

GESTIÓN DE LA EXTRANJERÍA Y LA INMIGRACIÓN EN EL MARCO COMPARADO DE ANDALUCÍA, LOMBARDÍA, Y VALONIA¹

Santiago Alonso Santa Cruz Álvarez y Juan Carlos Andreo Tudela

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

El proceso de regionalización de algunos Estados miembros de la UE, manifestado en la transferencia de competencias de gobiernos centrales a gobiernos regionales -como está ocurriendo en España o donde ya existe una cierta experiencia, como en Bélgica-, marca un nuevo escenario en la integración de los colectivos de inmigrantes extranjeros, en la medida que una visión autonómica y/o regionalista presta especial atención a la noción de la diversidad.

De esta manera, en el actual marco normativo en España, muchas de las comunidades autónomas -y entre ellas la andaluza- tienen planteado un nuevo reto al momento de asumir las nuevas competencias de *tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo, la tramitación y resolución de los recursos presentado a dichas autorizaciones y la aplicación del régimen de inspección y sanción*, como lo señala el artículo 62 del Estatuto Autonómico Andaluz. Como señalan algunos autores, la cuestión es *cómo se articula la necesaria coordinación con el Estado?*

Este proceso de regionalización, que se encuentra en un estadio intermedio da cuenta de una atención al hecho migratorio configurado, por un lado, como políticas de integración, y al ámbito de la extranjería, entendido como políticas de trabajo y residencia, con diversas competencias asumidas por la Administración Autonómica.

En otros contextos, que serán comparados en esta comunicación, en particular la Región Valona en Bélgica, existe amplia transferencia a las administraciones regionales, una casuística no exenta de mayores demandas de competencias ante el Estado federal.

Observamos así un proceso de descentralización de las políticas vinculadas a la inserción de personas inmigrantes en términos político-sociales, y a una desconcentración en términos administrativos, configurando un contexto de gobernanza multinivel en ambos campos. De esta manera, y mediante un acercamiento empírico, cotejamos distintos escenarios de gestión descentralizada, buscando dinámicas que permitan aprovechar las buenas prácticas y las experiencias significativas que se puedan extraer y trasladar eventualmente al contexto andaluz.

1. CONFIGURACIÓN POLÍTICA DEL ESTADO BELGA

El Reino de Bélgica, entendido como la actual monarquía constitucional que es, es un Estado Federal que posee una enrevesada distribución geopolítica, gestada en una rápida evolución de un modelo unitario centralizado a uno de corte federal, con características estructuras jurídico-institucionales configuradas de tal manera que se atiende la complicada relación entre las tensiones nacionales neerlandesas y francófonas.

La manera mediante la cual se ha configurado el federalismo en Bélgica atiende a tres características específicas que determinan su campo de acción y competencias en referencia a las distintas políticas públicas a establecer desde el gobierno regional. En efecto, las regiones y comunidades en Bélgica se organizan, en primer lugar, bajo el principio de disociación, bajo el cual anteriores atribuciones estatales pasaron a ser parte de las nuevas instancias regionales y/o comunitarias. Son, en segundo lugar, entidades autónomas regidas por el principio de confrontación, mediante el cual la oposición "y la necesaria búsqueda de equilibrio entre dos partes o dos cuerpos políticos distintos" (Aparicio, M. 2010, 82). Finalmente, el tercer principio aborda un proceso de superposición o de doble estrato, en el cual dos tipos de colectividades políticas diferentes (comunidades y regiones) que desarrollan sus acciones en el mismo ámbito o territorio, generando una situación asimétrica en torno a su propia constitución institucional.

A pesar de dicha constitución, es necesario señalar que el Poder Judicial -que, como en la mayoría de los Estados, recrea el orden jurídico-normativo con respecto a las políticas migratorias- no cede peso político a las regiones, razón por la cual existe una capacidad limitada de acción con respecto a este tema, que sumada a la disparidad de peso político entre distintas comunidades y/o regiones, no plantea una situación equitativa en el ejercicio y gestión del marco de la extranjería y la inmigración.

¹ Trabajo realizado en el marco del Proyecto In-Emplea del programa Euroempleo, financiado por el Servicio Andaluz de Empleo y el Fondo Social Europeo y cuyo investigador principal es Juan Carlos Andreo Tudela.

Tal como se configuran en la actualidad tanto las regiones como las comunidades belgas, podemos establecer que la misma genera sus propios órganos en la figura de los Consejos y los Gobiernos, los cuales ejercen las potestades legislativas y ejecutivas referidas a sus competencias específicas, determinadas por la Constitución y las distintas normativas específicas, teniendo una relativa autonomía en términos financieros. La asimetría, característica inherente a esta forma de delimitación geopolítica, da cuenta de tres niveles de constatación de la misma: la Territorial (por la superposición de distintas bases territoriales), y la Institucional y Competencial, mediante la cual una colectividad federada confía a otra parte del ejercicio de sus competencias.

Entre las características específicas tenemos:

- La Comunidad Flamenca/ La Región Flamenca. Existentes ambas de manera independiente en el plano jurídico, si bien a región no tiene instituciones propias, dejando que la competencia la ejerzan los órganos comunitarios. Esta estrategia les otorga un mayor margen de maniobra y autonomía en la aplicación de los recursos públicos.
- La Región Valona. Tal como se configuró las competencias en la Constitución, la Región valona continúa ejerciendo potestades propias al resto de Regiones. Al tener un carácter heterogéneo en su constitución, esta presenta dificultades en el proceso de acercamiento entre las instituciones propiamente regionales y las comunitarias. En el margen de las transferencias competenciales propias a la situación actual de la distribución política en Bélgica, existen varias posibilidades de trasvase de funciones.
- La Comunidad Francesa. Las antiguas competencias propias de esta comunidad, trasosan el ejercicio de sus competencias -aunque no el total de sus recursos presupuestarios-, a la región Valona y a la Comisión Comunitaria francesa de la Región de Bruselas Capital (COCOF).
- La Comunidad Germanófona. Regulada por el resto de atribuciones propias al resto de comunidades, ha visto incrementadas sus funciones debido al trasvase de competencias de la Región Valona hacia esta comunidad.
- La Región Bruselas Capital. La manera mediante la cual se constituye la región de Bruselas Capital refleja el complicado sistema de equilibrio entre francófonos y flamencos, reflejado en la constitución del Consejo (órgano que gobierna las diversas regiones belgas) en partes equitativas (2 ministros flamencos, dos francófonos, y un quinto, generalmente francófono, que tiene la atribución de presidente). En el marco de esta región existen a su vez Comisiones Comunitarias, neerlandesa y francesa, que ejercen sus competencias sobre el territorio de Bruselas. A su vez, una comisión mixta conformada por la COCON y la COCOF, tiene competencia sobre ciertas instituciones bruseleñas.

2. LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN BÉLGICA: UNA MIRADA DESDE SUS REGIONES Y COMUNIDADES

En referencia a la gestión de la extranjería en el ámbito estatal, debemos señalar que la misma hace referencia a la centralidad de la administración judicial, lo que condiciona la normativa referente al acceso a territorio Belga. En líneas generales, en los últimos años existe una tendencia a una política de puertas cerradas que no facilita el acceso laboral de personas extranjeras al territorio belga, dejando como única opción viable el asilo y/o la reagrupación familiar, así como ciertos puestos del mercado trabajo que la oferta interna no puede cubrir.

Si bien todas las comunidades o regiones se ven afectadas por la misma normativa estatal, que da cuenta de una política centralizada de la gestión de la extranjería, cada una de ellas dispone de sus propias normativas en referencia a la gestión del proceso de integración de la población de origen inmigrante, dando lugar a hablar de distintos modelos de integración de población extranjera según la región o comunidad autónoma referida.

A continuación, pormenorizaremos algunas de las características propias de los algunos de estos "modelos autonómicos" de integración.

a.- El modelo flamenco.

Cuando hablamos de un modelo de gestión flamenco de la inmigración, nos estamos refiriendo en primer lugar de un proceso de gestión de un margen de reforzamiento de las propias señas identitarias flamencas (recordemos que tanto la región como la comunidad flamenca son pieza clave del implicado mecanismo de funcionamiento "mediante la confrontación" con la contraparte francófona-valona), como clave angular en el proceso de inserción satisfactoria de la población inmigrante en la zona neerlandesa. Para ello su gobierno tiene un elaborado sistema de engranaje entre las funciones propias de la administración regional-comunitaria flamenca, con la del ámbito local, en la que se reclama continuamente una mayor presencia en la toma de decisiones vinculadas no únicamente con la integración sino con el proceso de acceso/ gestión de la extranjería (la visión tradicional marca este tema como intrínseco a la administración central, y los aspectos sociales, educativos, de salud e integración en general, son competencia de la administración regional). Si bien no existe

una mayor presencia ni participación en la gestión de la extranjería por parte del gobierno flamenco, existen instancias consultivas (como en lo referido a mercado de trabajo y el dialogo suscitado entre la administración central y la autonómica) que puede dar pie a un mayor trasvase de atribuciones en esta materia.

El *modelo* flamenco, mucho más restrictivo en cuanto a la libertad del individuo a regirse por él o no, refleja a una proximidad al modelo de gestión de la extranjería y la inmigración holandés, en el cual existe una especie de "evaluación de ciudadanía" bajo la cual el ciudadano debe responder a ciertos criterios de identificación cultural con el entorno de la sociedad de acogida (como sucede en los Países Bajos o en menor medida Canadá). Este modelo, denominado *inburgering*, da cuenta de una forma focalizada en el reforzamiento del carácter público de las iniciativas de inserción social, en detrimento de la participación activa de la sociedad civil como principal estrategia de fomento de la cohesión e integración.

b.- El modelo valón

El *modelo* valón de integración, da cuenta de un doble proceso mediante el cual existe una libertad de acción en la participación de las medidas propias del plan de integración por parte de la población inmigrante. La visión participativa del mismo pasa por un trabajo directo con el individuo antes que el abordaje como colectividad para instaurar las medidas públicas de integración.

Es una seña propia del modelo de integración valón que las acciones propias de integración se deleguen, mediante una dinámica de subvenciones, a entidades del Tercer Sector -lo que fortalece el proceso voluntario de integración social- completado con una red *parapública* de Centros Regionales de Integración (CRI).

El resultado de este planteamiento es que se fomenta una visión, en ciertos casos, demasiado localista de la gestión de acciones destinadas a favorecer el proceso integrador, lo que dificulta un proceso general y un marco amplio de acción extrapolable al ámbito regional, aparte del consecuente problema producto de la politización a niveles locales. Si bien existe una diversidad de propuestas en torno a las acciones dirigidas a la integración social, prácticamente todas se gestionan mediante la subvención a ONG o entidades civiles, con el apoyo de un servicio de lo que se denomina "segunda ventana" que ofrecen los CRI. El recientemente aprobado decreto de 30 de abril de 2009, relativo a la integración de personas extranjeras o de origen extranjero, refuerza el papel de los CRI y un sistema a medio plazo de asociaciones *agréées* que se aseguran anualmente de un presupuesto para sus actividades.

c.- El modelo bruselense.

En la región de Bruselas capital podemos considerar la existencia de un modelo mixto de integración. Por las propias características de la región, que aglutina una tercera parte de población inmigrante anual al país, existen una serie de medidas, condensadas en el Programa de Cohesión Social, destinado en un ámbito local, aunque gestionado por la propia región. Ante el alcance limitado de la propuesta, esto generó un cambio en la gestión, produciéndose distintas iniciativas dirigidas a formas pactos y alianzas entre las comunas y las asociaciones para llevar a cabo las tareas de fomento de la integración social de personas inmigrantes.

En la actualidad, el programa de cohesión social se dirige al fortalecimiento de la enseñanza infantil en sectores menos favorecidos, con especial incidencia en el aprendizaje de la lengua (acción gestionada por la COCOF, o Comisión Comunitaria Francesa, y la COCON, Neerlandesa, según sea el caso), y a aquellas que atienden la primera llegada de población migrante. Iniciativas tales como las de mejoras de empleo, de formación profesional, o de acceso al ámbito universitario son otras de las acciones fomentadas por la administración bruselense, acciones respaldadas con medidas específicas como las líneas de subvenciones, que en la actualidad alcanzaban las 325 entidades subvencionadas. Se establecen contratos de 5 años con las asociaciones (ASBL), seleccionadas mediante la valoración efectuada por parte de las comunas, que trabajan en el ámbito de la integración, una estrategia que favorece el fortalecimiento asociativo y permite planificación a largo plazo.

De la misma manera que Valonia, y en contraposición con Flandes, la administración regional bruselense considera como un punto fuerte estratégico el desarrollo de un tejido asociativo fuerte mediante el apoyo a las iniciativas de participación social y política de la colectividad inmigrante residente en Bruselas. Para 2012 se prevé poner en marcha un itinerario de integración, de carácter voluntario, basado en el *inburgering* flamenco pero desprovisto de una carga identitaria tan marcada y destinado sobre todo a fomentar un mayor dominio de la lengua francesa.

3. ¿HACIA QUÉ MODELO EN ANDALUCÍA?

En el caso de Andalucía queda por concretarse un modelo propio de gestión de la extranjería que se uniera al de la gestión de la inmigración. Y ello plantea una serie de interrogantes que las experiencias significativas en otros referentes europeos pueden facilitar, cuanto menos, a una reflexión sobre los diferentes escenarios posibles.

Las variables a tener en cuenta en el caso andaluz vendrían dadas por:

- la definición de una estructura organizacional, bien unitaria bien separada entre la gestión administrativa y la correspondiente al ámbito de la integración, que hoy reside en la Consejería de Empleo, a través de la Dirección General de Políticas Migratorias;
- el rol a desempeñar por parte de las delegaciones provinciales de la Consejería de Empleo, bien sea dependiente de una entidad unitaria o a través de las actuales representaciones de las políticas migratorias, a las que habría que unir servicios de apoyo en el Servicio Andaluz de Empleo en sus sedes provinciales;
- el espacio a ocupar por parte de la sociedad civil, tanto en el sistema de coordinación público-privado como en el de representatividad social en los foros de participación.

La única referencia en el entorno español es hasta ahora Cataluña, que si bien todavía no han finalizado su proceso de implantación, ha aportado un interesante debate al canalizar la gestión de las autorizaciones de trabajo por un órgano competente, el servicio de empleo regional catalán (*Sevei d'Ocupació de Catalunya*), y se ha dotado de la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y las regresadas a Cataluña, parcialmente recurrida ante el Tribunal Constitucional. El hecho de hacer especial hincapié sobre la acogida, como apunta el nombre de la ley, diferenciando el proceso de integración entre una primera etapa (acogida) y uno posterior más marcadamente de integración sitúa el debate en la necesidad de prestar una primera atención a los *primo migrantes* a través de estructuras formales -públicas, privadas o mixtas, una decisión que no es baladí-, para luego considerar la integración en términos de *normalización* o *adaptación*.

Como apuntan Rojo y Camas, es una obligación ineludible la reforma de la normativa estatal en materia de inmigración, en cuanto que en poco tiempo habrá más de una administración competente para resolver las solicitudes de autorización de trabajo (Rojo, E. y Camas, F.: 2009, 80). De hecho, el Estatuto de Autonomía andaluz hace referencia al ejercicio de la competencia ejecutiva en materia de autorizaciones de trabajo de los extranjeros de "acuerdo con lo que establezca la legislación de Estado"; por tanto, la reforma de la normativa es un requisito imprescindible para aclarar cómo se fraguará esa relación entre Estado y CC.AA. La próxima aprobación del nuevo Reglamento, que parece inminente tras su consenso entre los agentes sociales, aportará luz sobre el marco legislativo que servirá de base para el traspaso de funciones y servicios a la Junta de Andalucía en materia de autorizaciones iniciales de trabajo y determinación del contingente. Ello dará lugar ulteriormente al modelo organizativo que quiera dotarte el gobierno andaluz.

4. CONCLUSIONES

Las tres variables que se están teniendo en cuenta en la investigación, a saber, el contexto migratorio, la forma de organización política y las políticas migratorias, sientan las bases de un marco comparativo no exento de complejidad, dado las disimilitudes genéricas observadas.

No obstante, los diferentes modelos aportan una reflexión que pueden proporcionar diferentes escenarios a la hora de definir cómo gestionar la inmigración a escala autonómica andaluza, una vez que se hayan transferido las competencias recogidas en el Estatuto andaluz.

El trabajo de campo implementado hasta ahora en Bélgica nos aproxima a un escenario plural en virtud del propio estado federal belga: los modelos difieren en los casos de la región valona, la región flamenca y la región de Bruselas. La inclinación por un planteamiento más público, a través de estructuras parapúblicas, que caracteriza a la Valonia encuentra su versión más *desregularizada* a través de gestión de entidades privadas en la región de Bruselas y Flandes. Por su lado, la obligatoriedad de seguir un proceso de acogida (*inburgering*) es característico de Flandes, frente al carácter voluntario de Valonia y Bruselas.

Una de las características del modelo belga, es precisamente la ausencia de un único modelo, así como es la insuficiente coordinación entre las entidades federadas y las instancias federales, que se limitan a la gestión de la extranjería, no atendiendo mediante canales formales una estructura que marque directrices comunes en la diversidad de la gestión regional, más allá de sus propias competencias o complementando éstas.

En lo que al embrionario modelo español se refiere, cabe destacar como punto fuerte la prevista y obligada coordinación entre los permisos de residencia y de trabajo entre CC.AA y Estado, pero el debate queda todavía abierto hasta no se fijan procedimientos administrativos y se perfilen estructuras de funcionamiento que vayan más allá de la figura del extranjero como únicamente un trabajador/a, y, por tanto, es aconsejable que la visión integral y humana de las migraciones se convierta en un reto en la gestión de la diversidad cultural desde una perspectiva descentralizada administrativamente e inclusiva socialmente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio, M. (2010). *La descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política. (España, Bélgica, Canadá, Italia y el Reino Unido)*. Barcelona: CEDECS.
- Ares, C. (2010). *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*. Valencia: Tiran lo Blach.
- Lestrade, B. (2009). *Emploi et immigration. Vers une convergence des pratiques en Europe?* Paris: L'Harmattan.
- Rojo, E. y Camas, F. (2010). La reforma de los estatutos de autonomía y su impacto en la normativa estatal de inmigración. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 80, 97-117.
- Solanes, A. (2001). *El espejo italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia*. Madrid: Universidad Carlos III-Ediciones Dykinson.
- Terol, M.J. (Dir). (2007). *La reforma del estatuto de autonomía para Andalucía*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Yerga, S. (2009). Análisis comparativo de los textos de reforma de los Estatutos de Autonomía en inmigración y cooperación al desarrollo. En I. Blázquez (Coord). *Competencias y estrategias de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración: una visión desde la comunidad autónoma de Andalucía* (pp 65-78). Sevilla: Junta de Andalucía.