", provocando que las principales relaciones internacionales giren en torno a Asia y América del Norte, habiéndose desplazándose este eje de poder en 180º.

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 mas 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 mas capacidad de trabajo y empleo para sus ciudadanos.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

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.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

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.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

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 cabria 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

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

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 mas directos que atiendan cada caso, tener un procedimiento ya establecido o la posibilidad mas 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.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

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

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

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.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

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. ■

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

Por Francisco Javier Rodríguez Melón
Sociólogo. Jefe de la Oficina de Planificación de los Servicios Sociales, Ayuntamiento de Zaragoza

I. INTRODUCCIÓN

En el presente texto se prenden no solo ofrecer algunas reflexiones desde la perspectiva de la intervención de las políticas públicas locales en materia de inmigración, sino también discutir cuestiones que tienen que ver con la compresión que tenemos sobre el hecho migratorio. Además considero que es oportuno señalar qué rasgos característicos tiene el espacio local, la ciudad de Zaragoza, en relación con el hecho migratorio.

Esta explicación la voy a realizar desde tres ámbitos de observación:

En primer lugar, algunas consideraciones sobré la compresión del fenómeno migratorio en Zaragoza desde la visión que tenemos del mismo en el gobierno de la ciudad.

En segundo lugar, ofreceré algunos datos de cuáles son los dispositivos de respuesta que hemos puesto en marcha a lo largo de la última década de cara a la intervención con la inmigración.

En tercer lugar, es preciso hacer mención a las bases legales y normativas sobre las que descansa la actuación en Zaragoza.

II. EL FENÓMENO MIGRATORIO EN ZARAGOZA

La evolución de la sociedad a lo largo de la historia está marcada por un continuo migratorio que, con ritmos e intensidades diversas, ha dibujado el mapa humano sobre la tierra. Lo novedoso ahora es que, el hecho migratorio ocurre en unas condiciones y en un contexto muy diferente, caracterizado este por la globalización y la sociedad del conocimiento. A la vista de cómo ha evolucionado el hecho migratorio en Aragón en la última década, tenemos que apuntar que se viene configurando, como un motor de cambio en la sociedad aragonesa, en la que está originando cambios sociales, culturales y políticos. Zaragoza es lo que es, en la actualidad, porque siempre ha sido una ciudad de inmigrantes. Es una ciudad que debe sus señas de identidad a la inmigración.

Al inicio de la primera década de este siglo, la inmigración económica en Zaragoza apenas superaba el 2% del total de sus habitantes. En estos momentos nos encontramos que la población inmigrante representa casi el 16% (15,52%) del total de los habitantes de Zaragoza (698.186).

Si tomamos en consideración la procedencia hemos de señalar que al inicio de la pasada década los inmigrantes procedentes de América eran mayoría, seguidos de los procedentes de otros países de Europa y después se encontraban los procedentes de África. En estos momentos se ha invertido la tendencia ya que los procedentes de otros países europeos, sobretodo de los antiguos países del este, representan el 39,50%, los que proceden de América Latina alcanzan el 31,70% y los originarios de África, sobretodo, África Subsahariana, suman casi el 22,87%.

La distribución de la población inmigrante por los distritos – barrios de Zaragoza, nos ofrece estas cifras: En el distrito el Rabal un 39,14% de su población son inmigrantes;

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

en el Casco Histórico, el 25,52% de su población; en Delicias el 23,10%; en Las Fuentes el 19,09%; en San José el 18,32% y en Torrero – La Paz, representan el 16,94% del total de su población. En los últimos seis años se vienen observando cierta movilidad residencial, con desplazamientos hacia los barrios de la periferia.

La crisis está estimulando esta movilidad residencial al interior de la ciudad ya que las dificultades económicas empujan a la búsqueda de vivienda y/o habitaciones allí donde son económicamente más accesibles. Esta movilidad residencia no siempre está acompañada de un cambio en el "domicilio de empadronamiento".

Desde una perspectiva de género la relación hombres mujeres, entre la población autóctona, es favorable a las mujeres, ya que estas representan el 51,39% del total de la población. Entre la población inmigrante esta proporción es más favorable a los varones ya que representan el 52,84%, y las mujeres suman el 47,16%.

El nivel de arraigo tiende al aumento. Si hace cinco años el 54% llevaban menos de dos años en nuestra ciudad, en estos momentos nos encontramos que este porcentaje ha bajado en torno al 32%. Más de cinco años llevan entre nosotros cerca del 65% de los inmigrantes.

Los núcleos de convivencia u "hogares" de mayor relevancia son los denominados "familias ampliadas" (con ascendientes y descendientes y otro tipo de familiares). Le sigue los hogares formados por "grupos sin parentesco" y los que están compuestos por "mas de un núcleo sin parentesco".

Estos hechos son explicables al observar cual es la composición que tiene la pirámide de población entre las personas extranjeras – inmigrantes en Zaragoza. También se explican porque entre los inmigrantes los recursos económicos, al menos en el primer momento de la acogida, son escasos y ello impulsa la necesidad de buscar un "hogar compartido", que en buen número de ocasiones coincide con la relación de "parentesco por vecindad" ; es decir, aquellos que proceden de un mismo pueblo o lugar. De este fenómeno sabemos muchos los españoles, sobre todo los que fueron a Europa en los años 50 y 60 en busca de oportunidades económicas.

La gran mayoría de los inmigrantes que llegan a Zaragoza son personas en "edad activa". Si se analiza la pirámide de población nos encontramos que el grueso de la población inmigrante se encuentra en la horquilla de edades que va desde los 22 a los 54 años.

Entre el conjunto de los habitantes de Zaragoza la "población potencialmente activa" es el 65%, mientras que entre la población inmigrante este porcentaje sube casi 12 puntos (el 77%). En el periodo anterior a la crisis hemos conocido en nuestra ciudad que los inmigrantes han cubierto en buena parte los "vacíos ocupacionales" que los autóctonos no cubrían. En estos momentos, el paro afecta a una cifra estimada en 6 de cada diez inmigrantes.

Según el estudio "Respuestas a 20 preguntas claves", podemos señalar que la inmigración en Aragón ha creado empleo neto; no ha producido deterioro en la estructura salarial de los trabajadores; contribuyen con el 9,7% del PIB aragonés; por cada 100 inmigrantes, se crean 15,8 puestos de trabajo o bien hacen falta 6,3 inmigrantes para la creación de un nuevo puesto de trabajo. El impacto fiscal indirecto de la inmigración ha sido positivo en nuestra Comunidad Autónoma.

Estos datos como efectos de la crisis económica han variado. Un rasgo diferenciador, es el crecimiento del desempleo de la población inmigrante. Los trabajadores procedentes

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

de países no comunitarios están siendo más duramente afectados por el aumento del desempleo asociado a la crisis económica. La incidencia relativa de este problema casi duplica la de la población española. Esto puede incidir sobre las situaciones de pobreza con mayor intensidad que en otros grupos de hogares, dada la mayor dependencia de los inmigrantes de las rentas del trabajo (según la última ECV, obtienen del trabajo, por término medio, 88 de cada 100 euros de sus ingresos netos).

Los problemas de mayor relevancia social a los que se enfrentan, son los relacionados con el acceso a la vivienda, la precariedad laboral, el idioma, el reagrupamiento familiar, la insuficiencia de recursos económicos y la escolarización de los menores. La superación de estas dificultades es lo que marca el itinerario vital de los inmigrantes económicos que se encuentran entre nosotros.

En relación con la vivienda, el fenómeno de la inmigración en Zaragoza lo que pone al descubierto es la escasa oferta de viviendas de alquiler; el hecho de que se produce con frecuencia el "realquilamiento de la vivienda", la cesión de uso económico de la misma. Estos procesos de acceso a la vivienda se producen de modo paralelo a la dificultad para ofertar "viviendas de alquiler al inmigrantes". Estas aparecen en barrios de la ciudad con cierto grado de deterioro o en la periferia de la ciudad.

La dimensión de los "hogares – viviendas" es menor entre los inmigrantes (menos de 15 m2 que los autóctonos). El índice de hacinamiento para el conjunto de los hogares donde viven extranjeros asciende al 12%, mientras que entre la población autóctona no llega al 0,8%. La propiedad de la vivienda representa algo más del 12% frente a la mayoría que vive en situaciones de "alquiler" (82%). Si se observa el nivel de equipamientos de los hogares formados por inmigrantes, las diferencias entre un tipo u otro de población son muy llamativas.

Se dan graves carencias, de accesibilidad a la vivienda (el 63% de los hogares ocupados por inmigrantes no tienen ascensor); de calefacción (el 50% carecen de ella en sus viviendas). Es preocupante la brecha digital entre extranjeros (3,6%) y población de Zaragoza (algo más del 18,8%).

La no regularidad de los ingresos y el difícil mercado de vivienda forman un binomio en el que se ocultan incipientes bolsas de degradación social. Los poderes públicos aragoneses deberían estar atentos a esta situación ya que puede llegar a visualizarse de modo no deseado por la sociedad.

Entre ciertos colectivos, su nivel de instrucción es elevado como lo demuestra el alto número de ellos que poseen estudios universitarios. El analfabetismo absoluto, entre los inmigrantes que están entre nosotros es apenas significativo, incluso inferior al de la población autóctona, si nos referimos a las personas de cierta edad.

El desconocimiento del idioma es uno de los aspectos de la educación no formal que más incide en las problemáticas educativas, acompañado de la dificultad para la escolarización de los menores.

La presencia de menores hijos/as de inmigrantes crece en las aulas escolares de modo casi exponencial en los últimos cinco años. Con datos del cursos 2009 – 2010, el porcentaje de escolarización de inmigrantes en la educación infantil es de 12,65% (4.525) de un total de 35.763 escolarizados. En educación primaria este porcentaje se sitúa en 15,79% (11.002) respecto a un total de 11.002 menores escolarizados. En la ESO encontramos un 15,58% (7227) de un total de 46.395 escolarizados. Este porcentaje desciende en el bachillerato, 7,50% (890) de adolescentes – jóvenes inmigrantes escolarizados, respecto a 11.860 matriculados en nuestra ciudad. En relación a los ciclos

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

formativos estos indicadores son: 31,60% (493) de jóvenes inmigrantes participan de Programas de Cualificación Profesional inicial, en relación a los 1.560 matriculados en el cursos 2009 – 2010.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, nos encontramos que en 207 centros educativos en los que se dispone de "tutores de acogida" (92 en centros de primaria, 85 en centros de secundaria y 30 en centros concertados). 123 centros educativos incluyen aulas de español para los recién llegados. Hay 56 Institutos de Secundaria adscritos al Programa "Aprendizaje Virtual del Español", 31 de ellos en Zaragoza ciudad, 12 en Huesca, 12 en Teruel, con un total de 120 tutores, 181 grupos de alumnos/as y un total de 500 alumnos/as.

No se puede ignorar que son muchas las aulas educativas en las que se vive un escenario de plurilinguismo, cuyo tratamiento en los procesos de aprendizaje se hace muy complejo. A las dificultades del idioma se le suman las dificultades de gestión del proceso de aprendizaje. También es preciso tener en cuenta las diferentes bases e identidades culturales que los alumnos/as aportan a la escuela. No se puede olvidar que este es uno de los elementos básicos para su socialización.

El 32% de los menores de edad matriculados en la red pública municipal de escuelas infantiles es de procedencia inmigrante y reciben becas de comedor casi el 83%.

El aprendizaje del idioma para aquellos procedentes de países y culturas no asociadas al idioma español, es un *handicap* que incide en los rendimientos académicos y en la integración social. Tienen el idioma español como lengua materna casi el 50% de los alumnos/as hijos/as de inmigrantes. El árabe y el rumano son las dos otras lenguas de mas presencia en las aulas educativas.

No se puede afirmar que el retraso escolar afecte más a los menores inmigrantes que a los menores autóctonos ya que casi el 62% de los menores inmigrantes tienen un nivel medio alto, una vez que superan la fase inicial de su escolarización y llevan un cierto tiempo inmersos en las aulas educativas.

El sentimiento de discriminación, entre los inmigrantes, no es muy elevado, salvo cuando se refieren a la situación laboral, donde ellos mismos consideran que si se dan situaciones de clara discriminación. El difícil recorrido que estamos viviendo para el reconocimiento de derechos básicos de ciudadanía a favor de los inmigrantes es otro de los elementos de discriminación que se observa.

No obstante podemos señalar que, dadas las diferentes condiciones de vida, entre la población autóctona y la población inmigrante, se observa que estas situaciones no se visualizan de modo adecuado y permanecen ocultas, las situaciones de discriminación.

En la observación sobre el fenómeno de la inmigración no se puede obviar que entre la población están extendidos sentimientos de que la inmigración puede afectar negativamente al bienestar económico de la población. El "Eurobarómetro" se ha hecho eco de estos sentimientos y a ellos no es ajena la población española, según los últimos informes del CIS, situando la inmigración entre los primeros lugares de su preocupación.

Salvo situaciones muy puntuales, no se tiene conocimiento, en Zaragoza, de actos continuos de discriminación hacia la población inmigrante, a excepción de lo observado en el ámbito laboral.

Más allá de la diversidad religiosa existente en nuestra ciudad, se puede constatar que los inmigrantes realizan un mayor nivel de práctica religiosa que los autóctonos. Es

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

decir, hay una mayor intensidad religiosa en sus prácticas culturales y en sus comportamientos personales.

El aumento del número de inmigrantes en nuestra ciudad ha hecho que hayan aparecido centros de culto que, más allá de su papel religioso, son también lugar de encuentro y de proximidad con el igual; entendido este, el que está en similar situación y es procede de un mismo lugar de origen. Asimismo es preciso reconocer que, esta diversidad religiosa hace emerger en el escenario de la vida cotidiana de nuestra ciudad una interacción entre "mayor intensidad religiosa, un amplio abanico de modos culturales y una escasa visibilidad de las prácticas de culto". Esto último se produce, porque en buen número de casos, los lugares de culto no reúnen condiciones adecuadas. Zaragoza tiene el reto de poder disponer de espacios dignos para el culto.

A la vista de lo que venimos observando desde hace varios años, podemos decir que Zaragoza se consolida como una ciudad de composición diversa. Esta diversidad viene marcada porque las identidades de quienes llegan hasta nosotros no son comunes a los que residimos acá, como ha ocurrido a lo largo del último siglo y medio. Zaragoza ya es un lugar común de encuentro de la diversidad.

En Zaragoza, a modo de escenario múltiple, se observa de modo visible la acción colectiva e individual de una multitud de actores sociales que realizan su vida cotidiana con valores culturales, religiosos, educativos y sociales muy diversos entre sí.

Ello ayuda a explicar porqué, en estos momentos, está en alza el discurso intercultural, como un modo de análisis de la identidad y la pertenencia cultural. En definitiva, es la manera que tenemos para definir el "cómo somos, quienes somos, de dónde venimos, a donde vamos".

La interculturalidad emerge desde la noción de cultura. Esta es plural, siempre lo ha sido, como plurales son los itinerarios seguidos para su transmisión. Es conveniente no perder de vista que cuando hablamos de "diferencia y diversidad", cuando hablamos de "los otros", estamos poniendo encima de la mesa la cuestión de la convivencia. Y esta viene definida por muchos elementos sociales. Podemos decir que las ciudades son el territorio de la cultura. Luego es en su espacio urbano donde se produce con más intensidad el proceso de socialización que, a su vez, requiere de la interiorización del capital cultural de que dispone nuestra ciudad.

Hemos de tener en cuenta que todos los individuos, a todas las edades, necesitan socializarse y este proceso ocupa toda la vida. Esto ayuda a explicar qué entre los retos más relevantes para los inmigrantes, cuando llegan hasta nosotros están "poder elaborar un proyecto personal de vida y de vínculo al mundo laboral" y "atender sus necesidades culturales, educativas, de salud y servicios sociales que les sirvan para el desempeño y participación en la vida cotidiana de la ciudad".

El asentamiento de los inmigrantes amplía el abanico cultural de la sociedad zaragozana y el suyo propio. Su llegada ha planteado la problemática de la integración, ya que se vive la dialéctica entre dos identidades: la de origen y la de acogida. Por ello esta "integración se visualiza a través "del sentimiento de pérdida de identidad, la existencia de actos de falta de respeto hacia el colectivo de inmigrantes y la aparición de conflictos culturales".

A mayor tiempo de estancia entre nosotros, mayor espacio temporal para la aparición de la aculturización como modo de expresión del modo en cómo cambian y se adaptan a las condiciones culturales de su entorno próximo.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

El dialogo y la convivencia, requieren de tiempo de maduración y de prácticas de ciudadanía. En estos momentos, en nuestra ciudad estamos en plena fase de acoplamiento de las convivencias diferenciadas.

Consideramos que es necesario apostar por un dialogo intercultural, que descanse en dos supuestos: respeto de las culturas porque en ellas los individuos se identifican y un dialogo desde el que los ciudadanos puedan discernir qué valores y costumbres merece la pena reforzar y cuales olvidar.

Para que este dialogo se pueda producir tenemos que ofrecer a los nuevos vecinos la libertad de elegir, con todo lo que ello implica. Y para poder elegir hay que ofrecer el acceso a los derechos individuales y sociales. Es así como podrá ponerse en práctica la socialidad, entendida esta como "la capacidad innata del ser social que busca el compromiso y la reciprocidad basada en las relaciones e intercambios". Como ha señalado G. Bauman no hay sociedad compleja que no sea diversa e intercultural y Zaragoza es una ciudad compleja en la que, cada día, se da un contraste de culturas. El encuentro entre seres humanos hace que sus respectivas culturas se vean transformadas. Ello hace inexcusable situar el dialogo intercultural en la vida cotidiana, como la meta a lograr.

III. RECURSOS Y DISPOSITIVOS DE RESPUESTA

En primer lugar es preciso señalar que desde el inicio de la llegada de los/as inmigrantes económicos a Zaragoza, la red municipal de servicios sociales comunitarios ha estado abierta a la atención a la demanda de las personas inmigrantes. Este criterio de actuación se ha dado tanto en lo referido al empadronamiento como a la atención de las demandas individuales y/o sociales de los/as inmigrantes.

Desde el año 1996, disponemos en la ciudad de un dispositivo de información – acogida a personas inmigrantes: la Casa de las Culturas y de la Solidaridad. Desde la red de atención primaria social (Centros Municipales de Servicios Sociales, CMSS) con datos del año 2010, el 45% de las demandas realizadas proceden de personas y/o familias inmigrantes. El 70,37% de estas demandas las realizan personas entre 20 – 40 años y el 28,32%, personas entre 41 y 65 años. El resto de los grupos de edad apenas tienen significación y son valores que están por debajo del 1%. Las atenciones en la Casa de las Culturas y la Solidaridad, como centro de información y primera acogida son: Durante el año 2010 se han atendido 6.956 demandas, de las cuales han sido demandas presenciales 5.322 (76,50%) y vía telefónica 1.634 (23,49%).

Se han gestionado 2.713 solicitudes de "Informes de Inserción Social por arraigo", de los que se ha resuelto favorablemente 1.913. Han sido archivados 513. Han tenido continuación en su trámite de gestión en los primeros meses de 2011, 258 Informes.

"Informes de Reagrupamiento Familiar" se han gestionado un total de 1.085, de los cuales se han realizado positivamente 955, lo que supone una disminución respecto al 2009 aproximadamente de un 33%.

Hay que tener en cuenta que si nos atenemos al perfil que representan las personas que hacen estas demandas, respecto a su situación legal o no, entre nosotros, nos encontramos que un 48% disponen de pasaporte si bien están en una situación de irregularidad administrativa. El 38% son personas con permiso de residencia y trabajo.

Las personas inmigrantes que hacen estas demandas señalan como distritos de residencia, Delicias (24,71%), San José (9,12%), Las Fuentes (9.52%) y Casco Histórico (9,47%). La procedencia de estas demandas tiene cierto grado de coincidencia con las

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

demandas que se vienen planteando de "mediación para la convivencia intercultural". Se están dado pasos en Casco Histórico y de han dado algunas iniciativas en Delicias, San José.

En cuanto a las intervenciones llevadas a cabo por razones económicas, a lo largo del año 2010 el total de Ayudas de Urgente Necesidad concedidas, de acuerdo al reglamento municipal que rige dichas ayudas, ha ascendido a un total de 11.423 El total de las AU denegadas ha sido de 1.692 que representa el 14,81% de las concedidas.

El total de las Ayudas de Urgencia concedidas a inmigrantes (5.781) representan el 50,61% del total de las ayudas concedidas en la ciudad a lo largo del año 2010. Del total de las AU gestionadas con destino a personas inmigrantes (6.766), han sido concedidas el 85,44% y denegadas el 11,34%.

Las AU concedidas a inmigrantes no regularizados representan el 86,10% del total de las ayudas de urgencia que se han concedido a personas inmigrantes y el 43,57% del total de las ayudas concedidas. Las ayudas de urgencia concedidas a nacionales (5.642) representan el 48,11% del total de las ayudas concedidas.

En relación con las ayudas denegadas (1.692) nos encontramos que el 45,33% de las denegadas corresponden a personas inmigrantes y el 54,67% a personas "nacionales".

La intervención social a favor de los inmigrantes en Zaragoza tiene como referencia, por un lado el II Plan de Inmigración y Convivencia del Gobierno de Aragón, en que venimos coparticipando tanto en lo referido a los órganos de consulta (Foro de la Inmigración) como en la coordinación operativas de un buen número de iniciativas que tienen como escenario de acción a Zaragoza ciudad.

En el marco de esta colaboración se la elaborado la Guía de Recursos Básicos para extranjeros en Zaragoza (2010), editada en cinco idiomas y que ofrece una información detallada de los recursos sociales que están disponibles para la atención a personas inmigrantes de nuestra ciudad.

De otra parte está el Plan Municipal de Integración Social y Convivencia Intercultural 2006 - 2009, finalizado y que en estos momentos se encuentra en fase de evaluación. Este Plan ha contenido 7 líneas estratégicas de actuación con 34 acciones operativas. En estos momentos podemos señalar que el grado de cumplimiento se sitúa en torno al 76%. El gasto acumulado en el periodo 2006 – 2009 supera la cantidad de 10.000.000 de euros lo que representa algo mas del 9% del presupuesto de gasto acumulado para dicho periodo en la Delegación de Acción Social, del Ayuntamiento de Zaragoza.

No se puede obviar la importancia que tiene para intervención a favor de los inmigrantes en Zaragoza, el impacto de las acciones llevadas a cabo a partir de la financiación procedente del Fondo Estatal de la Inmigración, incardinado en el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de España 2007 – 2010.

IV. LA EVOLUCIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES Y DE LA PARTICIPACIÓN ASOCIATIVA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

En primer lugar tenemos que señalar que el dispositivo de respuesta mas relevante, la Casa de las Culturas y la Solidaridad, actúa como un referente básico para todo lo que tiene que ver con la interacción de los actores de la acción social que en Zaragoza intervienen a favor de los/as inmigrantes.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

El Ayuntamiento de Zaragoza ha apostado por hacer de este recurso un espacio de encuentro – dialogo asociativo, propiciando que el propio centro tenga una Junta Directiva en la que están representadas las entidades y asociaciones de nuestra ciudad que trabajan en favor de la inmigración.

En relación con esta cuestión es conveniente señalar cómo ha evolucionado y emergido un rico tejido asociativo formado por personas inmigrantes, muy plural y diverso. En los últimos 10 años hemos pasado de apenas 3 asociaciones formadas por inmigrantes a más de 72.

De un total de 683 recursos sociales que hay en Zaragoza activos, el 8,6% dedican de modo específico su oferta a la población inmigrante.

La aparición de este relevante número de actores sociales colectivos nos tiene que ayudar a reflexionar sobre, su representatividad, su capacidad para la participación y su papel de interlocución para el impulso de acciones de codesarrollo, orientadas estas a favorecer la participación de los inmigrantes en el desarrollo de sus propios países de referencia así como en democratización.

Asimismo pone encima de la mesa como a medida que se ha consolidado en asentamiento entre nosotros de la población inmigrante ha aumentado el número de asociaciones formadas sólo y/o principalmente por inmigrantes, actuando estas asociaciones como un referente de acogida inicial y de red de apoyo para sus conciudadanos/as.

A la vista de cómo ha evolucionado esta implosión de tejido asociativo y las prácticas llevadas a cabo, se observa la necesidad de mejorar la coordinación de las políticas sociales públicas, impulsadas desde la administración pública, tanto en el nivel local como autonómico y viceversa.

Asimismo se plantea la necesidad de una mejor complementariedad en la acción a desarrollar desde recursos sociales gestionados por las organizaciones sociales y que son financiados con economías procedentes de lo público.

De la experiencia de estos procesos, que han contado en la mayoría de las experiencias con un apoyo inicial de los servicios técnicos municipales, se concluye la necesidad de evitar la duplicidad de ofertas y servicios dirigidos a la población inmigrante y se hace necesario impulsar más una atención personalizada mediante el acompañamiento tanto en el periodo de acogida como en el periodo de iniciación del proyecto vital personal.

El arraigo de vecindad entre nosotros de la población inmigrante ha permitido aflorar, en los últimos seis años, tres líneas de intervención en el ámbito del CODESARROLLO:

- El Proyecto ARASUR, con un importante impulso por parte del Gobierno de Aragón, que cuenta también con la colaboración del Ayuntamiento de Zaragoza y que está favoreciendo la articulación de varias iniciativas de CODESARROLLO, cuyos promotores principales son inmigrantes con expectativa de retorno.
- El Proyecto AFRICAGUA, iniciado al calor de la EXPO 2008 que viene propiciando la articulación de una red – espacio de dialogo – aprendizaje e impulso de acciones de CODESARROLLO en varios países del África Subsahariana.
- El Salón de CODESARROLLO que ha posibilitado el intercambio de experiencias por parte de microempresas de Senegal, Mauritania, Mali, Camerún, principalmente con similares iniciativas de Aragón así como con la realización de varias acciones formativas y de cualificación técnica en la gestión de proyectos de desarrollo local.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

Estas nuevas líneas de actuación están tomando cuerpo y consolidando su impacto por lo que consideramos que habrán de ser, en el próximo futuro, una de los espacios principales de actuación en esta materia.

V. GESTIÓN INSTITUCIONAL DEL HECHO MIGRATORIO

Los Ayuntamientos como gestores institucionales de la vida pública y cotidiana, son el espacio en el que convergen las asimetrías que se observan en relación con la gestión institucional del hecho migratorio. Estas asimetrías tienen que ver tanto con el desarrollo legislativo y normativo como con los hechos que caracterizan la vida cotidiana en nuestras ciudades, pueblos.

Todos los hechos sociales tienen un efecto socializador. Y uno de los efectos es la falta de coherencia que caracteriza las políticas de inmigración. Disponemos de un importante cuerpo legislativo y normativo que ofrecen una visión juridicializada del hecho migratorio, en un buen número de ocasiones alejada de lo que es la gestión cotidiana de este hecho migratorio.

Somos los Ayuntamientos los que tenemos que afrontar este déficit, puesto que es en nuestros espacios (las ciudades, los pueblos) a donde llegan los ciudadanos/as en busca de oportunidades y con la idea de poder acceder a lo que denominamos "ciudadanía común". Esta aspiración se legitima, porque los inmigrantes son personas y les asisten todos los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (NN.UU.)

Las prácticas institucionales que venimos observando para crear las condiciones que den acceso a la "ciudadanía común" están cargadas de contradicciones y disfuncionalidades.

Se aprueban normas sin que se haya estimado el efecto de las mismas tanto desde la perspectiva de su coste en la gestión de lo público, como en la gestión operativa de las mismas; lo que podríamos llamar la logística social necesaria se caracteriza por una importante dispersión, con escasa coordinación tanto en sus ejes de intervención verticales (niveles de la administración diferentes) como sus ejes horizontales (caracterizados por el espacio común y los actores que en un mismo territorio actúan a favor del hecho migratorio).

Este hecho (migratorio) está conociendo cambios. Así, desde el inicio de la crisis venimos observando una menor presión de los flujos migratorios no comunitarios y un mayor incremento de los movimientos internos en el marco de la UE.

También se observa el aumento del número de inmigrantes que se "refugian en la economía sumergida" con un importante aumento de la precarización de las condiciones de vida.

Se observa, también, un descenso notable en envío de remesas a sus lugares de origen. Todo este tipo de hechos caracterizan una mercantilización de la vida de los inmigrantes en precarias o muy precarias condiciones de vida.

Hacer frente a estos hechos, es una de las tareas diarias de los Ayuntamientos ya que a estos es donde se dirige la demanda. Desde el empadronamiento hasta la realización de los "Informes de arraigo, vivienda y desde hace unos meses el Informe de esfuerzo de integración". Además, los ciudadanos/as inmigrantes que viven en nuestras ciudades, son demandantes de servicios y estos no se pueden improvisar.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

Sin obviar que puede haber buena y malas prácticas en la gestión institucional de los Ayuntamientos, no por ello podemos perder de perspectiva que en la mayoría de las ocasiones y en lo referido a la gestión institucional del hecho migratorio, las corporaciones locales actúan bajo el principio de subsidiariedad, y en ocasiones, bajo el imperativo de la provisionalidad.

Esta no se produce de modo voluntario sino porque en la cadena consecuente que debería acompañar a la toma de decisiones en los diferentes niveles, las disfunciones no se corrigen, no se pone especial énfasis en la armonización de procesos de intervención, por ejemplo, o se traslada a actores no institucionales las respuestas inmediatas o de choque, sin haber previsto y provisto el tiempo y espacio de maduración de estas decisiones y actuaciones.

El hecho de que las administraciones locales actuemos básicamente haciendo práctico el principio de subsidiariedad, en sí mismo no sería negativo, si estuviera acompañado de una provisión adecuada de recursos y capacidades tanto para la gestión del hecho cotidiano como para atender también los efectos de las situaciones que soportan las personas en riesgo de vulnerabilidad social, como es el caso de un buen número de personas inmigrantes.

La legislación en materia de administración local es obsoleta y ha sido ampliamente superada por la realidad.

Se ha producido en España un proceso creciente de descentralización que apenas ha tenido una correlación adecuada en la adaptación de la legislación municipal a este fenómeno. Esta adaptación legislación aún está por llegar.

La gestión institucional del hecho migratorio corresponde a diversos niveles de toma de decisiones. No podemos decir que esta gestión sea un ejemplo de "gobernanza multinivel".

Sin ánimo de hacer una relación exhaustiva de la legislación y normativa que da contenido a este escenario fallido de "gobernanza multinivel" y sobre todo en lo que se refiere a los municipios, como el espacio local en el que convergen las acciones mas tangibles del hecho migratorio, paso a referirme a esta red de leyes y normas:

- La LEY ORGÁNICA 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- El Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.
- Real Decreto 1710/2011, de 18 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Si la cito es porque considero que de la aplicación de esta legislación y normativa se derivan una serie de obligaciones que están navegando en un espacio limbo, ya que no contamos hasta la fecha con una adecuada coordinación vertical entre los cuatro niveles de la administración pública (Unión Europea, España, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos – comarcas – diputaciones) sin olvidar los Tratados Internacionales que obligan a España y por ende a las administraciones que actuamos en su seno.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

VI. A MODO DE CONCLUSIONES

Hemos pasado de la gestión de crecientes flujos migratorios a una realidad migratoria incardinada en nuestras localidades, lo que abre el horizonte de la convivencia intercultural, de la gestión de la diversidad.

Estas observaciones nos llevan a plantear la necesidad de reelaborar un nuevo modo de hacer institucional, ya que no podemos dejar que fluya sin coherencia el fenómeno migratorio, porque si fuera así veríamos aumentar aún mas los sentimientos colectivos que alimentan, en ocasiones, las actitudes de desconfianza que se tornan, fácilmente, en xenofobia y racismo.

Los/as inmigrantes con su trabajo son consumidores de prestaciones propias del Estado de Bienestar y a la vez contribuyen a su sostenimiento. Estas cuestiones nos llevarían a plantear algunas preguntas clave, sobre las que no siempre encontramos respuestas.

La complejidad de gestionar quien llega y cómo llega así como de provisionar los recursos y espacios para la convivencia no pueden quedarse en una coordinación volátil. Se debe prestar más atención a adquirir mayor nivel de cohesión institucional en la gestión del hecho migratorio y esto pasa por mejorar e innovar, realmente, la coordinación entre los actores de la gestión del hecho migratorio. ■

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

COHERENCIA ENTRE LA GOBERNANZA Y LA POLÍTICA MULTINIVEL EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: ESPAÑA COMO LABORATORIO

Por Ricard Zapata-Barrero
Departamento de Ciencias Políticas y Sociales Universitat Pompeu Fabra
Director del GRITIM-UPF (Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració).
http://dcpis.upf.edu/~ricard-zapata/ (ricard.zapata@upf.edu)

I. INTRODUCCIÓN: OPORTUNIDADES PARA EL ANÁLISIS

Tras la bonanza económica del 2002-2008, más allá de los debates económicos y políticos que podamos hacer, la actual crisis financiera tiene una clara función socializadora, especialmente si ralentiza una dinámica social que previamente era muy voluminosa y diversa, como lo es la migración, e incluso invierte el saldo migratorio (diferencia entre el número de personas que entran y las que salen), que antes era positivo llegando por vez primera a ser de menos de 50.090 personas para el 2011. Frente a la falta de tiempo para planificar, la crisis permite tener una mirada más amplia sobre la metodología que España está siguiendo, teorizar sobre lo que se ha hecho y sobre lo que se puede hacer. Se requiere diseñar unos primeros esbozos de un modelo heurístico que permita interpretar el proceso en el que nos encontramos. Queremos situar bien esta dinámica como un proceso de construcción de un marco de gobernanza y de política multinivel. Para ello, debemos asumir la premisa de que una de sus características distintivas es que la inmigración no se incluyó en la agenda de la transición democrática y, por lo tanto no se consideró como una competencia que debiera ser definida en una estructura descentralizada. Tras unas primeras décadas de gestión de conflictos, es el momento de plantearse cómo estructurar la gobernanza y la política multinivel de la inmigración, y proyectar enfoques y argumentos, como el que propondré al final con un enfoque de la coherencia y la democracia como argumento para el análisis.

Si queremos hacer un balance rápido, hasta ahora la inmigración se ha introducido respetando la actual distribución territorial de competencias, pero se está haciendo sin una teorización propia, de forma muy pragmática. Podemos decir que existen dos fuerzas motrices: 1) eficiencia (como cualquier criterio del gobierno de un Estado mononacional), 2) identidad (especialmente en algunas entidades territoriales históricas). Su interrelación articula la mayor parte de los distintos argumentos que justifican la innovación en las políticas de inmigración. En general, el Gobierno Central tiene un programa, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 y ahora el de 2011-2014 (PECI I y PECI II), que trata de coordinar las políticas siguiendo una serie de criterios comunes para todos, orientado por los principios de gobernanza cooperativa. Pero las Comunidades Autónomas (CCAA), y especialmente Cataluña como la más innovadora, están siguiendo sus propios enfoques, a través de recursos jurídicos y políticos propios, y optimizando los instrumentos de autogobierno, forzando una disposición asimétrica en España. Se plantea, así, una cuestión que sigue hoy sin respuesta en torno a si una disposición asimétrica de los asuntos de inmigración puede ser operativa en términos de eficiencia. Los problemas claves vienen dados por las siguientes preguntas globales: en una España multinivel, si se aceptan distintos enfoques, entonces, ¿cómo garantizar una coherencia entre políticas? Si tenemos que combinar un enfoque pluralista de políticas con cierta consistencia entre los diferentes territorios y el gobierno central, ¿hay una manera única de modelar este sistema, o podemos pensar en sistemas diferenciados? Estas tensiones actuales tienen la lógica de un dilema entre la práctica tal como se está desarrollando y la teórica forma ideal de actuación en una gobernanza y una política multinivel que sea coherente. Es esta tensión la que quisiera tratar en este breve escrito, tomado el caso de las políticas locales en general, y sus formas de actuación frente a conflictos, en particular. Al final, quisiera hacer una reflexión más

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

amplia sobre qué modelo heurístico puede ayudarnos a interpretar este proceso que está, como sabemos, en sus inicios, y proporciona a España, al menos vista desde fuera y en términos académicos, el carácter de un laboratorio.

En resumen, quisiera hacer una diagnosis de la gobernanza y la política multinivel, pero desde una perspectiva local, y proponer las bases de un modelo heurístico, que sirva para proporcionar argumentos y fundamentos que nos ayude a hacer visibles temas para el debate y llevar una agenda sobre la diversidad de interpretaciones y prácticas, y la diversidad de arreglos institucionales y políticas posibles en materia de políticas de inmigración.

II. ESPAÑA COMO LABORATORIO: LA PRÁCTICA DE LA INFERENCIA COMO INDICADOR PARA EL ANÁLISIS MULTINIVEL

España es un laboratorio de la diversidad, y también como un laboratorio de un proceso de definición de la gobernanza multinivel (relación tres niveles: local, autónomo, estatal), en el que la gestión de la inmigración es un tema nuevo que necesita ser definido en términos administrativos y políticos: ¿quién hace qué? y ¿quién decide la respuesta? Es uno de los principales centros del debate.

Como laboratorio, hace visible lo que quizás en otros países existe desde hace tanto tiempo que es difícil divisarlo analíticamente, porque ya han sido construidos con la política de inmigración, como EE.UU., Australia, Canadá; o bien porque la política de inmigración ha llegado tarde pero ha sido incorporada en una estructura federal multinivel ya consolidada y sin ningún tipo de dimensión multinacional (Alemania), o incluso con una estructura multinacional, pero con una división estricta de territorialización de la identidad / lengua, como en Suiza y en Bélgica (excepto Bruselas, como sabemos).

Desde esta perspectiva, España es una excepción y este carácter único donde se mezclan multinacionalidad, multinivel, federalismo en algunos puntos, pero centralismo en otros, nos permite estudiar estos asuntos como un proceso de construcción dinámico. Para el debate actual sobre el nexo entre gobernanza/política multinivel y gobernanza/política de la inmigración, España es una caso interesante porque nos permite categorizar prácticas, hacer visibles tensiones, y conceptuar parámetros e incluso a teorizar heurísticamente modelos diferentes.

España es también un laboratorio para analizar la dinámica de un proceso de construcción de un marco multinivel donde el inmigrante se encuentra en interacción con el carácter multinacional de España (la identidad como criterio de gestión), y el proceso de descentralización centrípetas y centrífugas de la mayoría de los ámbitos (la eficiencia como criterio de gestión), afectando, como veremos al final también, e introduciendo la dimensión democrática en nuestro análisis, la distribución de derechos y la aplicación igualitaria de estos derechos. Vemos en la siguiente sección el debate donde nos adentramos y el argumento que defendemos dentro de dicho debate.

III. DEBATE Y ARGUMENTO: UN MODELO HEURÍSTICO

El vínculo entre política de inmigración/gobernanza y política multinivel es una línea de análisis emergente en el debate internacional. La pregunta básica se construye a partir del vínculo entre política y territorio: ¿Cómo se territorializa no la inmigración como dinámica social, sino más bien la política de gestión de esta dinámica? En la respuesta nos interesa particularmente enfocarnos en aquellos puntos donde la pregunta interpela la estructura descentralizada existente y reclama innovación.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

Desde este punto de vista, existen básicamente dos enfoques. Un enfoque procedimental (que se mueve con criterios de coherencia de políticas, y de eficiencia) y un enfoque más normativo (que se mueve con criterios de buen gobierno, y de justicia). Aunque este no es el marco para desarrollar este argumento, asumimos la premisa que una política puede ser eficiente (dimensión procedimental), ser justa (dimensión normativa), pero no legal. Por lo tanto quisiera invitar al lector, y lo digo como politólogo teórico, a que haga un esfuerzo de ir más allá de la perspectiva legal y Constitucional como marco para definir una política eficiente y justa.

En este punto también debemos considerar dos preguntas que nos recuerda las reflexiones del clásico Who Governs? (1961) del politólogo americano R. Dahl: ¿Quién decide? ¿Quien hace? Esto es el ámbito de la decisión y el ámbito de la implementación. Este "¿quién hace?" (implementación) es una cuestión más administrativa y de gestión, mientras que el "¿quién decide?" estas cuestiones, es más una cuestión de proceso de decisión política (decision-making process). Lo que también nos interesa destacar para tener unas primeras bases para construir este modelo heurístico, es que estas cuestiones implican dos perspectivas: una perspectiva orientada por los conflictos (entre administraciones por ejemplo, o cómo cada administración resuelve conflictos similares relacionados con la inmigración), y por los agentes. La perspectiva orientada por los conflictos pone en relación las dinámicas sociales, las respuestas políticas y el marco jurídico. En esta relación se producen conflictos, que se expresan bajo forma de retos y nos proporciona información. Bajo el punto de vista heurístico proponemos interpretarlos como indicadores que nos ayuden a analizar los cambios necesarios que se requieren en el proceso de construcción de un marco de gobernanza y de política multinivel. El caso, por ejemplo, del defensor del pueblo que considera inconstitucional una ley aprobada por el Parlamento Catalán, La Llei d'acollida (Ley de acogida, 2009), para dar respuesta basada en la identidad de una dinámica de llegada de inmigrantes, es un buen ejemplo de análisis de esta perspectiva.

La segunda perspectiva es la está basada en los agentes influyentes que hacen tareas administrativas o de implementación de políticas. No sólo estoy hablando de los agentes influyentes (stakeholders), y de actores públicos/privados que tengan un papel en los diferentes niveles de gobierno, sino de otros actores, como, por ejemplo, los partidos políticos y sus discursos / prácticas. Aquí pienso en los partidos que actúan en todos los niveles de los gobiernos (comparación vertical) o en el mismo nivel (comparación horizontal). Tienen entre ellos el mismo discurso? No sólo aquellos del mismo color político, sino incluso dentro de la misma ideología (el ala izquierda/derecha, principalmente), y aquellos que se pronuncian por un interés territorial (los partidos nacionalistas, por ejemplo). En este punto el análisis de los conflictos concretos siguiendo este perspectiva puede ayudar a tener unos argumentos interpretativos sobre el proceso en el que nos encontramos.

Este modelo heurístico puede resumirse gráficamente de la forma siguiente:

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

	Descripción, criterio básico y principios	Preguntas claves y tensiones potenciales
Dimensión procedimental ¿Quién Decide? ¿Quién Hace? ¿Cómo se distribuyen los poderes relacionados con la gestión de la inmigración?	• Analizar los asuntos relacionados con los mecanismos de colaboración, es decir, dos prácticas: - coordinación (para evitar los efectos negativos de una decisión tomada a otro nivel de gobierno) y - cooperación (compartir un marco común) • Dirigido por la eficiencia • Principio de subsidiariedad	• ¿Cuál es el procedimiento más efectivo? • Si tenemos que combinar un marco de gobernanza multinivel y cierto grado de eficiencia, ¿hay una única manera de crear este sistema o se puede pensar en otros sistemas según los diferentes niveles de gobierno para lograr la misma eficiencia en los resultados? • Sin embargo, elegir entre diferentes sistemas/técnicas dirigidas a asegurar la eficiencia y cierta autonomía política entre los diferentes niveles puede chocar con el marco constitucional de distribución de competencias. ¿Cómo gestionamos dicha tensión?
Dimensión normativa La distribución de poderes puede ser un asunto de interpretación. ¿Cuáles son los fundamentos teóricos de esta distribución?	• La buena gobernanza y la coherencia en las políticas entre los diferentes niveles de gobierno, además de la coherencia entre los diferentes intereses – en conflicto o convergentes– entre los niveles gubernamentales • Dirigidos por la consistencia entre los diferentes niveles gubernamentales • Principio de coherencia	• ¿Cuáles son los criterios para una buena gobernanza multinivel sobre la política de inmigración? • En un determinado marco de gobernanza multinivel:¿encontramos una única política de inmigración o varias? • Si se aceptan diferentes enfoques a la inmigración, ¿cómo nos aseguramos la consistencia (marco cooperativo de coordinación)

Hasta ahora hemos hablado de gobernanza y de política multinivel conjuntamente, pero ya sabemos que existen unas diferencias en la literatura. La gobernanza enfoca el debate multinivel desde el punto de vista de las administraciones y los gobiernos en los distintos niveles territoriales; las políticas multinivel inciden más en las formas de distribución de bienes que suponen la gestión de la inmigración. Desde la admisión y la recepción, hasta todos los temas relacionados con la integración (vivienda, educación, trabajo, servicios sociales, etc.), hasta las políticas de naturalización y de adquisición de la ciudadanía jurídica.

III.1. Inmigración como gobernanza multinivel: administrar el giro local para evitar incoherencia

No cabe duda de que este último año 2011 ha sido un año en el que las políticas de inmigración han dado un giro hacia lo local. Los municipios, especialmente catalanes, comienzan a activar sus recursos legales (ordenanzas) y administrativos (gestión del

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

empadronamiento) y políticos (acogida, gestión del pluralismo religioso y del espacio público, gestión de discursos y conflictos sociales) para conformar sus perspectivas más inmediatas, sin tener en cuenta una visión global ni la coherencia de políticas, ni los efectos que puede tener sobre la propia dinámica migratoria. Este giro que va de la la perspectiva estatal a la perspectiva local es muy significativo, y hasta el momento no hay una respuesta global ni a nivel estatal ni tampoco autonómico. Sabemos que este giro se mueve por la lógica que tienen los gobiernos locales de interpretar y reaccionar ante zonas y hechos conflictivos concretos. Desde la perspectiva de análisis multinivel se pueden plantear qué efectos tienen sus decisiones locales tanto a nivel horizontal (con otras administraciones locales) como a nivel vertical (con otros niveles de gobierno). En efecto, se producen incoherencias, mensajes y políticas contradictorias entre gobiernos locales, y entre gobiernos locales y gobierno autonómico y central, especialmente en temas de gestión de varios asuntos donde la división de competencias no esta bien delimitado o son simplemente concurrentes, casi la mayoría relacionados con la acomodación de la inmigración: temas técnico- administrativos de empadronamiento, acogida y primera asistencia, gestión espacio público/religión, cultura, urbanismo, vivienda, escuelas.

También interesa destacar que las administraciones locales tienen un tripe papel que pueden activar, con diferentes grados de importancia:

- Papel activo autónomo: como gestor de políticas relacionado con diversidad y aspectos técnico-administrativos (empadronamiento). Por ejemplo, en la gestión de gitanos rumanos en Badalona, (quien es responsable de la gestión?).
- Papel gestor de entidad que administra decisiones de otros gobiernos superiores y colabora en políticas de otros niveles de gobierno. Aquí entramos en temas de delegación de poder, como por ejemplo, el tema de enraizamiento de los inmigrantes ordenado por administración central, pero ejecutado por entes locales, o como los municipios, al controlar inmigrantes, colaboran con políticas de control. En este punto, hay que reconocer que los municipios están haciendo más de lo que pueden (de gestión española de fronteras europeas a gestión municipal de políticas estatales y regionales). El papel del municipio no es fácil ya que recibe presión muy directa de las dinámicas sociales, haciendo visible muy directamente los problemas sociales, pero no tiene instrumentos adecuados para su gestión.
- Papel territorial: en este punto, quizás es importante recordar que la ciudad territorializa sus políticas, y por lo tanto al mismo tiempo que decide políticas, establece lo que podríamos llamar unas "fronteras locales" que afectan directamente la movilidad de los inmigrantes. La realidad practica del inmigrante que llega es la siguiente: no sólo tiene que pasar la frontera estatal sino ahora la autonómica (si se le exige un tiempo de residencia para que se le conceda derechos sociales, como está insistiendo, a pesar de las críticas, el gobierno catalán) y la municipal. La idea de que existen unas fronteras locales significa que estamos ante una situación histórica nueva que ponen en entredicho nuestras exigencias democráticas de igualdad de derechos y de deberes para todos los que residen en un territorio, y un tratamiento digno. Salirse de esta regla es muy fácil. Mantenerse en ella, exige convicciones democráticas muy interiorizadas de que existen unas líneas rojas en la gestión de la inmigración que no podemos admitir en un proceso de constitución de un marco multinivel para la gobernanza de la inmigración.

Lo que la realidad del 2011 nos muestra es que los gobiernos locales (especialmente los de Cataluña) están pasando de tener un papel pasivo a un papel activo en políticas de gestión de la inmigración, en el sentido no de implementar y desarrollar políticas, sino de innovar políticamente y proponer nuevos marcos de relación con otros niveles de gobierno. No es tan dependiente del marco legal y constitucional y se convierte en "enfant terrible" para otros niveles de gobierno superiores (CCAA, Estado). Des un punto de

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

vista de gobernanza multinivel, el problema no es el paso de la pasividad a la actividad, sino que esto se haga de forma descoordinada, provocando incoherencia, hasta poder retroalimentar populismos. De hecho existen al menos tres factores causales principales por que los gobiernos locales "mueven ficha" en políticas de gestión de la inmigración:

- Crisis económica
- Avance de discursos anti-inmigrantes populistas y conservadores
- Limitación de los Fondos de Inmigración del gobierno central, que ayudo mucho a tener iniciativas propias durante los cinco años anteriores y que se han cortado drásticamente.

Asimismo, ya conocemos las consecuencias del mal uso de la autonomía local aplicado a la administración urbanística, no permitamos que esta ola especulativa invada a una parte de la población por el simple hecho de que no son "los nuestros". Debemos pedir al gobierno de Cataluña que regule mínimamente las decisiones municipales que rozan una xenofobia silenciosa. Esto significa aplicar al menos un objetivo y un principio claros. Como objetivo, velar por la coherencia de las políticas municipales poniendo límites a lo que se puede decidir. Como principio, aplicar la subsidiaridad, esto es que solo se aplique la autonomía local si es un asunto específico y no de todos los municipios, en cuyo caso debería ser gestionado por el gobierno superior (en este caso el Autonómico). Dejar que los municipios obren según su contexto es una forma retórica de desentenderse e irresponsabilizarse por parte del gobierno. La acomodación de la diversidad que implica la presencia de los inmigrantes no puede depender de una "soberanía" municipal. En Cataluña, no podemos hacer que la dignidad de los inmigrantes esté en manos de unos gobiernos locales que hacen lo que pueden porque no reciben respaldo ni instrucciones del gobierno. Y sabemos lo que algunos son capaces de hacer con la especulación de su territorio en urbanismo!

El gobierno catalán debe reaccionar institucionalmente ante tan creciente especulación municipal en materia de gestión de la inmigración, de lo contrario pronto tendremos unas tensiones entre municipios que instrumentalicen el tema en sus programas electorales, hasta tal punto de que sea, de nuevo, un abono para el discurso populista, que como el especulador financiero, actúa sin un interés público de igualdad. Una creciente especulación emocional sin límites en tiempos de incerteza generalizada sobre nuestras propias vidas y las de nuestras familias puede quebrar nuestra débil maquinaria democrática. La crisis económica en la que estamos, la crisis de nuestra democracia, como forma de organización de la sociedad, puede estar en pocos años en plena actualidad si ahora no se toman las medidas correctoras mínimas oportunas. Lo que se haga y lo que ocurra aquí sirve de referencia para lo que se puede y lo que no se debe hacer en otras Comunidades Autónomas. La Agencia de Migraciones prevista en la ley de acogida de Cataluña no puede demorarse más, sus objetivos de promover la cooperación y coordinar las actuaciones municipales, es en estos momentos crucial. Actuar con visión anticipativa de futuro dada las exigencias de la inmediatez es una lógica estatal que el gobierno catalán debería liderar, estando como está a muchos pasos adelante frente a otras CCAA que lo toman como referencia.

Además existe una dinámica europea que hay que tener en cuenta, puesto que pude motivar más el ejercicio de la autonomía local descoordinada. El hecho que los entes locales comiencen a ser vistos por la UE (Comisión) como interlocutor válido para la gestión de la inmigración, hasta tal punto que la relación UE-Gobierno local se está iniciando una relación institucional con promoción de redes, proyectos, iniciativas conjuntas con Consejo Europeo, a espaldas de los Estados, quienes se convierten en un segundo interlocutor. Esta perspectiva local no es nueva, sino que también ha sido una de las ideas fuerza de la presidencia española. Repasemos la relación nueva multinivel UE/local en materia de inmigración, y especialmente en gestión diversidad.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

- Conferencia ministerial de Potsdam de mayo de 2007, confirmando la importancia del diálogo intercultural como instrumento de promoción para la integración de ciudadanos de distintos orígenes, culturas y religiones a nivel local.
- Conclusiones del Consejo de 12 y 13 de junio, cuando los Estados miembros convinieron en iniciar un intercambio regular de las experiencias adquiridas en este terreno.
- 4ª Conferencia de Ministros que tuvo lugar en Zaragoza el pasado 15-16 de abril 2010, bajo presidencia de España y estrictamente centrada en temas migratorios, se introducen tres aspectos propios del enfoque español: empleo, educación, y apuesta por la diversidad como un recurso positivo para la cohesión a nivel de políticas locales.
- Programa de Estocolmo lema de la UE de "Unidos en la diversidad" no trata sólo de la riqueza resultante de la diversidad entre los Estados miembro, sino también diversidad dentro de las sociedades a nivel local.
- 2008 («Año Europeo del Diálogo Intercultural") donde se promueve la idea de que la diversidad enriquece, y no es sólo problema que debe ser "gestionado".
- El programa piloto del Consejo de Europa 2008-2010 de Intercultural Cities, renovado en 2011-13 como acción conjunta con la Comisión Europea, de la que España coordina la Red de Ciudades Interculturales (RECI) por parte del GRITIM-UPF, de la Universidad Pompeu Fabra.

Si vamos de Europa a España, y nos centramos en el Plan estratégico de ciudadanía e inmigración (PECI, 2007-2010) se dice en los principios orientativos de las acciones del Plan que se pretende proporcionar guías y ser un recurso para ayudar a definir acciones, pero lo que está claro es que la relación Estado/CCAA/municipios ha sido una relación orientada por la economía, y no por la política. Esto es mediada por unos Fondos de ayudas económicas, pero sin una orientación política clara que le siga. En este sentido, el PECI sigue teniendo una dimensión poco pragmática (no combina deseo y realidad) del contexto español en materia de inmigración y su maquinaria administrativa multinivel. Se debe una vez más considerar como un documento desideratum y por lo tanto más retórico que realista. Pretende seguir un método abierto de coordinación, al estilo de la UE, con su principio de subsidiaridad, de seguimiento territorial y su enfoque integral, pero esto en la práctica no se ejecuta.

III.2. Inmigración como política multinivel

En políticas de inmigración, debemos diferenciar entre políticas genéricas, esto es, aquellas que ya existen para otras materias, de las que la inmigración es nueva y potencialmente puede alterar la dinámica de su ejecución y distribución del bien que supone la política. Aquí entran principalmente políticas que están relacionadas con la integración de inmigrantes: vivienda, educación, salud, servicios sociales, trabajo.

También existen políticas específicas, esto es, aquellas que solo se dan por la materia que gestionan: la migración. Son principalmente aquellas relacionadas con la gestión de la movilidad y el cruce de las fronteras, como la de la pertenencia a la comunidad nacional: las políticas de admisión, de recepción, de ciudadanía. Pues bien, teniendo en cuente esta división, constatamos la siguiente distribución de competencias en España, atendiendo al carácter multinivel de las políticas de inmigración.

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

		Políticas multinivel (implica ejecución de todos los niveles de la administración)	Implica algunos pero no todos los niveles de la administración	Implica solo un nivel de la administración, como competencia exclusiva
Sentido genérico	Vivienda Educación Salud Bienestar social Trabajo	XXXX		
Sentido específico	Admisión			Xxx (central)
	Recepción		Xxx	
	Ciudadanía			Xxxx (central)

Es cierto que aquí la tabla anterior se tornaría más compleja si introducimos a esta descripción de política multinivel, la dimensión de gobernanza multinivel, esto es, la dicotomía del quien gobierna, esto es, quien decide sobre qué (decisión), y quién hace qué (implementación). De ahí que tengamos varios posibles modelos, como mostraré en el siguiente apartado.

III.3. El vinculo entre gobernanza y política multinivel: diferentes escenarios

Partimos de una definición que nos pueda servir de referencia y que vincule la gobernanza y las políticas multinivel, teniendo en cuenta la materia de inmigración. Siguiendo su definición, entendemos por cooperación multinivel de gobierno como un modelo en el que el gobierno central retiene el control primario sobre la inmigración y la supervisión de toma de decisiones, pero designa a autoridades sub-nacionales como socios menores y les permite una cierta discrecionalidad para afirmar o dar cuenta de determinadas categorías las necesidades nacionales.

Podemos así trazar la siguiente tabla de modelos.

	Quién Decide?	**Quien Hace?**
Enfoque centralista	Centralista	Subsidiaridad territorial
Enfoque cooperativo	Consensual	Intergobernamentalidad
Enfoque asimétrico	Policéntrico	Coexistencia entre diversos modelos de gestión

Vemos que existen tres posibles enfoques que combinan gobernabilidad y políticas multinivel: un enfoque centralista, uno colaborativo, y uno asimétrico.

La realidad dice que a pesar de los esfuerzos hacia una gobernanza multinivel cooperativa que parece conducir teóricamente al gobierno central a través de su PECI, las acciones de las CCAA no son homogéneas. Por varias razones, entre las cuales la realidad histórica, si tienen o no su propia lengua, tradición nacional, cómo funciona su sistema educativo, cuáles son las necesidades de mano de obra, la densidad y los perfiles de los inmigrantes, si están concentrados en un territorio o no. Estas variables pueden generar respuestas diferentes a preguntas comunes.

En este punto, tal vez podemos describir dos tensiones principales en la fase actual del proceso de construcción de la gobernanza y política multinivel en España. En primer

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

lugar, no es sólo la definición de la competencia, que sigue la actual división para todas las áreas relacionadas con la integración (vivienda, educación, obras, servicios sociales, etc.), sino las tres competencias específicas de la inmigración: la admisión, la recepción de los recién llegados y la nacionalidad. En este sentido, el resultado del enfoque que se ha seguido hasta ahora suele dejar la política de recepción a las CCAA. Uno de los principales rasgos de España es que en estas políticas se produce la mayor variedad de enfoques, y donde quizás las tensiones entre los tres enfoques se hacen más visibles. Queremos también mencionar las políticas de admisión y las de nacionalidad, que siguen claramente un enfoque centralista, y examinar cómo podrían también expresarse siguiendo un enfoque cooperativo y/o asimétrico. En este caso, no solo una política multinivel de gestión de flujos y de admisión debe ser tema de debate, sino también una política de naturalización donde se explore la posibilidad de una ciudadanía múltiple. Esto implica que los criterios del código civil en materia de acceso a la ciudadanía española deben ser revisados, ya que no ofrecen ninguna posibilidad de colaboración por parte de CCAA con identidades diferenciadas.

La tensión está servida. Es cierta la premisa principal que lo que una administración decide hacer puede afectar a otras si los inmigrantes se mueven de una CA a otra; pero también lo es cuando aplicamos el argumento que lo que decide el Estado central puede afectar la identidad nacional de CCAA reconocidas como lo es el caso de Cataluña. Aquí la cuestión de las fronteras interiores puede ser un tema candente en el futuro cercano. Por ahora la circulación de personas sólo se ha planteado en el debate público tras la aprobación de la Ley de inmigración en diciembre de 2009, cuando el gobierno de Madrid (Partido Popular) protestó en contra de la Ley por los efectos inesperados de una estructura "descoordinada", apelando precisamente a la libertad de circulación dentro del territorio español. Esta es probablemente la primera alerta de un próximo debate si se perfila un modelo asimétrico de facto. Por el momento sólo los demógrafos han señalado esta realidad creciente: que los inmigrantes, debido precisamente a su vida volátil, tienden a moverse mucho más que los ciudadanos por la geografía española. Pero no se ha profundizado en las consecuencias que tiene este hecho (la movilidad interna de los inmigrantes) en el proceso de creación de un marco de gobernanza multinivel.

Teniendo en cuenta este marco general, se debe teorizar el nexo gobernanza/política multinivel en temas de inmigración. En concreto mostrar que España debe diseñar su teoría centrada en uno o varios enfoques, que conforman tres escenarios posibles: un escenario centralista, un escenario de colaboración, y un escenario asimétrico. Tenemos un debate pendiente en estos inicios de la segunda década del siglo XXI.

IV. TEMAS BÁSICOS A DESARROLLAR: LA COHERENCIA COMO ENFOQUE Y LA DEMOCRACIA COMO ARGUMENTO

Tal como hemos argumentado, en materia de políticas de inmigración y el nexo gobernanza/políticas multinivel, España es un laboratorio que como tal ofrece muchas posibilidades de análisis desde la ciencia política. Destaquemos el enfoque de la coherencia y la democracia como argumento para el análisis.

Para empezar, está el tema de la movilidad territorial de los inmigrantes, y cómo se conecta esta dinámica real con la estructura de gobernanza y política multinivel. Aquí el criterio de la colaboración entre administraciones es clave, puesto que lo que decide y hace un nivel de la administración puede afectar a otros niveles tanto desde un punto de vista horizontal (entre ciudades por ejemplo), como vertical (entre una ciudad y el gobierno autonómico, por ejemplo).

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

En este marco quisiera defender el argumento que la actual coyuntura de crisis económica y sus efectos sobre los flujos migratorios justifican reforzar la coherencia de las políticas públicas. Pero entiendo este tema en su forma comprehensiva. Vayamos por pasos.

El enfoque que está adoptando España para gobernar la inmigración es pragmático. No está basado sobre una tradición filosófica, sino sobre las preguntas y las respuestas que se generan caso por caso. Esta filosofía práctica tiene, además, la ventaja de estar orientada por la anticipación, frente a las experiencias de otros enfoques europeos. A esta filosofía también contribuye sin duda a que la estructura institucional española, que arranca del mismo proceso de transición española, no tuvo en cuenta la inmigración en su agenda política ni social. Una política construida sin referentes teóricos, muy vinculada al marco constitucional, y por lo tanto muy "juridicializada". En los debates políticos, el referente hasta ahora no ha sido si una política era buena o mala para la cohesión, sino, ante todo, si era legal y/o de acuerdo con la Constitución o no. Muchas de las tensiones han venido marcadas por esta diferenciación de discursos. Es un hecho que una política puede ser buena (dar derechos al voto a todos los inmigrantes con residencia permanente, por ejemplo, en una primera fase a nivel local), aun siendo ilegal o anticonstitucional. El marco legal en general ha actuado muy directamente como restricción para orientar este pragmatismo de la política española.

Gracias a este enfoque práctico España ha conseguido la gobernabilidad de la inmigración. Si estas políticas no estuvieran tan conectadas con la práctica, quizás en estos momentos estaríamos hablando de España, al menos a nivel del debate internacional, como un ejemplo de ingobernabilidad. Seguramente también han jugado un papel relevante el hecho de que España está gestionando la integración de los inmigrantes de primera generación, y deberemos esperar, para reforzar esta orientación, que también sepa dar respuestas inmediatas a las segundas y terceras generaciones. Los inmigrantes jóvenes todavía no han llegado en nuestras universidades; y todavía los que trabajan no han estado formados, en su mayoría, aquí. En un futuro muy próximo volveremos a plantear los mismos interrogantes a una realidad generacional distinta.

Esta política práctica requiere ahora de una teoría basada en una coherencia entre gobernanza/políticas públicas. La coherencia de políticas públicas significa asegurarse que las políticas y los programas que se producen a todos los niveles de gobierno no se contradicen entre ellos, o pueden convertirse en freno para el desarrollo de otros. Establecer un enfoque coherente para la gestión de la inmigración es el primer paso para una mejor gobernanza global. Pero la coherencia debe también aplicarse comprehensivamente, esto es teniendo en cuenta todos los aspectos que implican la gobernanza y políticas multinivel. De ahí que, en el ámbito económico, significa que los gobiernos deben tomar medidas para asegurarse que no se vulneran los derechos de los trabajadores, que se asegura salarios equiparables, que no existe una correlación entre estatus y salario, con un sistema de sanciones explicito y contundente si no se cumple, que no fomenta el empleo de trabajadores irregulares sin abocarlos al crimen.

A nivel de organización administrativa, la coherencia política significa una coordinación e información compartida entre los departamentos diferentes y ministerios que tratan diferentes dimensiones de las políticas de inmigración. Una falta de coherencia política significa también una falta de cooperación entre distintos niveles del gobierno, y entre gobiernos y agentes influyentes (stakeholders). La coherencia también debe expresarse entre los discursos (qué dicen) y acciones (qué hacen) los partidos políticos, y saber gestionar las presiones que tienen los partidos de sus votantes. También entre acciones de gobierno y discurso de gobierno. Por ejemplo puede tener un discurso intransigente con los irregulares, y luego apoyar su empleo y explotación en el mercado laboral. A nivel internacional, la coherencia política se expresa facilitando el diálogo y

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

la cooperación entre países emisores y países receptores, con el objetivo de beneficiar ambos a los migrantes. Asegurar que la gobernanza/política multinivel sea coherente exige reconocimiento de los estrechos vínculos entre la migración internacional de desarrollo y otras cuestiones fundamentales, incluido el comercio, la ayuda, la seguridad del Estado, la seguridad humana y los derechos humanos.

Si, como hemos comenzado, con la crisis tenemos la oportunidad de teorizar la gestión del después de la crisis, entonces tenemos aquí sin duda un tema que debería convertirse en exigencia para planificar esta segunda década de siglo. La falta de coherencia en políticas públicas de la inmigración tiene efectos directos en la cohesión y en la generación de confianza entre la población, entre la población y las instituciones, y sobre todo puede abonar un terreno muy idóneo para los que especulan políticamente con las emociones de los ciudadanos para ganar votos.

Visto desde un punto de vista democrático, y por lo tanto desde una perspectiva de asegurar unos derechos iguales para todos, la pregunta sobre quien decide y la pregunta sobre quién hace qué debe englobarse bajo la pregunta fundamental: ¿Cómo se aseguran y quién define los derechos de los inmigrantes en un marco de gobernanza y de políticas multinivel? Esto es fundamental, puesto que al decidir y al hacer lo que una administración expresa es una determinada forma de incrementar o reducir la diferencia jurídica que supone ser inmigrante y ser ciudadano. Por lo tanto, al mismo tiempo que un gobierno decide o hace, tiene un efecto directo sobre la distribución de derechos de los inmigrantes. En este aspecto el enfoque centralista, cooperativo y asimétrico puede también interpretarse como tres modelos que denotan no solo incoherencias, como hemos visto, sino efectos democráticos de incrementar la diferenciación entre ciudadanos e inmigrantes, y provocar todavía más distancia y tensión en el momento que una persona deba proyectar su vida y la de sus próximos.

La introducción de la democracia como argumento en el debate sobre la gobernanza y la política multinivel está todavía por hacer en España. Estamos hablando, especialmente ante el giro local de las políticas, de temas genéricos y específicos en materia de inmigración como la política de empadronamiento, derechos básicos de sanidad y de educación para inmigrantes en situación irregular, temas de discriminación en el acceso a la vivienda, al mercado de trabajo, por poner los temas recurrentes, que no por serlos carecen de importancia, especialmente cuando descendemos del nivel macro de análisis que hemos hecho, al nivel micro y personal del inmigrante de a pie, que como todos sabemos, tiene una biografía que depende más que la del ciudadano de cómo se establece su relación con los gobiernos y las políticas que se hacen en todos los niveles territoriales. ■

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

CONCLUSIONES

José Tudela
Secretario General, Fundación Manuel Giménez Abad

Mario Kölling
Coordinador, Fundación Manuel Giménez Abad
y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Desde la década de los noventa, la inmigración ha sido un fenómeno de gran importancia demográfica y económica en España. Esta tendencia se desarrolló casi paralelamente con un proceso de descentralización política y territorial compleja y profunda en el que las Comunidades Autónomas asumieron competencias para la prestación de una amplia gama de servicios públicos, incluyendo salud y educación. Además como los autores de esta publicación han afirmado, el proceso estuvo también acompañado por un crecimiento económico importante en España. En este contexto, el marco comunitario de la Unión Europea ha ido determinando paulatinamente el desarrollo de políticas nacionales de inmigración.

En consecuencia, el marco institucional en el que se discute, controla y administra la política de inmigración ha cambiado sustancialmente a lo largo de una década. En principio la integración de inmigrantes surgió como una cuestión administrativa y técnica en la década de los noventa, y como una cuestión política y social a principios de este siglo. Aunque los recursos humanos y materiales dedicados a la gestión de la inmigración han ido aumentando constantemente, desde el comienzo de la crisis económica y financiera, los recursos orientados a las políticas y programas de inmigración se han reducido de manera significativa.

El fenómeno de la inmigración es algo que incorpora a todas y cada una de las administraciones de España. El gobierno central gestiona la admisión y la naturalización, pero también las CCAA y los gobiernos locales tienen importantes responsabilidades en la gestión de los procesos de integración, ya que políticas como la recepción, la vivienda, la educación o el trabajo son de responsabilidad exclusiva de las CCAA o compartidas entre el gobierno central y las CCAA.

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración ofrece una guía específica para la igualdad de trato en todas las CCAA y permite la definición de un marco de cooperación entre el gobierno español, las CCAA y las entidades locales. El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014 mantiene el espíritu de cooperación y en su elaboración han participado las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y los agentes sociales. El Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de inmigrantes ha demostrado ser una herramienta eficaz y ha servido como modelo en términos de establecer una mayor cooperación entre los tres diferentes niveles de gobierno. El Fondo ha aportado una cantidad de dinero relativamente importante hasta que la crisis económica lo redujo considerablemente en 2010.

Dos décadas de inmigración y la capacidad de intervención de las administraciones publicas han cambiado notablemente la gobernanza de la inmigración, aunque existen diferencias competenciales en la presencia de inmigración entre las CCAA y entre las entidades locales.

El número de extranjeros residentes en España se ha incrementado durante las últimas décadas debido al crecimiento económico. La pregunta que queda es ¿cómo va a contribuir el marco legal y competencial a la integración de los inmigrantes en

Sumario

Introducción

Immigrants' language skills, civic knowledge and identity: the impact of federalism

La integración de los inmigrantes en los sistemas federales – la experiencia de España

La política española de integración de inmigrantes y sus instrumentos

Las actuaciones prácticas de las Comunidades Autónomas – el ejemplo de Aragón

La Administración Local y las Políticas de Inmigración – el ejemplo de Zaragoza

Coherencia entre la gobernanza y la política multinivel en materia de inmigración: España como laboratorio

Conclusiones

Créditos

el contexto actual de la crisis económica y financiera? ¿Cómo pueden los niveles de la administración mejorar la cooperación y coordinación en un aspecto con tantas dimensiones como la integración de los inmigrantes? ¿hasta qué grado estas preguntas serán tenidas en cuenta en el actual debate sobre la estructura territorial descentralizada?

La sociedad española ha cambiado y es una realidad plural y diversa, y en ella deben y deberán acomodarse muchas expresiones distintas. Sin embargo este fenómeno no es solamente una característica de la sociedad española sino reflejo de la realidad de todas las sociedades europeas. Aunque la política europea de inmigración no está todavía plenamente desarrollada, cada vez más se percibe esta política como necesaria para gestionar y gobernar bien la inmigración. ■