

## Inmigración y derechos de ciudadanía. III Seminario Inmigración y Europa.

Los retos de las políticas públicas de inmigración en la Unión Europea

Los gobiernos regionales ante los retos de las políticas de inmigración  
en la UE: el caso andalúz  
Víctor Manuel Bellido

### Víctor Manuel Bellido

*Coordinador del Plan Integral para la Inmigración de Andalucía  
Junta de Andalucía*

Querría dar las gracias a la Fundación CIDOB por invitar a la Junta de Andalucía a explicar cuál es el marco de las políticas de integración en Andalucía, un territorio que por dimensión y población puede ser superior incluso que alguno de los países de la UE. En primer lugar, me gustaría proporcionar una visión descriptiva del fenómeno migratorio de Andalucía, para luego pasar a valorar cuáles han sido las actuaciones que la Junta de Andalucía ha realizado en los últimos cuatro años, que incluyen el primer Plan Integral para la Inmigración y la elaboración en curso del segundo Plan de Integración para la Inmigración en Andalucía.

### El fenómeno migratorio en Andalucía

Andalucía es, según las limitaciones de las fuentes que utilizamos, la tercera o cuarta comunidad autónoma con mayor presencia de inmigrantes extranjeros. Estamos ante un fenómeno dinámico, como las cifras se encargan de demostrarnos. Así, por ejemplo, a 31 de marzo del 2005 en Andalucía había 240.000 personas con permiso de residencia, y en septiembre eran 312.000 personas. En seis meses, por lo tanto, se han incorporado más de 72.000 personas. Hemos de tener en cuenta que el proceso de normalización ha modificado sustancialmente el número de personas que están con permiso de residencia en todo el territorio, y en Andalucía ha supuesto un incremento significativo.

Si se observan los datos por provincias, se detectan importantes incrementos –tanto en números relativos como en números absolutos– en aquellas provincias donde hay un mayor impacto del sector agrícola como puede ser Almería, Jaén o Huelva. Si analizamos los datos con mayor detalle –examinado el origen de la población inmigrante o por razón de género– se puede ver, además, que las provincias citadas son las que tienen un mayor índice de masculinización de la inmigración y que la población procedente de Marruecos es la que ha crecido en mayor medida, seguida por la población rumana.

Al examinar las cifras en otras provincias, se puede detectar un incremento de la población inmigrante en determinados sectores económicos. Estos sectores que han aumentado tienen que ver con tres escenarios económicos fundamentales. Por un lado tenemos un escenario donde el sector

servicios es fundamental: se trata de la parte inferior de la Costa del Sol. En términos absolutos, se puede ver cómo la población extranjera en el sector servicios se extiende también en lo que son las grandes metrópolis de Andalucía como Sevilla, Granada, Jaén o Córdoba. Un segundo escenario se da allí donde existe agricultura intensiva, como pueden ser parte de la provincia de Almería y la costa de la provincia de Huelva. Finalmente, un tercer escenario se da en aquellos puntos en los que apenas hay inmigración residente, pero en los que, sin embargo, existen momentos del año en los cuales hay una gran afluencia de personas. Esto significa que en un período de tiempo breve hay que establecer políticas que permitan a estas personas residir durante un corto intervalo temporal, mediante albergues entre otros instrumentos.

El origen de las personas extranjeras, según los datos del padrón de enero de 2004 porque las tendencias poco varían, también difiere según los escenarios citados. Así, el sector servicios está representado fundamentalmente por población de origen americano, concretamente de origen colombiano, ecuatoriano y argentino, aunque también se está dando un importante flujo de inmigración de población boliviana. Este último caso significa que la situación política y económica de los países de origen también influye en nuestros entornos. Por otro lado, la población de origen africano, principalmente la marroquí, se circunscribe a las provincias de Almería, Huelva y Jaén mientras que en las provincias de Cádiz y Málaga, la población extranjera es originaria de la propia Unión Europea. En Cádiz, en concreto, este hecho tiene que ver con la ubicación del peñón de Gibraltar, ya que muchas de estas personas residen en los municipios limítrofes a Gibraltar.

Por otro lado, como en el resto de España, la comunidad marroquí es, a 1 de enero de 2005, la principal comunidad extranjera en Andalucía. Ahora bien, la distancia con la segunda comunidad más numerosa, la ecuatoriana, es mucho mayor que en el resto de España. En Andalucía, hay una diferencia considerable, puesto que la población marroquina es tres veces más numerosa que la ecuatoriana, lo que se explica por las circunstancias geográficas y estratégicas de Andalucía en relación con el fenómeno migratorio. En este punto, querría recordar que aunque el fenómeno de las pateras no significa más de un 5% de la inmigración irregular, este es muy importante en la construcción del imaginario colectivo sobre el fenómeno migratorio.

Para cerrar este breve repaso a la realidad migratoria de Andalucía, quiero señalar que en apenas cinco años en esta comunidad autónoma se ha multiplicado por 2,5 la población de origen extranjero. En algunas provincias, esta población incluso se ha cuadruplicado, con lo que esto implica tanto en el ámbito municipal como en la construcción del imaginario colectivo que señalaba anteriormente.

### **Las políticas de inmigración e integración de la Junta de Andalucía**

En cuanto a las políticas de integración, Andalucía ha realizado durante los últimos cuatro años una evaluación sistemática de sus políticas de inmigración. El primer Plan estaba estructurado en 61 objetivos y 171

medidas e incluía medidas de cooperación al desarrollo. Cuando en el año 2001 incluimos la cooperación al desarrollo, el hecho fue criticado por algunas fuerzas políticas conservadoras de nuestra región. En la actualidad, todos los planes estratégicos lo están incorporando, y lo mismo hará el Plan Estratégico Nacional.

Por otro lado, se ha hablado de la integración como de un proceso bidireccional, y así lo entendimos nosotros en el año 2001, cuando a través de áreas como la de sensibilización social no sólo actuamos sobre la población inmigrante sino sobre toda la población. En este sentido, articulamos políticas para fomentar la formación, la investigación y la sensibilización en toda la sociedad de acogida.

Otra área prioritaria de actuación ha sido en el ámbito educativo. Si se observa la población extranjera escolarizada, se puede ver un incremento exponencial de la misma desde el curso 2000-2001, aunque también empieza a notarse una ligera disminución de los incrementos. En este sentido, es previsible que en unos años se llegue al crecimiento máximo y, a partir de entonces, se mantengan incrementos mucho menores de los que se han producido en el intervalo del 2000 al 2004. Al examinar los contingentes de alumnos por origen y según provincia de escolarización, se hace evidente que las comunidades autónomas tienen que tener en cuenta los modelos migratorios en el planteamiento de las políticas. Como hemos dicho, la población originaria de África es mayoritaria, pero al hablar del origen de los escolarizados, se hace evidente que la mayoría procede de América. Esto significa que existen modelos migratorios distintos, ya que en el caso de los nacionales de países americanos, suelen ser las mujeres las que inician el proceso migratorio y las que luego traen a sus hijos y, finalmente en algunos casos, al resto de la familia. En cambio, la población africana, mayoritariamente marroquí, está conformada principalmente por jóvenes solteros que inician el proceso migratorio con objetivos distintos. Por lo tanto, hay que adaptar las políticas a los entornos y a las realidades en los que se van a implementar.

Lo mismo sucede en el área sociosanitaria, donde observando los documentos de derivación, se puede detectar un incremento de la atención especializada y una disminución de la atención primaria. Esto tiene relación, según los análisis que estamos efectuando, con el proceso de asentamiento en el territorio. Se empieza a acceder a una atención normalizada igual que la propia población de acogida, cuantos más años se lleve en el territorio, lo que debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar políticas sociosanitarias.

En relación con el primer Plan, una de las apuestas fundamentales era que el mismo se aprobara por decreto, tras los informes pertinentes del Foro Andaluz de Inmigración y la aprobación en el Parlamento. Esto significaba plantear la cuestión presupuestaria: en el año 2004, el presupuesto inicial era de 103 millones y sin embargo el esfuerzo financiero fue de 248 millones de euros, la mayor parte de los cuales fue a parar al área socioeducativa, seguida del área sociosanitaria y de la cooperación al desarrollo. Eso ha supuesto un incremento que, a lo largo de todos los años, ha ido de los 104 millones en el año 2001 a los 248 en el año 2004. Una aportación, en cinco años, de 756 millones de euros y en la que la parte socioeducativa ha sido fundamental.

Al hablar de las características de nuestro Plan es bueno ponerlo en relación con el *Handbook on Integration* que ha publicado recientemente la Comisión Europea. En este manual se incluyen una serie de características que nosotros ya pusimos en nuestro plan en el 2001. Cuando se hablaba de participación cívica, debemos intentar no perdernos únicamente en el debate sobre ciudadanía y participación, sino también en la garantía de los derechos. No hace falta recordar que existen grupos de población que tienen todos los derechos pero que no están en situación de disfrutarlos completamente. Es decir que, desde el principio, desde la Junta de Andalucía se tenía claro que independientemente de los debates constructivos sobre ciudadanía y participación, teníamos que crear las condiciones para que se fueran ejerciendo esos derechos y esas libertades. Por otro lado, también encontramos –y todavía se encuentra– un problema en la definición de lo que es refugio y asilo y de lo que es inmigrante. Esta es una deficiencia que debería ser recogida a escala europea.

En relación con el segundo Plan, entendemos que la acogida no debe de estar circunscrita a un área, sino que debe ser entendida como una estrategia de intervención transversal. Si abogamos por un modelo en el que la normalización sea fundamental, desde la Junta de Andalucía no creemos que podamos circunscribirla a una sola área, sino a lo que tenemos que interactuar mediante una estrategia conjunta. Se debe intervenir en el área socioeducativa, en el área sociolaboral, en el área de la vivienda, etc. Asimismo, consideramos de gran importancia el tema de la evaluación. Ya en el año 2001, se discutieron en el Parlamento de Andalucía los informes aprobados por el Foro Andaluz de la Inmigración en relación con estos temas, y en cualquier caso consideramos que una evaluación continua sobre todas estas materias es clave.

Por otro lado, y ante la evidencia de la importancia de la participación y coordinación entre los niveles locales, provinciales, regionales y europeos, también participamos en un proyecto INTI –pendiente de aprobación– y en un proyecto ENEAS que se realiza en la provincia de Huelva sobre la responsabilidad social corporativa en el plano laboral, en relación con la contratación de trabajadores extranjeros.

En este segundo Plan que estamos elaborando, hemos incrementado el número de principios rectores. Aunque no siempre mayor cantidad significa mayor calidad, en este caso hemos considerado necesario hacerlo. Hemos incorporado nuevos ejes transversales –no sólo el de género sino también, entre otros, el de juventud– y hemos definido cuatro enfoques estratégicos para la articulación de las políticas, en el ámbito de difusión, de formación, de promoción de la igualdad de trato y de acogida, que no se circunscriben a áreas concretas sino que se relacionan con las medidas adoptadas.

Finalmente, quiero también resaltar la importancia fundamental del ámbito municipal referente a la acogida e integración de la población inmigrante. Con la ayuda del Fondo para la Acogida y la Integración del Ministerio, hemos implementado una estrategia de intervención de la que se han beneficiado un centenar de municipios. Cien municipios a los que se les han transmitido fondos y que han presentado planes de acción. Queremos hacer hincapié en que la respuesta por parte de los

municipios ha sido muy favorable y que esta aportación permite ir estableciendo un marco de políticas de integración en el ámbito municipal que, mediante el intercambio de experiencias, podamos terminar de llevarlo a cabo.

En relación con las políticas de inmigración, creo que podemos decir que nos encontramos en un camino con muchas curvas. Cada vez que tomamos una curva, y en la Unión Europea estamos ahora en este punto, entran en juego la fuerza centrífuga y la fuerza centrípeta. Hoy, en el modelo europeo, en materia de inmigración, tenemos estas dos fuerzas en acción. Se está produciendo un efecto centrífugo pues las regiones están actuando de forma independiente en las políticas de integración. Dado que no existe ahora mismo un marco definido sobre cuál es el modelo de integración, las regiones están desarrollando modelos distintos que convergen en una situación de mínimos. Sin embargo, en materia de control de fronteras se está produciendo lo contrario, un efecto centrípeta que está blindando nuestras fronteras en un marco común en el cual estamos definiendo cuáles son las cuestiones que queremos considerar y llevar a cabo.

Por último me gustaría señalar que, ante la inmigración, nos encontramos con un ejemplo de "glocalización", un término que utiliza Ulrich Beck para definir aquellos fenómenos globales que requieren de soluciones locales. En este sentido se deben entender las acciones que llevan a cabo los ayuntamientos y las comunidades autónomas, y en algunos ámbitos de manera conjunta, en el marco de las políticas de inmigración y de integración.