

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Presentació

Presentació
Narcís Serra

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Presentació
Narcís Serra

PRESENTACIÓ

Narcís Serra

President, Fundació CIDOB

Els textos que es recullen en aquesta publicació constitueixen el conjunt dels escrits i les ponències dels participants al III Seminari Immigració i Europa, que se celebrà a la Fundació CIDOB els dies 15 i 16 de desembre de 2005.

Cada any, l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania de la Diputació de Barcelona i el Programa Migracions de la Fundació CIDOB organitzen aquest seminari amb la voluntat de lligar els debats europeus i els debats nacionals i locals amb relació al fenomen de la immigració. Es pretén, doncs, donar a les discussions una aproximació que no incideixi només en les polítiques comunes de la Unió Europea sinó que també aprofundeixi en les implicacions d'aquest fenomen en el món local.

Aquesta tercera edició, sota el títol "Immigració i Drets de Ciutadania", pretén obrir el debat sobre l'atorgament d'aquests drets a la població d'origen immigrant. La reflexió sobre els drets de ciutadania implica, a la vegada, parlar del model de societat que volem i de la capacitat d'integració de la població nouvinguda que tenim.

D'entrada, cal recordar que la ciutadania i l'atorgament de drets i deures només es poden plantejar quan hi ha regularitat de la població immigrant. A partir d'aquest moment, debats com la integració, la promoció de polítiques d'igualtat d'oportunitats o la mobilitat social poden ser abordats de manera satisfactòria.

Més enllà del debat sobre la concessió de drets de ciutadania, un fenomen amb tanta potencialitat de transformació com la immigració s'ha d'estudiar des de múltiples perspectives. Una d'aquestes és el debat sobre les polítiques d'integració de les nostres societats d'acollida. En aquest sentit, cal reconèixer el paper que té el fenomen migratori en l'àmbit local. És en aquest terreny on les polítiques de gestió i integració de la immigració tenen major incidència en la vida quotidiana de la població.

La creació de les condicions de convivència en l'àmbit local es discutirà en la quarta edició del Seminari Immigració i Europa, que versarà sobre la immigració i el govern local a Europa.

Finalment, cal agrair el suport que ens dona cada any la Diputació de Barcelona en l'organització d'aquests seminaris i en l'edició de la publicació que teniu a les vostres mans.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Immigració i polítiques de regularització a la Unió Europea

Diferents tipus de regularització en la legislació d'immigració
Eliseo Aja

Eliseo Aja

Catedràtic de Dret Constitucional, Universitat de Barcelona

El paper excessiu i disfuncional de la regularització extraordinària a Espanya

Existeixen enormes diferències, de tota mena, entre la immigració regular i la irregular, tant per als interessats com per a la societat. L'arribada i estada legal de la immigració és l'ideal per a qualsevol país europeu receptor d'un volum important de treballadors extracomunitaris, però la realitat mostra que la immigració també arriba de manera il·legal, o bé entra al país legalment (com a turista, per exemple), però es queda com a treballador i es col·loca per això en situació irregular. Les dues situacions es donen a tots els països, la qüestió és la seva proporció i els mitjans utilitzats per potenciar les vies legals i combatre la irregularitat. Quan una part important de la població immigrant arriba al país o hi roman de manera irregular, alguns estats, especialment del sud d'Europa (i de manera destacada Itàlia i Espanya) acudeixen a la realització d'una regularització extraordinària. Malgrat els beneficis immediats que aporta, aquest tipus de regularització genera també molts inconvenients, fins al punt de ser rebutjada radicalment pels països del centre i del nord d'Europa perquè consideren que la convalidació de l'estada irregular condueix a la devaluació de les vies legals i, a la llarga, potencia la immigració irregular. Alguns països compten amb mecanismes de regularització individual que permet la legalització, molt més discreta, de manera excepcional.

En els dos primers punts de l'exposició s'examinen aquests dos tipus tan diferents de regularització (extraordinària i individual) i en el tercer s'apunten algunes situacions d'il·legalitat generades per la mateixa legislació que mereixen una reflexió i una reforma.

Significat de la regularització extraordinària

La regularització extraordinària és una espècie d'amnistia decretada pel Govern que permet assolir un permís de residència i treball a tots els estrangers que es trobin en situació irregular (i que per això podrien ser expulsats del país) si reuneixen algunes condicions, com portar cert temps d'estada al país i tenir mitjans de vida (normalment estar treballant, de manera il·legal, o comptar amb una oferta o un contracte de treball).

Com en altres qüestions sobre immigració, sembla existir una diferència radical entre els països del sud d'Europa i els del centre i nord. Com veurem ben aviat, Espanya, com també Itàlia, ha recorregut en múltiples ocasions a la regularització; també hi han recorregut, en menys grau, la resta d'estats del sud d'Europa, mentre que mai no ho han fet Alemanya i Suïssa, ni els països nòrdics. A mig camí, Bèlgica va aprovar a finals del segle XX una regularització extraordinària, que va afectar 50.000 persones, per als sol·licitants d'asil que portessin més de quatre anys al país, els malalts de gravetat, els supòsits de *non refoulement*, i aquells que posseïen forts vincles familiars (més de 6 anys de residència) i raons humanitàries, és a dir, unes condicions molt més restrictives que les que solen exigir Itàlia i Espanya. Es pot arribar a pensar que el volum de la immigració irregular existent als països del sud europeu és per la proximitat a la costa d'Àfrica, però l'explicació ha de ser més complexa, perquè la immensa majoria de la immigració irregular entra pels aeroports i les carreteres.

La regularització extraordinària (massiva per definició) sembla comptar amb alguns aspectes màgics, perquè una simple norma dota d'estatus legal a milers o centenars de milers de persones que estaven en situació irregular: els lliura de l'expulsió, els permet treballar, els facilita la reagrupació familiar... Per als interessats sembla un miracle. També presenta avantatges immediats per a la societat receptora: mostra la dimensió real de la immigració, permet cobrar impostos als residents, incrementa les cotitzacions a la seguretat social, i fins i tot millora automàticament els indicadors de creixement econòmic del país.

No obstant això, la regularització extraordinària representa la confessió del fracàs de la legislació i les polítiques d'immigració del país i per això constitueix un obstacle decisiu per a una estratègia seriosa de control de fluxos i, per tant, de tota la política immigratòria a mig i llarg termini. Per descomptat, la regularització no canvia de naturalesa perquè es modifiqui la seva denominació a "normalització" o qualsevol altre terme semblant, encara que sí s'ha d'apreciar el més gran o menor rigor de les condicions que s'exigeixin per accedir a la situació regular i la serietat del seu compliment.

La pràctica de la regularització extraordinària a Espanya

Es pot dir que a Espanya la Llei Orgànica d'Estrangeria de 1985 (LOE) mancava dels elements essencials per canalitzar la immigració i en si mateixa va ser la primera causa d'aparició de la immigració irregular. El seu creixement després d'un lustre va generar preocupació suficient per impulsar un debat del Congrés dels Diputats i l'aprovació de la primera regularització extraordinària, el 1991. El seu efecte va sorprendre l'opinió pública: van accedir a la residència legal més de 110.000 persones. L'operació es va repetir el 1996, en aprovar-se el nou Reglament, com s'ha fet gairebé sempre que s'ha promulgat una normativa nova.

Durant els anys següents es va aplicar una altra tècnica que semblava una via de contractació de treballadors estrangers, anomenat "contingent", perquè preveïen un nombre de permisos de treball (i residència) per a treballadors estrangers segons els sectors productius i les comunitats autònomes. Però en realitat era un mecanisme de regularització

perquè el permís de residència i treball s'atorgava a persones que ja estaven a Espanya en situació irregular. El contingent es va aplicar entre 1993 i 1999, amb una mitjana anual de 40.000 persones. Tan evident era el seu caràcter de regularització extraordinària encoberta que no es va convocar el 1996, perquè aquest any es va realitzar la regularització extraordinària ja citada, com a conseqüència del nou reglament.

A partir de l'any 2000 es produeix una acceleració, tant normativa com sociològica, i els canvis dràstics impedeixen elaborar una política seriosa d'immigració, multiplicant-se el volum d'immigració irregular. L'any 2000 s'han aprovat dues lleis orgàniques (generals), dues lleis orgàniques més el 2003 (una molt important) i dos reglaments generals de desenvolupament de la llei (2001 i 2004). En total, sis normes generals en cinc anys, són massa normes, massa canvis, i gairebé tots han anat acompanyats de regularitzacions molt massives: les primeres van afectar 400.000 persones i la regularització última, del 2005, ha suposat la incorporació de 550.000 nous residents a Espanya.

Per tant, fins fa poc la via més important d'arribada de la immigració a Espanya ha estat l'entrada irregular, o més concretament, l'arribada com a turista i la permanència, en acabar el termini d'estada corresponent, en situació irregular. Paral·lelament, el recurs més freqüent per combatre el volum de persones en situació irregular ha estat la regularització extraordinària.

La regularització produeix beneficis evidents a curt termini, ja esmentats, però té conseqüències nefastes a llarg termini, perquè una vegada que es difon la idea de regularitzacions freqüents, es fa molt difícil el control dels fluxos i sense aquest qualsevol política d'immigració manca de solidesa. El problema principal no és, per tant, l'efecte crida tant com el descrèdit de les vies legals per immigrar.

Així, la primera prova, i a la vegada factor, de la inexistència d'una política d'immigració ha estat la incapacitat de la legislació per configurar una via legal d'entrada i en conseqüència el fracàs en el control de fluxos, perquè la majoria de les persones immigrants han arribat aquests anys de manera irregular, o s'han quedat de manera irregular, o han recaigut en la irregularitat després d'haver tingut un permís de residència (per no tenir contracte de treball en el moment de renovar el permís).

L'entrada com a turista, amb el propòsit de buscar treball i quedar-se, ha estat la més freqüent, molt més que les pasteres, encara que aquestes siguin molt dramàtiques. Però les grans bosses d'irregularitat també han estat provocades per la dificultat per renovar el permís inicial de residència (només un any), especialment els aconseguits en les regularitzacions, tant per la precarietat del treball de la majoria d'immigrants com perquè les condicions i el control de l'administració per a la renovació ha estat més exigent que en la primera concessió. En no aparèixer unes vies legals clares d'entrada a Espanya, les entrades irregulars tornen a començar després de la regularització. A més, la regularització extraordinària genera per si mateixa la reproducció de la irregularitat, per la generalització de la idea que el fet d'entrar a Espanya és suficient, perquè després vindrà una regularització que proporcionarà la documentació a tots els que ja estiguin al país.

Sembla que aquesta idea és dominant en els països origen de la immigració i això seria una de les causes principals de l'enorme volum de la irregularitat els darrers anys, provocant a més que les reformes normatives (suposant que són correctes i s'apliquen amb eficàcia), siguin insuficients mentre no arribin a generar una opció pública de signe contrari en els països origen de la immigració.

Aquesta dinàmica *immigració irregular/regularitzacions extraordinàries* manifesta la incapacitat de l'Estat per realitzar el control de fluxos i implica la seva renúncia pràctica a dirigir el fenomen, per la ignorància respecte a la dimensió i els caràcters que presenta la nova immigració irregular. Aquesta ignorància bàsica –si no es coneix el volum de la immigració difícilment és possible endevinar els seus caràcters i necessitats– afecta negativament a totes les polítiques públiques possibles. La regularització dissol aquesta ignorància però només momentàniament, perquè de seguida la nova irregularitat tapa els perfils precisos del fenomen i a més ho fa a un preu tan alt com la impossibilitat de plantejar unes vies eficaces d'immigració legal.

La necessitat d'una estratègia general que exclogui les regularitzacions extraordinàries es troba en la base d'una política seriosa d'immigració. Mentre persisteixi la filosofia de la regularització extraordinària és impossible construir una estratègia sòlida d'immigració, perquè seguir les vies administratives per accedir legalment al permís de residència i treball a Espanya no compensa al treballador estranger si amb el risc d'una situació irregular coexisteix la perspectiva d'una regularització a curt termini. Al mateix temps, resultarà inevitable un volum important d'immigració il·legal si no existeix una política d'immigració a mig i llarg termini, si no s'agiliten i reforcen les vies legals d'immigració.

No és el moment d'estendre's en les condicions d'una política estratègica semblant però existeix un cert acord en què ha d'incloure com a eixos principals la determinació de criteris clars i efectius per a la fixació i el control de fluxos, el compliment dels criteris democràtics que la Constitució imposa a totes les normes (també les d'estrangeria), l'accés efectiu dels estrangers residents als serveis públics, amb igualtat d'oportunitats respecte dels autòctons, i la culminació en la seva integració social.

Dins d'una estratègia global de la immigració d'aquest tipus no té sentit la realització d'una regularització extraordinària. En canvi, cal preveure la recuperació individual de persones en situació irregular, com també l'aparició de defectes sectorials de l'ordenament generades per problemes concrets de la immigració. A l'existència d'aquestes situacions excepcionals s'uneix a Espanya la necessitat de contrarestar la immigració irregular que continua arribant per l'efecte de regularitzacions extraordinàries dutes a terme durant tants anys.

La regularització individual per arrelament

Si algú va creure que l'amplitud de l'última regularització significava la desaparició de les situacions d'irregularitat, l'aparició de primeres estimacions (polèmiques d'altra banda) sobre el volum d'una nova població

irregular l'haurà desil·lusionat pocs mesos després. Però és lògic que tornin a generar-se borses d'immigrants en situació irregular, perquè la convicció del fet que val la pena intentar una entrada o una estada irregular perdurarà un temps, i a més existeixen causes transcendents, com la generada per l'economia submergida estructural, ja que els empresaris que l'aprofiten substituiran els anteriors treballadors en situació irregular per altres de nous. Tot això en la millor de les hipòtesis de funcionament correcte de les vies legals d'immigració previstes per la legislació, supòsit que convé no sobrevalorar.

En aquesta situació adquireix sentit la regularització individual ordinària, per donar sortida a diferents supòsits excepcionals d'irregularitat, i evitar així que la seva acumulació condueixi de nou a l'alternativa disfuncional de la regularització extraordinària.

L'aparició de la regularització per arrelament a les lleis del 2000

Amb inspiració en diverses figures del dret comparat que pretenen resoldre els casos d'immigrants en situació irregular quan les circumstàncies personals excepcionals n'impedeixen o en desaconsellen l'expulsió, sense recórrer a les regularitzacions massives, les dues lleis orgàniques del 2000 al mateix temps que suprimien el fals contingent com a via de regularització, van introduir la possibilitat de regularització individual quan un immigrant portés un temps significatiu a Espanya i tingués treball.

En realitat, la reforma va ser més complexa, perquè la LO 4/2000 va suposar un canvi dràstic de la regulació, en suprimir la sanció d'expulsió per als qui manquessin de permís de residència (i de treball, amb més raó), però al mateix temps la mateixa llei pretenia donar serietat al control de fluxos i fer eficaç la via del contingent i per a això va disposar que els immigrants que s'acollissin al futur contingent havien de trobar-se al seu país d'origen. Si, d'una banda, la situació d'irregularitat no implicava expulsió (i per tant es multiplicarien els immigrants irregulars) i de l'altra, es prohibia que s'acollissin al contingent com a via de regularització (al temps que es pretenia prescindir de les regularitzacions extraordinàries), calia configurar alguna via que permetés la reconversió a la situació legal dels qui l'havien perdut i també la necessitaven els nous que treballaven en situació irregular. La resposta de la LO 4/2000 va ser la creació de l'anomenada regularització individual per arrelament, que és realment una via especial per obtenir un permís temporal d'un any de residència (i treball, normalment). Es va recollir en l'art. 29.3 de la llei: quan un estranger visqui a Espanya més de dos anys i estigui empadronat en un municipi, pot obtenir un permís de residència per un any si compta amb mitjans de vida. Transcorregut l'any, el resident entra en el sistema general de renovacions sempre que mantingui el treball, però caurà de nou en la irregularitat si en el moment de la renovació del permís ha perdut el treball. Però si posteriorment tornés a trobar treball, podria recuperar la legalitat a través del mateix sistema.

La diferència amb la regularització extraordinària és evident, ja que es tracta d'aplicació individual de la norma per recuperar el permís de

residència, cadascú en el moment en què reuneixi les condicions, sense cap tipus de publicitat ni efecte crida, i com un dret dels immigrants que porten ja un temps al país, impulsant-ne la legalització per tots els avantatges que suposa per a tots (només aquest objectiu és comú).

Però la diferència amb el contingent, al qual substitueix en la pràctica, també és notable perquè no suposa una quota màxima ni requereix adscriure el permís de treball a una activitat determinada (com el contingent); no implica tampoc una convocatòria anual sinó que s'aconseguirà el permís quan es compleixin les condicions, encara que entre aquestes hi hagi la permanència a Espanya durant més de dos anys, el qual és el fonament de l'arrelament.

La Llei Orgànica 8/2000 que va canviar gran part dels preceptes de l'anterior, quan el Partit Popular va assolir la majoria absoluta, no va arribar tanmateix a ser una contrareforma, com es manifesta també en aquest punt –tan delicat– de l'arrelament. L'art. 31.3 permet a l'Administració ("podrà", a diferència de l'anterior que ho configurava com a dret) concedir un permís de residència temporal als estrangers que ja l'haguessin tingut però que no haguessin pogut renovar-lo, així com els estrangers que acreditin una permanència a Espanya de cinc anys. Aquest termini era molt més llarg però en canvi la primera modalitat (sense termini de permanència, però en la pràctica més d'un any) resultava interessant perquè efectivament molts immigrants havien tingut permís en algun moment i no havien pogut renovar-lo, principalment per estar mancat de treball en el moment en què expirava el primer permís. Es reenviava al reglament la consignació dels requisits d'aquest permís, amb expressa referència a la justificació dels mitjans de vida.

El Reglament de 2001 va desenvolupar efectivament aquestes formes d'arrelament (encara sense aquest nom) en l'art. 41.1. distingint diverses modalitats. En primer lloc, el fet d'haver gaudit d'un permís de residència anterior, al qual s'afegeix l'exigència de dos anys de permanència irregular, que no estava a la llei, encara que el mateix supòsit implicava una estada que podria oscil·lar entre un i dos anys pel permís previ. El segon supòsit també és igual que a la llei, cinc anys de permanència continuada, sense especificar, de manera que ha pogut ser legal o no, o bé alguns períodes amb permís de residència i altres no. Un tercer supòsit contempla aquells que portin tres anys de permanència si a més presenten una situació excepcional d'arrelament (aquí apareix el terme), considerant com a tal –afegeix– "la incorporació real al mercat de treball i els vincles familiars amb estrangers residents o amb espanyols" (41.2.d).

Però el reglament i la pràctica administrativa van afavorir un desenvolupament molt restrictiu de la institució per la via d'exigir el compliment acumulatiu de totes les condicions (temps, treball i relació familiar) i LO 14/2003 va reformar l'article 31.3, suprimint els diversos tipus de permís per arrelament justament quan podien començar a aplicar-se. Els va substituir per un reenviament gairebé en blanc al reglament, per l'amplitud d'elements que deixava a la norma reglamentària.

Tipus de permís de residència temporal per arrelament en la normativa vigent

Després de la reforma per LO de 2003, l'art. 31 de la LO 4/2000, reformada per la LO 8/2000, continua dedicat a l'autorització de residència temporal (entre 90 dies i 5 anys, a partir dels quals és permanent); el 31.2 estableix els requisits per obtenir una autorització o permís de residència personal (sense treballar, per treballar o per reagrupació) i el 31.3, que és el que ens interessa, diu:

“L'administració podrà concedir una autorització de residència temporal per situació d'arrelament, així com per raons humanitàries, de col·laboració amb la justícia o altres circumstàncies excepcionals que es determinin reglamentàriament”.

Segurament la intenció de la llei era restringir al màxim les possibilitats del permís per arrelament, però com no tenia contingut concret va permetre al nou Govern de Rodríguez Zapatero elaborar el reglament del 2004 en un sentit diferent, articulant tres tipus (art. 45), de molt diferent abast, que es poden denominar arrelament laboral, arrelament familiar i arrelament social o local, que permet obtenir un permís de residència i treball per un any.

L'*arrelament laboral* exigeix un temps d'estada a Espanya de més de dos anys (tant si ha estat regular com si no), i haver tingut una relació laboral per 1 any com a mínim (45.2.a). Lògicament, en tractar-se d'una persona en situació irregular, per definició, la situació implica que la persona estrangera treballava clandestinament i que l'empresa no li havia fet contracte de treball ni l'havia declarada a la Seguretat Social. La clau es troba en la demostració d'aquest treball, i de manera coherent amb la situació. L'article següent exigeix acreditar la relació laboral i la seva durada presentant, bé una resolució judicial que la reconegui, bé una resolució administrativa confirmatòria d'una acta d'infracció de la Inspecció de treball.

El País (14-12-05) relata un dels primers casos de concessió d'un permís de residència i treball per arrelament laboral, emès per la Subdelegació del Govern de la Comunitat Valenciana, a favor d'un colombià, gràcies a la sentència d'un Jutjat del Social de València que condemnava una empresa per l'acomiadament improcedent del treballador colombià. Aquest havia sol·licitat a l'empresa de missatgeria en la qual portava treballant quatre anys que el declarés per poder obtenir “els papers” en el procés de normalització obert a mitjan 2005. L'empresa va reaccionar dient-li que no tornés a la feina i el treballador va presentar una demanda per acomiadament improcedent a través dels serveis jurídics d'un sindicat. La sentència així ho reconeix i condemna l'empresa al pagament d'una indemnització i dels salaris de tramitació.

Però, sobretot, la sentència té l'efecte de permetre l'obtenció del permís de residència per arrelament laboral, donant l'autorització corresponent a l'estranger per a la residència i la recerca d'un nou treball. Donada la dificultat d'obtenir una sentència o una acta d'infracció de la inspecció de treball que demostrï l'existència d'una relació laboral durant almenys un any, aquesta via resulta important pel seu efecte exemplificador, fins

i tot com a mitjà de convicció per als empresaris que exploten als treballadors estrangers (en no declarar-los a la Seguretat Social i pagar-los normalment per sota del que està establert en el conveni), però difícilment serà per si mateixa una via important de regularització.

L'*arrelament familiar* exigeix una estada a Espanya superior a tres anys, l'obtenció d'un contracte amb una durada mínima d'un any, i tenir un vincle familiar directe amb altres estrangers residents legals, és a dir, el cònjuge, ascendents o descendents directes (pares o fills). El contracte entre empresari i treballador se signarà, condicionadament, en el moment de presentar la sol·licitud i l'eficàcia de l'autorització queda condicionada a l'afiliació i alta del treballador en la Seguretat Social, que s'ha de realitzar en el termini d'un mes. Malgrat la claredat de l'exigència del contracte de treball (no signat abans sinó al mateix temps que se sol·licita l'autorització, subordinat a l'alta de la Seguretat Social, moment al qual es porta l'inici de l'eficàcia de l'autorització), les condicions decisives es troben en la permanència a Espanya durant tres anys i en l'estretor dels vincles familiars que s'exigeixen. També aquest supòsit tindrà escassa aplicació, ja que podria obtenir-se abans un permís de residència a través de la reagrupació familiar (estalvi per als ascendents que tenen un termini més gran).

En canvi, la lletra c) de l'article 45.2 del Reglament inclou un supòsit que no sembla d'arrelament (perquè no hi ha exigència de cap estada prèvia): els estrangers "fills de pare o mare que haguessin estat originàriament espanyols".

L'*arrelament social o local* és el supòsit més complex i que probablement tindrà més joc com a figura de regularització per arrelament. Comparteix algunes condicions amb l'arrelament familiar (3 anys de permanència, absència d'antecedents penals, contracte de treball almenys per un any) però conté un element essencial diferent: "un informe que acrediti la seva inserció social emès per l'Ajuntament on tingui la seva residència habitual" (45.2.b) del Reglament).

El Reglament, a l'article següent, afegeix que l'informe de l'Ajuntament ha de reflectir el temps de permanència de l'interessat, els mitjans de vida, el seu grau de coneixement de la llengua, la inserció en les xarxes socials del seu entorn, els programes d'inserció sociolaboral als quals hagi assistit i qualsevol altre element que serveixi per determinar el seu grau d'arrelament.

Com les altres condicions de l'arrelament són objectives (temps de permanència i contracte de treball) la valoració de l'arrelament que consti a l'informe municipal resulta sens dubte decisiva. Potser per això, el mateix reglament introdueix algunes disposicions dirigides a controlar possibles inexactituds o excessiva benevolència dels ajuntaments, tot i que la forma no deixa de ser polèmica.

En primer lloc, permet que l'Administració requereixi al sol·licitant els documents genèrics necessaris en tots els casos (passaport, etc.), però també "altres documents necessaris per justificar els motius de la sol·licitud" desestimant la seva petició si no els aporta en el termini d'un mes (46.4).

En segon lloc, permet a l'Administració citar al sol·licitant per a una entrevista, a la qual acudiran dos representants de l'Administració i un intèrpret si cal (en canvi no fa referència a un possible advocat, encara que és evident que podria assistir) que es reflectirà en una acta. La norma reglamentària reflecteix la desconfiança que la va inspirar: "Si els representants de l'Administració arribessin al convenciment que existeixen indicis suficients per dubtar de la identitat de les persones, de la validesa dels documents o de la veracitat d'altres circumstàncies en què s'ha basat l'autorització (sic), es recomanarà la denegació de l'autorització i es remetrà còpia de l'acta a l'organisme competent per resoldre-la. En el cas que sorgissin dubtes sobre el criteri a seguir, l'òrgan competent haurà d'elevat la consulta corresponent a la Direcció General d'Immigració" (46.5 Reglament). Una llarga instrucció de l'aquesta mateixa direcció general, aprovada el juny de 2005, abunda en aquest tipus de burocràtica desconfiança, sense aportar alternatives serioses a les necessitats dels ajuntaments.

Perquè el factor que converteix a aquesta mena d'arrelament en principal és que el mateix art. 46.2.c) permet a l'Ajuntament "recomanar" que s'eximeixi a l'estranger de la necessitat de comptar amb un contracte de treball, sempre que acrediti que compta amb mitjans de vida suficients. Tot i que el 46.7 sembla exigir l'alta a la Seguretat Social per a la perfecció del permís de residència, semblaria més lògic eximir-lo en aquest supòsit, si l'informe de l'Ajuntament recomana que no s'exigeixi el contracte de treball.

Molt correctament, l'arrelament és una de les excepcions de la inadmissió a tràmit de les sol·licituds presentades per estrangers amb una ordre d'expulsió, i l'atorgament de l'autorització temporal tampoc no exigeix la consideració de la situació nacional de treball ni límit geogràfic o d'activitat en el permís de treball. Algunes condicions són comunes a tots els permisos per arrelament:

- La durada de l'autorització per un any i de la primera renovació per un altre any (45.6); després es produirà l'aplicació de la normativa general sobre renovació de permisos.
- L'autorització de residència per arrelament comporta en tots els casos l'autorització per treballar (45.7).
- Les autoritzacions hauran de ser sol·licitades personalment per l'interessat i no requeriran visat (46).
- Es requerirà la presentació del passaport i de la documentació acreditativa de cadascun dels tipus d'arrelament, així com certificat d'antecedents penals (46, diversos apartats).

És òbvia la diferència entre aquests tipus d'arrelament que està vigent i els previstos pel reglament anterior i convé esperar a la pràctica per veure l'abast de les normes exposades, però es nota especialment la desaparició de la regularització personal per transcurso del temps de l'anterior normativa (5 anys), que podia ser útil com a clàusula de tancament per a situacions difícils.

La necessitat de configurar un estatut jurídic per als estrangers expulsats que poden ser repatriats

A Espanya, com en els altres països europeus, l'expulsió és la sanció més rotunda per als estrangers que no tenen permís de residència o més en general es troben en situació irregular. A la vista del volum que assoleix aquesta irregularitat a Espanya és fàcil concloure que el nombre d'expulsions dictat cada any és molt alt. Però el procés d'execució d'una ordre d'expulsió no és senzill i diferents raons poden impedir-ne l'execució, des del cost econòmic del viatge (per exemple a la Xina) i altres dificultats administratives, fins a la negativa dels països d'origen a readmetre els seus ciutadans, així com les previsions legals i de dret internacional que prohibeixen l'expulsió quan posa en perill la vida, integritat física i altres drets de l'estranger. En diferents moments s'ha reconegut oficialment que de fet l'expulsió només es realitza en una minoria de casos, que els últims anys oscil·la entorn d'una tercera part de les milers d'expulsions decretades. Cada any, per tant, la mateixa normativa d'estrangeria genera l'aparició de desenes de milers d'irregulars expulsats que continuen a Espanya perquè alguna circumstància impedeix a l'Administració l'execució de la sanció d'expulsió.

No es tracta d'examinar ara l'abast d'aquestes causes, però sí cal subratllar el caràcter estructural de la inexecució de les ordres d'expulsió, comú a la pràctica totalitat de països europeus. Un esforç econòmic i administratiu més gran podria incrementar el percentatge de resolucions efectivament executades, però en tot cas una àmplia part d'aquestes resultarà impossible d'executar per les pròpies limitacions jurídiques inherents a l'Estat de Dret (supòsits de *non refoulement*, carència de familiars al país d'origen) i per tant aquesta situació d'una persona sancionada amb una expulsió que no s'executa no es pot considerar un simple problema d'eficàcia administrativa sinó que constitueix un supòsit de garantia de drets humans.

La normativa actual no té solució per al problema: la resolució d'expulsió suposa la pèrdua del permís de residència, independentment de la seva execució, però no existeix consideració específica de l'estatut jurídic de l'estranger amb una ordre d'expulsió que, per alguna raó, no pugui executar-se. Els problemes que deriven d'aquesta llacuna legal i de la consegüent indefinició de la situació de l'estranger afectat són greus, perquè l'estranger es troba en una espècie de llimbs jurídics que li impedeix treballar i accedir als serveis socials. Les vies legals hipotètiques de correcció (revocació o prescripció) resulten pràcticament inviables, pels difícils requisits de la revocació de la decisió d'expulsió adoptada per la pròpia Administració i l'amplitud del termini (deu anys) que requereix la prescripció de la sanció, i les dificultats d'actuació són especialment rellevants, si això és possible, per a les administracions prestadores de serveis.

Per trobar una solució a la situació, de *lege ferenda*, convé explicitar el conflicte de béns que suposa, a fi d'aconseguir la seva protecció més adequada: d'una banda, el manteniment de la decisió administrativa adoptada en aplicació de la llei (s'entén que la decisió d'expulsió s'adapta amb tota legalitat), i de l'altra, la dignitat d'una persona que ni pot treballar ni optar a solució legal alguna per a la seva mantenció.

La situació dels milers d'estrangers que cada any reben una ordre d'expulsió que no es pot executar sembla contrària al principi de la dignitat de la persona i lliure desenvolupament de la personalitat que proclama l'art. 10.1 de la Constitució i això hauria de conduir a una urgent reforma normativa que, com succeeix en altres estats europeus, prengui en consideració tant la finalitat pública que han conduït a l'expulsió com la dignitat de l'estranger que precisa un desenvolupament vital mínim mentre l'expulsió no sigui possible. Fins i tot raons més pragmàtiques haurien d'evitar la creació de borses de marginació com poden formar-se a partir d'aquests estrangers sense alternatives legals de treball ni accés als serveis socials.

En aquesta línia, el dret alemany tradicional (i en termes formalment diferents però preocupats per la mateixa situació també el nou dret) proposa una solució que pot resumir-se en els termes següents: previsió d'un procediment administratiu que permeti acordar un estatut precari per als estrangers amb una ordre d'expulsió que no es pot executar, de manera que es manté la possibilitat de procedir a l'execució de l'expulsió però no s'exclou la recepció d'ajudes socials o, excepcionalment, l'accés al treball. Existeix a més un termini màxim de durada d'aquest estatut que, una vegada transcorregut sense culpa de l'estranger, possibilita el trànsit a la regularitat.

A Suïssa i altres països existeixen previsions semblants i, basades en aquestes, poden avançar-se algunes idees bàsiques per a una reforma legal que sembla urgent des de tots els punts de vista.

El caràcter precari de la permanència de l'estranger expulsat ha d'acompanyar a qualsevol solució que s'adopti (sigui concessió d'un permís temporal o suspensió dels efectes de l'expulsió per un cert termini), de manera que es mantingui la possibilitat de realitzar l'expulsió quan desapareguin les condicions que n'han impedit l'execució. Així la possibilitat de desenvolupament vital de l'estranger que ha estat sancionat amb expulsió no significa renunciar a l'exercici de la potestat punitiva quan desapareguin aquests obstacles.

El contingut principal de l'estatut de l'expulsat pendent de repatriació ha de possibilitar l'assistència social i l'accés al treball. Aquest seria el mínim de drets per a l'estranger pendent d'expulsió, que hauria d'incloure l'accés a programes de formació i inserció laboral, tot això sense perjudici de l'execució de l'expulsió en qualsevol moment.

El fonament d'aquest estatut consisteix en el fet que l'estranger amb ordre d'expulsió no executada es troba en aquesta situació perquè l'Administració, per motius no imputables a l'estranger, no ha aconseguit portar a bon terme la seva decisió, actuant amb respecte als principis de l'Estat de Dret; per tant, l'estranger no té cap altre remei que romandre a Espanya i això exigeix que se li permeti una subsistència mínima.

Ens hem de plantejar l'alternativa entre un estatut que sigui simple, resultat de la no realització de l'expulsió, i un estatut que consisteixi en una situació de tolerància com a resposta excepcional de l'Administració adoptada mitjançant el procediment adequat. En aquest segon cas es

tracta fins i tot de formalitzar l'existència d'obstacles a l'expulsió de manera individual, valorant tant la situació personal de l'estranger com els béns jurídics protegits per la sanció d'expulsió i les causes d'impossibilitat d'executar-la. Això permetria que la ponderació de les dues finalitats donés lloc a resultats molt diversos d'acord amb la situació fàctica de l'estranger, la infracció comesa, les causes que impedeixen l'execució de l'expulsió o els interessos públics presents en el cas concret, en especial a la recerca de situacions intermèdies que permetin simultàniament una eventual execució de l'expulsió i el desenvolupament vital mínim de l'estranger.

Seria convenient preveure un procediment amb participació de les administracions autonòmiques i locals en la decisió, perquè solen ser aquestes administracions les que cobren consciència de la situació especialment greu des del punt de vista social d'un estranger, o les que han de resoldre problemes d'ordre públic o de risc social derivats de la situació marginal d'aquest grup de persones. Per això sembla raonable establir una via formalitzada que permeti a les administracions afectades posar-se en contacte i discutir una solució que necessita de l'actuació de totes aquestes. Sense que la competència per resoldre deixi de pertànyer a l'Administració de l'Estat s'ha de preveure mecanismes d'informes preceptius o fins i tot deures d'especial consideració de l'opinió de les altres administracions que millorin el procés de decisió.

Un enfocament realista per als menors immigrants en situació de desemparament

El sector dels menors immigrants que es troben sols i en situació de desemparament, especialment en algunes ciutats grans, resulta un sector poc nombrós –en termes relatius– però desperta una gran atenció dels mitjans de comunicació per diferents raons. La immigració en aquest cas, com en tants altres àmbits jurídics, obliga a replantejar l'enfocament del dret que s'anava mantenint (la protecció de menors), encara que en aquest cas es tractaria especialment d'introduir un enfocament una mica realista, d'acord amb les característiques que presenta el sector social.

L'estatus internacional i constitucional dels menors

Els nens han estat sempre, i continuen sent, la part més feble de la societat i per tant és lògic que les lleis hagin perseguit els abusos més freqüents (les primeres lleis angleses a mitjan segle XIX van introduir la prohibició del treball fins als 10 i els 12 anys) i hagin creat institucions específiques per a la protecció dels menors, com va fer per primera vegada a Espanya una llei de 1904). També aquesta debilitat dels nens explica –en els paràmetres de la història del dret– que hagin estat les normes del dret internacional les més avançades en la seva protecció; després d'una primera Declaració de Ginebra de 1924, l'ONU va formular la Declaració dels Drets del Nen de 1959 i més recentment ha aprovat la Convenció sobre els Drets del Menor, de 1989, que és un autèntic tractat internacional de compliment obligat per a tots els estats signataris (Espanya ho va ratificar el 1990).

La Constitució espanyola de 1978 va connectar amb aquesta mateixa dinàmica moderna d'atendre la protecció dels menors perquè a l'art. 39.4 realitza un avenç poc freqüent en recollir els progressos que pot realitzar el dret internacional, dient:

“Els nens gaudiran de la protecció prevista en els acords internacionals que vetllen pels seus drets”.

Aquesta remissió significa una “constitucionalització” dels acords internacionals que protegeixin als menors, no només com fa en general l'art. 10.2 CE en utilitzar els tractats com a interpretació del dret intern sinó de manera molt més rigorosa i estricta, provocant la inconstitucionalitat de les lleis i altres normes espanyoles que resultin contràries al contingut dels tractats que protegeixen als menors.

La transcendència d'aquesta opció s'ha manifestat en l'aprovació de la Convenció sobre els Drets del Menor, aprovada 10 anys després de la Constitució, perquè dota de força normativa constitucional el contingut de la Convenció, que és francament avançat. Encara que aquí es limiti a una simple referència, cal tenir en compte que la Convenció prohibeix la distinció de la protecció pública entre els nacionals i els estrangers, que configura l'“interès superior del menor” com a criteri de les decisions públiques, i que reconeix com a voluntat del menor l'expressió que ell mateix realitzi, encara que la seva influència vingui modulada per l'edat. A partir d'aquests principis jurídics la Convenció recull drets dels menors configurats com a autèntics drets públics subjectius mereixedors de la màxima garantia.

Si la primera llei d'estrangeria va ignorar els menors, les lleis del 2000 els va prestar una atenció que no ha cessat de créixer i es manifesta també en les normes reglamentàries, tant de l'Estat com de les comunitats autònomes, que són les competents pel que fa als serveis de protecció de menors. De fet, la tutela de menors immigrants no acompanyats per familiars o adults implica a les diverses administracions públiques. La detecció de menors en aquesta situació correspon tant als serveis socials dels ens locals o de la Comunitat Autònoma corresponent com als cosos i forces de seguretat de l'Estat. L'atenció d'urgència al menor i tot el procés fins a la declaració i assumptió de la tutela del menor correspon a les comunitats autònomes, però si es produís la repatriació del menor al seu país d'origen, l'operació seria realitzada per l'Estat. Tot aquest procés deriva de la regulació realitzada per l'art. 35 de la LO 4/2000 i en els articles corresponents del Reglament, que han estat objecte de diverses reformes menors.

Les comunitats autònomes, a més de prestar assistència material i personal als menors, realitzen la tramitació de la seva documentació de residència i treball (i fins i tot nacionalitat), i asseguren la formació educativa i laboral necessàries per transitar cap a la majoria d'edat. En cada Comunitat Autònoma la tutela correspon a la direcció general corresponent d'atenció als menors, generalment enquadrada en la Conselleria de Benestar Social o denominació equivalent.

La característica específica dels menors immigrants consisteix en què la seva faceta de menors implica que no es pugui aplicar la sanció d'expul-

sió prevista per la llei d'estrangeria. L'art. 35.3 de la llei vigent planteja dues alternatives: la devolució al país d'origen o aquell en què es trobesin els seus familiars (en virtut d'un supòsit principi de reagrupació familiar) o la seva permanència a Espanya, tutelats per l'administració pública. Aquesta regulació podria semblar raonable fa 10 anys, perquè havia molt pocs menors estrangers sense familiars a Espanya i els que apareguessin podien integrar-se en les previsions generals, pensades per als menors espanyols que precisaven la tutela de l'Administració pública per les deficiències familiars. Quan la immigració s'incrementa, especialment a partir dels anys noranta, també ho fan els joves estrangers que arriben amb els seus pares, són reagrupats o fins i tot ja neixen aquí. Naturalment la institució de la protecció de menors els és aplicable igual que als nacionals, però el fenomen que ara abordem és molt diferent i específic.

Les exigències particulars del fenomen actual dels menors no acompanyats d'origen marroquí

Entre 1998 i 1999 a les principals ciutats espanyoles o a les seves àrees metropolitanes apareixen grups de joves, majoritàriament entre 14 i 17 anys, provinents del Marroc que han entrat a Espanya de manera il·legal (als baixos dels camions, en pasteres...) i sense tenir cap familiar que els pugui ajudar. Inicialment aquests joves pretenen treballar i enviar diners a la seva família i per això rebutgen continuar estudiant i romandre en residències de menors, o si ho accepten com a mal menor, s'escapen tan bon punt apareix algun problema. Si en la primera etapa poden ser uns quants centenars, cap al 2005 es parla d'alguns milers, però en parlar de xifres de pas per les residències oficials probablement es té poc en compte que són joves que entren i són detectats per Andalusia, passen a Madrid i es traslladen després a Barcelona o Bilbao, quan no continuen cap a Marsella o altres ciutats europees, gairebé sempre aprofitant les ajudes públiques però fugint al mateix temps de la submissió als plans de formació, quan existeixen. Encara que és difícil generalitzar, la majoria malviuen entre les residències públiques i els petits treballs i/o els furtos, però susciten un enorme recel en l'opinió pública per l'amenaça per a la seguretat pública que poden representar. L'aparició a les ciutats i el fet de deambular amb grups relativament nombrosos de joves àrabs contribueix a suscitar inquietud social.

L'art. 92 del Reglament de 2004 vigent desenvolupa les dues alternatives previstes per la llei d'estrangeria per als menors en situació irregular que no tenen familiars a Espanya, la repatriació o l'assumpció per la protecció de menors.

La decisió sobre el retorn al país d'origen correspon a l'Estat (delegacions i subdelegacions del Govern), després de l'informe dels serveis de protecció de menors de la Comunitat Autònoma, i després d'haver sentit al menor, i s'acordarà només si concorren les condicions per a la reagrupació familiar del menor o per a la seva tutela adequada pels serveis de protecció de menors del país d'origen. Afegeix el 92.4, 5è paràgraf que no procedirà a la repatriació quan s'hagués verificat l'existència de risc per a la integritat del menor o persecució sobre ell o els seus familiars.

El núm. 5 de l'art. 92 planteja l'alternativa: "Transcorreguts nou mesos des que el menor hagi estat posat a disposició dels serveis competents de protecció de menors..." si la repatriació no hagués estat possible, es procedirà a atorgar al jove l'autorització de residència i quedarà sota la tutela de la protecció de menors. Si assolís la majoria d'edat sense tenir encara l'autorització, l'entitat de protecció recomanarà que se li concedeixi una autorització temporal de residència per circumstàncies excepcionals.

Aquesta normativa, reformada després de l'aparició pública dels grups de menors sense família manifesta ja no acompanyats revela ja l'allunyament respecte al principi garantista de la Convenció: enfront del principi de l'interès superior del menor s'estudia un supòsit principi de reagrupació familiar del menor, la possibilitat de retorn al país d'origen o aquell en què es trobin els familiars s'amplia enormement en el reglament a un supòsit diferent, la tutela per part dels serveis de protecció de menors del país d'origen, i finalment el reglament obre la mà a la discrecionalitat de l'Administració en acceptar el retorn amb l'única excepció que "s'hagués verificat" (com?) la inexistència de risc per a la integritat del menor o persecució dels seus familiars.

Però la pràctica administrativa és encara pitjor que la norma. Sembla que els menors tractats per les administracions autonòmiques no tenen cap programa de formació (es limiten a passar el temps), la situació dels centres de protecció de menors és tan lamentable i insuficient que ha estat denunciada per diversos informes del Defensor del Poble i de les institucions equivalents de les comunitats autònomes, i en general destaca la falta de mitjans, encara que aquesta afirmació exigiria una repassada de les comunitats autònomes per comparar les places disponibles i les necessàries per atendre als joves immigrants sense família.

Però en realitat el problema principal és la falta d'idees clares respecte al tractament que mereixen aquests joves immigrants, una vegada comprovada que la seva estada a Espanya respon a un projecte migratori mal plantejat (perquè la minoria d'edat o la seva falta de preparació els impedeix treballar com desitjarien) i no té res a veure amb els supòsits generals de protecció de menors. Òbviament es tractaria d'imaginar un pla de formació específic que respectés el criteri que els menors no treballin però al mateix temps respongui mínimament a les seves expectatives, i si sembla arriscat moure's en aquesta direcció per l'eventual efecte crida, pactar amb el Marroc les condicions de la seva protecció eficaç.

La resposta més general no ha seguit aquesta orientació sinó que s'ha mogut, tant a l'Estat com a les comunitats autònomes, per la via d'augmentar la repressió: el 2002 Catalunya va reformar la llei per permetre la privació de llibertat per períodes d'un mes prorrogables –sense intervenció del jutge– i en el 2003 es va fer famosa una circular del Fiscal General de l'Estat que recomanava la repatriació sistemàtica dels menors, desautoritzant la protecció internacional i constitucional.

La segona via, orientar els menors cap a la formació professional ha trigat tant a obrir-se pas i ho fa de manera tan mesquina que a penes pot considerar-se una realitat. Recentment, a principis de desembre (2005)

informaven fonts oficials sobre el nombre d'aquests menors i les escasses repatriacions realitzades durant l'any: dels 4.441 menors acollits en centres de protecció, només 81 han estat repatriats al Marroc. El comentari que realitza el titular del diari *El País* no sembla gaire favorable als drets dels menors ("Les garanties legals i l'escassa resposta del Marroc van frenar les devolucions el 2004") però encara resulta més significativa la solució que proposa l'Administració i recull el mateix diari: "Espanya contribuirà a la construcció al Marroc de dos centres amb capacitat per a cinquanta persones cadascun".

Segurament la legislació internacional és poc adequada a les noves situacions que genera la immigració i les normes han de respondre a ritmes de canvi accelerats, però la falta d'interès i de mitjans de l'Administració queda representada per aquesta oferta de 100 places de formació per a un col·lectiu que, anant a contracorrent de totes les lleis, suma 4.500 joves, segons la mateixa Administració.

Nota bibliogràfica

La situació irregular dels immigrants té bastants estudis sociològics però pocs jurídics. Entre aquests destaca, Pablo SANTOLAYA, "Els immigrants en situació irregular: drets, expulsió i regularització (1990-2004)". A: AJA E. i ARANGO, J. *Vint anys d'immigració a Espanya*, Barcelona, Cidob, 2006, p. 129-144. La configuració de l'arrelament pel reglament de 2004 és encara recent, però es poden veure notícies i comentaris en l'excel·lent pàgina d'estrangeria del Col·legi d'Advocats de Saragossa. La proposta d'un estatut precari per als immigrants que rebin una ordre d'expulsió que no s'executa es deu sobretot a Eduard ROIG i les seves idees, exposades en diverses publicacions, i que es poden veure resumides a "La situació de l'estranger objecte d'una expulsió no executada". *Anuari de la immigració a Catalunya, 2000*, Barcelona, Ed. Mediterrània. P. 57-60. Sobre els menors, incloent la reforma de la llei catalana citada, MOYA, David. "La intervenció sobre los menores inmigrantes desamparados en Cataluña". *Revista Migraciones*, n. 12 (2002). P. 103-139; i de PALMA, Angeles. "La instrucció 3/2003 del fiscal general de l'Estat sobre la procedència del retorn d'estrangers menors d'edat que pretenquin entrar il·legalment a Espanya i en els quals no concorri la situació jurídica de desemparament". *La immigració a Catalunya avui, Anuari, 2003*. Barcelona: Ed. Mediterrània. (2004). P. 104-113. En general, entre altres, el llibre coordinat per E. AJA i D. MOYA, *Els menors immigrants en desemparament a Catalunya*. Barcelona: F. Pi i Sunyer, 2003.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Immigració i polítiques de regularització a la Unió Europea

Immigració i polítiques de regularització a la Unió Europea
Maria Luisa Casado

M. Luisa Casado López

*Coordinadora Tècnica d'Afers Internacionals, Direcció General
d'Immigració, Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració,
Ministeri de Treball i Afers Socials*

Introducció

Europa ha estat sempre un continent marcat per moviments migratoris molt acusats: immigracions i invasions des dels continents africà i asiàtic en temps pretèrits, emigració massiva cap al Nou Món, primer, i Austràlia i Nova Zelanda després, fugint de guerres, persecucions religioses i fams, desplaçaments dins del continent per motius bèl·lics i econòmics durant els segles XIX i XX, per últimament tornar a ser terra d'immigració.

Pel que fa a la Unió Europea de 25 estats, als quals hem d'afegir els països de l'Espai Econòmic Europeu –Noruega, Suïssa i Islàndia–, els moviments migratoris cap a aquests han estat i continuen sent molt dispers, amb un denominador comú, l'entrada a una terra que promet millors condicions de vida que la terra d'un mateix. Aquesta entrada s'ha realitzat de forma més o menys ordenada, legalment o il·legalment, però és el component econòmic i laboral, real o imaginat, qui constitueix el seu denominador comú i el pol d'atracció per a l'emigrant.

Alguns països com Suïssa, Alemanya, França o el Regne Unit han forjat, a partir dels anys seixanta del segle passat, el seu potencial econòmic gràcies a l'arribada massiva d'immigrants, procedents, gairebé tots ells, de la mateixa Europa o de la propera Turquia, en el cas d'Alemanya o Àustria. Aquesta arribada es realitzava, en la majoria dels casos, de manera ordenada i complint els immigrants uns requisits molt estrictes, dictats per les autoritats dels països d'acollida: certificats mèdics, de penals i de competències professionals. Altres països, com Espanya, Itàlia, Portugal i Grècia, han passat de països emissors de mà d'obra emigrant a ser països d'acollida de fluxos migratoris, acollida massiva, poc ordenada, almenys els darrers anys i pel que fa a Espanya en concret.

El concepte de regularització a la Unió Europea

Aquest concepte respon a la necessitat que han experimentat una sèrie de països els últims 25 anys d'ordenar la gestió d'una població immigrant, que per causes diferents no té documentació i ha entrat al país de forma irregular, o un cop hi era la seva situació ha passat a ser il·legal, segons la normativa en matèria d'estrangeria del país en qüestió.

Es pot definir la regularització com *“la concessió per part d’un Estat d’un permís de residència a una persona de nacionalitat estrangera que resideix de manera il·legal al seu territori”* (informe de síntesi sobre la Comparació de les regularitzacions d’estrangers il·legals a la UE, elaborat per l’equip de coordinació de la Xarxa Acadèmica Odissea, de la Universitat Libre de Bruxelles).

Pel que fa al nombre d’immigrants indocumentats per país, és molt difícil fer-ne una estimació, entre altres coses perquè l’immigrant il·legal, a efectes oficials, és virtual, tot i que existeixen fonts que permeten realitzar aquesta estimació: policia, ministeris de l’Interior, ONG, ajuntaments, etc. L’informe esmentat també estableix una tipologia de les regularitzacions:

Permanent, sense restricció en el temps, sense prendre en consideració la data d’entrada de l’immigrant al país, o puntual, establint aquesta data;

De fets consumats, basada en criteris econòmics o geogràfics i individual, que deixa a l’autoritat competent un marge ampli d’apreciació, o col·lectiva, basada en criteris d’avaluació col·lectius;

De protecció a les persones, per evitar danys derivats d’una expulsió;

D’oportunitat, generositat o amnistia, com s’anomena als països de llengua saxona, prerrogativa sobirana de l’Estat;

Organitzada o desorganitzada, individual o residual.

Aquestes categories no són excloents i encara més, els programes de regularització constitueixen una combinació de les cinc categories.

Inventari de regularitzacions recents a la UE

Alemanya

La seva legislació d’estrangeria no permet les regularitzacions massives i de fets consumats i ha estat un dels països que més ha criticat el recent procés de normalització espanyol. Compten amb un 9% de població estrangera i només ha realitzat dos processos de regularització de tipus puntual, un el mes de març de 1996, per a demandants d’asil que es trobaven a l’Estat abans de l’1 de juliol de 1990 i del qual es van beneficiar 7.856 immigrants, i el segon el novembre de 1999, per a les famílies de demandants d’asil, amb un menor almenys a la família i que van entrar a Alemanya abans de l’1 de juliol de 1993. 23.000 persones se n’han beneficiat. La regularització permanent només s’aplica als casos de protecció i el país no accepta regularitzar persones que han romàs il·legalment. No tenen prevista cap regularització.

Bèlgica

El 1990 el percentatge d'immigrants era del 9,3% i ha descendit al 8,3% l'any 2000. Aquesta població es va constituir amb immigrants legals amb finalitats econòmiques, beneficiaris de la reunificació familiar i demandants d'asil. No obstant això, entre agost de 1974 i octubre de 1975, es van tramitar 8.420 sol·licituds de regularització, de les quals es van concedir 7.448. Des d'aleshores i fins a l'any 1999, només s'han tramitat sol·licituds individuals i per circumstàncies excepcionals, gairebé totes d'índole humanitària, sumant un total de 6.137 sol·licituds favorables.

No obstant això, el nombre creixent de "sense papers" i l'organització que van crear, el Moviment Nacional per a la Regularització d'Immigrants Indocumentats i Refugiats, va fer que el Govern aprovés una campanya massiva de regularització el 6 de gener de 2000, destinada a aquells que portessin almenys 4 anys amb una demanda d'asil sense resoldre (3 anys per a famílies amb nens menors), als quals no podien retornar als seus països, per motius humanitaris, malaltia greu o aquells que portaven vivint 6 anys en el país sense haver rebut una ordre d'expulsió els últims cinc anys.

El procés va durar tres setmanes, es van presentar 60.000 sol·licituds, de les quals 23.000 eren de menors. Més de 50.000 persones han estat regularitzades, a les quals s'han anat sumant els beneficiaris de la reunificació familiar. Això ha posat fi a situacions de marginalitat i ha afavorit la integració dels irregulars; però, segons el Ministeri Federal d'Interior, va produir un efecte crida, sobretot dels immigrants en situació irregular en altres Estats Membres. L'opinió pública l'ha percebut com un mal menor.

França

Els darrers anys, França ha realitzat dues regularitzacions a gran escala. La primera el 1982, de la qual es van beneficiar unes 200.000 persones, que es basava en el marc jurídic de la Circular de 24 de juny de 1997 del Ministeri de l'Interior; i la segona el 1997, amb la qual es preveia regularitzar 110.000 persones, però finalment van ser 90.000. Es van poder beneficiar els cònjuges de francesos o d'estrangers en situació regular, els pares de nens francesos o nascuts a França i els nens entrats a França al marge del procediment de reagrupació familiar, els pares dels quals estaven en situació regular. També els estrangers sense càrregues familiars que duïen diversos anys en el país i podien justificar una inserció professional o social, o persones en tractament mèdic.

La Llei de l'11 de maig de 1998 preveu la concessió d'una targeta de residència, en què figura "vida privada i familiar", vàlida per un any i que faculta per exercir una activitat remunerada, sempre que es justifiquin més de 10 anys (15 per als estudiants) de residència habitual a França. Actualment, es contempla la superació d'exàmens d'idioma, civilització i valors francesos (com a Alemanya).

Grècia

De ser un país d'emigració, la tendència s'ha invertit a partir dels anys noranta; la societat grega és força xenòfoba i el 1991 es va aprovar una Llei d'Estrangeria molt restrictiva. No obstant això, el nombre de residents en situació irregular no ha parat d'augmentar; originaris, sobretot, d'Albània, Romania i Iraq, un 15% (almenys) de la població total d'estrangers, treballen en l'economia submergida i sense cap protecció legal, fet pel qual les autoritats gregues van autoritzar dos grans processos de regularització, un el 1998 i el segon el 2001.

El 1998, davant d'una forta oposició, els requisits de sol·licitud d'una "targeta blanca", permís inicial de residència per sis mesos, facultava per a l'obtenció de la "carta verda", permís renovable de treball i residència d'1 a 5 anys. Es van concedir 370.000 targetes blanques, tantes com les sol·licitades, però només 220.000 cartes verdes.

El procés es va repetir el 2001, del 2 de juny al 2 d'agost, per tal que els que estaven en situació irregular poguessin demostrar que havien gaudit d'estatut legal en el passat i havien estat vivint al país des que va expirar la seva documentació, o que portaven un any vivint des de l'entrada en vigor de la llei. Per obtenir un permís de treball un estranger ha de sol·licitar-lo abans que expiri el visat de 6 mesos de durada, encara que no necessita provar que està treballant.

A causa de la lentitud en les tramitacions, es va ampliar la validesa de tots els permisos temporals fins al 31 de desembre de 2002. Es van registrar 368.000 sol·licituds, de les quals 228.000 van rebre resposta favorable.

El percentatge de població estrangera és actualment del 7%.

Hongria

La nova Llei d'Estrangeria, que va entrar en vigor el maig de 2004, ha permès la tramitació de 1.406 expedients de sol·licitud i la regularització de 1.128 indocumentats. S'han pogut beneficiar de la llei: els cònjuges d'una persona hongaresa o els pares d'algú nacionalitzat hongarès que residien al país; per raons humanitàries; les persones que realitzaven activitats econòmiques com a empresaris autònoms o gerents d'una empresa. Els sol·licitants han hagut de demostrar coneixements suficients de l'idioma i llaços culturals amb el país. Els permisos de residència concedits tenen validesa d'un any i les denegacions no es poden recórrer. La concessió dels permisos de treball no està subjecta a l'avaluació del mercat de treball nacional.

Itàlia

També ha passat a ser un país d'immigració; la població resident estrangera representa el 2,5% de la població total (57 milions) per sota de la taxa de la Unió Europea (5,1%). Entre 1986 i 2002, es van legalitzar més de 1,5 milions d'immigrants, que l'economia italiana necessita, a

través de vies d'entrada d'immigració econòmica, mitjançant quotes, en funció de la demanda del mercat laboral. Es concedeixen els permisos de treball per períodes de nou mesos (treball temporal), un any (contracte per temps definit) i dos anys (contracte indefinit). Després d'una estada legal de sis anys i sense antecedents penals, es concedeix la targeta de resident de llarga durada, que permet l'exempció de visat d'entrada i sortida i permet treballar i estudiar.

No obstant això, l'entrada d'immigrants il·legals per les fronteres marítimes ha anat incrementat el nombre de residents irregulars i ja el 1986, en un període de tres mesos, es van regularitzar 118.000 treballadors. El 1990 el nombre va ascendir a 235.000. Un altre Decret governamental va permetre, entre 1995 i 1996, la regularització de 238.000 persones, amb requisits més estrictes que en les anteriors regularitzacions: els sol·licitants havien de demostrar que portaven temps vivint a Itàlia, i havien treballat els últims sis mesos o que tenien una oferta d'ocupació i havien cotitzat almenys tres mesos a la Seguretat Social.

La Llei d'Immigració de 1998 va proporcionar els eixos de la gestió de la política d'immigració: integració dels immigrants, quotes anuals per a treball legal i restricció de la immigració irregular i la necessitat d'un immigració sostinguda. Mitjançant diversos decrets es van regularitzar 193.200 immigrants, en un procés que va durar un any.

L'any 2002, la Llei Bossi-Fini modifica la Llei anterior i estableix un altre programa de regularització que assoleix les 634.700 persones, moltes d'aquestes del sector del servei domèstic, basat en contractes laborals que faculden per a un permís d'estada d'un any.

No existeix un nombre exacte de beneficiaris de tots aquests programes, perquè molts immigrants legalitzats acaben sent il·legals i s'apunten a altres programes de regularització, i sobreviuen entre un i altre gràcies a l'economia submergida.

Lituània

També han realitzat diversos programes de regularització: el 1996 se'n van beneficiar 51 estrangers; el 1999 van rebre 385 sol·licituds, de les quals 172 van ser acceptades. El 2004 van concedir un termini de set dies per inscriure's al Ministeri de l'Interior, es van rebre 103 sol·licituds i es van atorgar 83 permisos de residència.

Luxemburg

A partir dels anys noranta es va incrementar el nombre de refugiats polítics i per la pressió d'ONG i sindicats, el Govern va realitzar entre maig i juliol de 2001 una campanya de regularització de la qual es van beneficiar 1.839 persones. Totes aquestes persones tenien assegurats els seus llocs de treball; el procés va comptar amb el suport d'empresaris i cambres de comerç.

Portugal

Entre octubre de 1992 i març de 1993 es va entaular un procés de regularització, en el qual es van rebre 80.000 sol·licituds, de les quals només es van resoldre positivament 38.364. El programa va rebre moltes crítiques per la seva gestió i en 1996, amb el canvi de Govern, s'inicia un altre procés, que els candidats havien de demostrar que estaven treballant, parlaven portuguès i mancaven d'antecedents penals. Gaudien de preferència els originaris de països de parla lusitana.

En 2001 es materialitza un altre programa i es regularitza la situació de 170.000 immigrants, la majoria d'ells ucraïnesos i brasilers. A partir del 20 d'octubre de 2003 es tornen a legalitzar tots els brasilers que havien entrat al país abans del 15 de juliol de 2003, un total d'11.837 persones.

La Llei de 26 de juliol de 2004 permet una altra regularització, prèvia inscripció a Correus i Telègrafs. S'han rebut 53.196 sol·licituds, de les quals 7.729 compleixen tots els requisits, fet que es notifica als Serveis d'Estrangers i Fronteres, al que segueix la intervenció posterior de la Inspecció General de Treball. De les 46.467 restants, 7.000 estan sent tramitades.

Països Baixos

El 1975 es van regularitzar 15.000 sol·licituds, d'un total de 18.000, d'immigrants que es trobaven al país abans de l'1 de novembre de 1974 i que tenien un lloc de treball. El 1979, al mateix temps que es decidia no concedir permisos de treball a persones oriündes de tercers països, excepte en aquelles ocupacions no cobertes pels mateixos nacionals, s'aprova un reglament transitori per regularitzar 1.800 treballadors.

Entre 1991 i 1994 s'ha legalitzat la situació de 2.000 treballadors més. L'administració holandesa persegueix molt durament el treball submergit i no es concedeixen permisos de residència sense el permís de treball preceptiu, concedit quan es donen totes les garanties legals per dur-lo a terme, al mateix temps que es demostra el coneixement de l'idioma i el compromís de l'immigrant a respectar els valors democràtics del país.

Regne Unit

Posseeix un sistema ben definit en matèria d'immigració legal econòmica, dirigida, sobretot, a persones qualificades; per a treballadors poc qualificats existeix un programa de treballadors temporals del sector agrícola i un altre per a treballadors de la Commonwealth, principalment del sector de l'hostaleria i indústries agroalimentàries.

La Llei de la Cambra dels Lords de 2002 estableix les diferents categories d'immigrants irregulars, però amb tot, l'any 2001 l'Organització Mundial de les Migracions calculava en més d'un milió el nombre d'immigrants il·legals. No hi ha tradició de regularitzacions a gran escala, excepte un programa per regularitzar a treballadors del sector

domèstic procedents de la Commonwealth. Posseeix, tanmateix, un programa de regularització permanent, realitzat cas per cas, per a immigrants que hagin residit sense interrupció al país durant 14 anys, 7 si tenen nens petits, o discrecionalment quan concorren circumstàncies excepcionals, com necessitat urgent d'asil (1.000 refugiats de l'Iraq o Afganistan el 2002).

Quan els països de l'Europa de l'Est es van incorporar el maig 2004 a la UE, es va concedir el permís als immigrants d'aquests països que estaven treballant sense aquest, sempre que s'inscrivissin en els registres del Ministeri de l'Interior.

Espanya

El procés de normalització s'ha basat en un marc jurídic nou: el nou Reglament d'Estrangeria que entra en vigor el 7 de febrer d'aquest any. Aquest marc jurídic respon a un marc administratiu nou: la creació de la Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració, de la qual depenen la Direcció General d'Immigració i la Direcció General d'Integració dels Immigrants, de nova creació, en el si del Ministeri de Treball i Afers Socials.

Aquest Reglament es va elaborar mitjançant consens: organitzacions empresarials i sindicals, ONG, associacions d'immigrants, partits polítics, autonomies, etc. Mitjançant Ordre Ministerial es concreten els requisits d'accés. Tot el procés es basa en la iniciativa de l'empresari que contracta una persona que residia i treballava de manera irregular a Espanya. És una forma de lluitar contra el treball il·legal i d'assegurar uns ingressos a les arques de la Seguretat Social, una millor gestió dels fluxos migratoris i una integració millor dels immigrants.

No és el primer procés de regularització que es produeix a Espanya: entre 1991 i 1996 es van regularitzar 108.321 immigrants i des d'aquesta data fins al 2003, 480.185 més. Abans del procés de normalització s'estimava que el nombre d'irregulars que residia a Espanya era d'1,2 milions.

A 12 de desembre s'han resolt 686.983 sol·licituds de 691.655, i s'ha elevat el nombre de concessions a 572.134. Les decisions es poden recórrer per part de l'empresari i de l'immigrant, que si no té recursos suficients pot rebre ajuda legal gratuïta.

Actualment, Espanya compta amb un percentatge d'immigrants més alt que França, un 8,4% de la població total, amb 3,6 milions de persones (dades de l'INE i d'estudis realitzats pel BBV).

Repercussions

Crítiques per part d'alguns països: efecte crida cap a Espanya i UE i volum molt elevat d'immigrants regularitzats.

Elogis per part de molts països: mesura valenta i necessària.

Efecte en l'àmbit de la UE: s'ha respost que la persona regularitzada a Espanya és per treballar aquí, que també com a país de l'espai de Schengen estem exposats a rebre treballadors regularitzats o no d'altres Estats Membres. S'ha proposat l'adopció d'un sistema mutu d'informació entre Estats Membres sobre aquestes mesures, que facilitarà un millor coneixement dels mercats laborals i una millor gestió dels fluxos migratoris.

Països que no regularitzen

Alemanya, Àustria, Dinamarca, República Txeca, Irlanda i Suècia no han realitzat mai programes de regularització d'immigrants ni tenen previst realitzar-los.

Alguns comentaris

Dins de la disparitat de dades i procediments propis a aquests processos examinats, explicables perquè, en primer lloc, les realitats i característiques de la immigració són molt diferents d'un país a un altre i, en segon lloc, les polítiques de regularització es basen en les polítiques de treball de cada país, aquestes polítiques pertanyen a l'àmbit competencial nacional i no es pot establir una política comunitària de regularització d'immigrants. Tanmateix, s'està treballant en la creació d'un sistema d'informació mutu.

Es pot observar un denominador comú: el desig de millorar la integració dels immigrants, el reconeixement dels seus drets i obligacions laborals i els beneficis socials que se'n deriven.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Immigració i polítiques de regularització a la Unió Europea

Processos de regularització i Unió Europea
Jordi García Martínez

Jordi García-Martínez

*Unitat B2 Immigració i Asil.
DG Justícia, Llibertat i Seguretat. Comissió Europea*

Voldria agrair a la Fundació CIDOB que hagi convidat un representant de la Comissió Europea a aquest seminari, ja que, com saben, la Comissió és l'única institució europea que pot proposar una legislació relativa a les qüestions d'immigració i asil. Actualment existeix un repertori important de legislació comunitària sobre immigració i asil, però voldria centrar la meva intervenció en el desenvolupament dels debats sobre regularitzacions a la Unió Europea.

Algunes observacions preliminars

Abans d'entrar en els debats europeus al voltant dels processos de regularització de persones estrangeres, voldria realitzar una sèrie de consideracions relatives als esmentats processos.

En primer lloc, l'economia submergida és una causa, no un efecte, de la immigració il·legal. Per això, regularitzar immigrants en situació irregular no soluciona directament el problema de l'economia submergida.

D'altra banda, tots els estudis sobre el tema que s'han dut a terme als Estats Units apunten a un increment de la immigració il·legal a causa dels programes de regularització. Aquests programes actuen com un factor d'atracció (*pull factor*). A més, a través de la família i coneguts regularitzats, es creen nous fluxos migratoris, tant regulars com irregulars.

En qualsevol cas, existeixen tres elements indispensables perquè una regularització tingui èxit. El primer seria una excel·lent preparació del procés de regularització, fet que implica consens amb sindicats, empresaris, ONG, administracions, etc., així com una definició clara de les condicions per accedir a la regularització i la promoció del procés entre els immigrants. Un segon requisit és la correcta implementació del procés, amb una bona posada en pràctica que compti amb mitjans administratius suficients. Finalment, cal una anàlisi ulterior –basada en les estadístiques– per poder obtenir informació.

La situació a la UE

En examinar els processos de regularització implementats, sembla que es pugui traçar una línia divisòria que, passant per Brussel·les, fa una diferència entre el nord i el sud d'Europa. D'una banda, hi ha els països que "practiquen", amb certa freqüència, la regularització massiva, com Itàlia, Espanya, Portugal, Grècia i, en certa manera, França (encara que s'han donat casos de regularitzacions a Bèlgica, Luxemburg o Regne Unit).

D'altra banda, hi ha els països centreeuropeus i escandinaus que es mostren contraris a aquesta mena de pràctiques per raons de lògica jurídica i de coherència (si s'entra il·legalment es continua sent il·legal fins que la persona surt i torna a entrar de manera legal). Aquests països tracten la regularització gairebé com un anatema, i quan en algunes ocasions es produeixen regularitzacions, aquestes tenen caràcter particular i concerneixen, en termes quantitius, poques persones. Amb l'abolició de fronteres en el territori de la Unió Europea, els països del nord temen ser "envaïts" pels immigrants que han estat regularitzats pels seus veïns del sud: un temor teòricament possible, però que, en la pràctica, sembla poc probable.

El quadre 1 ofereix una estimació del nombre d'immigrants regularitzats durant diferents processos de regularització duts a terme a la Unió Europea.

3.751.845 persones¹ han estat regularitzades en aquests cinc països de la UE des de principis dels anys vuitanta. Altres països de la UE també han utilitzat regularitzacions en el passat. Les xifres de les regularitzacions assenyalen una disfunció fonamental en el sistema de l'admissió d'immigrants en molts Estats Membres de la UE: els emigrants entren irregularment a ocupar llocs vacants al mercat laboral perquè les vies legals per fer-ho són limitades i ineficaces. Generalment, els immigrants il·legals treballen en l'economia submergida, segons es posa en evidència en l'última campanya espanyola de regularització.

L'activitat en l'àmbit europeu

El debat sobre regularitzacions en el marc de la Unió Europea és relativament recent. El punt de partida pot establir-se en la Comunicació 412 de juny de 2004, en què es tracten els vincles entre la migració legal i il·legal.

"La majoria dels Estats Membres reconeixen que per raons pragmàtiques pot sorgir la necessitat de regularitzar determinats individus que no compleixen els criteris normals per obtenir un permís de residència. (...) Alguns països es neguen a realitzar regularitzacions, excepte en casos concrets en circumstàncies excepcionals. Prefereixen realitzar les anomenades regularitzacions humanitàries o de protecció, dirigides a concedir un dret de

1. Això no significa que 3.751.845 persones *diferents* hagin estat regularitzades; en molts casos, la mateixa persona haurà estat regularitzada més d'una vegada, ja que sovint una persona regularitzada torna a la irregularitat després de cert temps.

Quadre 1. Regularitzacions a la Unió Europea

	Sol·licituds	Persones regularitzades
GRÈCIA		
1998.Targeta blanca	370.000	370.000
1998.Targeta verda	228.000	220.000
2001	368.000	228.000
ITÀLIA		
1986-1987	-	118.700
1990	-	235.000
1995-96	256.000	238.000
1998-99	308.000	193.200
2002	700.000	634.700
FRANÇA		
1981-82	-	121.100
1997-98	-	77.800
ESPANYA		
1985-86	44.000	23.000
1991	135.393	109.135
1996	25.000	21.300
2000	247.598	153.463
2001	350.000	221.083
2005	690.679	548.000
PORTUGAL		
1992-1993	80.000	38.364
1996	35.000	31.000
2001	-	170.000

Font: The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies. Amanda Levinson, Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford 2005.

*residència a categories específiques de persones que no poden sol·licitar protecció internacional, però a les quals tampoc no es pot repatriar*².

En la comunicació es reconeix, així, la necessitat de molts Estats Membres de dur a terme processos de regularització i es fa una distinció entre diferents tipus de processos. A més dels processos de regularització a gran escala o dels processos puntuals o personals, la comunicació assenyala, per exemple, que les regularitzacions “de fets consumats” (que impliquen la regularització de migrants en situació irregular i que generalment ja estan empleats també de manera irregular) posen en relleu l’existència d’una economia submergida dinàmica a l’Estat en qüestió.

2. Comunicació de la Comissió, COM (2004) 412 – Estudi sobre vincles entre la migració legal i il·legal.

En la Comunicació 412 es pot trobar –diria que fins al dia d’avui– la posició oficial de la Comissió sobre les regularitzacions. En l’esmentada comunicació, hi ha un paràgraf que assenyala que “...aquests programes [de regularització] admeten una millor gestió de la població, i permeten als governs tenir un panorama més clar de qui és present en el seu territori. També serveixen per abordar el treball il·legal i augmentar els ingressos públics mitjançant el pagament d’impostos i seguretat social (...). No obstant això, cal assenyalar que s’ha qüestionat l’eficàcia de les regularitzacions per reduir la magnitud del mercat laboral no regulat. D’altra banda, es creu que les regularitzacions ofereixen fins a cert punt un estímul a la migració il·legal”³.

Definiria aquesta posició com equilibrada, ja que, d’una banda, admet els avantatges –evidents– de la regularitzacions. De l’altra, en canvi, assenyala alguns dels seus inconvenients, com la incapacitat de solucionar el mercat de treball il·legal (que es resol només parcialment, ja que de seguida una nova remesa d’immigració il·legal el substitueix) o la repetició dels esmentats processos cada cert temps.

En principi, per tant, la Comissió no concreta si els esmentats processos de regularització són bons o dolents. És cert que es reben nombroses preguntes de membres del Parlament que volen conèixer la postura de la Comissió en aquest aspecte, però el cert és que des d’aquesta institució mantenim aquesta certa ambigüitat, ja que repetim que els esmentats processos tenen aspectes negatius i també positius.

Com a conseqüència d’aquesta comunicació, l’octubre de 2004 i sota la presidència neerlandesa, hi va haver una discussió en l’àmbit del Consell sobre la conveniència d’establir un marc jurídic comú sobre regularitzacions.

“One important issue is that of regularisations, which is addressed in the Communication in the context of managing legal migration. The Presidency holds the view that a discussion on regularisations is needed. Regularisations can –in the longer term– have effects on migratory movements between Member States, because of the mobility provisions contained in Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents”⁴.

En aquest context, la presidència va preguntar als Estats Membres si els estats haurien d’informar sobre aquest tipus de processos, i, en segon lloc, si els Estats Membres estarien disposats a adoptar normes comunes europees sobre les regularitzacions. A la primera pregunta, sobre informació mútua, la majoria dels Estats Membres van contestar que estaven disposats a informar sobre aquest tipus de processos, si bé Itàlia i Grècia van concretar que només a posteriori. En la segona qüestió, en canvi, la majoria d’estats van coincidir a respondre negativament a la possibilitat d’establir normes comunes sobre les

3. Comunicació de la Comissió. COM (2004) 412 - Estudi sobre els vincles entre la migració legal i il·legal.

4. Document del Consell 13266/04. Links between legal and illegal migration. 13-10-2004.

regularitzacions. Alguns, com Espanya, Hongria, Malta i fins i tot el Regne Unit, no van donar una negativa directa i es van declarar disposats a considerar la qüestió. Però per a la majoria dels estats, la situació no estava prou madura com per parlar de regulació comuna en aquesta àrea.

La “crisi” per la regularització a Espanya i la proposta Frattini

A finals de 2004 i principis de 2005, van arribar les primeres notícies sobre el procés de regularització que empenia Espanya. Hi va haver una crisi a Brussel·les, al Consell de Ministres, quan el ministre alemany Otto Schily va declarar, enfadat, que això era inacceptable, i que Espanya hauria d’haver consultat els altres Estats Membres. També els Països Baixos i França van coincidir que el tema s’hauria d’haver consultat, per la qual cosa tant la presidència de torn de la Unió –en mans de Luxemburg durant el primer semestre de 2005– com el comissari Frattini van proposar l’establiment d’un mecanisme d’informació mútua.

“Ainsi, conformément au programme de La Haie, conformément aux compétences prévues par le Traité et sur la base des communications de la Commission, la Présidence luxembourgeoise et la Commission proposent de reprendre les réflexions entamées sous Présidence néerlandaise sur la mise en place d’un système d’information mutuelle et d’alerte préalable entre les responsables des politiques de migration et d’asile des Etats membres concernant des décisions importantes à prendre par un ou plusieurs Etats Membres”⁵.

L’esmentat mecanisme no concerneix solament a les regularitzacions, sinó a qualsevol mesura de consideració que afecti la legislació sobre immigració i asil, especialment quan sigui susceptible d’afectar a altres Estats Membres.

En aquest mateix sentit es va pronunciar el Consell en les seves conclusions d’abril de 2005, i la Comissió va elaborar, l’octubre de 2005, una proposta de decisió del Consell per establir l’esmentat sistema. En l’exposició de motius de la Comunicació COM (2005) 480, s’assenyalen les conseqüències que les mesures preses en un país de la Unió tenen per als seus socis comunitaris per justificar la necessitat de major informació compartida.

“Efectivament, l’absència de controls fronterers a l’espai de Schengen, la política comuna de visats, les estretes relacions econòmiques i socials entre els Estats Membres de la UE i el desenvolupament de polítiques comunes d’immigració i asil en aquests últims anys han tingut com a conseqüència indirecta que les mesures d’asil i immigració adoptades per un Estat Membre puguin tenir un impacte en altres Estats Membres. Per exemple, una política migratòria molt restrictiva

5. Comunicat de la Presidència. “Régularisation des sans-papiers: La Présidence et la Commission veulent discuter de la mise en place d’un système d’information mutuelle et d’alerte préalable entre les responsables des politiques de migration et d’asile des Etats Membres”. 11-02-2005.

en un Estat Membre pot desviar els fluxos de migració als seus veïns, i un procediment de regularització pot atreure la immigració il·legal a un Estat Membre, a partir del qual els emigrants regularitzats podrien després traslladar-se més fàcilment a altres Estats Membres. Altres mesures nacionals d'asil i immigració, com els canvis en el procediment per concedir protecció internacional, la determinació dels països d'origen assegurances, els programes d'admissió per a ciutadans de països tercers, incloses les quotes, i les mesures d'integració també poden tenir un impacte en altres Estats Membres o en la Comunitat en el seu conjunt"⁶.

En el fons, estem parlant d'un petit pas, ja que simplement ens referim a intercanvi d'informació. Una informació que pot donar lloc a un debat en algun organisme consultiu que depengui de la Comissió, però que mai no donaria lloc a cap tipus de conclusions ni de recomanacions a l'Estat en qüestió. És a dir que si, per exemple, en dos anys Espanya portés a terme una nova regularització, segons aquest sistema Espanya hauria d'informar als altres Estats Membres abans d'adoptar el text legislatiu en qüestió. D'aquesta manera, podria escoltar el que els altres estats han de dir-li i, potser i si ho considera convenient, incorporar algunes de les seves idees per evitar les friccions. Però bàsicament això és tot, perquè Espanya es podria fer el desentès i continuar amb la seva proposta de regularització.

En qualsevol cas, aquesta proposta per establir un sistema d'intercanvi d'informació es troba ara⁷ al Consell. La negociació es portarà a terme durant el 2006, i no es preveu que hi hagi problemes per a l'adopció del text, encara que segurament els Estats Membres rebaixaran una mica el nivell d'ambició del text.

Possibilitats legislatives per al futur

La pregunta que es planteja ara és conèixer quines són les perspectives de futur sobre la qüestió de les regularitzacions en el marc de la Unió Europea. Hi ha diverses opcions, entre les quals existeix la possibilitat de no fer res. Em sembla que aquesta no és l'opció més probable perquè, al cap i a la fi, a nivell europeu estem regulant molts aspectes de l'àmbit migratori. Així, l'asil ja està regulat gairebé exclusivament a nivell europeu, i existeixen una sèrie de directives per a la immigració il·legal i també per a la immigració legal. Seria il·lògic, per tant, deixar de banda l'aspecte de les regularitzacions (numèricament molt important en certs estats) quan, al cap i a la fi, tots els estats porten a terme procediments de regularització, ja sigui a través de l'arrelament o mitjançant regularitzacions massives. Seria estrany, per tant, que aquest aspecte es deixés de banda i que no hi hagués cap tipus de norma comunitària en aquest tema.

6. COM (2005) 480. Proposta de Decisió del Consell relativa a l'establiment d'un procediment d'informació mútua sobre les mesures dels Estats Membres en matèria d'asil i immigració.

7. El III Seminario Inmigració i Europa es va celebrar a Barcelona el desembre de 2005 (Nota de l'Editor).

Una altra possibilitat, amb un nivell d'ambició mitjà, consistiria a aprovar la proposta d'informació mútua i aconseguir que el sistema establert funcionés de manera efectiva, proporcionant informació mútua i promovent un debat constructiu entre els Estats Membres. Segons la meua opinió, aquesta és l'opció que funcionarà a curt termini. L'aprovació de la proposta i l'aplicació del sistema haurien de servir per crear una major coordinació entre les polítiques migratòries dels Estats Membres. De fet, aquesta opció seria similar al mètode obert de coordinació que ja existeix a la Unió Europea i que funciona en àrees com la d'ocupació i seguretat social.

Un major nivell d'ambició ofereix diverses opcions de diferent sentit. D'una banda, existeix la possibilitat d'establir un mecanisme comunitari que prohibeixi les regularitzacions. Aquesta opció, poc probable, segurament comptaria, a més, amb l'oposició de determinats països, especialment els mediterranis. Una altra proposta seria establir unes normes mínimes que tots els països haguessin de respectar a l'hora de fer una regularització. Aquesta proposta tindria l'avantatge, d'una banda, de satisfer als països nòrdics, als quals no agraden les regularitzacions, i de garantir-los que, com a mínim en cas de portar-se a terme, els estats del sud respectarien una sèrie de mecanismes, condicions i criteris clars. D'altra banda, tindria un inconvenient per a aquests mateixos països del nord, ja que en el fons, amb l'esmentat text legislatiu comú, s'estaria reconeixent la regularització com a instrument de gestió de la immigració, la qual cosa els seria difícil d'acceptar.

Una última opció seria establir un mecanisme segons el qual un Estat Membre que volgués dur a terme una regularització extraordinària o massiva o normalització, hagués de demanar permís al Consell, el qual li donaria l'autorització per dur-la a terme per majoria qualificada, i no per unanimitat.

Precisament amb relació a la unanimitat i a la majoria qualificada vull esmentar un aspecte important sobre la base legal que afecta a qualsevol acte que es realitzi, en el futur, en l'àrea de les regularitzacions. Actualment, per una sèrie de caramboles jurídiques, el mecanisme de presa de decisions sobre normes d'immigració il·legal és el de codecisió (amb el Parlament Europeu) i es requereix la majoria qualificada al Consell. Succeeix el mateix amb l'asil, però no amb la immigració legal, que requereix d'unanimitat en el Consell i que només consulta amb el Parlament. Això significa que, en el fons, el que digui el Parlament compta poc, ja que els estats, una vegada sentida la seva opinió, poden fer el que més els interessi. Si en l'àmbit de la immigració legal s'apliqués, com passa en l'àmbit de la immigració il·legal i l'asil, el sistema de codecisió, la cosa seria diferent, ja que l'opinió del Parlament compta igual que la dels Estats Membres.

El que passa és que no queda molt clar on s'han de situar els processos de regularització. Jurídicament, es pot argumentar que la regularització és un mecanisme per lluitar contra la immigració il·legal. De la mateixa manera, però, es pot argumentar que les regularitzacions són un mecanisme d'immigració legal, ja que el seu objectiu és, al cap i a la fi, legalitzar una sèrie de persones. Serà interessant veure què passa amb el tema, perquè si es tracta com un mecanisme d'immigració il·legal requerirà de

majoria qualificada al Consell, fet que pot arribar a posar en situació de minoria una sèrie d'estats i pot obligar-los a acceptar una norma que no els agradi. Si es tracta com un aspecte d'immigració legal, requereix unanimitat i, per tant, l'acord de tots els Estats Membres.

En aquests moments hi ha un procés de consulta interna en la Direcció General sobre aquests aspectes. El desembre de 2005, sortirà a la llum una comunicació sobre immigració legal i també un pla d'acció sobre immigració econòmica força innovador. Per al mes de març o abril de 2006 es preveu una comunicació sobre immigració il·legal en què, probablement, es tractarà el tema de les regularitzacions, tot i que no es contemplen proposicions legislatives. Haurem d'esperar una mica més enllà del curt termini per poder conèixer avenços al voltant del debat sobre aquesta qüestió.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Mercat de treball, drets laborals i immigració

De sueques a equatorianes i el retorn de la política
Lorenzo Cachón Rodríguez

Lorenzo Cachón Rodríguez

Universidad Complutense de Madrid

Observacions preliminars

Tres limitacions d'aquest enfocament "immigració i mercat de treball":

- Una limitació *analítica*, ja que, d'una banda, només prenem en consideració el punt d'arribada i no les característiques del mercat laboral de partida, i de l'altra, oblida que no tots els moviments migratoris deriven de consideracions laborals sinó que altres components (reagrupaments familiars o refugiats) tenen una importància notable i una incidència sobre els mercats de treball.
- Una limitació *teòrica*, ja que aquesta manera d'estudiar les migracions parteix de la consideració de factors d'atracció i rebuig (*push/pull*) com a elements explicatius dels processos migratoris i, tanmateix, la seva capacitat per comprendre aquests fenòmens és limitada. Caldria, doncs, emmarcar aquests factors en una teoria de les migracions més general.
- Una limitació *política* perquè posa l'accent en el caràcter instrumental de la immigració (i dels immigrants) i oblida allò que assenyalaria Max Frisch "Volíem mà d'obra i van arribar persones". Un debat sobre la immigració hauria d'abraçar la dimensió política i els drets humans per superar la "ferida original de les polítiques d'immigració" (Lucas, 2002). Aquest debat pot començar per l'estudi de la immigració i mercat de treball però no pot tancar-se aquí.

Introducció: els desajustaments del mercat de treball en l'origen de la constitució de l'"Espanya immigrant"

Espanya va passar a mitjan anys vuitanta de ser un país d'emigració a tenir un saldo positiu en el flux migratori, encara que no en termes de *stocks* (fet que només ha passat el 2001). Però hi ha alguna cosa més important que aquesta simple inflexió de les dades dels fluxos: són els canvis a Espanya que comencen a transformar la immigració en un "fet social" i que fan aparèixer una "nova immigració" (en comparació amb aquella que hi havia fins a aquesta data, que era sobretot d'europèus i llatinoamericans): *nova* per les seves zones d'origen i el nivell de desenvolupament d'aquestes zones; *nova* per les seves cultures i les seves

religions; *nova* pels seus trets fenotípics; *nova* per ser (inicialment) individual; i *nova* per les motivacions econòmiques de la immigració.

El factor desencadenant d'aquesta etapa és el "factor atracció" que produeix un "efecte crida" des de la lògica de la reestructuració del mercat de treball que es produeix a Espanya en aquests anys, d'un canvi notable en el nivell de desitjabilitat dels treballadors autòctons i d'un procés accelerat de transformació social: el desajustament (creixent) entre una força de treball autòctona que ha anat augmentant de mica en mica el seu "nivell d'acceptabilitat" i la demanda de treballadors per a certes branques d'activitat d'un mercat de treball secundari que els autòctons estaven cada vegada menys disposats a acceptar: a mitjan anys vuitanta comença un fort i ràpid procés d'augment del "nivell d'acceptabilitat" dels autòctons a Espanya que produirà una demanda (sobtada i forta) de treballadors de fora d'Espanya per cobrir llocs fonamentalment (però no exclusivament) en algunes branques d'activitat (i en certs àmbits geogràfics).

Aquest increment del nivell d'acceptabilitat està relacionat amb l'entrada d'Espanya a les Comunitats Europees, amb el creixement econòmic que s'experimenta en el sexenni 1986-1992, amb el desenvolupament de l'Estat de benestar en aquells anys, amb l'augment del nivell educatiu de la població activa, amb el manteniment de les xarxes familiars i amb el ràpid augment de les expectatives socials (Cachón, 2002). Està relacionat també amb una progressiva dualització social característica de les "ciutats globals" on una creixent concentració de rendes produeix una forta demanda de serveis auxiliars de salaris baixos.

En aquesta direcció, Montoliú i Duque (2003) han assenyalat, fent referència a la metròpoli madrilenya, que per tal que aquesta "fos capaç d'acollir (en condicions laborals de duresa oblidada) un contingent quantitativament i qualitativament significatiu de treballadors del tercer món, ha estat necessari prèviament recollir la llarga marxa per *tercermundialitzar* una bona part del mercat de treball dels madrilenys". Això és vàlid per al conjunt d'Espanya i ajuda a explicar aquell desajustament assenyalat. Un dels camps on aquella "tercermundialització" del mercat de treball és molt clara és en la (gens nova) economia submergida.

El desajustament es veurà aguditzat des de 1992 amb factors d'escassetat lligats a l'arribada al mercat laboral de les cohorts de nascuts des de 1976 que comencen a ser considerablement menors (doncs es passa dels gairebé 700.000 nascuts cada any entre mitjan anys seixanta i mitjan setanta als 363.000 nascuts el 1996, que començaran a arribar al mercat laboral el 2012). I aquest fet és important perquè els sectors en què els joves tenen una major presència relativa són precisament els sectors en els quals s'està produint més la contractació de treballadors immigrants. No és debades que ambdós col·lectius, joves i immigrants, formen part d'aquella franja de la força de treball que considerem subjectes (més) fràgils.

Que aquesta sigui la lògica dominant, no vol dir que no tinguin importància els elements d'expulsió dels seus països d'origen perquè els dos tipus de factors (d'expulsió i d'atracció) tenen el seu paper només en un marc existent de relacions estructurals (que ells contribueixen a transformar) en el marc d'un (modern) "sistema mundial".

Les persones immigrades treballen com a sueques...

Com ho demostren les seves taxes d'activitat i les seves taxes d'ocupació, comparades amb les dels espanyols. I aquest sí que és un "fet diferencial".

Els actius i l'activitat

Durant l'última dècada s'ha produït un canvi fonamental en el mercat de treball a Espanya pel que fa a l'oferta: l'increment considerable del nombre d'actius immigrants (no comunitaris). Aquest fet s'ha afegit a les dues grans transformacions que havia començat mitjan anys vuitanta: l'augment del nivell educatiu de la població activa i la creixent incorporació de dones a la vida activa laboral. Si aquests dos canvis han marcat les dècades dels vuitanta i noranta, l'increment dels actius immigrants és la marca de l'últim sexenni i ho serà els propers anys (Cachón, 2005b).

Dels 200.000 actius que detecta l'Enquesta de Població Activa (EPA) per (al primer trimestre de) 1999 hem passat a més de 1.900.000 el 2005; és a dir, gairebé s'ha multiplicat per deu el nombre d'estrangers no comunitaris actius a Espanya en un sexenni. I aquesta multiplicació ha estat superior en les dones que en els homes immigrants. Aquest augment ha fet que els immigrants passin de ser del 1,2% dels actius a Espanya el 1999 al 9,3% el 2005. Es tracta d'un canvi quantitatiu amb conseqüències qualitatives perquè ha modificat les característiques de l'oferta en el mercat laboral (vegeu quadre 1).

Aquest increment de la població activa immigrant no és solament el resultat de l'augment del volum d'estrangers no comunitaris a Espanya, encara que aquest sigui un factor clau. Cal tenir en compte

Quadre 1. Evolució de la població activa estrangera no comunitària a Espanya i el seu pes sobre el total d'actius (1996-2005)

	Població activa no comunitària			Proporció actius no comunitaris sobre total actius a Espanya		
	Ambdós sexes	Homes	Dones	Ambdós sexes	Homes	Dones
1996	115.500	71.100	44.400	0,7	0,7	0,7
1997	124.000	82.000	41.900	0,7	0,8	0,7
1998	157.600	104.100	53.600	0,9	1,0	0,8
1999	213.300	131.800	81.600	1,2	1,3	1,2
2000	315.800	172.800	143.000	1,8	1,6	2,0
2001	518.100	313.800	204.400	2,9	2,9	2,9
2002	772.000	428.700	343.500	4,2	3,8	4,7
2003	1.167.200	648.500	518.600	6,1	5,6	6,7
2004	1.530.600	899.300	631.400	7,7	7,6	7,8
2005	1.904.900	1.078.600	826.300	9,3	8,9	9,7

Font: INE, Enquesta de Població Activa i elaboració pròpia (primers trimestres)

també que els immigrants tenen a Espanya, a diferència del que passa a la major part dels països del nostre entorn, unes taxes d'activitat notablement superiors als espanyols. I, si el volum de l'arribada d'immigrants i l'edat d'aquests són ja dos elements clau, aquest és un fenomen diferencial fonamental: els immigrants tenen (el 2005) una taxa d'activitat global del 79%, és a dir, 24 punts superior a la dels espanyols (que és del 55%); i aquesta diferència en la incorporació al mercat de treball es produeix tant en els homes (amb unes taxes d'activitat del 89%, enfront del 67% dels espanyols: 22 punts superior) com en les dones (amb un 69% d'actives enfront del 44% de les espanyoles: 25 punts superior).

Aquestes diferències d'activitat dels immigrants amb els espanyols no es produeix de manera esporàdica el 2005, sinó que són persistents (encara que variables) en el temps. Tota la sèrie de l'EPA 1996-2005 mostra no només la persistència d'aquest diferencial sinó una certa tendència a incrementar-se fins als anys 2003-2004. El 2003 la taxa d'activitat dels immigrants supera en 25 punts a la dels espanyols (26 en el cas de les dones) (vegeu quadre 2). Aquesta evolució respon als canvis en els corrents migratoris i a la composició de la immigració. L'explicació d'aquest increment de les taxes d'activitat al llarg de l'última dècada (partint, a més, que era molt elevada a l'inici del període) és conseqüència de l'augment d'immigrants de Llatinoamèrica i d'Europa de l'Est que són més actius que els d'altres zones geogràfiques perquè les dones d'aquestes regions del planeta són notablement més actives a Espanya que les espanyoles i que les de la "Resta del món" (és a dir, africanes i asiàtiques) (vegeu quadre 3).

L'EPA ens permet comparar les taxes d'activitat per gènere i grups d'edat segons les zones d'origen dels estrangers. El primer que cal assenyalar és que hi ha diferències notables dins dels estrangers: els comunitaris a Espanya tenen una taxa del 62% (el primer trimestre de 2005) i els no comunitaris del 79%; dins d'aquests, les majors taxes d'activitat les tenen

Quadre 2. Evolució de les taxes d'activitat dels no comunitaris i dels espanyols (1996-2005)

	No comunitaris			Espanyols			Diferencial No UE- Espanyols		
	Ambdós sexes	Homes	Dones	Ambdós sexes	Homes	Dones	Ambdós sexes	Homes	Dones
1996	65,3	81,4	49,6	51,0	65,0	37,8	14,2	16,4	11,7
1997	64,3	83,6	44,2	51,3	64,8	38,5	13,0	18,8	5,7
1998	68,3	87,1	48,2	51,5	65,0	38,8	16,8	22,1	9,3
1999	70,5	89,2	52,6	51,9	65,2	39,2	18,6	24,0	13,4
2000	73,6	88,0	61,4	52,8	65,7	40,7	20,7	22,3	20,7
2001	75,4	90,7	60,0	52,0	65,1	39,7	23,4	25,5	20,4
2002	76,1	87,8	65,3	53,0	65,9	40,7	23,1	21,9	24,6
2003	78,7	90,3	67,8	53,8	66,2	42,1	24,9	24,0	25,8
2004	78,5	91,0	65,6	54,5	66,2	43,3	24,0	24,8	22,3
2005	78,9	89,0	68,6	55,2	66,8	44,1	23,7	22,2	24,5

Font: INE. Enquesta de Població Activa i elaboració pròpia (primers trimestres)

els llatinoamericans (83%), seguits dels de l'Europa no comunitària (81%) i la "Resta del món" (69%). Aquestes diferències entre les tres grans zones d'origen dels no comunitaris que distingeix l'EPA es deuen al comportament de les dones d'aquestes zones al mercat laboral, ja que els homes de les tres tenen taxes similars que oscil·len entre el 89-90%. I és entre les dones on es produeixen les majors diferències: les llatinoamericanes (amb una taxa del 77%) i les de la Resta d'Europa (amb el 72%) estan molt per sobre de les espanyoles (44%); no obstant això, les de la "Resta del món" tenen una taxa d'activitat global molt pròxima a les espanyoles (43%). Són aquestes notables taxes d'activitat de les dones immigrants a Espanya, especialment de les llatinoamericanes i de les europees de l'Est, les que ens fan parlar d'elles com a "sueques" ja que tenen taxes d'activitat femenina típiques dels països nòrdics.

Si s'examinen les dades per gènere i grup d'edat (vegeu quadre 3), es pot apreciar com aquestes taxes d'activitat global tan elevades no són solament resultat de la concentració de la població activa en grups d'edat amb taxes més altes, sinó que responen també a una taxa més gran d'activitat en cada grup d'edat, tant en barons com en dones, amb l'excepció de les dones de la "resta del món".

Quadre 3. Taxes d'activitat dels estrangers (i espanyols) a Espanya per zones d'origen, sexe i grups d'edat. 2005

	Total	Espanyola	Estrangera total	UE	No UE	Resta Europa	Amèrica Llatina	Resta món
Ambdós sexes								
Total	56,9	55,2	76,1	62,4	78,9	81,1	82,5	69,3
De 16 a 24 anys	50,6	49,1	62,9	63,1	62,9	67,8	66,2	51,6
De 25 a 34 anys	84,8	84,9	84,3	78,3	85,0	86,5	88,4	76,9
De 35 a 44 anys	81,8	81,3	86,6	82,9	87,2	90,0	90,5	77,7
De 45 a 54 anys	73,5	72,9	81,3	76,4	82,9	81,8	88,2	71,9
De 55 i més anys	18,9	18,6	29,2	21,1	39,0	34,1	45,8	25,9
Homes								
Total	68,4	66,8	85,9	70,0	89,0	89,9	88,5	89,2
De 16 a 24 anys	56,3	54,3	72,8	82,4	72,3	74,0	68,2	79,4
De 25 a 34 anys	92,1	91,7	94,5	93,5	94,6	94,4	96,0	92,5
De 35 a 44 anys	94,5	94,4	94,9	88,9	96,0	99,2	96,3	93,5
De 45 a 54 anys	89,5	89,4	89,8	78,6	93,8	89,4	96,7	93,0
De 55 i més anys	28,2	27,9	36,7	24,8	54,5	31,9	61,4	45,3
Dones								
Total	45,9	44,1	66,3	54,6	68,6	71,6	77,4	42,8
De 16 a 24 anys	44,7	43,6	53,3	48,3	53,7	62,2	64,0	25,8
De 25 a 34 anys	77,0	77,6	73,6	61,9	75,0	77,1	82,0	55,7
De 35 a 44 anys	68,9	67,9	77,5	76,4	77,7	79,8	85,6	47,1
De 45 a 54 anys	57,7	56,5	73,2	74,3	72,9	71,8	82,6	42,8
De 55 i més anys	11,3	11,0	22,6	17,3	28,0	34,9	32,5	14,3

Font: INE, Enquesta de Població Activa i elaboració pròpia (primer trimestre)

Hi ha un grup d'edat en què les diferències són molt més notables que a la resta: és entre els joves de 16-24 anys. En un altre lloc (Cachón 2005a) hem posat de relleu aquest compartiment "obrer" que es tradueix en una incorporació més primerenca al mercat de treball en el cas dels immigrants (i s'accentuaria encara més si s'utilitzés una "taxa d'activitat restringida" que excloués les situacions intermèdies entre activitat i estudis com hem fet en el capítol "Immigrants joves a Espanya" a *Juventud en España 2004* amb dades de l'Enquesta de Joventut).

Taxes d'ocupació o el fet que els immigrants treballen més que els espanyols

Amb les taxes d'activitat tan elevades que tenen els immigrants no comunitaris a Espanya, no és estrany que, encara que la seva taxa d'atur sigui també més gran, la proporció d'ocupats sobre la població total i sobre la població en edat de treballar sigui notablement més gran que entre els espanyols. El 2005, el 42% del total dels espanyols tenen una feina i, per tant, contribueixen en termes de mercat al seu manteniment i al del 58% que no treballa, sigui perquè no tenen edat de treballar, s'han jubilat o, tot i estar en edat de treballar, no són actius per diverses raons (estudis, tasques de la llar, etc.). En el cas dels estrangers no comunitaris les xifres s'inverteixen ja que el 61% estan treballant enfront del 39% que no ho fan.

De la població potencialment activa (16 i més anys), el 50% dels espanyols estan treballant, el 62% dels homes i el 38% de les dones, mentre que ho fan el 67% dels estrangers no comunitaris, el 78% dels homes i el 56% de les dones: és a dir, respectivament, 17, 16 i 18 punts més que entre els espanyols (vegeu quadre 4). Aquesta situació és molt diferent del que passa en la majoria dels Estats Membres de la UE, el que fa d'aquesta singularitat un tret rellevant i positiu de l'actual immigració a Espanya.

A finals d'octubre de 2005 Espanya té més d'1,7 milions de treballadors estrangers en situació d'alta i que cotitzen a la Seguretat Social, fet que suposa el 9,5% del total d'afiliats al sistema. S'han assolit aquestes xifres després d'un ràpid creixement des dels 334.000 afiliats que hi havia a finals de 1999. En el període abril-octubre de 2005 el nombre d'estrangers afiliats ha crescut notablement com a conseqüència, sobretot, del procés de normalització que ha tingut lloc entre febrer i maig de

Quadre 4. Proporció d'ocupats sobre població i població de 16 i més anys per zones d'origen. 2005

	Total Espanya	Espanyola	Estrangera Total	Unió Europea	No Comunitaris
Població ocupada/Població total	43,1	41,8	60,0	53,9	61,2
Població ocupada / Població 16 i més anys					
<i>Ambdós sexes</i>	51,1	49,8	65,5	57,3	67,1
<i>Homes</i>	63,1	61,9	76,2	66,5	78,2
<i>Dones</i>	39,6	38,4	54,7	47,8	56,0

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INE, EPA

l'esmentat any i els efectes directes dels quals en termes d'altres a la Seguretat Social seguiran notant-se fins a gairebé finals d'any (vegeu quadre 5).

Encara que la major part dels estrangers estan en el Règim General (que concentra el 67% de tots els estrangers afiliats), els afiliats estrangers no es distribueixen per règims de la Seguretat Social com els espanyols. Si suposen el 9,5% del total d'afiliats, el seu pes és molt més gran en el Règim d'Empleats de la Llar, on concentren el 70% de tots els afiliats (en la seva immensa majoria dones) i és més gran també en el Règim Especial Agrari, on suposen prop del 16% dels afiliats (en la seva immensa majoria homes) (vegeu quadre 5).

El 60% dels estrangers afiliats l'octubre de 2005 són homes (1.039.580) i el 40% són dones (681.272). Els primers suposen el 9,7% del total de barons afiliats i les segones el 9,2% del total de dones. Per grups d'edat, la majoria dels afiliats, d'ambdós sexes, es concentren entre els 25-54 anys, però és en el grup de 20-24 anys on els estrangers tenen una sobrerrepresentació més gran, ja que suposen el 12,9% del total d'afiliats a la Seguretat Social d'aquest col·lectiu.

Quadre 5. Treballadors estrangers afiliats a la Seguretat Social en situació d'alta per règims (1999-2005)

Anys	Total (1)	Règim General i R.E. Carbó	R.E. Agrari	R. Empleats llar	R. Autònoms	R.E Treballadors mar
1999 (2)	334.976	185.088	43.006	44.841	60.606	1.435
2000 (3)	402.711	239.862	48.447	45.650	66.732	2.020
2001 (3)	557.074	356.743	68.243	51.611	77.908	2.570
2002 (3)	766.470	508.965	94.018	72.519	88.047	2.920
2003 (3)	924.805	626.004	116.631	79.182	99.748	3.239
2004 (3)	1.048.230	738.485	116.724	73.893	115.627	3.501
2005 Octubre	1.720.871	1.156.030	163.432	252.923	144.222	4.264
Càlculs 2005 Octubre						
Distribució %	100,0	67,2	9,5	14,7	8,4	0,2
Pes sobre total	9,5	8,4	15,7	69,7	4,9	5,9

(1) Inclou els no classificables segons règim

(2) Dades de desembre de 1999

(3) Mitjana anual

Font: MITAS i elaboració pròpia

... però les tractem com a equatorianes

Com ho demostren diversos processos de discriminació institucional, estructural o de discriminació a l'empresa.

La descripció de la situació dels immigrants en el mercat de treball no pot limitar-se a l'estudi de l'activitat i de l'ocupació i d'alguns dels trets que tenen ambdós. Ni tan sols amb la consideració de la seva diferent

posició social. Perquè aquesta situació no s'entendria sense l'anàlisi dels processos discriminatoris a què són sotmesos.

Els immigrants pateixen tres tipus de discriminació en el mercat de treball (i en altres camps de la vida social): en primer lloc, la *discriminació institucional*, és a dir, aquella que es planteja des de les normes públiques vigents i des de les pràctiques administratives restrictives en la interpretació o aplicació d'aquelles normes; en segon lloc, la *discriminació estructural*, que es produeix des dels dispositius generals del mercat de treball, que ofereix pistes indirectes de discriminació a través de (quasi)evidències estadístiques; en tercer lloc, la *discriminació a l'empresa* i que es pot manifestar de formes diferents. Si les dues primeres formes de discriminació es podrien considerar com a "discriminació sense actors", sovint no declarada i sense aparèixer (necessàriament) com a intencionada, la tercera és una discriminació individual (sovint oberta) amb actors que poden ser diversos: empresaris, intermediaris laborals, formadors, treballadors, clients, etc. (Vegeu Cachón 2003a).

No entrarem aquí en la discriminació institucional ni tampoc en les necessàries polítiques comunitàries i la seva aplicació als Estats Membres. Només repassarem breument alguns indicadors de la discriminació estructural i de la discriminació a l'empresa. I entre els primers convé recordar les taxes d'atur, de temporalitat i de sinistralitat.

Les taxes d'atur són un primer indicador (aproximatiu) de la discriminació estructural que pateixen els immigrants. La major proporció d'ocupats amb relació a les persones en edat de treballar que hi ha entre estrangers no comunitaris, no ha de fer oblidar que pateixen taxes d'atur més elevades (amb relació a la població activa). I així passem del seu comportament "suec" , al tracte que reben com a "equatorians".

La taxa d'atur dels espanyols el tercer trimestre de 2005 era del 8,2% per als dos sexes, del 6,2% per als homes i de l'11% per a les dones. Aquesta taxa d'atur femenina més gran (gairebé el doble) es repeteix també en tots els grups d'estrangers a Espanya. Si el conjunt dels estrangers té una taxa d'atur que supera en 2 punts la taxa dels espanyols, darrere d'aquesta dada s'amaguen dues realitats oposades: les taxes d'atur dels estrangers comunitaris (i també en aquest trimestre les dels llatinoamericans) són inferiors a les dels espanyols, però la dels no comunitaris és superior en gairebé 3 punts. I dins dels no comunitaris les majors diferències, és a dir, les majors taxes d'atur, les tenen els originaris de la "resta del món" (amb una taxa del 19,6%, més del doble que la dels espanyols). Les taxes d'atur dels marroquins són molt superiors, tant en homes com en dones (a les últimes dades publicades, que corresponen a 2003, quan la taxa d'atur a Espanya era de l'11,3%, els marroquins tenien una taxa d'atur del 23,9%, que era del 18% entre els homes i del 46,9% entre les dones). (Vegeu Cachón 2004b).

Els immigrants no només tenen una major taxa d'atur; les seves taxes de temporalitat (proporció de temporals sobre assalariats) són el doble que la dels espanyols i les seves taxes d'accidentabilitat (que no es publiquen) són, sens dubte, notablement majors.

La concentració sectorial dels immigrants és un altre indicador de segregació important. Tres quartes parts dels immigrants no comunitaris es concentren en quatre branques d'activitat: construcció, agricultura, hostaleria i servei domèstic. Si s'examinen les condicions de treball d'aquestes branques es comprova que, en general, són notablement pitjors que la mitjana dels sectors i estan, en conseqüència, entre les branques d'activitat menys "desitjables" per als treballadors. Amb això no hem descrit les condicions de treball concretes dels immigrants sinó les condicions generals d'aquestes branques d'activitat que continuen ocupades majoritàriament per autòctons que formen part dels estrats més baixos de la classe obrera.

Un altre aspecte d'alguns d'aquests sectors, especialment de la construcció, és la seva gran sensibilitat al cicle econòmic i la fragilitat conjuntural de la seva ocupació. Per això es pot apuntar que una possible crisi econòmica tindrà conseqüències especialment negatives en l'ocupació dels immigrants, sobretot en la construcció i serveis personals.

Si analitzem les característiques concretes dels llocs de treball que ocupen els immigrants (com s'ha fet en diverses investigacions), s'entén que s'hagin definit en anglès com les tres *D*: *dirty, dangerous, demanding*, en japonès les tres *K* (*kitanai, kiken, kitsui*) i que nosaltres puguem parlar de les tres *P*: els més *penosos*, els més *perillosos* i els més *precaris*.

No és estrany que en molts casos els seus salaris siguin més baixos, les seves jornades més llargues i les seves condicions concretes de treball pitjors que les dels espanyols en la seva mateixa professió. No és estrany tampoc que en alguns casos no siguin donats d'alta a la Seguretat Social o que se'ls pressioni per deduir-los la quota patronal del seu salari. Són diferents aspectes de les discriminacions que pateixen en algunes empreses.

D'aquesta manera els immigrants apareixen i són construïts com a col·lectius més fràgils, no per les seves característiques personals (formació, competències, experiència), sinó com a conseqüència de la seva condició d'"estrangers de països (més) pobres" i de les circumstàncies de la seva situació d'immigrants pobres: la família en origen depèn d'ells, han de pagar els préstecs que han demanat per fer el desplaçament inicial o aconseguir recursos per a altres desplaçaments de familiars o d'amics.

Aquesta fragilitat pot arribar a fer d'ells un "subproletariat" que competeix/comparteix llocs de treball, escoles, habitatges, serveis socials i espais d'oci amb les capes més baixes dels autòctons. És a dir, serveis que són tradicionalment escassos a Espanya i aquesta escassetat es produeix, sobretot, en aquells serveis dels quals hauria de beneficiar-se aquesta part de la societat més desafavorida a Espanya.

I les necessitats d'immigració poden continuar augmentant els propers anys

Perquè els senyals vermells que apunten necessitats d'augmentar el nombre d'actius a Europa ja estan encesos i tenen una intensitat creixent.

Tots els senyals estan encesos en les polítiques europees i marquen un previsible problema d'escassetat de mà d'obra els propers anys i un inevitable augment de les taxes de dependència. Per aquesta raó, s'estan posant en marxa polítiques que estimulen l'“activació” de les “reserves” de mà d'obra que existeixen en les nostres societats: incorporació de les dones a l'activitat econòmica fora de la llar, prolongació de la vida activa, mesures de conciliació de la vida laboral i familiar, etc. Però cal recordar que “l'experiència mostra que serà molt difícil dir quelcom amb precisió sobre l'èxit d'algun dels intents per mobilitzar la força de treball resident potencial no activa” (Doudeijns i Dumont 2003). A més, l'escassetat de mà d'obra en alguns sectors (com la construcció o l'agricultura) i altres ajustaments en els mercats de treball europeus no s'arreglaran amb un increment de les taxes d'activitats dels autòctons.

Com ha assenyalat la Comissió Europea [COM (2003) 336], “és probable i necessari que s'intensifiqui la immigració. La progressiva contractació de la població en edat de treballar a Europa, combinada amb diversos factors favorables a l'emigració en els països en desenvolupament, podria generar un flux d'immigració continu les properes dècades. La immigració pot contribuir a suplir les necessitats actuals i futures dels mercats laborals de la UE. Pot contribuir també a estendre durant un període de temps més ampli els efectes de la transició demogràfica entre el 2010 i el 2030, tenint en compte que, per si mateix, no podrà resoldre tots els efectes de l'envelliment demogràfic”.

A les polítiques que s'estan posant en marxa per activar les “reserves” europees de mà d'obra convindria unir una política d'immigració que descansés, des de la perspectiva del mercat de treball, en dos pilars: una política realista de fluxos i una política ambiciosa d'integració. La primera haurà de solucionar (prèviament, per ser eficaç) el problema dels indocumentats, no prendre només en consideració les necessitats a curt termini del mercat de treball i recordar que “There is nothing more permanent than temporary foreign workers”. Les polítiques d'integració són fonamentals en societats que es volen socialment avançades i exigeixen recursos per a les mesures específiques que es posin en marxa i recursos per als dispositius generals d'atenció als ciutadans. A més d'establir com un dels seus eixos prioritaris l'aplicació de polítiques d'igualtat de tracte.

Necessitem polítiques eficaces d'igualtat de tracte...

No n'hi ha prou amb la transposició de les Directives 2000/43 (i 2000/78) al dret intern a Espanya. Cal que aquestes disposicions siguin efectives i que contribueixin a canviar les pràctiques discriminatòries al mercat de treball.

Les directives contra la discriminació

L'any 2000 es van aprovar els dos instruments més importants en el camp de la lluita contra la discriminació a la UE (fora del camp del gènere):

- *Directiva 2000/43/CE del Consell, de 29 de juny de 2000, relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte entre les persones independentment del seu origen racial o ètnic* (DOCE, L180, 19.7.2000).
- *Directiva 2000/78/CE del Consell, de 27 de novembre de 2001, relativa a l'establiment d'un marc general per a la igualtat de tracte en el treball i l'ocupació* (DOCE, L303, 2.12.2000)

Les dues directives, que es van aprovar en base a l'article 13 del TCE a partir d'una proposta de la Comissió de novembre de 1999, tenen una estructura i continguts molt similars. Cerquen establir en tots els Estats Membres un marc jurídic adequat per lluitar d'una manera eficaç contra la discriminació per motius d'origen racial o ètnic en diversos camps de la vida social (Directiva 2000/43) o per motius de religió o conviccions, discapacitat, edat o d'orientació sexual en el camp del treball (Directiva 2000/78). Si l'art. 13 del TCE va suposar un "enorme pas endavant comparat amb el vell TCE" (Niessen, 20001), aquestes directives suposen una transformació notable dels instruments jurídics en la lluita per la igualtat de tracte a tota la Unió Europea.

Abans d'aquestes directives no hi havia una definició comunitària de "discriminació" i s'havia d'atenir a la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la UE. Segons aquestes directives, existeix discriminació directa "quan, per motiu d'origen racial o ètnic, una persona sigui tractada de manera menys favorable del que sigui, hagi estat, o serà tractada una altra en situació comparable"; i existeix discriminació indirecta "quan una disposició, criteri o pràctica aparentment neutres situï a persones d'un origen racial o ètnic concret en desavantatge particular respecte d'altres persones, excepte que l'esmentada disposició, criteri o pràctica pugui justificar-se objectivament amb una finalitat legítima i excepte que els mitjans per a la consecució d'aquesta finalitat siguin adequats i necessaris" (art. 2). Aquest mateix article defineix la persecució com a discriminació "quan es produeixi un comportament no desitjat relacionat amb l'origen racial o ètnic que tingui com a conseqüència atemptar contra la dignitat de la persona i crear un entorn intimidatori, hostil, degradant, humiliant o ofensiu".

La Directiva 2000/43 contra la discriminació racial o ètnica inclou en el seu àmbit d'aplicació, tant en el sector públic com privat, en l'àmbit de la feina, la formació professional, les condicions de treball, la participació en organitzacions sindicals o empresarials, la protecció i seguretat social, l'assistència sanitària, els avantatges socials, l'educació i l'accés a béns i serveis públics, inclòs l'habitatge.

Tant la Directiva 2000/43 com la 2000/78 introdueixen novetats molt rellevants en les normes per la igualtat de tracte. Per exemple, la possibilitat que qualsevol persona pugui emprendre una acció jurídica i/o administrativa per tal que es respecti el principi d'igualtat de tracte. Inclouen la inversió de la càrrega de la prova (excepte en l'àmbit penal): quan els fets permetin intuir l'existència d'un delictes de discriminació, el demandat haurà de demostrar que hi ha hagut violació del principi d'igualtat de tracte. Preveuen la protecció contra les represàlies: els Estats Membres tindran la responsabilitat d'adoptar mesures per protegir de qualsevol represàlia el denunciador per discriminació.

Ambdues directives ressalten la importància del diàleg, tant amb els interlocutors socials com amb les organitzacions no governamentals i no impedeixen accions positives en favor d'un grup de persones determinat ni adoptar disposicions més favorables que les que hi estan definides.

A més, els Estats Membres han d'assignar un o diversos organismes independents com a "responsables de la promoció de la igualtat de tracte entre les persones sense discriminació per motiu del seu origen racial o ètnic". Entre les competències d'aquests organismes han de figurar les tres següents: prestar assistència independent a les víctimes de discriminació a l'hora de tramitar les seves reclamacions; realitzar estudis independents sobre discriminació; i publicar informes independents i formular recomanacions. Aquests organismes apareixen com a dispositius clau per a l'aplicació futura del principi d'igualtat de tracte.

Cal recordar que les polítiques d'igualtat de tracte entre persones independentment del seu origen racial o ètnic desborden el camp de la immigració. A Espanya tenen especial rellevància per al col·lectiu gitano i també afecta a nacionals (d'origen o nacionalitzats) amb trets fenotípics diferents al majoritari.

Espanya i la transposició de les directives antidiscriminació

Les dues directives s'han transposat al dret espanyol en el Capítol III ("Mesures per a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte") del Títol II ("Del social") de la *Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals, econòmiques i de l'ordre social* (coneguda com a Llei d'acompanyament per a 2004) (BOE, 31 desembre 2003), en vigor des de l'1 de gener de 2004.

El termini per a la transposició d'aquestes directives era el 19 de juliol de 2003 per a la 2000/43 i el 2 de desembre de 2003 per a la 2000/78. S'han transposat, per tant, tard. Però això no és la cosa més greu d'aquest procés (encara inacabat). L'Estat espanyol hauria de notificar a la Comissió la transposició i aquesta hauria d'examinar si s'ha fet de manera adequada. I aquí és on pot començar un altre procés.

Encara que no sigui aquest el lloc de fer una anàlisi detallada sobre el contingut de la transposició, només cal dir que s'ha efectuat una transposició de mínims que, en línies generals, reproduïx el contingut de les dues directives. Però hi ha aspectes que caldrà examinar amb detall: per exemple, la supressió als textos aprovats de determinades expressions de les directives en la definició de la discriminació directa i de la indirecta o la reducció de la protecció contra les represàlies al camp laboral. Un aspecte especialment problemàtic pot ser la no afectació de la Llei d'Estrangeria que s'estableix en la disposició addicional setena. I una altra qüestió clau serà seguir les implicacions que no aparegui la paraula "independent" en la definició de les funcions de l'organisme especialitzat de lluita contra la discriminació per motius d'origen racial o ètnic (quan en la Directiva 2000/43 s'assenyala tres vegades) o que la seva composició sigui marcadament administrativa.

El Govern ha de regular la composició i funcionament d'aquest Consell per Decret i llavors serà el moment de veure si es tracta de l'organisme que vol la Directiva 2000/43 o d'una altra "cosa" administrativa diferent.

Cal recordar, a més, que aquestes directives estableixen estàndards mínims (tot i que siguin elevats) que les institucions europees exigeixen a tots els Estats Membres i que, per tant, és legítim i convenient, plantejar-se en quins aspectes es pot i cal avançar més que el que assenyalen aquestes disposicions. Els exemples d'altres Estats Membres, la proposta *Starting Line* o el Protocol núm. 12 de la Convenció Europea de Drets Humans ofereixen pistes per on s'han d'explorar desenvolupaments més avançats. Les normes, els codis de bones pràctiques o les experiències desenvolupades en altres Estats Membres poden ser un mirall on comparar-se i on obtenir punts de reflexió per a polítiques més avançades.

Però el procediment que s'ha seguit en la transposició d'aquestes directives resulta "exemplar". A principis de 2003 escrivíem que el procés de transposició "hauria d'aprofitar-se per fer pedagogia, per informar i formar sobre els seus continguts i orientació a l'opinió pública, a la ciutadania, als treballadors i als empresaris, a les organitzacions sindicals i patronals, a les associacions d'immigrants i a les ONG que treballen amb immigrants o gitanos, sense oblidar els funcionaris i empleats públics de les diferents administracions. Per a això seria convenient elaborar un sol projecte de llei que no dilueixi la força exemplificadora que té la Directiva 2000/43 (i la 2000/78) (...) aquesta seria l'ocasió perquè es desenvolupi un ampli debat social sobre la igualtat de tracte en l'esperit de les modificacions introduïdes pel Tractat d'Amsterdam (...) que ve exigint per les mateixes directives i seria una garantia de la seva difusió i, per tant, de la seva eficàcia futura" (Cachón 2003).

Ens hauríem de preguntar què va dur al Govern del Partit Popular a escollir una via que hem qualificat de "transposició oculta" (Cachón, 2004). Sense fer un judici d'intencions, cal dir que la transposició es va fer "com si" s'hagués intentat evitar tot debat públic, polític i fins i tot parlamentari sobre el contingut d'ambdues directives. Algunes "proves" d'aquesta transposició exemplar, és a dir, de com no s'ha de fer una transposició: no ha existit una llei de transposició específica que hagués permès difondre i fer arribar a l'opinió pública l'activitat parlamentària espanyola i les polítiques comunitàries sobre la igualtat de tracte que es plantegen en ambdues directives; no apareix la igualtat de tracte en el títol de la llei; no s'ha presentat com un projecte del Govern sinó que s'ha deixat a la iniciativa del Grup Parlamentari Popular que el va presentar en forma de nombroses esmenes a la llei d'acompanyament al Congrés; no s'ha sotmès a consulta del Consell d'Estat i del Consell Econòmic i Social; no s'ha sotmès a consulta de les ONG amb interès legítim en aquest camp; cap membre del Govern del Partit Popular no es va pronunciar mai sobre aquest; no s'ha produït debat parlamentari perquè el Grup Parlamentari Popular va renunciar a defensar les seves esmenes. En definitiva, s'ha desapropiat una ocasió d'or per fer pedagogia antidiscriminació davant l'opinió pública. És potser perquè no és necessària o –més aviat– perquè aquesta pedagogia anava contra les pràctiques polítiques dominants?

De les reformes legals antidiscriminatòries al canvi de les pràctiques discriminatòries

Desapareixeran les discriminacions amb la introducció de nous dispositius antidiscriminatoris? L'experiència de les normes per la igualtat de tracte en matèria de gènere ja ens permeten assenyalar que són instruments de gran utilitat en la lluita contra la discriminació. També es pot dir el mateix de les normes antidiscriminació racial a partir, per exemple, de l'examen dels resultats de les experiències d'altres països com el Regne Unit, Holanda o Estats Units. Freeman (1994) ha sintetitzat diverses anàlisis sobre aquest últim. I a partir d'estudis que tracten l'evolució del mercat de treball des de 1964 (en què s'aprova la Llei de Drets Civils), la introducció de polítiques antidiscriminatòries i els canvis en la gestió de la mà d'obra per part de les empreses a Estats Units, conclou que "l'esforç nacional contra la discriminació, especialment intens a mitjan anys seixanta, va alterar significativament (a millor) les oportunitats econòmiques dels treballadors negres. Tot i que és difícil destacar quines de les diferents actuacions són responsables de la nova situació –lleis d'igualtat d'oportunitat de treball, les mesures d'acció positiva, les sentències judicials, la renovada activitat de les comissions estatals contra les pràctiques laborals il·legals– resulta encara més complex establir una altra explicació alternativa (...). De les converses amb dirigents de diferents empreses, es desprèn clarament que el canvi en les oportunitats de llocs de treball no s'hagués produït sense la presència de les polítiques antidiscriminatòries. Això no vol dir, òbviament, que els nivells actuals de despesa o activitat siguin suficients o desitjables socialment a llarg termini (... però) sí sembla que els esforços anteriors han produït canvis" (Freeman, 1994).

Però, a partir de diferents consideracions que fa el mateix Freeman, convé afegir tres observacions que tenen una aplicació immediata en els pronòstics que es poden fer sobre el que passarà a Espanya (i altres països de la Unió Europea) després d'introduir dispositius antidiscriminatoris i que obren pistes de reflexió i línies d'acció per al futur immediat:

Les mesures antidiscriminatòries no van tenir les mateixes conseqüències per a tots els grups de negres a Estats Units. En aquest procés hi van haver guanyadors i perdedors entre els negres: les dones negres van resultar més guanyadores que els homes i, entre aquests, van obtenir més millores els que tenien un millor nivell educatiu i una millor qualificació (especialment els joves que havien accedit a estudis universitaris) i els que tenien un origen social més favorable. És a dir, els que aconsegueixen trencar el cercle viciós de la discriminació (origen/raça, educació, habitatge, treball) abans d'arribar al mercat laboral tenen més probabilitats de ser tractats com a iguals que aquells que són víctimes de l'esmentat cercle viciós en l'educació i en l'habitatge. La lluita contra la discriminació ètnica a la feina ha de començar a l'escola i a l'habitatge.

La millora de la situació al mercat de treball no es va traduir en una igualtat entre negres i blancs a Estats Units. Com el mateix Freeman assenyala, "la igualtat entre els negres i els blancs no es produirà en el futur simplement suprimint la discriminació al mercat de treball i garantint la igualtat d'oportunitats de treball". Altres elements de caràcter

estructural persisteixen, els quals poden tornar a reintroduir la dinàmica de l'exclusió discriminatòria. La lluita contra la discriminació ètnica cal inscriure-la en la lluita contra l'exclusió, en polítiques d'inclusió social i en la lluita més general contra les desigualtats.

La necessitat de continuar desenvolupant polítiques antidiscriminatòries més avançades: "No s'ha interpretar l'aparent reducció de la discriminació al mercat de treball com un signe que els esforços per la igualtat en les oportunitats d'ocupació han assolit els seus objectius i, per tant, han de reduir-se. Si la discriminació és una 'malaltia recurrent', són necessaris un seguiment i un tractament continu" (Freeman, 1994). Més encara si es té en compte que el text de Freeman es va publicar originalment el 1978 i que analitza dades del període 1964-1975 i que estudis més recents han posat de relleu que aquest efecte positiu de la Llei de Drets Civils va començar a ser menys rellevant, precisament, des de mitjan anys setanta i que després de la promulgació d'aquesta esperada llei es van produir canvis en les formes de portar a terme els processos discriminatoris (vegeu, per exemple, la recent síntesi que presenten Darity i Mason, 1998). Les actuacions antidiscriminatòries s'hauran d'anar adaptant per prevenir i contrarestar aquestes noves formes de manifestar el "nou racisme".

... i un Pla Estratègic en què es tracti la integració dels immigrants des del principi d'igualtat i la concepció de la ciutadania

Perquè hi ha d'haver una visió global i durable en el temps de la integració dels immigrants en una concepció estable d'una societat inclusiva basada en la igualtat, la ciutadania (cívica) i la interculturalitat.

El Pla Estratègic que actualment (desembre de 2005) està preparant el Govern orientat a la integració dels immigrants hauria de ser coherent amb els 11 "Principis Comuns Bàsics per a la Política d'Integració dels Immigrants a la Unió Europea", aprovats el 19 de desembre de 2004 a Brussel·les al Consell de Ministres de Justícia i Afers d'Interior.

El Pla Estratègic en preparació s'hauria de construir partint, al menys, de tres grans premisses i estar orientat per tres grans principis.

- Una primera premissa hauria de ser la consideració de la integració com a "procés bidireccional d'adaptació mútua" que afecta a tots els ciutadans, immigrants i autòctons i a les institucions del país d'acollida. En aquest procés tots han de respectar els valors bàsics vigents a Espanya i a la Unió Europea. Aquests valors es poden considerar sintetitzats a l'article I-2 del Projecte de Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa:

"La Unió es fonamenta en valors de respecte a la dignitat humana, llibertat, democràcia, igualtat, Estat de Dret i respecte dels drets humans, incloent els drets de les persones que pertanyen a minories. Aquests valors són comuns als Estats Membres en una societat caracteritzada pel pluralisme, la no discriminació, la tolerància, la justícia, la solidaritat i la igualtat entre homes i dones".

Aquest respecte dels valors comuns de la Unió Europea no és incompatible amb la defensa i foment, perquè això és precisament el valor del pluralisme, de tradicions culturals i socials diverses ja existents o que puguin ser incorporades per nous immigrants. En aquest procés bidireccional, les institucions de la societat receptora han de garantir una equiparació dels drets i deures dels immigrants amb els autòctons i les condicions per fer efectius aquests drets i poder complir aquelles obligacions en condicions d'igualtat de tracte i d'oportunitats. Com s'assenyala en el Consell en els "Principis Bàsics Comuns", els "Estats Membres són responsables de garantir activament que tots els residents, inclosos els immigrants, compreguin i respectin tota la gamma de valors, drets, responsabilitats i privilegis establerts pel dret de la Unió Europea i dels Estats Membres, i que gaudeixin d'aquests i puguin acollir-se a la protecció que aquests valors, drets, responsabilitats i privilegis atorguen".

- Una segona premissa hauria de ser *l'enfocament integral*, ja que la integració és un procés que afecta a totes les facetes de la vida cívica, social, econòmica, cultural i política de les persones dels grups socials. Per aquesta raó, el Pla hauria de definir objectius i programes d'actuació en camps com l'educació, el treball, l'habitatge, els serveis socials, la salut, l'acollida. I també incloure alguns camps transversals com la lluita contra la discriminació o la perspectiva de gènere, la participació dels immigrants en la vida pública i la sensibilització.

- I una altra premissa del Pla hauria de ser assumir que la responsabilitat del procés bidireccional d'adaptació mútua d'autòctons i immigrants ha de ser *compartida* i, per tant, ha d'involucrar al conjunt d'administracions públiques, als agents socials (organitzacions sindicals i empresarials, ONG, organitzacions d'immigrants, etc.) i a la societat receptora en el seu conjunt. Per a això, l'elaboració del Pla hauria de dur-se a terme a través d'un ampli procés de concertació social i política.

El contingut del Pla estratègic, en les diferents àrees que abrasi, hauria d'estar inspirat en tres grans principis: igualtat, ciutadania i interculturalitat.

- *Igualtat* com a equiparació de drets i obligacions bàsiques de la població immigrant i autòctona; igualtat de tracte i no discriminació per raó d'origen racial o ètnic o per nacionalitat, en la línia establerta per la Directiva 2000/43; i igualtat d'oportunitats com a garantia d'una societat inclusiva.

- La Comissió Europea va proposar el concepte de "*ciutadania cívica*" en la seva Comunicació de novembre de 2000. La Comissió ho definia "com un conjunt de drets i obligacions bàsics que els immigrants adquireixen progressivament en un període de diversos anys, de tal manera que rebin el mateix tracte que els ciutadans del seu Estat d'acollida, encara que no hagin estat naturalitzats". I assenyalava la Carta dels Drets Fonamentals de la UE com el marc bàsic d'aquesta ciutadania cívica. Aquests drets s'han recollit en la Part II del (Projecte de) Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, en què es recull la "Carta

de Drets Fonamentals de la Unió". Com va assenyalar el Consell Econòmic i Social Europeu el 2002, "l'Europa dels ciutadans no pot tenir en el seu si una altra Europa dels no ciutadans".

L'Estat de dret ha de garantir els drets civils i les garanties jurídiques de totes les persones. Però la ciutadania cívica implica avançar en el reconeixement de la plena participació cívica, econòmica, social i cultural (i política) dels immigrants, perquè, encara que aquest reconeixement de drets en igualtat de condicions que els nacionals espanyols no garanteixi l'èxit de la integració, és una condició necessària perquè la integració es produeixi.

La ciutadania cívica en un Estat democràtic ha d'incloure la participació dels immigrants en la vida pública, començant per la "ciutadania a la ciutat", per la seva participació en l'àmbit municipal. La ciutadania cívica exigeix avançar en el reconeixement dels drets de participació política per a tots els residents permanents, almenys, com han fet altres països de la Unió Europea, amb el reconeixement del dret al sufragi actiu i passiu a les eleccions locals.

- La *interculturalitat* està inclosa en els "Principis Bàsics Comuns". El punt vuitè assenyalava: "La pràctica de diverses cultures i religions està garantida per la Carta dels Drets Fonamentals i ha de quedar salvaguardada, excepte que les esmentades pràctiques entrin en conflicte amb altres drets europeus inviolables o amb la legislació nacional".

Les grans àrees que ha d'abordar aquest Pla Estratègic són Acollida, Educació, Ocupació, Serveis Socials, Habitatge, Salut, Codesenvolupament, Joventut i Infància, Igualtat de tracte, Perspectiva de gènere, Participació i Sensibilització.

Els possibles objectius específics en l'àrea d'ocupació del Pla Estratègic podrien ser els següents:

- Actualitzar la normativa sobre l'ocupació i Seguretat Social.
- Millorar de manera continuada la gestió dels fluxos migratoris.
- Millorar i adequar les competències dels treballadors immigrants a les necessitats i oportunitats del mercat de treball a Espanya.
- Millorar els dispositius d'intermediació al mercat laboral.
- Lluitar contra la discriminació i per la igualtat d'oportunitats de les persones immigrades al mercat de treball i en les empreses.
- Fomentar la gestió de la diversitat en les empreses.

El Pla Estratègic ha de marcar els principis d'un "model" (amb minúscules) d'integració d'aquests "nous espanyols" que són els immigrants, en unes condicions que sigui capaç de mantenir-se en el temps, d'impulsar polítiques d'altres administracions i de transformar les pràctiques socials per construir, entre tots, una societat més inclusiva.

Referències bibliogràfiques

CACHÓN, L. "La formación de la 'España inmigrante': mercado y ciudadanía". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No 97 (enero-marzo 2002). P. 95-126.

CACHÓN, L. "Discriminación en el trabajo de las personas inmigradas y lucha contra la discriminación". *La discriminación racial*, AA.VV. Barcelona: Icaria (2003). P. 39-101.

CACHÓN, L. "España y la Directiva 2000/43: de la 'oportunidad perdida' a una legislación general sobre la igualdad de trato". *Tiempo de Paz*, No 73 (verano 2004) P. 13-22.

CACHÓN, L. "Inmigrantes jóvenes en España". *Juventud en España Informe 2004*. Madrid: INJUVE. (2005a). P. 695-799.

CACHÓN, L. "Los inmigrantes en el mercado de trabajo en España 1996-2005". A: E. Aja y J. ARANGO (dir.). *Anuario de las políticas de inmigración en España*. Barcelona: Fundación CIDOB, 2005b.

DARITY, W.A. y Mason, P.L. "Evidence on Discrimination in Employment: Codes of Color, Codes of Gender". *Journal of Economics Perspectives*, vol. 12, No 2 (primavera 1998). P. 63-90.

DOUDEIJNS, M. y Dumont, J.Ch. "Immigration and Labour Shortages: Evaluation of Needs and Limits of Selection Policies in the Recruitment of Foreign Labour". *The Economic and Social Aspects of Migration*. Paris: OCDE (2003).

FREEMAN, R. "El progreso económico de los negros desde 1964". *Mercados de trabajo en acción. Ensayos sobre economía empírica*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1994). P. 151-169.

LUCAS, J. "Los inmigrantes como ciudadanos". *Gaceta Sindical*, No 3 (junio, 2002). P. 37-55.

NIESSEN, J. "The further development of European antidiscrimination policies". A: J. Niessen and I. Chopin (eds.) *Implementing EU anti-discrimination standards at national level*. Viena: EUMC. (2001). P. 7-21.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Mercat de treball, drets laborals i immigració

Mercat de treball i immigració
Miguel Pajares

Miguel Pajares

*Responsable d'Immigració,
CERES*

Introducció. La revolta dels barris perifèrics de les ciutats franceses

Un dels aspectes que més es van ressaltar a les anàlisis realitzades pel que fa a la revolta dels barris perifèrics francesos, que es va produir entre octubre i novembre d'aquest any, fou que els nivells d'atur dels joves descendents de famílies immigrades eren superiors a les de la resta de la població. S'han donat informacions que indicaven que la taxa d'atur dels joves d'origen magrebí doblava la taxa general.

Es tracta de joves educats a França (nascuts a França i amb nacionalitat francesa) i, per tant, les raons del seu alt índex d'atur cal buscar-les a les entranyes de la mateixa societat francesa. Aquí s'han assenyalat dos aspectes fonamentals: l'alt grau de fracàs escolar d'aquests joves, i la discriminació que pateixen quan competeixen per les ofertes de treball. El seu procés escolar està marcat per la seva pertinença a barris perifèrics, amb molts components que recorden el gueto, i que donen com a resultat un abandonament precoç dels estudis en molts casos; un fet que les autoritats públiques no han prestat atenció suficient ja que el coneixement d'aquesta situació no s'ha traduït en les actuacions i inversions que hagués requerit corregir-la. Però aquest és un aspecte que no tractarem aquí.

El que volem tractar com a introducció en aquesta ponència és l'altre aspecte: la discriminació que pateixen quan competeixen per les ofertes d'ocupació. És a dir, el fet que, fins i tot els qui tenen formació, no accedeixen als treballs amb la mateixa facilitat que els altres joves. Durant els dies en els quals "cremaven" els barris francesos van aparèixer informacions de premsa i entrevistes en què es deien coses com que tenir un nom d'origen àrab era suficient perquè una persona fos rebutjada en molts treballs. Estem, per tant, davant el que s'ha convingut anomenar discriminació racial: la discriminació que poden patir les persones per causa de l'origen dels seus avantpassats, els seus trets fenotípics o la seva suposada pertinença cultural o religiosa.

El que han posat de manifest els fets de França és que societats que presumeixen de ser igualitàries no ho són del tot: un francès "d'origen francès", té, sovint, més avantatges per accedir a un determinat treball

sobre un altre francès “d’origen àrab”, tot i que tots dos tinguin la mateixa formació i les mateixes aptituds. La suma de la seva pitjor escolarització i l’assenyalada discriminació en l’accés a l’ocupació és el que, al final, dóna com a resultat que la taxa de desocupació d’aquests joves descendents de famílies immigrades sigui molt superior a la de la resta de la població. Encara que, a més de la diferència en la taxa de desocupació, probablement també hi haurà diferència en el tipus de treballs que estan fent.

Aquesta ponència farà referència al marc espanyol i, per tant, el que volem indagar és si aquí les coses estan avançant en aquella mateixa direcció. Partim d’una situació molt diferent a la francesa i és que la població susceptible de patir discriminació racial (excloent de la nostra anàlisi els gitanos) és encara població immigrada; és a dir, el percentatge de descendents de famílies immigrades, nascuts a Espanya i amb nacionalitat espanyola, és encara molt baix, i el que tenim en general és població immigrada sense nacionalitat espanyola. Hi ha moltes persones procedents de la immigració que han adquirit la nacionalitat espanyola, però el gruix està en situació de residència legal o simplement en situació irregular.

D’altra banda, l’arribada de la nostra població immigrada és molt recent. Va començar a ser significativa els anys vuitanta, va créixer notablement els anys noranta, però és actualment quan s’ha duplicat, o més aviat triplicat. Per tant, encara tardarem uns quants anys en tenir una composició demogràfica semblant a la francesa, en què la nacionalitat majoritària entre les persones que procedeixen o descendeixen de la immigració és la francesa.

Això fa que, per ara, aquí ens resulti més difícil detectar la discriminació racial. Si a França pot ser detectada en comparar les possibilitats d’ocupació de dos joves francesos, que no es diferencien per la seva nacionalitat ni per la seva formació sinó només per l’origen del seu nom o el seu fenotip, aquí el jove el nom del qual indiqui un origen immigrant, a més tindrà una nacionalitat diferent de l’espanyola, podrà tenir un títol professional que no ha pogut convalidar, podrà tenir menor coneixement de l’entorn social i laboral o de l’idioma, és a dir, tindrà uns desavantatges de partida que es barregen amb la discriminació; aquests fets fan difícil poder establir fins on arriba el que és estrictament discriminació racial.

En l’accés a l’ocupació hi ha, a més, un altre factor que ens pot confondre: la seva taxa d’ocupació. Aquesta és alta i pot donar-nos la impressió que a Espanya els immigrants no pateixen discriminació pel que fa a l’accés a l’ocupació. El que farem en aquesta ponència és comentar primer aquesta taxa d’ocupació, i abordar després altres aspectes en els quals podrem identificar l’existència de discriminació.

L’alta taxa d’ocupació de la població immigrada

Podem fer referència a dues taxes diferents: la taxa d’activitat, que és la proporció d’actius (ocupats + aturats) entre la població major de 16 anys, i la taxa d’ocupació, que és la proporció d’ocupats entre la població

major de 16 anys. Ambdues s'han obtingut de l'Enquesta de Població Activa. Les taxes d'activitat es mostren a la taula 1, en la qual a més de les dades de 2005 hem inclòs les d'anys anteriors per observar l'evolució. D'aquest any, les últimes dades disponibles són les del tercer trimestre, mentre que dels anys anteriors hem escollit les de l'últim trimestre de cada any.

Com veiem les taxes d'activitat són més elevades en els residents estrangers que en els espanyols, però particularment ho són quan es tracta de residents no comunitaris (de fora de la UE), que el 2005 tenen una taxa d'activitat del 79,4%, mentre la dels espanyols (és a dir, la del conjunt de la població) és del 57,4%, és a dir, 22 punts per sota. La diferència, com veiem, és molt gran, i ho és tant en homes com en dones: en homes és de 20 punts i en dones de 23.

Taula 1. Taxes d'activitat

	Total població a Espanya %	Total residents estrangers %	Residents de la UE %	Residents fora de la UE %
Homes				
4t trimestre 2002	67,0	87,2	71,4	91,3
4t trimestre 2003	67,5	88,9	71,6	92,5
4t trimestre 2004	67,7	87,4	69,3	91,0
3r trimestre 2005	69,0	85,1	62,6	89,5
*ones				
4t trimestre 2002	42,3	61,6	46,7	65,2
4t trimestre 2003	43,9	65,1	49,0	68,1
4t trimestre 2004	45,1	66,7	56,4	68,6
3r trimestre 2005	46,3	65,8	50,5	69,5
Total (ambdós sexes)				
4t trimestre 2002	54,3	74,1	59,2	78,0
4t trimestre 2003	55,3	77,1	60,7	80,3
4t trimestre 2004	56,1	77,0	62,9	79,8
3r trimestre 2005	57,4	75,6	56,4	79,4

Elaboració pròpia. Dades de l'EPA quart trimestre 2002, 2003 i 2004 i tercer trimestre 2005.

L'evolució que ha tingut durant els quatre anys analitzats és mínima. Si ens fixem amb la columna de no comunitaris de la taula 1, veiem que la taxa d'activitat dels homes s'ha mantingut entre el 92% i el 89%, i la de les dones ha anat pujant lleugerament fins al 69,5% d'aquest any.

A la taula 2 mostrem les taxes d'ocupació i també veiem que la dels residents no comunitaris (71,1% el 2005) és molt superior a la del conjunt de la població (52,6%), i, com passa amb la taxa d'activitat, tampoc no hi ha una tendència a què es redueixi. La taxa d'ocupació ha anat creixent lleugerament els últims anys, tant per a espanyols com per a estrangers, però es manté la diferència d'uns 19 punts que la d'estrangers té per damunt de la del conjunt de la població, diferència que és semblant en homes i dones.

Taula 2. Taxes d'ocupació

	Total població a Espanya %	Total residents estrangers %	Residents de la UE %	Residents fora de la UE %
Homes				
4t trimestre 2002	61,5	75,7	61,9	79,3
4t trimestre 2003	62,0	77,8	66,5	80,2
4t trimestre 2004	62,6	78,8	64,8	81,6
3r trimestre 2005	64,6	77,9	59,7	81,4
Dones				
4t trimestre 2002	35,5	51,8	41,0	54,5
4t trimestre 2003	37,1	53,5	43,3	55,5
4t trimestre 2004	38,6	55,5	49,4	56,7
3r trimestre 2005	41,1	57,6	44,8	60,8
Total (ambdós sexes)				
4t trimestre 2002	48,1	63,5	51,6	66,6
4t trimestre 2003	49,2	65,7	55,2	67,8
4t trimestre 2004	50,2	67,2	57,3	69,1
3r trimestre 2005	52,6	67,9	52,1	71,1

Elaboració pròpia. Dades de l'EPA quart trimestre 2002, 2003 i 2004 i tercer trimestre 2005.

Estem, per tant, davant el fet que el nivell d'ocupació de la població immigrada a Espanya està molt per sobre del de la població espanyola. Això podria induir-nos a descartar una situació de discriminació en l'accés al treball, però vegem que ocorre amb la taxa de desocupació, amb els treballs que realitzen els immigrants i amb les condicions laborals.

La taxa de desocupació de la població immigrada també és més alta

A la taula 3 veiem les taxes de desocupació, tant per al conjunt de la població com per a l'estrangera. Són taxes deduïdes de les dades sobre població activa i població ocupada que dóna l'EPA¹, i veiem que la dels estrangers no comunitaris està dos punts per damunt de la del conjunt de la població.

Taula 3. Taxes d'atur a Espanya

Total població a a Espanya %	Total residents estrangers %	Residents de la UE %	Residents fora de la UE %
8,4	10,1	7,7	10,5

Elaboració pròpia. Dades de l'EPA tercer trimestre 2005.

1. La taxa de desocupació és la proporció entre els desocupats i els actius. Es calcula, per tant, de forma diferent a la taxa d'ocupació, que és la proporció entre els ocupats i els majors de 16 anys.

Això sembla contradir el que s'ha assenyalat abans: que els estrangers tenen una taxa d'ocupació més alta, però el cert és que es pot tenir una taxa d'ocupació més alta i tenir també una taxa de desocupació més alta. Això es deu al fet que la proporció de població inactiva entre els estrangers és molt menor que entre els espanyols. O, dit d'una altra manera, encara que la proporció dels que treballen sigui més gran, també ho és la dels que volen treballar i no poden, un fet que és possible perquè la proporció d'inactius és molt menor.

Per tant, estem davant el fet que ja hi ha un nivell de desocupació més gran en la població immigrada que en l'autòctona. La diferència no és molt gran, o almenys no és com la que s'ha assenyalat en el cas dels joves francesos descendents de famílies immigrades, però és remarcable el fet que ja s'apunti aquesta tendència.

La combinació d'una major ocupació amb una també major desocupació ens indueix a pensar que la major ocupació es deu al fet que hi ha uns llocs de treball que són més fàcilment ocupables pels immigrants, mentre que per a altres tenen l'accés més restringit. Si això és així, quan les persones immigrades, o els seus descendents, s'entestien a ocupar llocs de treball en nivells similars als de la resta de la població, podem trobar-nos que la seva taxa d'ocupació descendeixi, i d'altra banda creixi notablement la seva taxa de desocupació. Això és el que ha succeït a França i pot succeir també a Espanya. Vegem el tipus de llocs de treball que estan ocupant aquí els immigrants.

Treballs que realitza la població immigrada

Aquí ens basarem en les dades sobre altes en la Seguretat Social, i ens centrarem en el que ens diuen sobre categories laborals. Utilitzem les dades de gener de 2005. En les taules següents² s'inclou la divisió per categories que fa la Seguretat Social, però s'ha de tenir en compte que només són les categories del règim general i del règim de la mineria i el carbó; és a dir, en aquestes taules no apareixen els treballadors en alta en el règim d'autònoms, en l'agrícola, els treballadors de la llar o el règim del mar. Aquesta és la raó per la qual el total de la taula 4 sigui de 825.304 persones, quan el total d'estrangers que el gener del 2005 estaven en alta laboral era de 1.140.426.

A la taula 4 tenim la divisió per categories en funció del continent d'origen, i en la taula 5 (columnes de gener 2005) tenim els percentatges corresponents. D'entrada veiem grans diferències entre la distribució per categories dels europeus comunitaris i la de la resta, els no comunitaris. Però, centrant-nos en aquests últims, també s'aprecien diferències notables segons l'origen.

Els percentatges alts per als no comunitaris els trobem en les categories baixes, però especialment per als africans, que tenen un

2. Part del que hi ha a continuació és reproduït del text: Pajares, M. 2005. *Inserción laboral de la Población Inmigrada en Cataluña. Informe 2005*. Barcelona, CERES (CCOO).

Taula 4. Estrangers en alta laboral en la Seguretat Social a Espanya (en el règim general i el de la mineria i carbó), per continents i tipus de treball. Gener 2005

	Europa Comunitària	Resta Europa	Àfrica	Llatinoamèrica	Àsia	Total
Enginyers, llicenciats, caps	18.669	1.164	751	6.415	1.290	29.645
Enginyers tècnics, ajudants	8.378	443	439	2.301	232	12.456
Caps administratius	9.706	787	558	3.321	655	15.538
Ajudants no titulats	5.084	862	1.163	4.534	886	12.747
Oficials administratius	23.343	2.326	2.425	13.596	2.688	45.136
Subalterns	4.504	2.094	2.750	10.844	1.586	21.861
Auxiliars administratius	27.566	4.714	5.066	33.021	3.548	74.511
Oficials 1a i 2a	41.508	27.557	36.540	66.165	12.380	184.558
Oficials 3a	20.899	18.335	35.935	65.289	14.644	155.390
Peons i assimilats	25.035	32.216	89.665	109.855	15.033	272.268
TOTAL (d'alta a la S.S.)	184.970	90.562	175.853	315.594	52.977	825.304

Elaboració pròpia. Dades de l'Observatori Permanent de la Immigració (Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració)

Taula 5. evolució dels percentatges d'estrangers en alta laboral a la Seguretat Social a Espanya (en el règim general i el de la mineria i carbó), per continents i tipus de treball

	Europa comunitària %		Resta Europa %		Àfrica %		Amèrica Llatina %		Àsia %	
	Gener	Gener	Gener	Gener	Gener	Gener	Gener	Gener	Gener	Gener
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Enginyers, llicenciats, caps	10,8	10,1	1,4	1,3	0,3	0,4	2,0	2,0	2,4	2,4
Enginyers tècnics, ajudants	5,0	4,5	0,6	0,5	0,2	0,2	0,7	0,7	0,5	0,4
Caps administratius	5,6	5,2	1,2	0,9	0,3	0,3	1,0	1,1	1,2	1,2
Ajudants no titulats	3,0	2,7	1,0	1,0	0,5	0,7	1,4	1,4	1,8	1,7
Oficials administratius	13,2	12,6	2,7	2,6	1,2	1,4	4,0	4,3	5,1	5,1
Subalterns	2,4	2,4	2,2	2,3	1,3	1,6	3,3	3,4	2,8	3,0
Auxiliars administratius	15,2	14,9	5,0	5,2	2,3	2,9	9,3	10,5	6,5	6,7
Oficials 1a i 2a	20,1	22,4	28,0	30,4	16,6	20,8	19,1	21,0	22,9	23,4
Oficials 3a	10,6	11,3	19,4	20,2	17,2	20,4	20,2	20,7	28,1	27,6
Peons i assimilats	14,0	13,5	38,6	35,6	60,1	51,0	39,1	34,8	28,7	28,4

Elaboració pròpia. Dades de l'Observatori Permanent de la Immigració (Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració)

percentatge del 51% en el treball com a peons, mentre els altres grups es troben entre el 28% i el 35%. Els altres percentatges alts es donen en les categories d'oficials, tant de 1a i 2a com de 3a. Aquí podem destacar que, entre les dues categories d'oficials, són els d'Àsia (amb un 51%) i els de l'Europa de l'Est (amb un 50,6%) els que tenen el percentatge més alt.

Per veure'n l'evolució, a la taula 5 també hi ha els percentatges de l'any anterior. És molt remarcable que en el cas dels africans hagi descendit en 9 punts percentuals la seva participació en la categoria de peons (del 60,1% al 51,0%) i pujat, bàsicament, a les categories d'oficials de 3a i d'oficials de 1a i 2a.

També els llatinoamericans i els de l'Europa de l'Est baixen el seu percentatge en la categoria de peons, però menys que els africans. Els de l'Europa de l'Est pugen els seus percentatges en les categories d'oficials, mentre que els llatinoamericans els pugen tant en les d'oficials com en la d'auxiliars administratius. En el cas dels asiàtics a penes hi ha hagut variació en cap de les categories respecte a l'any anterior.

Una altra font de dades sobre distribució dels treballadors per categories laborals l'aporta l'EPA. La diferència amb l'anterior rau en el fet que engloba els treballadors de tots els sectors (no només els del règim general i de la mineria de la Seguretat Social com és el cas de les dades que donàvem abans), i a més, en el cas dels estrangers no distingeix si estan en situació regular i en alta laboral (en la Seguretat Social) o no.

Taula 6. Tipus d'ocupacions

	Total treballadors a Espanya (100%)	Treballadors estrangers (100%)	Treballadors estrangers comunitaris (100%)	Treballadors estrangers no comunitaris (100%)
Direcció de les empreses i de l'Administració Pública	6,8	3,3	11,8	2,0
Tècnics i professionals científics i intel·lectuals	12,2	4,2	18,4	2,1
Tècnics i professionals de suport	11,3	3,9	10,7	2,9
Empleats de tipus administratiu	9,4	3,9	10,2	2,9
Treballadors de serveis de restauració, personals, protecció i de comerç	15,6	19,2	16,1	19,7
Treballadors qualificats en agricultura i pesca	3,0	2,1	0,7	2,3
Artesans i treballadors qualificats d'indústries manufactureres, construcció i mineria	17,0	19,9	14,8	20,6
Operadors d'instal·lacions i maquinària; muntadors	9,2	6,0	8,0	5,7
Treballadors no qualificats	14,9	37,6	9,3	41,7

Elaboració pròpia. Dades de l'EPA tercer trimestre 2005.

A la taula 6 tenim els percentatges per categories, i es fa una distinció entre el conjunt de la població ocupada, els estrangers comunitaris i els no comunitaris. Si ens fixem en la primera i l'última columna de dades, veiem les diferències entre els no comunitaris i el conjunt de la població ocupada. La diferència més important es produeix en els treballadors no qualificats (41,7% per als treballadors no comunitaris i 14,9% per al conjunt); tot i que també són remarcables altres diferències: els no comunitaris tenen un percentatge més gran en l'epígraf d'artesans i treballadors qualificats de la indústria i la construcció, així com en l'epígraf de serveis de restauració i altres.

En utilitzar les dades de l'EPA del tercer trimestre de 2005 ja es reflecteix la situació posterior a la regularització que s'ha produït en aquest any. En aquest sentit és interessant comparar-les amb les del quart trimestre de l'any anterior, cosa que fem a la taula 7. El que s'observa és que a penes s'han produït variacions en els percentatges. La regularització realitzada ha tingut altres efectes, però no ha fet variar la distribució dels treballadors estrangers en funció del tipus d'ocupacions.

Taula 7. Tipus d'ocupacions

	Total treballadors a Espanya (100%)		Treballadors estrangers (100%)		Treballadors estrangers comunitaris (100%)		Treballadors estrangers no comunitaris (100%)	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
	Direcció de les empreses i de l'Administració Pública	7,6	6,8	4,7	3,3	15,1	11,8	3,0
Tècnics i professionals científics i intel·lectuals	12,9	12,2	5,4	4,2	26,5	18,4	2,0	2,1
Tècnics i professionals de suport	11,0	11,3	4,5	3,9	13,0	10,7	3,2	2,9
Empleats de tipus administratiu	9,2	9,4	3,4	3,9	4,5	10,2	3,3	2,9
Treballadors de serveis de restauració, personals, protecció i de comerç	14,5	15,6	15,6	19,2	11,6	16,1	16,2	19,7
Treballadors qualificats en agricultura i pesca	3,4	3,0	2,5	2,1	1,4	0,7	2,6	2,3
Artesans i treballadors qualificats d'indústria manufacturera, construcció i mineria	17,0	17,0	20,8	19,9	11,3	14,8	22,4	20,6
Operadors d'instal·lacions i maquinària; muntadors	9,9	9,2	5,8	6,0	5,9	8,0	5,8	5,7
Treballadors no qualificats	14,0	14,9	37,3	37,6	10,8	9,3	41,5	41,7

Elaboració pròpia. Dades de l'EPA quart trimestre 2004 i tercer trimestre de 2005.

Per saber si el que s'ha descrit és indicatiu d'una situació de discriminació, haurem de tenir en compte el nivell formatiu dels immigrants. Fem així mateix la comparació entre el nivell de formació del conjunt de la població espanyola ocupada i el dels estrangers ocupats amb les dades que ens dóna l'Enquesta de Població Activa.

Taula 8. Percentatges de població ocupada segons nivell de formació

	Total població ocupada a Espanya (100%)	Residents comunitaris (de la UE) ocupats (100%)	Residents no comunitaris ocupats (100%)
Analfabets	0,4	0,0	1,9
Educació primària	15,9	8,4	22,4
Educació secundària	51,6	47,6	55,9
Educació superior	32,2	44,0	19,8

Elaboració pròpia. Dades de l'EPA tercer trimestre 2005.

A la taula 8 veiem que el nivell formatiu dels estrangers comunitaris és superior al de la mitjana de tota la població espanyola, però allò que més ens interessa és el nivell dels no comunitaris. S'observa que existeix una diferència important en el percentatge de treballadors amb educació superior: els no comunitaris tenen un percentatge molt inferior (19,8%) al del conjunt de la població ocupada (32,2%). En canvi, en el nivell d'educació secundària es troba, tant en un grup com en l'altre, una mica més de la meitat de la població ocupada.

El que es derivaria d'aquests nivells formatius és que els no comunitaris estiguessin en proporcions menors en les ocupacions de major categoria (directors, professionals científics i tècnics...), però no justifiquen que en els treballs no qualificats existeixi la diferència que abans hem assenyalat (el 41,7% dels no comunitaris estan en treballs no qualificats, mentre que per al conjunt de la població treballadora aquest percentatge és del 14,9%).

Les condicions laborals

Ens limitem a reproduir aquí algunes conclusions d'un estudi anterior realitzat amb treball de camp (54 entrevistes qualitatives a assessors laborals de CCOO de diferents rams i diferents zones de Catalunya)³. En aquest estudi s'ha tractat d'indagar sobre les diferències que es produeixen entre les condicions laborals dels treballadors autòctons i les dels treballadors immigrants.

Una primera conclusió obtinguda és que els abusos o irregularitats que pateixen els treballadors immigrants no són molt diferents dels que han patit i pateixen molts treballadors autòctons; però el que té d'específic el moment actual és que aquests abusos s'hagin generalitzat amb els immigrants, i que ara ells els pateixen en un grau considerablement superior. Les qüestions que anirem comentant se situen en aquest terreny: el diferencial és, generalment, que els immigrants ho pateixen en un grau més elevat.

Començant pel salari i els aspectes relacionats amb aquest, el que no s'ha pogut fer, pel mètode utilitzat en aquest estudi, és quantificar les diferències salarials; però sí hem detectat una sèrie de pràctiques empresarials que comporten que els immigrants estiguin cobrant, en termes generals, menys que els autòctons pels mateixos treballs.

El salari pactat és una pràctica il·legal que es dona en la construcció, però també en l'hostaleria, l'agricultura, les geriatries i altres sectors. Es pacta un salari determinat sense tenir en compte que part de les hores que es realitzen poden ser extres, sense tenir en compte plusos i sense tenir en compte tot el que el conveni estableixi. Allò que els assessors laborals han detectat és que en bona part dels casos el salari està per sota de l'establert en el conveni.

En els casos en els quals sí es té en compte el conveni és freqüent aplicar una categoria més baixa de la corresponent al treball que es realitza, i fins i tot aplicar un conveni diferent al que s'ha d'aplicar d'acord amb l'activitat de l'empresa.

Pot haver full de nòmina o no. Evidentment quan el treballador no té autorització de treball i residència aquesta no existeix; tanmateix, es produeixen també irregularitats en el full de nòmina. La més barroera és que s'escrigui un salari que està per sota del legalment establert, irregularitat que s'ha detectat més en el sector de l'hostaleria.

3. Pajares, M. *Op. Cit.*

Els contractes, quan es fan, poden contenir clàusules abusives, però una irregularitat que s'està produint molt amb immigrants, especialment en el sector de l'hostaleria, és la de fer el contracte per mitja jornada o per unes poques hores, quan es treballa la jornada completa (i amb hores extres en molts casos).

Les categories que s'apliquen en els contractes són una altra font d'irregularitats. Actualment hi ha molts immigrants contractats amb categories d'oficials o altres de tipus qualificat, però els assessors laborals detecten també l'existència de molts immigrants que fan treballs qualificats i són contractats com a peons (o categories similars, com la d'ajudants, netejadors, etc.). Una diferència remarcable entre autòctons i immigrants és que els primers, quan tenen una categoria per sota del treball que realitzen solen cobrar un suplement (en *negre*), cosa que generalment no ocorre amb els immigrants.

Les liquidacions de finalització del contracte són un altre terreny en el qual es produeixen un cúmul d'irregularitats, que van des de la firma de la liquidació a l'inici del contracte, dient que ja ha cobrat tot el que ha de cobrar, fins a les liquidacions mal calculades.

La discriminació en la jornada laboral depèn dels sectors. En el sector de la construcció a penes es produeix, perquè tots els treballadors fan més o menys la mateixa jornada; en canvi, és més evident en el sector de l'hostaleria, les empreses de neteja, o les geriatries. Les jornades de 12 hores i la pèrdua del descans setmanal o de part d'aquest és una cosa que ara pateixen molt més els immigrants que els autòctons.

La possibilitat que els immigrants estiguin carregant habitualment amb les tasques més dures, penoses o arriscades apareix per fragments d'informació en les entrevistes realitzades als assessors laborals, però aquest és un aspecte sobre el no hem pogut obtenir una informació clara sobre la seva magnitud.

En canvi, en un sector com el de la construcció, es pot observar que la sinistralitat és proporcionalment més elevada per als immigrants. Això es relaciona amb les tasques que realitzen, però també amb el fet que disposen de menors mesures de seguretat.

En aquesta recerca d'informació sobre situacions de discriminació que estan patint els treballadors immigrants ha aparegut una altra realitat important: el volum proporcional de queixes i reclamacions dels immigrants és molt inferior al dels autòctons.

Hem vist que els immigrants es queixen menys i reclamen menys, però, a més, hem vist que això és fruit de dos factors complementaris: els empresaris toleren pitjor les queixes dels immigrants, i aquests tenen més por de plantejar-les. Les represàlies que pateixen els immigrants davant les seves demandes són majors perquè els empresaris els neguen de manera més acusada el seu dret a la reivindicació.

Les pors dels immigrants són, en bona part, per causes alienes a la relació laboral, com ara l'expulsió per part de la policia, la no renovació dels

permisos, etc. De manera que la política d'estrangeria i les condicions generals amb les quals s'ha rebut la immigració estan incidint sobre les condicions laborals i ha facilitat els abusos i les irregularitats sobre els immigrants.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Mercat de treball, drets laborals i immigració

La immigració: nou fenomen, nova realitat, nous reptes per a les
polítiques d'ocupació
Eduardo Rojo Torrecilla

LA IMMIGRACIÓ: NOU FENOMEN, NOVA REALITAT, NOUS REPTES PER A LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ

Eduardo Rojo Torrecilla

*Catedràtic de Dret del Treball i de la Seguretat Social,
Universitat de Girona
Director de la Càtedra d'Immigració,
Drets i Ciutadania (CIDC) de la UdG*

La importància del fenomen migratori

1. Vull agrair a l'organització d'aquest seminari, com a director de la Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania de la Universitat de Girona, la seva invitació per presentar aquesta ponència i poder compartir amb totes les persones assistents les nostres tesis, creences i valoracions sobre el fenomen de la immigració. Des que es va crear la CIDC, l'any 2001, volem contribuir a l'estudi i l'anàlisi seriosa i rigorosa d'aquest fenomen, per tal de poder ajudar a comprendre millor la nova realitat econòmica i social que vivim a casa nostra des de fa més d'una dècada i amb intensificació del canvi en el poc temps que portem de segle XXI. Volem ajudar a contribuir a entendre millor quin és el canvi que s'està produint en el rostre de la immigració i ubicar-lo en el context d'una reflexió més general sobre els reptes de les migracions, tenint present, tal com diu molt encertadament el director del Centre d'Estudis per a la Integració Social i la Formació dels Immigrants de València, Joaquín García Roca, que "la memoria de las migraciones indica que la perspectiva de control es insuficiente para gobernar un proceso social. No estamos ante un problema a controlar, sino ante una situación que se puede complicar si no tomamos las decisiones justas"¹.

2. El fenomen migratori s'ha convertit en un dels trets socioeconòmics més destacats de l'actualitat i sembla paradoxal que, en un món en què els fluxos financers i comercials s'incrementen cada dia, continuïn existint fortes restriccions a la llibertat de circulació de les persones. Ens trobem davant d'una nova realitat migratòria i calen propostes que tinguin en consideració aquesta nova realitat. Molt recentment s'ha destacat que "entre los signos de los tiempos reconocibles hoy se pueden incluir ciertamente las migraciones, un fenómeno que a lo largo del siglo recién concluido asumió una configuración, por así decirlo, estructural, transformándose en una

1. "Las migraciones: memoria, comunión y profecía". *Revista Vida Nueva*, núm. 2496, 26 de novembre de 2005. Pàg. 24.

característica importante del mercado de trabajo a nivel mundial, como consecuencia, entre otras cosas, del fuerte impulso ejercido por la globalización”².

Tal com va afirmar el president de la Generalitat de Catalunya, Pasqual Maragall, en el discurs d’obertura del Congrés Moviments Humans i Immigració, dut a terme en el marc del Fòrum de les Cultures de l’1 al 4 de setembre de 2004, “els moviments migratoris són un element permanent de la construcció del futur de la humanitat, al món obert i sense fronteres. Això és un fet que és aquí per quedar-se, crec que de manera definitiva”³.

Precisament una d’aquestes propostes ha de ser que les normes i la realitat social en la qual aquestes operen vagin estretament unides, cosa que no es dona moltes vegades en la regulació de l’estrangeria, ja que, com recordava la relatora especial de l’ONU per als drets dels migrants, en el seu Informe presentat el 27 de desembre de 2004 a la Comissió de Drets Humans de les Nacions Unides, “la distància existent entre el reconeixement dels drets dels migrants pel dret internacional dels drets humans i la realitat constitueix un dels majors reptes que plantegen les migracions internacionals”.

3. En l’àmbit internacional, es constaten noves tendències migratòries laborals, algunes de les quals podem dir que ja incideixen directament sobre la realitat de la immigració a Espanya i Catalunya⁴. Tal com es posa en relleu en els documents de l’Organització Internacional del Treball (OIT) i de l’Organització Internacional de les Migracions (OIM), es constata un increment dels professionals qualificats a Europa, el Japó i l’Amèrica del Nord; un procés creixent de feminització de la immigració; una demanda també creixent per part del sector privat de treballadors estrangers; la importància de la immigració irregular, de manera que un dels reptes més importants dels estats és potenciar l’entrada regular i establir les mesures adequades per evitar la immigració irregular; finalment, ens trobem amb el fet que hi ha països que potencien la immigració a l’estranger de la seva força laboral per la importància quantitativa de les remeses que els immigrants envien al seu país d’origen.

2. “Migraciones: signo de los tiempos”. Mensaje del Santo Padre Benedicto XVI per a la XCII jornada mundial de l’emigrant i el refugiat (15 de gener de 2006). Text publicat a www.vatican.va (última consulta: 9 de desembre de 2005).

3. A les conclusions del Congrés es constatà que “las políticas de inmigración no pueden ser insensibles a la complejidad de la condición humana, y al mismo tiempo tienen que ser capaces de proteger los intereses de la sociedad de acogida..., y serán poco eficaces si ignoran la lógica del mercado del trabajo y los límites de la regulación”.

4. Vegeu International Migration (IOM), vol. 43 (5) 2005. A la presentació s’emfatitza que les migracions laborals són “an increasingly important aspect of globalisation, posing new challenges as well as opportunities for policy makers in terms of management of migratory flows”. També es destaca que poden ser positives, tant pels països d’origen com per als d’acollida, ja que “for countries of origin, it can provide a form of development support, especially through remittances, transfer of human capital and creation of business and trade network. In receiving countries, labour migration can augment labour scarcity stemming from demographic changes, facilitate occupational mobility, and add to the human capital stock”.

En aquest sentit, cal fer esment d'un important estudi de l'OIT sobre la dimensió social de la globalització, presentat el 24 de febrer de 2004⁵, que dedica un ampli apartat a la problemàtica de la immigració, sobre la qual s'alerta d'un doble problema: d'una banda, suposa un "èxode intel·lectual" que danya sensiblement els esforços per construir capacitats nacionals en els països en desenvolupament; de l'altra, la migració no qualificada, i especialment les dones, es veu obligada moltes vegades a dedicar-se a activitats econòmiques il·legals als països de destinació. Des de la part positiva, s'argumenta sobre l'important flux de remeses cap als països d'origen i la reinversió del capital humà en aquests països una vegada els immigrants hi tornen amb major qualificació. Ara bé, el document no deixa de manifestar la seva preocupació pels efectes negatius (reals o potencials) que pot suposar el flux migratori, tant per als països d'origen com per als de destinació, com són "el desplaçament dels treballadors locals, el trencament de les institucions del mercat laboral i els sistemes de protecció social i el deteriorament de la cohesió social".

4. Les tendències demogràfiques a la Unió Europea (UE) demostren la importància de la immigració en el creixement de la seva població. A 1 de gener d'enguany, la població de l'Europa dels vint-i-cinc era de 459.485.800 persones, amb un increment de 2.296.800 sobre l'any anterior. El creixement natural és solament de 444.500, mentre que el saldo migratori és de 1.852.300. Pel que fa a Espanya, l'increment de la població va ser de 692.700 persones, amb un creixement natural de 82.600 i un saldo migratori de 610.100.

5. Qualsevol política d'immigració que ara es dugui a terme a Espanya ha de partir del marc competencial constitucional en la matèria i del repartiment existent entre les diferents administracions públiques, ja que no cal oblidar que les administracions autonòmiques i locals tenen cada vegada més competències en matèries que incideixen directament sobre les polítiques migratòries. La coordinació de les diferents administracions esdevé del tot necessària, i perquè sigui eficaç es requereix també que hi hagi la transferència dels recursos apropiats i que existeixi la coordinació administrativa adequada entre les diferents administracions i els funcionaris encarregats d'aplicar la normativa. La política d'immigració, el seu marc jurídic, necessita una estabilitat adequada i el màxim consens, tal com defensà el defensor del poble andalús, en un informe sobre la immigració en la província de Granada publicat el passat mes de març, "no només entre les forces polítiques, sinó també entre les organitzacions sindicals, empresarials i totes les administracions, associacions i entitats que tinguin competències o intervinguin en matèria d'immigració".

És ben cert que el problema de la immigració preocupa la ciutadania. El baròmetre mensual del Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS) és un bon reflex de com es percep el canvi a tot l'Estat i en funció de la situació política, econòmica i social. En el baròmetre del mes d'octubre, la immigració es considera el segon problema més important que hi ha, actualment, a

5. Per una globalització justa. Crear oportunitats per a tothom.

<http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdgc/docs/report.pdf> (última consulta: 9 de desembre de 2005).

Espanya (37,4), solament per darrere de l'atur (51,1). El segueixen el terrorisme (25,0), els problemes d'índole econòmica (22,4), i l'habitatge (20,2). Quan es pregunta quins són els problemes que afecten personalment els enquestats, la resposta varia substancialment, ja que la immigració es considera el vuitè problema (11,4) per darrere de l'atur (31,5), els problemes d'índole econòmica (25,2), l'habitatge (19,2), la sanitat (15,7), la inseguretat ciutadana (15,7), l'ensenyament (14,3) i les pensions (12,9)⁶.

6. En definitiva, el debat sobre com s'ha d'articular una política migratòria adequada adquireix una gran importància en l'àmbit català, espanyol, europeu i també en l'internacional, ja que sembla poc raonable pensar que la immigració es reduirà encara que s'estableixin nombroses mesures restrictives i de control. En el moment actual, la immigració a l'Estat té un component bàsicament laboral, com demostra la regularització dels immigrants que estaven treballant a Espanya de manera irregular. A més, la futura normativa legal espanyola s'hauria d'adaptar a la normativa internacional, molt especialment amb la possible ratificació de la Convenció de les Nacions Unides de 1990 sobre els treballadors migratoris i les seves famílies.

El vessant laboral de la política d'immigració. La laboraltització de la política d'estrangeria

1. La política d'immigració del Govern socialista, guanyador a les eleccions legislatives del 14 de març de 2004, ha fet èmfasi en la qüestió laboral, a diferència de l'etapa política anterior, en què el centre de l'esmentada política se situava en l'àmbit d'interior. En efecte, en el període 2000-2004 es va donar prioritat als aspectes d'ordre públic i de control de la immigració i les polítiques d'integració social van adoptar un caràcter subsidiari. La materialització jurídica d'aquest canvi es concreta amb l'adscripció orgànica de les competències en matèria d'immigració al Ministeri de l'Interior. D'una banda, es crea en aquest àmbit la Delegació del Govern per a l'Estrangeria i la Immigració (Reial decret 683/2000, d'11 de maig). De l'altra, la nova estructura orgànica del Ministeri de l'Interior, aprovada pel Reial decret 1449/2000, de 28 de juliol, li atribuïa la formulació de la política del govern amb relació a l'estrangeria, la immigració i la política d'asil, així com la coordinació i l'impuls de totes les actuacions que es realitzessin en aquestes matèries.

6. Trobareu les respostes desagregades per sexe, edat, nombre d'habitants del municipi, nivell d'estudis, rècord de vot en les eleccions generals del 2004, i per ideologia política <http://www.cis.es/Page.aspx?OriginId=825> . Algunes dades significatives, al meu parer, són les següents:
- a – Per edat, la immigració és més problemàtica per a les persones de 35 a 44 anys.
 - b – Per nombre d'habitants del municipi, a la resposta general hi ha més preocupació en els municipis de menys de 2.000 habitants, i a la resposta particular la immigració és més problemàtica en els municipis de 2.000 a 10.000 habitants.
 - c – Per nivell d'estudis, la major preocupació es troba a partir de secundària i formació professional.
 - d – Per rècord de vot, a la pregunta general, hi ha una preocupació més gran entre els votants de CiU i d'ERC. A la pregunta particular, destaca la preocupació dels votants de CiU.
 - e – Per ideologia política, la preocupació més gran se situa en la franja mitjana de l'espectre polític.

El canvi d'orientació política es concreta amb l'atribució al Ministeri de Treball i Afers Socials, pel Reial decret 562/2004, de 19 d'abril, del desplegament de la política del govern en matèria d'immigració, emigració i asil, i amb la creació en el seu àmbit de la Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració. D'aquesta manera, les competències en matèria d'immigració del Ministeri de l'Interior, segons el Reial decret 1599/2004, de 2 de juliol, queden limitades a l'àmbit de l'actuació policial, així com les referides a l'asil, refugi, règim d'apàtrides i atenció a refugiats. El canvi d'orientació de la política governamental ha estat valorat positivament pel defensor del poble en el seu informe anual corresponent al 2004, ja que "segueix el principi correcte i permet visualitzar les qüestions relacionades amb l'estrangeria i la immigració des d'una perspectiva més àmplia i integradora".

2. El Reial decret 2393/2004 de 30 de desembre pel qual s'aprova el nou Reglament d'estrangeria és un clar exemple d'aquesta vocació de vincular immigració amb mercat de treball, sense perjudici de tenir també en consideració altres situacions no laborals que habilitarien per incorporar-se de manera regular al territori espanyol, bàsicament els processos de reagrupament familiar. El text destaca el caràcter eminentment econòmic dels fluxos migratoris, vincula la regularitat de la situació administrativa de l'immigrant al fet de tenir una autorització de residència i també, en la majoria dels supòsits regulats, de treball. També, en plena sintonia amb la normativa comunitària més recent, fa èmfasi en la situació laboral de la persona estrangera com a element central per a la seva integració, ja que la situació regular laboral és la via d'accés a un nivell digne i estable, de reconeixement social i, en definitiva, l'element que condiciona la seva participació social. Tal com s'exposa en la introducció, "en l'arquitectura del sistema migratori actual, l'admissió de nous immigrants al nostre país està basada fonamentalment en la cobertura de llocs de treball i, excepte els supòsits previstos per circumstàncies excepcionals i pel pas des d'una situació de residència o d'estada per recerca o estudis fins a una autorització de residència i treball, els immigrants que vulguin portar a terme una activitat laboral han de venir d'origen amb un visat que els habiliti per treballar o per buscar una feina". La doctrina laboralista ha posat en relleu que "en la legislació espanyola sobre extranjería el permiso de trabajo de los extranjeros (o autorización para trabajar en la nueva denominación) y los conectados permisos de residencia aparecerán ocupando un lugar de centralidad en la regulación de la inmigración en España, siendo el empleo clandestino de los irregulares un factor de importante consecuencias jurídicas administrativas, penales y laborales"⁷.

3. Que el debat sobre la immigració a Espanya és bàsicament de contingut laboral es posa clarament de manifest després del debat general sobre l'estat de la nació que va tenir lloc els dies 11 i 12 de maig, i es dedueix molt especialment de les manifestacions del president del Govern, el Sr. Rodríguez Zapatero, de les quals considerem especialment rellevant destacar la seva valoració que la política d'integració dels immigrants ha de

7. Marín Marín J. i Gallego Moya F. "La centralidad del trabajo en la regulación de la extranjería". *Observatorio sociolaboral* núm. 36, setembre de 2005. Pàg. 11.

significar “vincular immigració a treball, associar la idea d’immigració al que representa integració laboral i reconèixer la immigració com un dels factors que està sent positiu en el nostre creixement econòmic”, i que el ja finalitzat procés de normalització ha estat vinculat al mercat laboral, ja que “més que donar papers, es produeixen altes a la Seguretat Social, que és el que ha de passar”. A més, és altament significatiu que el president reconegui que aquesta nova situació comportarà importants ingressos a la Seguretat Social, però sobretot que es digui públicament des de la tribuna del Congrés dels Diputats que “la immensa majoria dels ciutadans d’aquest país sap que la gran majoria de persones que s’han acollit al procés treballaven en la clandestinitat, per la qual cosa no estaven contribuint ni amb impostos ni amb cotitzacions al manteniment dels nostres serveis públics, sanitaris i educatius, dels quals sí que estaven gaudint”.

Amb relació a la immigració, el 17 de maig es van aprovar dues resolucions en el debat sobre l’estat de la nació, a proposta dels grups parlamentaris socialista, Esquerra Republicana de Catalunya i Esquerra Unida. A la Resolució número 41 s’insta el Govern a presentar un pla de foment empresarial, que ha d’afavorir el potencial emprenedor que tenen col·lectius com els dels joves, les dones i els immigrants. A la resolució número 43 s’insta el Govern a impulsar, en col·laboració amb les comunitats autònomes, les vies d’immigració legal, el reforç de la Inspecció de Treball i Seguretat Social i la lluita contra les pràctiques de contractació que vulnereu els drets dels treballadors. A més, es va aprovar la necessitat de disposar d’un pla estratègic d’integració dels immigrants, un pla coherent on es coordinin tots els esforços que duen a terme l’Administració general de l’Estat, les comunitats autònomes i els ajuntaments.

4. Igualment, el debat sobre la problemàtica laboral de la immigració i el seu impacte jurídic sobre les polítiques actives i passives d’ocupació és ben present en la majoria de fòrums i congressos sobre la immigració. De cara al nostre treball, vull destacar la 15a Trobada d’Advocats sobre Dret d’Estrangeria, duta a terme a Saragossa els dies 28 i 29 d’abril, en la qual vam tenir l’oportunitat d’intervenir com a ponents.

Un grup de treball va estar dedicat al treballador migrant i al seu dret a un treball decent. Des de la perspectiva de les polítiques d’ocupació, interessa destacar que aquest grup va acabar amb la conclusió de la necessitat de desenvolupar mesures de foment de l’ocupació per als immigrants, com a nou col·lectiu específic reconegut per la Llei 56/2003, de 16 de desembre, d’ocupació, com de difícil accés al mercat de treball. Igualment, es va reclamar un major protagonisme de la Conferència Sectorial d’Afers Laborals amb la finalitat d’aconseguir una major aplicabilitat del catàleg d’ocupacions de difícil cobertura. Es va afirmar de manera crítica que la situació nacional d’ocupació, a través del catàleg esmentat, “no soluciona les expectatives de l’empresari ni del treballador”. Igualment, és important destacar que es va proposar tenir en compte les propostes de les comunitats autònomes en matèria d’ocupació i que “els serveis d’ocupació valorin les ofertes de manera concreta i no globalment”. En tot cas, i amb independència de les crítiques formulades en aquest fòrum, es pot destacar, al nostre entendre, la importància del catàleg com un instrument eficaç per a la gestió dels fluxos migratoris i per poder cobrir les vacants per a les quals no es disposa de demandants d’ocupació a les oficines de col·locació.

El mercat de treball a Espanya i la immigració

1. La ponència ha de prestar atenció a la nova realitat de les xifres del mercat de treball com a conseqüència tant de la revisió de les sèries estadístiques de l'Enquesta de Població Activa (EPA) com de l'important increment –que es visualitza precisament en aquesta revisió– del nombre de ciutadans extracomunitaris residents i/o empadronats a Espanya i que tenen accés al mercat de treball, tant de manera regular com irregular.

2. Però, primer hem d'assenyalar que la presència a Espanya no és temporal per a la gran majoria, sinó que té vocació de permanència, com demostren les dades estadístiques oficials sobre residència legal a Espanya a 30 setembre de 2005.

Hi ha un total de 2.597.014 estrangers amb aquesta documentació, amb un increment interanual de 742.796 persones, un 40,6%. El nombre d'estrangers inclosos en el règim general és de 1.841.533 (70,91% del total), amb un increment de 536.492 persones sobre les dades de 31 de desembre de 2004. El nombre d'estrangers en el règim comunitari (nacionals de països de l'espai econòmic europeu, els seus familiars i els familiars d'espanyols) és de 755.481 (29,09% del total), amb un increment de 83.231 persones sobre les dades de 31 de desembre de 2004.

Per nacionalitats, els col·lectius majoritaris són els següents: marroquins (473.048 persones), equatorians (333.251), colombians (192.965), romanesos (174.590) i britànics (144.283). Per sexe, el 54,13% dels estrangers documentats són homes i el 45,87% són dones. Únicament entre el col·lectiu iberoamericà són majoritàries les dones. Cal destacar que el 84,10% dels estrangers documentats té entre 16 i 64 anys, i que la mitjana d'edat dels estrangers és de 34 anys.

Pel que fa als estrangers inclosos en el règim general, el 38,58% té autorització de residència inicial, el 15,72% autorització renovada per primera vegada, el 20,23% renovació per segona vegada, el 22,88% (421.277 persones) disposen d'autorització de residència permanent, i el 2,60% té un altre tipus de documentació.

Totes aquestes dades no ens poden fer oblidar que altres fonts estadístiques, en concret les de l'empadronament municipal (a 1 de gener d'enguany), són força diferents, ja que eleven el nombre d'estrangers, residents a Espanya, a 3.691.500 (el 8,4% de la població total resident a Espanya)⁸.

3. L'EPA revisada, corresponent al primer trimestre de 2005, presenta per primera vegada dades sobre la població estrangera resident a

8. Segons dades oficials, la xifra de població dels municipis espanyols a 1 de gener de 2005 és de 44.108.530 persones, és a dir, un 2,1% més que l'any 2004, amb un 8,4 % de població estrangera. Segons l'Institut Nacional d'Estadística això significa el més gran creixement de població de la història en termes absoluts i es basa fonamentalment en la incorporació de la població immigrant, ja que el creixement natural tingué un saldo positiu de solament 82.850 persones. Vegeu www.ine.es (última consulta: 9 de desembre de 2005).

Espanya de 16 i més anys, diferenciades de les que corresponen a la població de nacionalitat espanyola. De l'exhaustiva informació facilitada per l'INE convé destacar, a l'efecte del nostre treball, les dades següents: en sèrie interanual, el nombre d'actius estrangers ha crescut en 447.100, mentre que l'increment dels espanyols ha estat només de 257.600; la taxa d'activitat dels estrangers és més de vint punts superior a l'espanyola (76,15% i 55,23%, respectivament), com a conseqüència del fet que la població estrangera es concentra en els grups d'edat en què l'activitat econòmica és més forta; aquesta circumstància també explica, segons l'INE, que la taxa de desocupació de la població estrangera sigui superior en més de quatre punts a la de l'espanyola (13,96% i 9,75%, respectivament). La revisió de les sèries 1996-2004 ha suposat un increment d'1.564.000 persones de 16 i més anys, de les quals 964.700 apareixen com a ocupades, 152.220 com a aturades i 447.000 com a inactives, i més concretament el nombre d'ocupats estrangers augmenta en gairebé 1.000.000 de persones en les esmentades dades revisades i el nombre d'aturats s'incrementa en 152.300. La població immigrant en edat de treballar és de 2.727.700 persones, és a dir, el 7,6% de la població total en edat de treballar.

Amb dades més recents del tercer trimestre d'enguany, la població estrangera de 16 i més anys és de 3.159.100. El nombre total d'actius és de 2.387.500, el d'ocupats 2.145.300, el d'aturats 242.200, i el d'inactius 771.600. Des de la perspectiva de les polítiques d'ocupació relacionades amb la immigració, cal destacar que la taxa d'activitat de la població estrangera de 16 i més anys és del 75,58%, més de 20 punt per sobre de la taxa d'activitat del conjunt de la població activa (57,43%). La taxa d'atur de la població estrangera és superior en gairebé dos punts a la del conjunt de la població activa (10,15% i 8,42%, respectivament)⁹. També és important fer esment del fet que de les 931.000 ocupacions creades durant l'any comprés entre setembre de 2004 i setembre de 2005, "el 48,5% fue captado por los inmigrantes (451.700), en especial por los ciudadanos de iberoamérica, ya que poco más de 6 de cada 10 nuevos ocupados extranjeros tiene como lugar de procedencia algún país latinoamericano"¹⁰.

9. Un recent informe del Banc d'Espanya destaca que, segons la nacionalitat dels treballadors, "el ritmo de crecimiento de los ocupados extranjeros fue notablemente superior al de los nacionales, si bien la tasa de crecimiento interanual experimentó una leve desaceleración en el trimestre hasta situarse en el 23,6 % frente al 25,4 % del segundo trimestre del año. Los trabajadores de nacionalidad española, por su parte, elevaron el ritmo de crecimiento interanual hasta el 3,2%, ligeramente por encima del registrado hace tres meses". Cfr. "La evolución del empleo y del paro en el tercer trimestre de 2005, según la EPA". *Boletín Económico*, novembre de 2005. Pàg. 60.
10. Pin J.R., Gallifa A. M^a i Barceló D. "Indicador laboral de Comunidades Autónomas IESE-ADECO (ILCA). Estado de situación del mercado laboral español en el tercer trimestre de 2005". Novembre 2005, Pàg. 34-36. Altres dades significatives de l'estudi són que la taxa d'atur dels iberoamericans és molt inferior a la de la resta de col·lectius estrangers i que "la tasa de paro va disminuyendo conforme aumenta el tiempo de residencia en nuestro país, en todos los grupos de inmigrantes y sin distinción de procedencia".

Pel que fa a Catalunya, i segons la mateixa font, el 10,8% de la població total (735.400 persones) són estrangeres, essent la taxa d'activitat del 75,4%, percentatge que baixa fins al 66,1% quan parlem de la taxa d'ocupació. Per acabar, la taxa d'atur dels immigrants a Catalunya és del 12,4%.

4. Des del vessant laboral, les dades sobre afiliació dels estrangers a la Seguretat Social són la manifestació més clara i feaent del canvi que s'ha produït en el mercat de treball espanyol. A 31 d'octubre, el nombre total d'afiliats és 1.720.871, dels quals 292.605 són comunitaris i 1.428.266 són extracomunitaris. Per règims, el 67,14% dels afiliats estan inclosos en el general, el 14,70% en el de la llar familiar, el 9,50% en l'agrari, el 8,38% en el d'autònoms, el 0,25% en el del mar i el 0,03% en el del carbó.

Per comunitats autònomes, s'ha produït un canvi amb relació als mesos anteriors, probablement derivat del procés de normalització. Madrid és la primera en nombre total d'afiliats (386.717, 22,47%) i la segueix Catalunya, amb 384.711, el 22,36%. Pel que fa als treballadors extracomunitaris, la comunitat de Madrid continua essent la primera amb 345.748 treballadors (24,21%), seguida per Catalunya 327.318 (22,92%).

Per països de procedència, a tot l'Estat, els treballadors equatorians continuen essent els primers en nombre (276.200), i els marroquins romanen en la segona posició (243.023). Els romanesos ocupen la tercera posició amb 158.383 treballadors, seguits dels colombians amb 137.486.

En el règim general de la Seguretat Social, destaca el nombre d'afiliats en el sector de la construcció (314.505, el 27,22%) i d'hostaleria (203.314, el 17,60%).

A Catalunya, els treballadors marroquins són els primers (69.548), seguits dels equatorians (50.515), els colombians (22.105), els romanesos (20.843), els peruans (17.051), els xinesos (16.488), els argentins (13.682), els pakistanesos (11.662) i els bolivians (10.792). El nombre total d'afiliats estrangers a Catalunya és de 384.711, dels quals 57.393 són comunitaris i 327.318 són extracomunitaris. Per règims, el 68,79% dels afiliats estan inclosos en el general, el 9,99% en el de la llar familiar, el 12,89% en l'agrari, el 7,64% en el d'autònoms i el 0,70% en el del carbó. En el règim general de la Seguretat Social destaca el nombre d'afiliats en el sector de la construcció 65.997 (2122, el 65%), de l'hostaleria 45.431 (15,59%), d'activitats immobiliàries i de lloguer, i serveis a les empreses (48.376, el 16,60%), del comerç i de reparació de vehicles de motor (46.746, el 16,04%) i de la indústria manufacturera (39.831, el 13,67%)¹¹.

¹¹. Vegeu "Enquesta de població activa. Població estrangera. 3r trimestre de 2005". Gabinet tècnic, servei d'estudis i estadístiques. Secretaria General del Departament de Treball i Indústria, novembre de 2005.

Per cert –i aquesta és una dada sobre la qual els poders públics competents en matèria d'ocupació convindrà que reflexionin quan s'elaborin polítiques adreçades als immigrants–, la presència dels treballadors estrangers afiliats en alta laboral del Règim General és majoritària en els grups de cotització 8 a 10, amb independència de la titulació que tenen bona part dels treballadors estrangers i que no es reflecteix en la seva activitat quotidiana. En efecte, dels 822.743 afiliats a 31 de març de 2005, 190.039 s'enquadraven en el grup d'oficials de 1a i 2a, 156.366 en el d'oficials de 3a i especialistes, i 262.486 en el de treballadors majors de 18 anys no qualificats. En canvi, només en trobem 29.865 al grup 1, corresponent a enginyers i llicenciats, i 12.505 al grup 2, d'enginyers tècnics i perits. Cal destacar en aquest apartat una interessant reflexió feta en el marc dels treballs d'elaboració del Pla estatal d'integració de la immigració; en parlar dels desajustaments existents en el mercat de treball a Espanya es constatà que “el nivel educativo de muchos inmigrantes permite identificar situaciones de inconsistencia de estatus: la calificación profesional que tienen es claramente superior a la requerida para la actividad remunerada que realizan”, i que el fet que “un 42% de trabajadores extracomunitarios se ubica dentro del grupo de trabajo no cualificado... no significa que no tengan cualificación para desarrollar otro tipo de empleo”¹².

5. També és important destacar les dades facilitades pel Servei Públic d'Ocupació Estatal sobre el nombre de beneficiaris estrangers de prestacions per desocupació a 30 de novembre, un total de 60.458, un 28% més que l'any anterior. Els estrangers no comunitaris són 48.547, amb un increment del 30,8% sobre l'any anterior.

Reben la prestació contributiva 45.625 persones (6,81% sobre el total de beneficiaris); el subsidi d'atur 11.036 (3,10%); la renda activa d'inserció 1.130 (1,98%); el subsidi per a eventuais agraris 2.667 (1,33%).

Els estrangers suposen el 4,7% del total de beneficiaris, i els que reben prestacions són el 35,39% del total de demandants d'ocupació estrangers. Per nacionalitats, destaquen els ciutadans del Marroc (27,88%), Equador (10,75%), Colòmbia (7,37%), Itàlia (4,27%) i Romania (3,99%).

6. Per acabar amb les xifres, una altra dada molt important per veure la importància del treball dels estrangers ens la donen les xifres sobre el nombre de contractes. Des de l'any 2000 fins a l'any 2003 inclusivament s'ha produït un increment significatiu: s'ha passat de 648.178 (any 2000), 998.496 (any 2001), 1.392.832 (any 2002) a 1.584.486 (any 2003). L'any 2003, a la província de Barcelona, es van formalitzar 235.573 contractes, que van afectar 112.234 persones. Per sectors, a tot Espanya destaquen la construcció (326.461 contractes i 193.159 persones), l'hostaleria (233.376 i 155.724), altres activitats empresarials (328.651 i 134.616), i l'agricultura, la ramaderia i la caça i relacionats

¹². Cachón Rodríguez L. i Zapata de la Vega J. “Inmigración y empleo”. Síntesi del Seminari sobre immigració i ocupació dins de les “Jornadas de reflexión sobre el Plan Estratégico de Integración de los Inmigrantes”. IUDC-UCM, juliol de 2005. Pàg. 11.

(208.607 i 128.797, respectivament). Per ocupacions amb un nombre més alt de contractes trobem el peó de la indústria manufacturera en general (162.172), el peó agrícola en general (158.245), la dona/mosso neteja/netejador en general (128.915), paleta (126.960), peó de la construcció d'edificis (119.502) i cambrer en general (112.799)¹³. Aporto, per acabar, una dada relativa a l'àmbit territorial en què desenvolupo la meua activitat professional: segons dades de la Memòria 2004 de la Direcció Provincial de Girona del Servei Públic d'Ocupació Estatal, l'any 2004 es van formalitzar 10.400 contractes d'estrangers a la construcció, el 30,86% del total; a l'hostaleria, 11.086, un 27,96%; a les activitats immobiliàries, de lloguer i de serveis empresarials, 12.624, un 22,58%.

El marc autonòmic i local i el seu impacte sobre les polítiques laborals d'immigració. Anàlisi dels aspectes laborals del pla català de ciutadania i integració

1. Des de la perspectiva autonòmica i local, em sembla molt important tenir present tant les decisions preses pel màxim representant de la sobirania popular, el Parlament de Catalunya, com la percepció de la ciutadania sobre les polítiques que du a terme la Generalitat. Tanmateix, haurem d'estar molt amatents a la tramitació parlamentària del nou Estatut d'Autonomia de Catalunya ja que, en cas de ser aprovat en el seu redactat actual, ampliarà les competències autonòmiques en matèria tant d'integració i acollida dels nouvinguts com de regulació i gestió dels fluxos migratoris a Catalunya.

2. En l'activitat parlamentària, la Resolució 279/VII sobre l'orientació política general del Consell Executiu, aprovada el 20 d'octubre d'aquest any, insta el Govern a "consolidar un model d'acollida i integració de persones immigrants, en coordinació amb l'Administració local i amb les entitats i els agents socials, en el marc del Pla Integral d'Acollida, amb actuacions informatives i formatives en acolliment lingüístic, entorn social, laboral i cultural". En l'àmbit del foment de la llengua catalana, també s'insta el Govern a "fer del català una llengua d'acollida de les persones nouvingudes a Catalunya i una eina que en faciliti l'arrelament, treballant conjuntament amb els agents públics i privats implicats en l'acolliment i augmentat l'oferta de cursos inicials de català per a persones adultes". Finalment, en l'àmbit de la infància i adolescència, s'insta el Govern a "garantir la inserció sociolaboral dels joves tutelats i ex tutelats a partir dels setze anys per mitjà del desplegament de programes d'ocupació, habitatge i en formació en valors per aconseguir una autèntica inserció autònoma".

3. Sobre la percepció de la ciutadania, amb relació a la immigració, és del tot necessari analitzar els resultats de l'"Enquesta de percepció ciutadana de les polítiques de la Generalitat de Catalunya", realitzada entre

¹³ Amb relació a la contractació del treballador acollits al procés de normalització, un recent estudi de CCOO destaca que el 95% dels nous contractes són temporals i el 5% restant contractes indefinits, en ambdós casos majoritàriament a temps complet. Vegeu www.ccoo.es (última consulta: 9 de desembre de 2005).

els dies 12 i 17 de setembre, a 1.400 persones majors d'edat i empadronades a Catalunya. Es tracta, sens dubte, d'un document de gran importància, al meu parer, per a la futura elaboració de les polítiques d'immigració que es facin a Catalunya amb relació als nousvinguts, tant en l'àmbit de la integració i acollida, com en el de les polítiques de formació i ocupació.

A l'enquesta es preguntava quina ha de ser l'actuació prioritària del govern autonòmic. La immigració va ser considerada l'actuació més important (221) seguida de les polítiques públiques d'habitatge (162) i la lluita contra l'atur (155). Per a un total de 115 enquestats, la immigració seria la segona prioritat, després de la lluita contra l'atur (122); per a 54 la immigració seria la tercera prioritat, després de la lluita contra l'atur (73), educació (73), sanitat (69) i polítiques públiques d'habitatge (56). En total, la preocupació per la immigració apareix en 390 respostes, seguida de la lluita contra l'atur (350) i les polítiques públiques d'habitatge (318).

Les preguntes 17 i 18 estaven dedicades a l'anàlisi de la importància i valoració de la presència de la immigració estrangera a Catalunya. 583 persones enquestades van respondre que la immigració és més aviat beneficiosa, mentre que per a 595 és més aviat perjudicial. Entre els motius pels quals es considera beneficiosa la immigració, les dues respostes més importants són les següents: mà d'obra (193) i fan la feina que nosaltres no volem (97). Pel que fa als motius perjudicials, el primer és l'augment de la delinqüència (121) seguit de la seva manca d'adaptació i d'integració (76).

A la pregunta de si els immigrants reben un tracte de favor de les administracions, 412 persones estaven molt d'acord i 544 més aviat d'acord; eren molt més minoritaris els que estaven més aviat en desacord (217) i molt en desacord (71). Per contra, era molt superior el nombre de respostes que consideraven que cal destinar recursos a la integració dels immigrants (299 i 666), enfront dels que estaven en desacord (190 i 70).

A la polèmica qüestió de si els immigrants treuen la feina a la gent del país, la resposta era majoritàriament contrària, ja que 512 persones estaven més aviat en desacord i 259 molt en desacord, mentre que 264 estaven més aviat d'acord i 168 molt d'acord. Amb relació directa a aquesta qüestió, més de 1.000 persones enquestades creien que els immigrants fan la feina que no vol fer la gent d'aquí (480 estaven molt d'acord i 598 més aviat d'acord), mentre que poc més de 200 persones manifestaven el seu desacord (139 més aviat en desacord i 82 molt en desacord).

4. Des de la perspectiva estatal, però en estreta relació amb la política d'immigració que han de dur a terme les comunitats autònomes i els ajuntaments, hem de fer especial esment del recent debat, al Senat, sobre la situació de l'estat de les autonomies, i en concret de l'aprovació d'una moció presentada originàriament pel grup parlamentari Entesa Catalana de Progrés, on s'insta el Govern "a concertar con las comunidades autónomas los criterios de acogida en destino de los inmigrantes extranjeros en situación irregular trasladados a la península" i a l'assumpció, entre d'altres, dels compromisos de "continuar ofreciendo

a las comunidades autónomas y ayuntamientos de destino información periódica y con la suficiente antelación de los traslados previstos a la península” i “atender las propuestas y necesidades que expresen los ayuntamientos afectados así como los agentes sociales y entidades sin ánimo de lucro que participen en los programas de acogida”¹⁴.

5. Volem fer especial esment del paper clau que han de tenir les administracions locals en les polítiques d'integració dels immigrants nous. L'estudi que hem fet en altres documents del plans locals d'immigració demostra que entre les prioritats es destaca l'àmbit laboral i es proposen mesures específiques de suport per possibilitar la inserció laboral dels immigrants i, també, es posen en marxa mesures adreçades a sensibilitzar els empresaris sobre la necessitat de contractar aquest col·lectiu.

6. Perquè els poders públics encaixin la política d'ocupació activa i passiva en l'àmbit autonòmic té una importància transcendental el nou Pla de ciutadania i integració de la Generalitat de Catalunya 2005-2008. Des de la perspectiva d'aquelles qüestions que interessin els àmbits laborals, volem destacar els aspectes següents:

En parlar de la immigració europea, el Pla emfatitza que en la majoria dels països de la UE “la immigració de caràcter econòmic predomina notablement sobre la immigració per altres motius. El caràcter eminentment laboral es tradueix en alts nivells de participació en l'activitat econòmica”.

Sobre la ubicació dels estrangers, el document constata que les causes dels comportaments “tenen relació amb el sector econòmic en què s'incorporen els estrangers i els efectes de les xarxes migratòries, que generen una concentració de la població estrangera per comunitats d'origen”. Cal destacar també que l'edat mitjana de la població estrangera és de 31 anys, respecte als 41,5 de la població catalana.

Si ens fixem en el tipus d'activitat professional, cal destacar que els estrangers tendeixen a dedicar-se “a treballs de menor qualificació, peonatge o servei domèstic”, i és del tot rellevant destacar que “aquesta ubicació en els nivells més baixos del mercat es produeix amb independència del nivell de formació, força similar al de la població en conjunt”. L'anàlisi del Pla i dels estudis del CERES-CONC permet concloure que “els immigrants en una situació administrativa regular i donats d'alta a la Seguretat Social sembla que poden accedir a una incipient mobilitat laboral ascendent, cosa que no sembla que pugui ocórrer entre els estrangers sense papers”.

Davant la nova realitat, el document constata la necessitat de formació dels professionals, però subratlla que encara queda personal per formar, entre altres àmbits en l'ocupació, i que “els serveis facilitadors de comunicació no han arribat a tots els sectors (salut i ocupació en són deficitaris) ni a tot el territori”.

¹⁴. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie I. 24 de noviembre de 2005. Núm. 357. Pág. 39.

Per accedir al Servei d'Ocupació de Catalunya i als cursos de formació ocupacional es demana tenir l'autorització per treballar. Sobre aquesta qüestió, el document manifesta que "cal també trobar mecanismes que permetin seguir uns itineraris d'integració laboral per a aquelles persones que es troben en situació d'irregularitat, en els quals es formi i s'informi sobre habilitats socials, d'entorn, de llengua, etc."

Entre els objectius del Pla hi ha el d'aconseguir els anomenats *serveis normalitzats*, és a dir, que es faciliti l'accés de la població immigrant als serveis generals, i "només quan sigui necessari promourà serveis o accions específiques i de manera transitòria per donar solucions a les necessitats que són fruit de la seva condició d'estranger".

Quant a les reformes que es proposen al marc legislatiu de l'Estat, el Pla demana que es promoguin mecanismes que "permetin documentar les persones en situació administrativa irregular, via arrelament social i laboral, de manera eficaç i flexible", així com "incrementar mecanismes de coordinació interadministrativa en les tasques d'inspecció de condicions de treball" i (molt important segons el meu parer) "promoure modificacions als requeriments per accedir a les polítiques actives d'ocupació". En la mateixa línia, el defensor del poble, amb motiu de la presentació de l'Informe anual 2004 al Congrés dels Diputats, el 19 de maig, manifestà la seva satisfacció perquè el nou reglament "consolidi el concepte d'arrelament laboral com a via d'accés a l'autorització de treball i residència des de situacions d'irregularitat".

En l'àmbit competencial de Catalunya, es reclama la participació autonòmica en la gestió de les polítiques d'immigració, de manera que es tingui "un paper actiu en la presa de decisions sobre el contingent i els procediments per a la seva regularització i gestió". Tot això s'hauria de fer mitjançant la Xarxa d'Intermediació Laboral en origen. L'objectiu és que la Xarxa, en estreta col·laboració amb les ambaixades i els consolatats espanyols a l'estranger, gestioni i busqui en origen persones per cobrir els llocs de treball que ofereixen les empreses a Catalunya "i als quals el SOC no pugui donar una resposta adequada". El Pla també proposa que la Xarxa pugui organitzar accions formatives al país d'origen, "destinades als treballadors i treballadores que s'han d'incorporar al contingent, així com als que busquen feina temporal", i a més que en els casos dels visats de cerca de feina de tres mesos, "el SOC podrà oferir formació i l'oferta de serveis generals a les persones que vinguin a Catalunya amb aquest visat".

Finalment, un dels programes previstos d'actuació, en l'àmbit de les polítiques d'igualtat, és el de la millora de la capacitació individual per mitjà de polítiques actives d'ocupació. El seu objectiu general haurà de ser "dur a terme actuacions destinades a facilitar la mobilitat professional i l'accés a les polítiques actives d'ocupació a les persones estrangeres que tinguin reconegut el dret de treballar a Espanya". Entre els seus objectius específics s'inclou "el desenvolupament d'accions integrades d'ocupació per als col·lectius amb dificultats especials d'inserció laboral" i es fa esment del col·lectiu de persones immigrades. L'objectiu és possibilitar la seva integració sociolaboral i també impulsar "les polítiques d'igualtat amb una actuació específica per a dones immigrants, sempre que tinguin reconegut el dret a treballar".

L'encaix de la política laboral espanyola d'immigració en l'àmbit comunitari

1. La política comunitària sobre la qual s'ha de basar la normativa espanyola és bàsicament la continguda en el nou programa comunitari de consolidació de la llibertat, la justícia i la seguretat a la UE, aprovat a l'Haia els dies 19 i 20 de novembre de 2004 i que ha estat desplegat amb la presentació de dues comunicacions de la Comissió, de 6 d'abril i de 10 de maig. A la primera es proposa un programa marc de solidaritat i de gestió dels fluxos migratoris per al període 2007-2013, amb la previsió de la creació d'un Fons europeu per a les polítiques d'integració, mentre que a la segona s'estableixen deu prioritats que s'han d'assolir en el pròxim quinquenni. La relació de la immigració amb el mercat de treball és clara i evident: els documents comunitaris valoren l'aportació dels immigrants a llarg termini en les societats d'acollida, preveuen l'adopció de mesures que facilitin la integració social, cultural i política dels immigrants, i es plantegen d'una manera especial l'adopció de polítiques comunitàries (tot i respectar el dret de cada Estat Membre a fixar quotes d'entrada al país) d'admissió de migrants molt estretament relacionades amb la fluctuació de la demanda de treball al mercat laboral. Es tracta, en suma, d'establir les bases d'una política europea d'immigració que reguli l'accés de manera ordenada a cada Estat i al seu mercat de treball, que es caracteritzi pel fet d'evitar canvis radicals i en curts espais temporals de la normativa aplicable, i que tingui en consideració la importància de la immigració qualificada per corregir desajustaments del mercat de treball (encara que, com hem vist anteriorment, a Espanya el pes de la immigració no qualificada, o filant encara més prim, el nombre de persones que es troben en els grups baixos de cotització a la Seguretat Social, continua sent molt important, en sintonia amb els països del sud d'Europa i a diferència del que passa a l'Europa nòrdica i central). Es tracta, en definitiva, i tal com va acordar el Consell de Justícia i Afers d'Interior de 19 de novembre de 2004, d'aprovar uns principis comuns per a una política d'integració dels immigrants a la UE, i posar de manifest que "l'ocupació és una part fonamental del procés d'integració, una manera de fer visible la seva contribució a la societat d'acollida"¹⁵.

2. Un primer i molt important desplegament de la nova política d'immigració europea es troba al Llibre Verd de la Comissió sobre la gestió de la immigració econòmica, d'11 de gener de 2005, que té com a finalitat obrir el debat sobre quines són les normes comunitàries més adequades per regular l'admissió d'immigrants econòmics i per destacar el seu valor afegit. Es preveu que la Comissió a finals d'aquest any presentarà un pla sobre els criteris que s'han de seguir per procedir a l'esmentada admissió.

¹⁵ Vegeu Commission of the European Communities. "The EU Economic Review 2005. Rising international economic integration. Opportunities and challenges". Brussel·les, 11 novembre 2005, capítol 4, Labour Migration, pàg. 107-124, en què s'afirma que "the impact of immigration will obviously depend on the integration of immigrants workers into the EU labour market", i que les polítiques d'immigració."

El Llibre Verd respecta, com no podia ser de cap altra manera, el marc jurídic vigent, la responsabilitat de cada Estat per decidir sobre el nombre d'immigrants admesos, però també emfatitza que les decisions sobre l'admissió de nacionals de països tercers en un Estat Membre afecten els altres Estats Membres, per la qual cosa és convenient adoptar, de manera gradual, "normes i criteris comuns i transparents a la UE en matèria d'admissió d'immigrants econòmics". El Consell de Ministres del 14 d'abril passat proposava la creació d'un sistema d'informació mútua quan un Estat adopti decisions que tinguin un indubtable impacte sobre la resta.

Des de la perspectiva laboral, que és l'eix central del nostre treball, el Llibre Verd destaca la importància d'atreure immigrants al mercat de treball europeu per satisfer les necessitats del nostre mercat laboral, i es planteja que l'esmentada atracció ha d'estar estretament vinculada a l'adopció d'un estatut jurídic segur i d'un conjunt de drets garantits que contribueixin a la integració dels admesos. No tenen certament poca importància les qüestions que es deixen obertes al Llibre Verd per ser debatudes i discutides, relacionades amb la posada en qüestió de la denominada *preferència comunitària per a l'ocupació*. D'aquesta manera, hi ha tres preguntes que volem subratllar: L'admissió de nacionals de països tercers al mercat laboral de la UE ha d'estar condicionada a l'existència d'una vacant concreta d'ocupació? Podria un Estat Membre admetre un nacional d'un país tercer sense aquesta condició? Caldrà preveure la possibilitat d'un permís de sol·licitant d'ocupació?

Com es pot comprovar, són preguntes que impacten directament sobre el debat a Espanya amb motiu del procés de regularització de treballadors estrangers i de la reforma del reglament d'estrangeria, i que sens dubte també poden afectar la futura regulació d'una llei orgànica que modifiqui la Llei 4/2000, tantes vegades modificada. Aquesta futura regulació no apareix de moment en l'horitzó immediat, ja que, com afirmà el president del Govern espanyol durant el debat de l'estat de la nació, no figura entre els objectius prioritaris del Govern, tot i que no va descartar que pogués ser una qüestió que es pogués abordar al llarg de la legislatura.

3. Cal també enfortir la dimensió externa de l'espai europeu de llibertat, seguretat i justícia. Tal com es constata en una recent Comunicació de la Comissió Europea, la immigració il·legal es troba entre els principals desafiaments exteriors, i cal elaborar una estratègia comuna per a la Unió Europea, millorar la capacitat dels països tercers en matèria de gestió de les migracions i de protecció dels refugiats, així com prevenir la immigració clandestina i afavorir les sinèrgies entre migració i desenvolupament.

Molt recentment, el Parlament Europeu va aprovar, el 26 d'octubre, una resolució sobre la gestió de la immigració econòmica en la qual es manifesta que els fluxos migratoris no afecten tant els estats fronterers com la Unió Europea en el seu conjunt i que, per això, és necessari adoptar una política comuna en matèria d'immigració. Aquesta política d'immigració, des del vessant econòmic, ha de vincular-se molt estretament a l'estratègia de Lisboa i a l'estratègia europea d'ocupació.

En la mateixa línia, s'ha manifestat el Comitè Econòmic i Social Europeu (CESE) en el seu dictamen sobre la gestió de la immigració econòmica. El CESE considera que és necessari que l'admissió dels immigrants econòmics es reguli en l'àmbit comunitari i que s'ha d'assolir un elevat grau d'harmonització legislativa. Per a l'admissió legal d'immigrants, es proposen dos sistemes: en primer lloc, disposar d'una oferta de treball per part de l'immigrant que es troba en el seu país d'origen; en segon terme, la regulació d'un permís de residència temporal per a la recerca d'ocupació, de sis mesos de durada, que cada Estat Membre hauria de gestionar d'acord amb els agents socials. En qualsevol cas, per al Comitè, el treballador immigrant, amb independència de la durada de les autoritzacions de residència i treball, ha de gaudir dels mateixos drets econòmics, laborals i socials que la resta de treballadors.

Recapitulació final

Vull acabar aquesta ponència reiterant una tesi que ja he expressat en altres treballs, informes i estudis que he dut a terme sobre les polítiques d'immigració i que continua essent plenament vàlida en el moment actual: els immigrants no poden considerar-se ni han de ser considerats només com a éssers econòmicament útils, sinó també com a éssers humans amb drets, i òbviament també amb deures, per la qual cosa han de poder aspirar al ple desplegament de la seva personalitat, ja que la igualtat de drets i deures es configura com a requisit imprescindible per a l'exercici d'una ciutadania responsable. Espero i desitjo que el text que acabo de presentar pugui servir per aconseguir que els ciutadans tinguin una visió més correcta de la immigració com una nova i enriquidora realitat social.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Drets socials, polítiques d'inclusió i immigració

Polítiques d'inclusió, immigració i estat de benestar
Rosa Aparicio Gómez

Rosa Aparicio Gómez

*Institut Universitari d'Estudis sobre Migracions,
Facultat de Ciències Humanes i Socials.
Universidad Pontificia Comillas*

Els últims esdeveniments que van tenir lloc a França han tornat a posar en primer pla la necessitat, arreu d'Europa, d'unes polítiques de migracions que, lluny d'acceptar passivament els riscos de la caiguda dels immigrants en la marginació, els ajudin eficaçment a inserir-se en les societats d'acollida com a membres interessats en la prosperitat comuna i, per tant, en la pau i seguretat de la convivència.

No fou fins a finals dels vuitanta quan aquesta evidència es va imposar a la Comunitat Europea. A partir d'aquest moment, les polítiques relatives a aquest àmbit es van concebre com unes polítiques d'integració que requerien tanta o més atenció que les polítiques de control de fluxos, predominants des de mitjan anys setanta fins a aquesta data. Des d'aquells anys, s'ha discutit molt sobre unes i altres polítiques i sobre el concepte mateix d'integració. M'agradaria reprendre ara aquest concepte per a les meves reflexions, ja que, d'una banda, aquest ha implicat sempre la inclusió que aquí ens correspon tractar. D'altra banda, em permet referir-me a la integració tenint en compte la perspectiva més àmplia que ens ofereixen els 25 anys llargs durant els quals, estudiant-se i promovent-se, aquest concepte ha tractat especialment de la inclusió social dels immigrants.

Faré referència, doncs, a la integració i la inclusió, i començaré fixant-me en com es considerava irrenunciablement lligat a aquests conceptes el fet de fer efectiu, per als immigrants, el gaudi efectiu dels drets socials que es reconeixen als ciutadans en els denominats *estats de benestar*. Recordaré després, en una espècie d'*intermezzo*, com va ser precisament el propòsit de refundar les bases de la cohesió i inclusió social, allò que originàriament va impulsar als estats democràtics occidentals a reestructurar-se com a estats de benestar. Finalment, i tenint en compte l'anterior, reflexionaré sobre les noves tasques que els planteja, als estats de benestar europeus, la inclusió dels immigrants en l'actual evolució de l'economia i dels mercats de treball.

En primer lloc, per tant, em referiré a com, des d'un principi, es va entendre que garantir el gaudi dels drets socials propis de l'Estat de benestar als immigrants tenia el propòsit d'evitar que caiguessin en l'exclusió, amb els riscos d'associalitat que això comporta.

L'Estat de benestar i la integració-inclusió dels immigrants

Per tractar sobre aquest punt, hem de partir prèviament del fet que, només des de mitjan anys vuitanta –i no abans– es va generalitzar a Europa el consens al voltant de la integració dels immigrants. Una integració que salvés els immigrants de l'estancament en la marginació i que salvés els països receptors dels inconvenients que per a ells generaria aquest estancament. Es va veure en això una necessitat política de primer ordre, imposant-se el parer terminant de l'informe final sobre relacions intercomunitàries que es va elaborar sota la direcció de John Salt a finals dels anys vuitanta: "Sense integració dels immigrants no podrà haver pau social ni seguretat ciutadana a la Comunitat Europea"¹.

No hem de desatendre el matís defensiu associat a aquesta manera de raonar, que va obtenir d'altra banda una acceptació unànime. Es tractava que les nostres societats es defensessin del risc que representava, per a elles mateixes, la caiguda de nombrosos immigrants en una socialització de segona classe, que deixessin d'interessar-se per la sana convivència i poguessin tornar-se asocials o antisocials. Però la unanimitat en aquest consens s'aprimava a partir d'aquí, quan es plantejava concretar en positiu com hauria de ser aquest tracte que evités l'alienació dels immigrants respecte a la bona convivència.

Entenent que l'Estat de benestar es va instituir, precisament, per evitar els constants riscos de caiguda en l'exclusió dels sectors socials nadius menys afavorits, sembla lògic que es realitzi la mateixa funció tractant-se dels immigrants. En aquest sentit, allò que és decisiu per a la integració dels immigrants funcionaria donant-los accés a les prestacions de l'Estat de benestar i al gaudi de la constel·lació de drets lligats a les esmentades prestacions al camp de l'ocupació, la salut, l'habitatge i l'educació. No cal que ens aturem en més explicacions en aquest punt, atès que aquesta concepció es troba en la ment de tots, en ser la que ha predominat des de fa una dotzena d'anys en les referències a la integració dels polítics i dels mitjans de comunicació.

Al costat d'aquesta noció, almenys dues més són presents entre nosaltres: una entre els estudiosos dels temes migratoris i l'altra en la intercomunicació quotidiana.

A propòsit d'això, una idea s'ha tornat frase feta entre els estudiosos: la integració no es limita simplement als serveis socials. Potser pensant en això, l'especialista anglès Vertovec va encunyar la paraula *welfarisme* per assenyalar que són les prestacions del benestar (o *welfare*) el que per sí mateix realitza la integració. Però el que volen dir els que troben insuficient, per a la integració dels immigrants, el fet de garantir-los el gaudi d'aquelles prestacions és que, més enllà d'això, necessiten que hi hagi canvis polítics i culturals d'envergadura en els agents socials implicats en

1. Edició castellana d'aquest informe final als *Cuadernos de la Fundación Encuentro*, núm. 121 (desembre 1991); Referència, p. 91.

l'esmentada integració². La lògica d'aquesta postura és molt forta: formar part sanament d'una societat no és només tenir dret a rebre'n prestacions i a rebre-les de qualsevol forma. D'una banda poden també beneficiar-se d'això individus asocials i antisocials; de l'altra és inútil atorgar prestacions si no s'acomoda, per als qui les han de rebre, un espai social de dignitat. És alguna cosa semblant al que van haver d'aconseguir les classes treballadores a través de les lluites socials del segle XIX.

Però mentre aquest debat continuava entre els estudiosos, un sector ampli i cada vegada menys silenciós a la Unió Europea discorria en una ona diferent: un discurs que entén la integració principalment com una adaptació dels immigrants als estils de vida europeus i, només secundàriament, com a accés a la possessió de drets.

Per a aquest sector, eren massa ambigües les paraules que insistien que la integració havia de salvaguardar el dret dels immigrants a mantenir les seves pròpies particularitats i pertinences culturals. Naturalment, dirien, això a Europa pertany al reconeixement del pluralisme. Però no de qualsevol pluralisme, sinó del que només pot realitzar-se segons la visió europea de l'ideal dels drets humans, les relacions de gènere, la privacitat de la religió, el respecte als usos de la convivència i fins a l'estètica urbana dels habitats i les diversions. Un exemple particularment expressiu d'aquesta mentalitat és la recent evolució de l'opinió pública als Països Baixos, que fins ara es veia com un país amb una especial obertura al pluralisme generat per les migracions. I precisament els Països Baixos es veuen sacsejats els últims mesos per una gran inquietud davant l'impacte advers que estarien tenint les idiosincràsies d'alguns sectors de la immigració sobre el seu tradicional pluralisme.

Amb altres paraules: quan esmento aquesta postura multitudinària que entén la integració dels immigrants com la seva adaptació a Europa, no m'estic referint a l'opinió d'aquells que tenen per necessària –per a la integració dels immigrants– l'assimilació total dels costums europeus i l'eliminació de les seves identitats culturals. Existeix, sens dubte, aquesta postura. Però en no acceptar-se per no coincidir amb allò que és políticament correcte, el seu pes real no seria, segons la meua opinió, molt gran. En canvi, sí té un important pes real el discurs: *pluralisme cultural sí, però pluralisme a l'europea. Sense això no seria molt útil que els donéssim suport amb serveis socials*³.

En resum, doncs, les tres maneres dominants de pensar la inclusió que existirien a Europa serien: en primer lloc, la que considera que els immigrants estaran, en allò que és essencial, integrats si tenen accés a les prestacions socials de l'Estat de benestar. En segon lloc, la que considera que caldrien transformacions polítiques de molt més gran abast, i la terce-

2. Vegeu, per exemple, l'opinió de R. Zapata a "¿Existe una cultura de la acomodación en España?"; Documentos Cidob, Barcelona, 2004.

3. Aquesta opinió s'obre pas, per exemple, al Document sobre Principis Bàsics Comuns per a la Integració dels Immigrants a la Unió Europea publicat el 9 de novembre de 2004 (durant la presidència holandesa). (Vegeu principi 2 i el seu comentari).

ra, i més popular, la que posa l'accent en l'adquisició per part dels immigrants d'hàbits, usos i formes de vida compatibles amb un pluralisme entès a l'europea. Existirien altres i diferents maneres d'entendre les coses, però almenys s'haurien de considerar aquests tres punts de vista per precisar el paper que pot, i ha de tenir l'Estat de benestar en les tasques de la integració. I és que si no es tinguessin en consideració aquestes postures, les tasques de la integració es trobarien amb moltes dificultats.

Això pel que fa a les opinions. Però davant de la realitat dels fets, ens hem de preguntar com estarà funcionant la inclusió social que els nostres estats de benestar poden aportar als immigrants? També cal tenir això en compte per concretar què significa el reconeixement dels seus drets socials als immigrants. A continuació, presentaré alguns trets bàsics del que opinen els experts.

Valoracions del nivell d'inclusió que s'està aconseguint a Europa

Com passa a propòsit d'altres moltes qüestions, també pel que fa a la inclusió succeeix que és molt més el que es parla i escriu sobre el concepte que el que es parla i se sap sobre la seva realització. I més encara: crida l'atenció el fet que els estudiosos, quan intenten valorar el nivell d'integració dels immigrants existent a Europa, semblen oblidar-se dels conceptes més precisos d'integració i exclusió discutits en els debats d'experts, acollint-se més aviat a l'ús de conceptes de sentit comú o a formulacions d'indicadors basades en aquests.

Aquest és el cas, per exemple, de prendre com a indicador del nivell d'integració assolit, la distribució dels habitatges dels immigrants segons les zones, per tal de comprovar si estan barrejades o separades de les dels autòctons⁴. El mateix succeeix en prendre com a indicador de la integració el nivell de salaris que els treballadors estrangers aconsegueixen en els seus treballs⁵. Perquè ni tan sols sobre aquests punts tenim per ara, ni a Espanya ni a la resta d'Europa, dades fiables i suficients. De manera que si només atenguéssim el que aquests ens indiquen, hauríem de confessar que quan parlem d'integració i de la inclusió aconseguida, no sabríem realment què dir si no comptéssim amb les impressions intuïtives que ens transmeten les referències disperses dels mitjans de comunicació o de les ONG.

Faré una síntesi ràpida d'aquestes referències tenint en compte, això sí, les quatre dimensions de la integració més considerades pels estudis –influits sens dubte per una recent intensificació de les inquietuds relatives al tema– que sobre la integració s'estan portant a terme a Europa. Aquestes dimensions són l'estructural, la cultural, la identitària i la social.

4. Vegeu, per exemple, A. Izquierdo "Lugares Migratorios: una Propuesta Teórica y Metodológica para el Análisis de la Integración Social de los Inmigrantes"; a *Migraciones* 6:1999. Pàg. 19-42.

5. Aquest enfocament s'ha estudiat especialment a Estats Units. Abundant literatura sobre el tema al tom 2 de K.F. Zimmermann i Th. Bauer, eds.: *The Economics of Migration*. Elgar Reference Collection; Cheltenham (UK)/Northampton (EEUU), 2002.

No és fàcil condensar en poques paraules què és el que inclou l'aspecte estructural, el primer dels esmentats. Les estructures socials ni es veuen ni es toquen, tot i que constantment hi fem referència i que tots patim en alguna mesura les limitacions derivades d'aquestes. Però, en fi, les estructures estan aquí, mudes i tossudes. I encara que existeixin moltes altres determinacions estructurals que potser dificultin la integració dels immigrants, el que aquests estudis estan tenint en compte, en voler mesurar l'impacte de la integració en el pla estructural, és en quina mesura els immigrants es veuen pràcticament discriminats pel que fa a les seves possibilitats d'accedir als recursos bàsics obtinguts mitjançant el treball i l'educació, d'accedir a les prestacions d'atenció a la salut i d'aconseguir habitatges mínimament convenients.

Doncs bé, pel que fa a tot això a penes apareixerien problemes importants en els sistemes legislatius europeus. Tots els països fan extensives als immigrants regularitzats, i en bona part també als irregulars, la protecció dels drets laborals i les possibilitats d'accés a les prestacions de l'Estat de benestar que protegeixen als nadius. Però la situació seria molt diferent si es considera el nivell pràctic i no el normatiu. Particularment pel que fa a qüestions crucials del dret al treball. Un camp en el qual la discriminació estructural, derivada de la dualització del mercat de treball, reté a una molt alta proporció dels immigrants en el segment més desfavorit dels llocs de treball. En això, el grau d'integració existent seria per ara molt baix, creant-se per als immigrants desavantatges que es traslladen a tots els camps de la convivència.

Pel que fa als aspectes culturals de la integració, el fet d'especificar-los no és més fàcil que especificar els estructurals. I és que aquí estem novament davant un terme (el de cultura) complex, el contingut del qual ni es veu ni es toca. Però a més es tracta d'un terme que s'entén de moltes maneres diferents, el que no passa quan es parla d'estructures socials. Els qui parlen d'integració cultural l'utilitzen generalment amb un dels dos significats. Bé anomenant cultura al conjunt dels coneixements, signes i pràctiques d'interrelació compartits pels membres d'un àmbit social, gràcies al qual uns poden entendre's fluidament amb altres. O bé entenent per pertinença cultural l'adhesió a una comunitat ètnica i als seus usos i gustos.

En tractar dels aspectes culturals inclosos en la integració, l'ús comú en els estudis que estic comentant és el primer. És a dir, que els estudiosos suposen que per a la integració cal que els immigrants i els nadius siguin capaços d'entendre's fluidament en alguna llengua, de desxifrar els gestos corrents que s'intercanvien en la vida diària, de captar al·lusions i valoracions dels seus interlocutors. De no tenir necessàriament, en fi, les mateixes opinions, però sí gammes d'opinions que no segreguin en bloc els uns i els altres. I això és el que es vol indagar en explorar la integració cultural dels immigrants.

Però pel que fa a aquesta integració cultural, la valoració sembla, tot esperant informació millor, més negativa encara que pel que fa referència a la integració estructural. La distribució d'opinions relatives a qüestions cíviques d'actualitat seria molt diferent entre immigrants i nadius. I quan jo mateixa he intentat quelcom de més simple, examinant

si és equiparable la informació que tenen els nadius i els immigrants a propòsit d'assumpes estratègics per a aquests últims, el resultat obtingut és que no és equiparable. Quant a informació estratègica, els immigrants pateixen encara una privació cultural que els fa sensiblement sentir inferiors.

En tercer lloc, els actuals estudis sobre integració també pretenen indagar sobre aspectes identitaris. I ho fan entenent per integració identitària aquella que es produiria entre nadius i immigrants si aquests últims no es veiessin identificats pels nadius ni s'identifiquessin a sí mateixos amb identitats excloents de les identitats natives. Se suposa que aquest aspecte de la integració hauria d'evitar que els immigrants actuessin com reclosos sobre la seva pròpia autoidentificació diferencial i hauria d'evitar que els fora difícil compartir fluidament amb els nadius identitats de rol com, per exemple, de veïnatge o de treball entre d'altres. Però aquesta qüestió, a la qual hem anomenat integració social, seria evidentment més un tema de la segona generació d'immigrants que dels arribats per sí mateixos. El mateix succeeix amb els avenços cap a la integració en cercles d'amistat i parentesc. A Espanya, seria encara massa aviat per reclamar molt alts nivells amb relació a la integració identitària.

Sigui com sigui, el recorregut d'aquests punts ens posa davant de dues evidències. En primer lloc, que tenim poques dades exactes sobre com s'està realitzant la inclusió a través de les polítiques d'integració. La segona, que si la integració es pensa en concret i en detall, més enllà del que a primera vista diuen les seves representacions abstractes, no pot sinó pensar-se com un procés de llarga durada. Tenir tot això en compte és important per no plantejar-nos amb massa simplisme el que l'Estat de benestar podria aportar per al bon èxit de l'intent. Ho intentaré de seguida, però abans recordaré breument el sentit més bàsic que ha tingut la reestructuració dels estats democràtics com a estats de benestar, perquè ens posa a la pista del que ha i pot esperar de la voluntat d'integració que es comparteix a Europa.

L'Estat de benestar

No crec necessari detallar com i per què es va concebre l'Estat de benestar a Anglaterra, després de l'última guerra mundial, com adveniment d'un nou règim de convivència en què no hi hagués ciutadans de primera i de segona classe.

Almenys, va ser així com va voler presentar Beveridge el 1945 les seves propostes de substituir les assegurances socials disperses, fins aleshores existents a Anglaterra, per tota una xarxa arquitectònica de serveis de l'Estat. D'aquesta manera, ja no hi haurien uns ciutadans "de primera" proveïts de recursos per accedir a llocs de treball prestigisats, habitatges dignes i atencions mèdiques adequats, i els "ciutadans de segona", condemnats a caure en la misèria més dura si se'ls presentés alguna incidència a la feina o la salut. En tornar sobre aquests plantejaments originaris, es veu la importància que adquireix el risc, amenaçador i tossut, de convertir en ciutadans de segona classe molts immigrants.

A més, el mateix Beveridge, en el clima bèl·lic i postbèl·lic de confrontació dels països vencedors amb els règims feixistes i soviètic, es va esforçar per vendre la seva idea com una nova legitimació del tot imprescindible per a les democràcies avançades. Una nova legitimació mentre que instaurava el nivell de justícia social que les esmentades democràcies necessitaven salvaguardar per no derivar cap a desigualtats intolerables. Va ser així com la va adoptar primer el Govern laborista al Regne Unit, i com la van assumir de seguida la majoria dels governs del bloc occidental. Va succeir de manera que, molt aviat, es va considerar antiquada i deslegitimada la gestió de qualsevol Estat que no pogués presentar-se com a Estat de benestar.

Avui dia, això ens sembla tan obvi que tendim a oblidar la novetat que va suposar aquesta idea, i que la mateixa no només pretenia satisfer millor els drets socials ja reconeguts, sinó crear nous drets i fer possible una nova ciutadania participativa. Però va ser així, encara que cal remarcar que la idea no estava sent entesa de la mateixa manera per tots els qui van procurar portar-la a la pràctica. De manera que ja inicialment es va partir d'un ampli consens bàsic, però d'un consens que recobria diferents propòsits i fonamentacions.

A propòsit d'això, s'ha dit que ja des dels moments inicials de la seva implantació a Anglaterra, existien tres maneres diferents d'entendre aquests propòsits i fonaments. Una primera és la *minimalista*, que considera que l'Estat de benestar seria la manera que té d'organitzar-se un Estat que es reconeix a sí mateix com el subjecte primari i específicament encarregat de la realització pràctica de la justícia social, que fins ara venia encomanant-se a responsabilitats difuses. Un Estat així, enteses així les coses, hauria de garantir a tots els seus ciutadans preparació per a bons llocs de treball, subsidis de desocupació i jubilació, serveis adequats de salut i possibilitats d'accés i manteniment d'habitatges dignes.

Per a la segona perspectiva, un Estat no seria Estat de benestar simplement per això. Segons aquesta formulació, l'Estat hauria a més de garantir tot això als ciutadans pel seu compte i directament, mitjançant institucions públiques i no amb la subcontractació de serveis.

Finalment, segons la concepció maximalista tampoc no seria suficient encara amb això, sinó que a més un Estat de benestar hauria de generar al país que s'implantés aquella redistribució de la renda necessària per tal que tots els ciutadans tinguessin accés a una qualitat de vida aproximadament similar.

No cal observar aquí que aquesta última interpretació, en no haver pogut implementar-se amb efectivitat en cap país –ni tan sols a Suècia, que es considera el prototip de l'Estat de benestar–, ha deixat de pesar en els debats polítics reals, perdent gairebé tot el seu potencial pràctic, encara que segueixi subsistint en proclamacions verbals i al camp teòric.

Molta més actualitat té la segona de les interpretacions, que no només demanda de l'Estat de benestar la consecució dels seus fins de protecció social universal i segura, sinó que reclama a més que aquests fins s'aconsegueixin mitjançant acció pública directa i generalitzadora, sense compromisos amb eventuais col·laboracions de la societat civil. I ho exi-

geix pel mateix motiu que va impulsar a Beveridge en el seu disseny inicial dels serveis de salut del nou Welfare State: davant el temor que renaïessin les diferències entre ciutadans de primera i de segona.

És aquest punt de vista el que inspira moltes de les valoracions negatives que actualment es fan a propòsit del funcionament de l'Estat de benestar. Valoracions que han conduït al fet que constantment es parli de la crisi d'aquest, malgrat que, també constantment, estan incrementant-se les inversions que es fan en benestar i que gaudeix d'excel·lent salut la convicció que, per descomptat, cal garantir com es pugui les prestacions bàsiques del benestar. En això últim, el consens no té errades de pes, tot i que de vegades es parli de grups importants que insisteixen en la destrucció de l'Estat de benestar. Aquesta expressió identifica, sens dubte, la subsistència de l'Estat de benestar amb la d'un model particular d'aquest. Malgrat això, arreu d'Europa s'està imposant el convenciment que avui els estats de benestar, estiguin o no estiguin en crisi, necessiten transformacions de gestió i funcionament que els readaptin a les noves situacions i facin possibles i rendibles els recursos utilitzats. I sense que això signifiqui que les prestacions del benestar hagin deixat de considerar-se un pilar imprescindible de la convivència i la cohesió social de totes les societats avançades. En aquest sentit, qualsevol grup polític que ho posés en dubte només aconseguiria suïcidar-se.

Pràcticament tota Europa coincideix avui amb aquest plantejament quan ha de fer front a les noves tasques que li planteja la seva cohesió social en haver crescut la presència d'immigrants fins al seu volum actual. S'han presentat nous riscos d'escissió dual de les seves societats, de desocialització i exclusió dels més febles, i en aquestes circumstàncies, què pot i ha de fer l'Estat de benestar per la integració dels immigrants?

Integració i Estat de benestar

A primera vista, a penes cabria afegir res a allò que s'ha dit anteriorment. L'Estat de benestar va néixer amb la pretensió que no existissin ciutadans de segona classe: com avui els immigrants tenen especial perill de veure's reduïts a aquesta ciutadania de segona, cap a ells especialment hauria de mirar l'Estat de benestar. A més, les grans qüestions cap a les que l'Estat de benestar es va enfocar des d'un principi són les que més inquietud susciten quan es tracta de la integració dels immigrants: la de l'accés a l'ocupació –i a llocs de treball de qualitat–, la de l'habitatge, la de l'educació dels fills, la de la salut, etc.

No és per tant d'estranyar que un dels pocs punts unànimement acceptats de la política europea de migracions, tant a nivell de les legislacions com de l'opinió popular majoritària, sigui precisament fer extensiu als immigrants el dret bàsic per obtenir aquestes prestacions, i que sobre això només hi hagi discrepàncies minoritàries o de detall⁶.

6. Sobre normativa europea es reflecteix de manera adequada en la formulació consensuada a Tampere. Pel que fa a les opinions dels espanyols sobre el tema, es poden consultar les dades ofertes per Déiz Nicolás a "Los Españoles ante la Inmigración".

Però, si es presta una major atenció, aquest elemental consens sobre la necessitat que l'Estat de benestar miri també cap als immigrants no pot sinó plantejar requeriments nous derivats de dues classes de motius completament diferents. En primer lloc, els relacionats amb el tipus d'usuaris del benestar que són els immigrants i, en segon lloc, que l'accés d'aquests a les corresponents prestacions té lloc en un context que demanda una transformació profunda, promoguda a Europa al més alt nivell, del mateix Estat de benestar.

El primer punt, doncs, fa referència als immigrants com a usuaris de l'Estat de benestar, fet que demanda uns reajustaments dimensionals en el funcionament d'aquest, gens difícils de detectar encara que, pel que sembla, insuficientment atesos. En efecte, abans de res existeix la necessitat de mantenir, almenys, l'actual proporció entre demandants i prestataris dels serveis. En el cas dels serveis de salut, per exemple, la pregunta és òbvia: l'augment d'usuaris –a causa de l'accés dels immigrants a aquests–, s'ha correspost amb un augment correlatiu del personal d'atenció i del nombre de llits disponibles per nombre potencial de pacients? Entre la població espanyola sorgeixen queixes pel fet que no ha estat aquest el cas. I encara en sorgeixen més pel que fa a l'oferta existent, ja per sí mateix escassa, d'habitatges socials. Amb relació a aquest fet, per exemple, els rumors al carrer diuen que els immigrants, amb els barems actuals, passen inevitablement per davant dels nadius en l'adjudicació d'aquests habitatges.

No tinc dades veritablement representatives sobre aquests temes, però potser per a ambdues qüestions s'estan tenint ja en compte els augments de volum que s'estan i es reclamaran als serveis, perquè continuïn sent tan operatius, almenys, com ho eren abans. El que considero important és que es promogui i produeixi al camp de l'opinió pública una presa de consciència realista, pel que fa a allò que es juga el nostre país en el manteniment de l'operativitat d'aquestes prestacions bàsiques del benestar. Aquest manteniment d'operativitat, per descomptat, no s'aconseguirà gratis i requerirà reduir recursos destinats a altres fins. Però sense garantir aquesta operativitat, es crearà, en comptes de la inclusió dels immigrants, l'animositat i ressentiment que solen generar, a Espanya, els mínims greuges comparatius. En aquest cas, el fet que als immigrants se'ls vol ajudar amb perjudici de l'atenció als nadius.

Però l'arribada dels immigrants no només planteja al nostre Estat de benestar la conveniència de redimensionar els seus serveis, sinó que la qüestió també s'hauria de centrar en si s'haurien de produir canvis qualitatius en la manera d'atorgar aquests serveis. La pregunta es planteja des del moment que els immigrants, com a gran sector social, no tenen els mateixos perfils de necessitats ni les mateixes formes d'interacció que els nadius, per als quals es van estructurar les actuals maneres d'atendre als usuaris. I això afectaria al procediment normal tant en aspectes molt superficials, com per exemple en aquell que té relació amb els horaris, com en aspectes de més gran calat i més difícils de concretar, com els relacionats amb usos i hàbits culturals.

La qüestió dels horaris semblaria banal i, no obstant això, no vull deixar d'esmentar-la com a exemple de les petites coses que no haurien de deixar de tenir-se en compte en el funcionament d'uns serveis del benestar que comptessin amb els seus nous beneficiaris. Aquesta qüestió no

deixa de sorgir quan s'indaga a peu de carrer sobre l'accés dels immigrants a les prestacions de salut o de capaciació laboral o d'altres ajudes familiars menors. I és que l'immigrant-típic està treballant a les hores que les institucions li prestarien atenció i tem absentar-se del treball per acudir-hi en aquestes hores. D'aquesta manera, va posposant la recerca de suports i recursos diferents als que li ofereixen els treballs de qualitat dolenta als quals s'ha vist remès per les urgències de les seves primeres setmanes d'immigrat.

Tenen més importància, encara que surtin a la superfície amb menys facilitat, altres conveniències de readaptació dels serveis del benestar a la inclusió dels immigrants. Els serveis de benestar tal com existeixen, amb les seves normatives i rutines, es van anar estructurant en funció dels perfils culturals dels usuaris nadius i de la jerarquia de necessitats més comunes entre aquests. Per la mateixa raó, no podem deixar de comentar que els professionals encarregats de la dispensació dels serveis necessitarien, en no pocs casos, major preparació per atendre demandants afligits, sovint amb dificultats lingüístiques, amb representacions confuses dels seus problemes, possibilitats i drets, o altres dificultats potser no molt comunes entre els espanyols. Sense exagerar fins a l'extrem de reclamar que aquests professionals es tornin especialistes en interculturalitat o poliglotes capaços d'atendre en àrab, anglès o francès, allò que de moment semblaria més convenient és que els serveis dels mediadors socioculturals de la immigració estiguessin molt més presents en la tramitació de les demandes. En cas contrari, i en la relació dels immigrants amb el nostre Estat de benestar, se seguiria produint la discriminació estructural, per ningú expressament pretesa, que molt freqüentment els estarà desfavorint.

Es podrien enumerar moltes altres petites qüestions a propòsit de la reconversió de pràctiques i rutines de funcionament dels nostres serveis davant l'afluència d'un elevat nombre d'usuaris culturalment diferents i amb dificultats no habituals entre els espanyols, per als qui es van estructurar els actuals procediments. Però molt més greu que aquestes qüestions és l'escenari en què aquestes tenen lloc. Aquestes innovacions hauran de portar-se a terme en uns moments com els actuals, quan tota la Unió Europea s'està plantejant la necessitat d'una àmplia reforma de les seves institucions de benestar.

Aquest és el segon punt al qual volia referir-me, i ho faig conscient que es tracta d'un tema altament especialitzat, en el qual a penes puc fer una altra cosa que afegir quelcom a les apreciacions dels especialistes relatives a la inclusió. Partiré doncs, en les meves reflexions, dels plantejaments exposats per Gosta Esping-Andersen a la cimera de caps d'Estat de la Unió Europea celebrada a Lisboa el març de l'any 2000, en una ponència acollida amb acceptació general.

La base del seu raonament va ser que, a Europa, la necessitat de redistribuir les despeses en benestar es planteja per dos motius. El primer és a causa de l'envelliment de la població, no del tot compensat amb la recepció d'immigrants, en virtut del qual cada vegada són menys els que han de contribuir a sostenir cada vegada a més pensionistes. En segon lloc, a causa de les importants inversions que es necessiten fer a Europa per estructurar una "nova societat de coneixement" capaç de competir sense desavantatges en l'actual escenari internacional i mantenir, així, el seu nivell de prosperitat.

El seu diagnòstic és, per tant, que les institucions del benestar es veuran sobreexigides, i no només a causa del reiterat envelliment de la població. Potser aquest sobreesforç es degui encara més perquè la societat del coneixement per la qual s'opta, comportarà un augment de la proporció de pèssims llocs de treball en serveis, amb una disminució proporcional dels llocs de treball més estables i més ben pagats de la indústria. També significarà un gran transvasament de força de treball a sectors més productius i a realitzacions més innovadores, així com noves –més odioses i més tenaces– desigualtats entre els més i els menys preparats. I encara, en un altre ordre de coses, famílies molt més vulnerables com a conseqüència de les crisis del model familiar tradicional i la multiplicació de les llars monoparentals, dependents només d'unes mares que, inevitablement, es veuran molt més remeses als suports públics.

En aquesta situació, Esping-Andersen creu que les solucions no poden mantenir l'actual estat de les coses en nom d'alguna ideologia, ni confiar que aquesta situació pugui salvar-se mitjançant l'aplicació de millores tècniques en l'administració o la gestió del que s'està fent. Segons l'autor de la ponència, i al voltant d'això exposa les seves propostes, allò que primer s'ha de fer és redissenyar la "Gestalt" o figura pròpia de l'Estat com a Estat de benestar.

Pel que fa a les propostes sobre la integració dels immigrants, entenc que n'hi ha tres que requereixen una particular aplicació. La primera, una mica general, fa referència a la conveniència de reconvertir el sentit de les prestacions, de tal forma que contribueixin a activar les actuacions dels receptors més que a simplement sostenir-los cada vegada que es trobin en situacions de desfavoriment. És la mateixa idea que sempre s'ha comentat al carrer, i que assenyala que a qui té fam, no li donis un peix, sinó que és millor proporcionar-li una canya i ensenyar-li a pescar. Una idea, a més, en la qual ja va insistir Beveridge quan va dissenyar el Welfare State anglès, insistint que aquest no es concebia "per donar tot a canvi de res", sinó per salvar de l'estancament i de la nul·la participació social a aquells que s'arriscaven a caure en la marginació. Per descomptat, insisteix Esping Andersen, sempre caldran les prestacions passives. Però el que és important és organitzar el conjunt de manera que es donés prioritat i major rellevància al fet que les despeses en benestar fossin per promoure i activar les possibilitats de cooperació a la prosperitat dels seus beneficiaris dins de les seves respectives societats. S'hauria, per això, d'innovar en estructures, fins a aconseguir que les mesures de benestar, diu textualment aquest autor, serveixin per minimitzar la necessitat de mesures de benestar.

Estretament relacionada amb això hi ha una segona proposta de l'autor, que fa referència a la necessitat que les prestacions del benestar mirin més al futur que al present dels seus destinataris. És lògic que hagin de mirar al futur si pretenen mobilitzar activitats abans que resoldre carències que sempre retornen. Però aquesta proposta es concreta en una tercera proposta, que apunta la conveniència que les despeses en benestar prioritzin a les generacions joves i a la formació i readaptació d'aquestes, per davant del que hauran d'assignar a jubilacions o a adults ja situats en el seu sostre de capacitats laborals. Només així, assenyala Esping-Andersen, es disposaria de la força de treball qualificada que necessita l'economia europea per continuar sent competitiva.

Això té una enorme importància si ho relacionem amb els immigrants. És àmpliament conegut que una gran proporció de treballadors estrangers ocupen llocs de treball que estan molt per sota de les seves capacitats, i que els suports que reben per solucionar-ho ni són molt eficaços ni estan seriosament planificats. Si efectivament aquest propòsit que assenyala Esping-Andersen portés a realitzacions pràctiques, l'Estat de benestar sens dubte realitzaria una contribució enormement important a la inclusió dels immigrants. Encara que, per descomptat, no és fàcil, ja que s'intenta insistir en el fet que les despeses en educació i readaptació de les capacitats laborals haurien de ser prioritàries sobre altres de caràcter més conservacionista envers el statu quo. En aquest sentit Esping-Andersen fa dues observacions: en primer lloc, que l'educació per a una societat de coneixement com la que ens arriba ha de formar no només a productors de coneixement, sinó també i més encara a usuaris de coneixement. En segon lloc, i amb relació a l'anterior, que l'esmentada formació ha de preparar més per a la mobilitat social que per al desenvolupament de determinades funcions fixes. I això en un context que el mercat de treball s'haurà d'orientar més cap a la creació d'oportunitats que cap a la igualtat, i prioritzar la creació d'ocasions per poder reemplaçar-se sempre i de manera fàcil, que no la creació de llocs de treball molt duradors.

Això ens retorna a la prioritat que, per a la inclusió dels immigrants, hauran de tenir a la llarga l'accés a l'educació de qualitat del nostre Estat de benestar. Però no a qualsevol educació, sinó a la que desenvolupa, més que coneixements, l'aptitud per ser usuaris de coneixements en un camp mòbil i canviant. Tot això suposa, d'una banda, la reorientació dels mètodes formatius, i de l'altra, l'existència del risc d'un enduriment de l'actual dualització dels mercats de treball que aquesta situació mòbil pot ocasionar, desfavorint els menys privilegiats en les seves connexions amb xarxes d'informació, ajuda i poder.

Així, el camí de la inclusió ens torna finalment a camps en què els problemes són menys tractables per les clàssiques institucions del benestar. I en els que aquests problemes estan relacionats amb les temàtiques de la inserció en els convenients teixits de relacions socials informals i amb una evolució identitària apta per superar qualsevol adscripció a xarxes de relació menys obertes. Ja vaig recordar amb anterioritat com preocupen, als sociòlegs, aquestes dimensions de la convivència quan volen establir un diagnòstic de la integració dels immigrants assolida fins avui a Europa.

En resum, és molt i imprescindible el que per a la integració dels immigrants pot i ha de fer l'Estat de benestar, tot i que al final pesen molt les raons dels qui creuen que aquest no pot fer-ho tot. En el que fins ara ve fent, s'haurien de fer millores de detall, i aquestes serien, sens dubte, molt convenients.

Però mirant cap al futur, sembla que per damunt de les aportacions puntuals, que continuaran sent necessàries, importarà molt més un altre tipus de contribucions. Especialment importants seran les aportacions que activin la incorporació social dels immigrants, particularment les relacionades amb l'educació, la readaptació de les capacitats laborals i la formació específica per a la mobilitat social.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Drets socials, polítiques d'inclusió i immigració

Diversitat i polítiques socials a Barcelona
Ricard Gomà

Ricard Gomà

*Regidor Ponent de Benestar Social,
Ajuntament de Barcelona*

Des de la perspectiva de la feina que estem fent a la Regidoria d'Afers Socials de l'Ajuntament de Barcelona, en matèria de gestió de la diversitat, voldria centrar-me en la redefinició de les polítiques socials que, en el context d'una transició molt ràpida a la multiculturalitat, s'està produint a la ciutat.

En primer lloc, m'agradaria fer una breu reflexió de caràcter sociològic sobre la realitat actual a Barcelona en matèria d'immigració. En segon lloc, voldria fer una reflexió sobre quins són els principals criteris, els principals valors polítics que conformen el paradigma de la inclusió social, que és el model que estem intentant implementar. Per acabar, voldria fer referència a algunes de les polítiques i serveis amb què intentem dur a la pràctica, amb recursos concrets, aquests principis.

El fet de reflexionar des de l'àmbit municipal implica recordar quins són els límits existents per gestionar qualsevol aspecte de la realitat. A la ciutat tots els fenòmens socials hi són presents: la immigració, la multiculturalitat, etc. Però és evident que la immensa majoria dels factors causals i explicatius d'aquests fenòmens tenen un abast de caràcter netament supramunicipal, que van més enllà de la capacitat i possibilitat de control per part de la ciutat i del govern local. De la mateixa manera, les principals eines d'abordatge polític d'aquestes realitats no estan en mans del govern local, sinó dels governs d'àmbit territorial superior, com el nacional, l'estatal o l'uropeu. Malgrat aquests límits, crec que és absolutament indispensable que les ciutats, els governs locals, tinguin capacitat per dissenyar models d'inclusió social, capacitat per incorporar la gestió de la diversitat en aquest model i els recursos necessaris per dur-lo a la pràctica.

En el cas de Barcelona, diria que hi ha tres elements que són, probablement, els que caracteritzen millor la realitat de la immigració a la ciutat. El primer element que cal tenir en compte és que a Barcelona la transició de ser una ciutat homogènia a una ciutat heterogènia en termes ètnico-culturals s'ha produït molt ràpidament. Fa escassament cinc anys, és a dir, a començament del segle XXI, Barcelona tenia una taxa d'immigració al voltant del 3% o 4% i avui estem per sobre del 15%. En un període, per tant, de cinc o sis anys, la població nouvinguda a la ciutat s'ha multiplicat per cinc. La taxa de prop del 15% de població immigrada

no és extraordinària en comparació amb altres ciutats europees de la grandària de Barcelona. El que sí que és excepcional, en tot cas, és el període de temps tan curt en què s'ha produït aquesta transició.

Una segona característica la podem trobar en les pautes d'assentament territorial de la població immigrada. En el cas de Barcelona, podem observar que l'assentament ha tendit a produir-se d'una manera relativament equilibrada en el conjunt de districtes. Fins fa quatre o cinc anys, dels 10 districtes de Barcelona n'hi havia un, Ciutat Vella, que era "el" districte de la immigració, en singular. Era el districte "especialitzat" en ser l'espai d'acollida de la població immigrant de la ciutat. Una especialització que, em permeto obrir un petit parèntesi, té una tradició històrica, ja que Ciutat Vella ja va ser l'espai d'acollida de les primeres onades immigratòries que, procedents del sud de l'Estat espanyol, van tenir lloc a finals del segle XIX i principis del XX i va tornar a ser-ho durant els anys del *desarrollismo*. Ho fou també durant la dècada dels noranta, amb els primers col·lectius de població immigrant procedents dels països del Sud. En aquests últims quatre o cinc anys, però, s'ha produït una diversificació en les pautes d'assentament territorial de la població immigrant a Barcelona, de manera que Ciutat Vella continua sent el districte amb un percentatge més elevat de població nouvinguda (al voltant del 35%), però els nou districtes restants de la ciutat se situen prop de la mitjana de la ciutat, entre el 12% i el 18%. Per tant, ja no hi ha cap districte de la ciutat que no hagi participat d'una manera rellevant, com a escenari urbà, de la multiculturalitat. Segurament això no podia ser d'una altra manera, perquè Barcelona és una ciutat molt densa i molt petita des del punt de vista territorial. Amb una extensió de 90 km² (Madrid, per exemple, té un terme municipal de 600 km²), era evident que la recepció del 15% de població immigrada s'havia de fer en el teixit urbà construït, no es podia construir un nou teixit urbà. I crec que el més important és que el conjunt del teixit urbà construït ha participat en aquest procés. Un altra cosa diferent, que apunto però que no entraré aquí a desenvolupar, és que en el marc de cadascun dels districtes de la ciutat, les condicions concretes d'accés a l'habitatge i d'habitabilitat de la població immigrant presenten una pauta important de desigualtat social amb relació als sectors autòctons o sectors de renda mitjana de la població. És a dir, existeix una fractura ètnico-cultural en l'accés a l'habitatge a la ciutat, i que aquesta fractura es produeix, de manera proporcional, en el conjunt de districtes de la ciutat.

La tercera característica seria la diversificació de perfils d'aquesta població immigrada, tant des del punt de vista de l'origen com dels nivells de formació i de qualificacions laborals i professionals. Per origen, la primera immigració extracomunitària a Barcelona va ser fonamentalment nord-africana, si bé durant els últims anys s'ha produït una enorme diversificació. La immigració procedent dels països d'Amèrica Llatina és avui majoritària (ha superat al col·lectiu nord-africà), però conviu amb col·lectius molt importants procedents de l'Europa de l'Est, dels països asiàtics o de l'Àfrica subsahariana. També hi ha una diversificació important si tenim en compte els nivells formatius i les qualificacions laborals i professionals de les persones que arriben a la ciutat. Si en un primer moment la immigració extracomunitària presentava un perfil de formació molt baix i amb molt poca qualificació professional i laboral, això avui ja no és així. Fins i tot si la comparem amb el conjunt de la població

autòctona, observarem que els nivells de formació de la població nouvinguda són, fins i tot, superiors a la mitjana de la població autòctona. També és cert que si fem la comparació tenint en compte les franges d'edat, continuen sent, de mitjana, unes qualificacions inferiors. Però, en tot cas, sí que arriben persones i unitats familiars amb uns nivells de qualificació professional i laborals importants.

Després d'aquests pinzellades sobre les característiques de la immigració a la ciutat, voldria fer referència a les polítiques públiques de la multiculturalitat a Barcelona distingint-ne tres fases. Durant els anys noranta a Barcelona es van començar a posar en marxa determinats recursos, serveis, programes i accions directament vinculats a la realitat de les persones nouvingudes. Però mentre el nombre de persones nouvingudes encara era baix i el seu impacte sobre el conjunt de la ciutat estava territorialment localitzat a Ciutat Vella, crec que cap d'aquests serveis o accions tenia la voluntat de convertir-se en una veritable política pública, estructurada, de caràcter municipal. Des de 1989 a Barcelona funcionava el SAIER, un servei específic per a la població immigrada però que no formava part d'un plantejament estructural de política pública municipal. De fet, fins al mandat municipal de 1999-2003, no es va expressar una veritable voluntat política d'estructurar un model i, de fet, va ser durant el període 2002-2003 quan es va aprovar el primer Pla Municipal d'Immigració. El primer, i per ara únic, Pla Municipal d'Immigració es va elaborar amb el consens de totes les forces polítiques amb representació a l'Ajuntament i que no deixa de ser un instrument marc, és a dir, un Pla amb poc contingut programàtic, que després s'ha d'anar desplegant, des de diferents àmbits de l'Ajuntament, amb polítiques públiques concretes. En tot cas, el que sí que queda clar és que parlem d'un Pla amb vocació de transversalitat, que vol impactar en el conjunt d'àmbits de política pública municipal i que vol aconseguir que els gestors de polítiques municipals contemplin la necessitat de gestionar aquesta diversitat.

Des de Benestar Social, àmbit del qual sóc responsable polític durant el mandat 2003-2007, hem treballat a partir del model del paradigma de la inclusió social. Breument, aquest paradigma es caracteritza perquè identifica quatre criteris, quatre valors, que són els que després han d'anar impregnant el conjunt de polítiques que es van dissenyant. El primer criteri és el de la igualtat, que en una ciutat amb desigualtats implica redistribució social i territorial de recursos. És cert que des del govern municipal tenim poca capacitat de redistribució –els grans instruments públics de redistribució no estan en mans dels ajuntaments– però la redistribució sí és un valor que es pot aplicar en determinades polítiques públiques. A Barcelona, tenim un instrument de mesura de les desigualtats socials que permet classificar els districtes de la ciutat segons el seu nivell de desigualtats socials. Així, la voluntat redistributiva implicarà projectar un volum superior de recursos en aquells barris i en aquells territoris que se situen en les posicions més desfavorides en aquest índex sintètic de desigualtats socials.

El segon criteri és l'autonomia personal. El conjunt de les polítiques socials tenen com a objectiu que les persones puguin desenvolupar, en condicions de màxima llibertat, els seus propis projectes de vida. No és, per tant, objectiu de les polítiques socials generar relacions de dependència ni lligar les vides de les persones als recursos d'atenció

social de manera crònica sinó que, al contrari, les polítiques de Benestar Social han de ser enteses com a veritables palanques cap a l'autonomia de les persones. Un tercer criteri és el reconeixement de les diferències, que té un impacte directe en les polítiques de la multiculturalitat. Cal deixar molt clar que el reconeixement de la diferència és un valor que s'ha d'entendre i processar políticament en positiu. La diferència no és el contrari de la igualtat, sinó que el contrari de la igualtat és la desigualtat. La desigualtat s'ha de combatre, mentre la diferència s'ha de reconèixer, respectar, valorar i acomodar. Finalment, un quart criteri es troba en l'enfortiment de les relacions de comunitat, i fa referència a la generació de vincles. Es tracta de l'establiment de xarxes de comunitat, de manera que aquesta autonomia personal a la qual em referia anteriorment trobi oportunitats de vinculació a través del capital social de la ciutat, del seu teixit comunitari, veïnal, associatiu, etc.

Aquests quatre valors, quatre criteris, del paradigma de la inclusió social es concreten en el Pla Municipal per a la Inclusió Social, aprovat a començament de 2005. La qüestió fonamental és com s'articula aquest paradigma de la inclusió social en polítiques i serveis adreçats al col·lectiu de persones nouvingudes, i en la relació d'aquestes persones amb el conjunt de la ciutadania de Barcelona. Es tracta, per tant, de projectar el paradigma de la inclusió social en les polítiques d'atenció a les persones amb discapacitats o en les polítiques d'atenció a les persones sense sostre i, de la mateixa manera, projectar-lo en la gestió de la diversitat ètnica i cultural de Barcelona.

Sense ànim de ser més exhaustiu, i des de l'àmbit de Benestar Social, assenyalaria tres aspectes clau d'aplicació del paradigma d'inclusió social en matèria de polítiques d'immigració. El primer aspecte són les xarxes comunitàries i territorials d'acollida. A Barcelona, en tots els barris i districtes de la ciutat, hi ha, en major o menor mesura, un teixit social articulat i vertebrat. Barcelona sempre ha estat una ciutat amb un capital social molt ric, que ha passat per alts i baixos però que sempre ha estat present. Tal com comentava abans Rosa Aparicio, en el procés d'integració de les persones nouvingudes són molt importants els elements d'inclusió relacional i la participació en les pautes de la vida quotidiana. És important la utilització normalitzada dels espais públics, la participació en el cicle de celebracions i festes de cultura popular i tradicional, les pautes de suport i d'ajuda mútua en relacions de bon veïnatge, etc. En aquest sentit, cap de les polítiques públiques municipals han de substituir aquestes xarxes d'acollida, sinó que l'objectiu és donar suport a aquestes i reforçar-les. D'altra banda, cada territori de la ciutat construeix el seu propi model i, per tant, no hi ha una recepta única sinó que hi ha diferents experiències. Al districte de Nou Barris, per exemple, existeix la xarxa "Nou Barris Acull", una experiència molt interessant a la qual tant la regidoria de Benestar Social com altres regidories de l'Ajuntament, han donat suport i l'han reforçada. Al barri del Poble Sec, d'altra banda, s'ha elaborat un pla comunitari de caràcter integral que ha convertit la interculturalitat en l'eix vertebrador, i al qual donem suport des de la regidoria. Per acabar amb els exemples, a Horta-Guinardó hi ha un programa de districte, més institucional per tant, que sota el títol "Nous veïns i veïnes", té com a objectiu fer polítiques d'acollida des de la proximitat. Totes aquestes iniciatives s'articulen sota aquest primer aspecte de suport a les xarxes d'acollida des de la proximitat.

Un segon aspecte clau és aconseguir una atenció normalitzada de la població immigrant en la xarxa bàsica de serveis socials municipals d'atenció primària. Aquest és un punt clau per nosaltres, ja que altres ciutats espanyoles i europees han optat pel model de la segmentació, per la creació d'una xarxa d'atenció social primària específica per a la població immigrada. A Barcelona, no solament no hem optat per aquest model, sinó que aquest ens sembla inadequat. La nostra opció és dotar amb les eines i capacitats necessàries els serveis socials d'atenció primària, per tal que puguin gestionar la multiculturalitat. És el que anomenem benestar intercultural. Evidentment això és tan fàcil de dir com difícil de fer, sobretot perquè en aquest país tenim un Estat de benestar on els serveis socials no estan del tot universalitzats. L'accés a una escola finançada amb fons públics i la xarxa sanitària pública s'entenen com un dret de ciutadania, però no passa el mateix amb l'accés a la majoria de les prestacions socials. Aquesta situació genera moltes tensions al sistema i cal, per tant, reivindicar que el caràcter universal dels serveis socials és absolutament fonamental a mig i llarg termini, perquè cal que els serveis socials puguin continuar gestionant de manera sostinguda les tensions que genera la pressió assistencial a persones nouvingudes. Mentre no es produeixi aquesta universalització, des de l'Ajuntament hem optat per reforçar aquesta xarxa d'atenció social primària, de manera que el criteri d'atenció a l'usuari estigui en funció de les seves necessitats i no del seu origen. Es tracta que l'origen no sigui percebut per ningú com un greuge o com una discriminació. I malgrat que no sigui senzill, és el criteri que orienta les nostres actuacions.

Un tercer aspecte recull la necessitat de tenir en compte, malgrat que com hem dit treballem per unes prestacions socials comunes, que els nostres serveis socials necessiten serveis específics de suport en la tasca d'atendre la diversitat. En aquest sentit, som flexibles i entenem que a la ciutat són necessaris alguns serveis específics d'atenció a la població immigrada i que alhora donin suport a la xarxa de serveis socials municipals. D'aquests serveis específics en destacaria principalment dos. El primer és el SAIER, el Servei d'Atenció a Immigrants Estrangers i Refugiats de la ciutat. És un servei important que va començar a funcionar a finals dels anys vuitanta, i que durant aquests vint anys s'ha anat consolidant com una plataforma integrada de serveis. El SAIER ofereix tant atenció social i cobertura de necessitats bàsiques com suport a la tramitació de permisos de residència i treball, defensa jurídica, atenció específica a la població sol·licitant d'asil i refugi o processos personalitzats d'inserció laboral entre d'altres. I tota aquesta activitat la duu a terme des d'una perspectiva plural, mitjançant un conveni amb l'Ajuntament i cinc entitats emblemàtiques en l'àmbit del coneixement i la prestació de serveis a la població immigrada com són Creu Roja, el Col·legi d'Advocats de Barcelona, CITE (vinculat a CCOO), AMIC (vinculat a UGT) i ACSAR, que presta atenció específica a la població demandant d'asil i refugiada. En la mesura que representa una concepció integral de la plataforma de serveis, el SAIER s'ha consolidat com un veritable punt de referència per a les persones nouvingudes a la ciutat –durant l'últim any, 1 de cada 3 nouvinguts van requerir els serveis del SAIER–i que requereixen d'algun element de suport. Un segon servei és el de mediació intercultural, un servei de la ciutat que no està concebut tant per proporcionar atencions específiques com per construir relacions positives de convivència intercultural a la ciutat. El seu objectiu és,

doncs, promoure aquesta convivència intercultural i gestionar les tensions interculturals mitjançant la mediació. És un servei que funciona en tres dimensions diferents: una primera de caràcter més interpersonal és el suport que els mediadors donen als treballadors socials en l'àmbit de l'educació primària; una segona de caràcter veïnal que intenta mitjançar en aquelles situacions conflictives de convivència; i una tercera que seria la mediació comunitària, quan les tensions es donen en l'espai públic, en el teixit social. D'aquesta manera, es pot fer mediació tant en l'escenari comercial com en el marc del diàleg interreligiós, o bé en les relacions entre població autòctona i nouvinguda o entre població gitana i població no gitana. Un servei, en definitiva, que faria de pont entre aquells altres serveis específics d'atenció i les xarxes socials d'acollida.

Per acabar, m'agradaria assenyalar que aquest repàs de les accions i polítiques que duem a terme des de l'Ajuntament està fet des de la màxima modèstia, perquè som conscients dels límits que tenim. Però considerem que aquests límits no ens han de portar a la inacció. Ben al contrari, creiem que seguint uns criteris i valors determinats i amb la voluntat de convertir-los en polítiques concretes, també podem fer una aportació a aquest model de ciutat inclusiva, diversa i solidària que ens agradaria anar construint.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Drets socials, polítiques d'inclusió i immigració

Drets socials, ciutadania i integració
Joaquín Arango

Joaquín Arango

*Catedràtic de Sociologia, Universidad Complutense de Madrid.
Director del Centre d'Estudis sobre Migracions i Ciutadania,
Instituto Universitario Ortega y Gasset*

La importància que els drets socials tenen actualment no necessita ponderació. Les democràcies contemporànies no es comprendrien sense l'àmplia dotació de drets socials, sustentada en la universalització dels grans serveis públics i en la trama de xarxes de protecció social que coneixem com a estats de benestar, que gaudeixen els seus ciutadans.

Vista en perspectiva històrica, la conquesta dels drets socials en un conjunt d'estats democràtics econòmicament pròspers ha suposat la culminació de la llarga marxa que conduiria a la plenitud de drets dels ciutadans. En aquest llarg procés, els drets socials van ser els últims que es van aconseguir, constituint una tercera família de drets que s'afegia a la dels drets civils i a la dels drets polítics que havien estat conquerits anteriorment. Aquest èxit constituiria la fita decisiva que es troba per sota de l'aparició de la moderna noció de ciutadania.

En efecte, en el curs del tercer quart del segle XX, la universalització en les societats democràtiques més desenvolupades dels serveis públics, la general elevació dels nivells de vida i l'extensió dels drets socioeconòmics –inclosos els sindicals– van conferir un nou sentit a la vella idea de ciutadania i la va estendre a la gran majoria de la població. Per entendre justament la importància d'aquesta fita, convé repassar sumàriament l'evolució històrica de la idea de ciutadania.

La ciutadania, en perspectiva històrica

Històricament i més tard etimològicament, la idea de ciutadania al·ludia a la relació d'un individu amb la seva ciutat. El ciutadà era primordialment l'habitant d'una ciutat, ja es tractés una ciutat-Estat a la Grècia clàssica o una ciutat lliure a l'Edat Mitjana i en la moderna –lliure dels ordres intermedis i de les jurisdiccions senyorial i eclesiàstica, i només sotmesa, i amb importants limitacions, al monarca. En ambdós casos, les ciutats constituïen col·lectivitats relativament lliures, i els seus membres estaven exempts de llaços de dependència personal. A aquesta excepcional condició responia el *dictum* medieval que sostenia que «l'aire de la ciutat fa lliure». Però, en realitat, no tots els habitants de la ciutat tenien la condició de "ciutadans". La ciutadania estava generalment cir-

cumscrita als *homes lliures*, que tenien dret a participar en el debat públic mentre contribuïen directament al sosteniment de la ciutat, ja fora pecuniàriament o militarment. La ciutadania no s'estenia generalment als estrangers o "metecs", ni a les dones, ni als servents.

La noció de ciutadà, associada a la moderna idea de "nació", va reviure i va adquirir noves dimensions a finals de l'edat moderna, especialment amb les revolucions francesa i americana. Des d'aleshores, el terme ciutadà amplia considerablement el seu abast, desapareixent les condicions excloents associades amb l'edat, el sexe i la propietat, entre d'altres. La nació, titular de la sobirania, es concep com el conjunt dels ciutadans; en conseqüència, el poder emana d'aquests i s'exerceix en nom seu. D'aquí deriva el corollari dels deures i obligacions, consubstancial a la noció de ciutadà: posseïdor dels drets, protagonista del destí i per això responsable de la cosa pública. Existeix la idea del "contracte social". Es pot dir que la moderna concepció de la ciutadania suposa la integració dels tres principis rectors de la Revolució Francesa: llibertat, igualtat i fraternitat.

Les revolucions francesa i americana, amb la seva insistència en els drets del ciutadà, van suposar per a la majoria de la població el pas de la condició de súbdit a la de ciutadà. No obstant això, la plena expressió de la ciutadania continuaria estant condicionada a la propietat fins a dates molt tardanes, com ho provaven les limitacions del dret de sufragi en l'antiga "democràcia censitària". I per a les dones encara s'hauria d'esperar a la conquesta del dret de sufragi.

Fita decisiva, doncs, en l'evolució del concepte és el desenvolupament dels estats de benestar: la pràctica universalització dels drets socioeconòmics i el reconeixement de la seva decisiva importància condueixen a la incorporació d'aquests al concepte mateix de ciutadania. El pare intel·lectual d'aquesta ampliació decisiva va ser el sociòleg britànic T.S. Marshall, que el 1950 va definir la ciutadania com l'estatus que correspon als qui són membres plens d'una comunitat. Per a Marshall, la ciutadania engloba tres famílies de drets: els civils, importants per a l'exercici de la llibertat individual; els polítics, necessaris per a la plena participació en els assumptes públics; i els socioeconòmics, que permeten gaudir del nivell de vida i la protecció social. S'obre així camí la noció que per poder exercir plenament els altres drets és condició necessària posseir unes condicions materials que els facin possibles. La ciutadania corregeix o limita l'impacte de les desigualtats inevitablement generades pel sistema econòmic. Suposa o assegura un cert grau de redistribució dels béns materials i, per tant, d'igualtat. La idea de ciutadania es converteix en un ideal democràtic i igualitari, en un *desideràtum*.

Ciutadania formal i ciutadania substantiva

Aquesta nova concepció de la ciutadania suposa una segona accepció del terme que s'afegeix a la més antiga i clàssica. Això confereix al concepte ciutadania un caràcter polisèmic, no exempt de certa ambigüitat. En efecte, juntament a l'al·ludida, hi ha una altra accepció, prèvia i més estesa, del terme ciutadania, que és de naturalesa predominantment formal i jurídica. En efecte, la ciutadania al·ludeix abans de tot als drets i deures

que corresponen als membres d'un Estat. Per exemple, l'Enciclopèdia Britànica defineix la ciutadania com «la relació entre un individu i l'Estat del qual és membre, definida per la llei d'aquest Estat, amb els corresponents drets i obligacions». La ciutadania és, doncs, el vincle jurídic que lliga un individu amb l'Estat del qual és membre i, per tant, la condició jurídica que l'habilita per participar plenament en les seves decisions, a través del dret de vot i de la possibilitat de ser elegit per a càrrecs públics. En aquesta definició bàsica, ciutadania és pràcticament equivalent a nacionalitat. De fet, en alguns països les dues condicions s'expressen amb un mateix terme: *citizenship*. Així, ciutadà és pràcticament sinònim de nacional. Des d'un punt de vista formal, només els nacionals d'un Estat posseeixen la plenitud dels drets que aquest reconeix. Els estrangers poden tenir reconeguts els drets civils, i fins i tot els socioeconòmics, però no posseeixen la totalitat dels drets polítics.

No obstant això, si el significat del concepte ciutadania es limita a aquesta definició, en ser aquesta correcta, difícilment es comprendrien la seva actualitat i importància. Com he dit abans, i és ben sabut, hi ha una segona accepció del terme, cada vegada més utilitzada. Com l'altra, també al·ludeix a la relació de l'individu amb l'Estat, però en una forma més àmplia i substantiva, no estrictament jurídica, i incloent a la societat de la qual l'Estat és expressió política. En aquesta accepció, la ciutadania suposa i representa abans de res la plena dotació de drets que caracteritza al ciutadà en les societats democràtiques contemporànies. Els últims anys, la noció de ciutadania s'ha convertit en una bandera, en un *desideràtum*, en una noció portadora d'aspiracions i de promeses que gairebé sintetitza i expressa en si mateixa un programa de democràcia plena per a tots.

No és estrany, per això, que sigui també aleshores, a l'acabament del tercer quart del segle XX, quan sorgeix la noció d'exclusió, que en gran mesura substitueix la vella noció de pobresa. El lloc que abans ocupava aquesta, ha estat ocupat per borses d'exclusió de diferent etiologia. Els socialment exclosos són, en les societats altament desenvolupades, els que manquen dels mitjans necessaris per participar dels estils de vida dominants. I a aquesta condició es pot arribar per diferents vies, diverses d'aquestes diferents del naixement. La inevitable contrapartida semàntica de l'exclusió serà la noció d'inclusió, una altra que gaudeix de predicament creixent en els nostres dies.

La paradoxa de la ciutadania

No obstant això, amb el fet de ser fonamental, el desenvolupament de la segona accepció de ciutadania no és suficient per entendre l'extraordinària popularitat i prestigi de què gaudeix avui dia aquesta idea. Per entendre-ho cal afegir un altre ingredient, derivat d'un altre procés decisiu històric: l'aparició d'allò que de vegades es denomina la nova immigració, que es produeix especialment des de la dècada dels setanta del segle XX i continua fins als inicis del XXI. És aquesta una immigració que té caràcters bastant diferents a les conegudes anteriorment. Entre altres trets distintius, destaca el seu caràcter cada vegada més global, el que entranya graus de diversitat humana desconeguts fins avui. Els nous immigrants, procedents en la seva immensa majoria del metafòric Sud

del planeta, s'incorporen, cada vegada en major nombre, a les pròsperes societats democràtiques en què la democràcia social i el benestar material han omplert de contingut la moderna noció de ciutadania i l'han fet real per a la major part dels seus membres.

Aquest segon ingredient, el desenvolupament de la nova immigració, dóna lloc al que podem denominar la paradoxa de la ciutadania. Una paradoxa que resideix fonamentalment en el fet que, precisament quan en algunes d'aquestes societats avançades la ciutadania substantiva s'ha estès a la gran majoria dels membres *nacionals* de la societat, la nova immigració afegeix a aquesta nous membres que, en unes condicions menys favorables que les del període clàssic, generalment no posseeixen la plenitud dels drets ni les condicions de vida que fan possible el gaudi i exercici d'aquests. Cal sostenir que és aquest contrast entre plenitud de drets per a uns i creixents dificultats d'integració social per a altres el que ha donat nova vida al concepte de ciutadania, sobre el teló de fons de la concepció *marshalliana* d'aquesta.

D'aquesta manera, les files dels qui no posseeixen la ciutadania plena tendeixen a augmentar en lloc de reduir-se. I, a la vegada, es desenvolupa una complexa gradació de nivells amb relació a la ciutadania, d'acord amb les diferents dotacions de drets que corresponen als diferents grups d'immigrants segons el seu estatus legal i polític. L'escala resultant està encapçalada pels naturalitzats, que posseeixen la totalitat dels drets. Els segueixen els residents permanents –coneguts en la literatura, que no a la societat, com *denizens*–, caracteritzats generalment per una àmplia dotació de drets de la qual només estan exclosos els drets polítics. Més avall queden els immigrants amb permisos temporals, als quals correspon una panòplia de drets generalment limitada, encara que variable segons els diferents països receptors. L'últim lloc l'ocupen els immigrants irregulars, que pateixen una considerable privació de drets, encara que també variable segons les societats d'acollida.

En conseqüència, la immigració està donant lloc a marcades gradacions de la ciutadania. La ciutadania es fragmenta, i aquesta segmentació genera en amplis segments de la societat democràtica l'aspiració de la ciutadania plena per a tots, com a condició de realització de la democràcia social. Això es tradueix, en primer lloc, en la demanda de drets per a tots.

Aquesta exigència es refereix sobretot als drets polítics, i en particular als de sufragi actiu i passiu en eleccions d'àmbit local i a l'adquisició de la nacionalitat, ja que, generalment, les societats democràtiques reconeixen els drets civils a totes les persones i els drets socioeconòmics a tots els treballadors. Per norma general, els drets civils es consideren inherents a la persona, amb independència de la seva nacionalitat i del seu estatus legal, i d'ells, i només d'alguns, únicament es pot ser privat en virtut d'una sentència penal. Això s'estén als immigrants en situació irregular. Alguns estats han intentat retallar els drets civils dels immigrants irregulars, però es tracta d'intents infreqüents. Una excepció lamentable a aquesta regla és la continguda en l'actualment vigent Llei 8/2000 a Espanya, que va intentar retallar quatre drets fonamentals en articles que van ser recorreguts davant el Tribunal Constitucional. L'assumpte està pendent de sentència.

Pel que fa als drets socials, la panòpia dels drets que posseeixen els immigrants també està relacionada amb l'estatus legal. En general, els residents permanents tenen la plenitud dels drets socials. La casuística és molt més complexa en el cas dels immigrants temporals. I convé tenir en compte que la immigració temporal cada vegada apareix més desitjable per a molts governs, que hi veuen una forma de combinar la satisfacció de les seves necessitats laborals amb les seves reticències cap a la incorporació plena dels que vénen a satisfer-les. I, per descomptat, la limitació de drets socials assoleix caràcters extrems en el cas dels immigrants en situació irregular. Generalment, els seus drets en aquesta esfera tendeixen a reduir-se al d'assistència sanitària en situacions d'emergència i a l'educació bàsica dels fills. En alguns casos s'ha intentat reduir o suprimir fins i tot aquests drets, com va ser el cas de la famosa Proposició 187 a Califòrnia, aprovada pels votants encara que no arribés a entrar en vigor per decisions judicials. Algun Estat europeu retalla de fet el dret a l'assistència sanitària en situacions d'emergència en exigir a les institucions que presten aquesta assistència, la subsegüent denúncia a les autoritats policíiques. Per contra, en alguns països no s'exclou als immigrants irregulars d'algunes prestacions assistencials. I alguns dels seus drets laborals són reconeguts ocasionalment per la judicatura.

Per tant, la discussió al voltant de l'extensió de drets se circumscriu en gran mesura als drets polítics, i molt limitadament als drets socials dels immigrants temporals. De fet, en les societats democràtiques –tant les europees com en les velles societats d'immigració d'Amèrica del Nord i Australàsia–, la major part dels immigrants posseeix bastants o molts drets. Això és particularment cert dels que són residents legals i, sobretot, dels que tenen la condició de residents permanents o de llarga durada. En efecte, els *denizens*, que constitueixen la columna vertebral de les poblacions immigrades als països receptors amb una certa solera, posseeixen, generalment, tots o gairebé tots els drets civils i socioeconòmics, i només manquen dels polítics. Generalment es consideren inamovibles, encara que almenys en una ocasió, a mitjan anys noranta a Estats Units es van produir retallades als drets socials dels residents permanents. Els immigrants temporals també tenen reconeguts els drets civils, juntament amb una variable proporció dels socioeconòmics. Un altre assumpte és el dels irregulars, però la discussió tendeix a referir-se a la conveniència o no de regularitzar-los, més que al reconeixement dels seus drets.

Drets i pràctiques informals

L'ampliació dels drets dels vinguts de fora és, sens dubte, condició necessària per a la realització de l'ideal de ciutadania per a tots i, per tant, per al desenvolupament de la democràcia social. Però ens hem de preguntar si és a més condició suficient. Segons la meua opinió, tan important com el reconeixement de drets, inclosos els socials, és la possessió de les condicions materials necessàries per desenvolupar-se satisfactòriament en la societat, així com la neutralització de pràctiques informals, freqüents en la vida quotidiana, que menyscaben l'efectiu exercici dels drets. Les més importants d'aquestes pràctiques informals tenen relació amb el racisme i la xenofòbia, i amb la discriminació, en les seves múltiples formes, des del mercat de treball a l'educació i a l'accés a l'habitatge que en resulta. I, encara que afecten més als immigrants que pateixen d'estatuts legals més

precaris, d'aquestes pràctiques no estan lliures ni tan sols els naturalitzats. Una il·lustració recent, entre moltes possibles, del que es diu la podem trobar en els fets esdevinguts a França durant aquesta últim tardor de 2005. Pel que sabem, la majoria dels participants posseïen la nacionalitat francesa i, per tant, la plenitud de drets, inclosos els polítics; i, no obstant això, no es pot afirmar que el seu grau d'integració a la societat francesa sigui en absolut satisfactori. Per contra, patien de dosis d'exclusió considerable.

Al mercat de treball, les pràctiques discriminatòries informals es manifesten freqüentment en abusos de superioritat en les relacions laborals. Entre d'altres, poden consistir en la imposició de condicions fora de conveni, la imposició d'horaris irregulars o altres pràctiques abusives que són compatibles amb la possessió formal de drets. I poden arribar fins a l'extrem d'exigir als contractats, per endavant o el primer dia de treball, la firma d'una baixa voluntària per privar-los del dret d'acudir a les magistratures de treball si són acomiadats. Testimonis sobre comportaments d'aquest tipus apareixen amb freqüència en la investigació. Per descomptat, les pràctiques discriminatòries informals afecten sobretot, però no exclusivament, als immigrants en situació irregular.

Aquests fets posen de relleu l'extraordinària importància que, per a l'efectivitat dels drets, té l'existència de legislació i institucions especialitzades per combatre la discriminació. El fet d'evitar la discriminació és una de les condicions més decisives per a la integració dels vinguts de fora, i les eines per aconseguir-ho, l'element clau perquè les polítiques d'inclusió o d'integració siguin eficaces. La Unió Europea ha pres encertadament cartes en el terreny, amb l'aprovació de dues directives europees en aquesta matèria que estan generalment pendents de desenvolupament. L'acció de les agències específiques antidiscriminació s'ha de complementar, per assegurar el respecte dels drets socials, amb el reforç de la inspecció de treball.

Ciudadania i integració

Per concloure, la importància dels drets socials està per damunt de tota sospita. Però convé recordar que tan important com el seu reconeixement és la posada en marxa dels mecanismes d'inspecció i de vigilància que n'assegurin el respecte. L'èmfasi en la idea de ciutadania és saludable sempre que no es contregui, o reposi en excés sobre la possessió de drets. Convé insistir que aquests són condició necessària, però no suficient, per a la conquesta de la ciutadania substantiva. Aquesta no pot limitar-se a la possessió de drets, sinó estendre's també a la possessió de les condicions necessàries per poder fer efectius aquells, perquè no resultin desvirtuats o anul·lats per greus situacions de desavantatge o altres handicaps, per pràctiques informals com la discriminació i el racisme, o per alguna de les circumstàncies que condueixen a l'exclusió social. L'ideal subjacent a la noció de ciutadania, en la seva accepció substantiva, requereix graus elevats d'integració social, que no depèn només, encara que també, de les polítiques d'integració o d'inclusió. En el cas de la Unió Europea, i en vista dels vents que bufen en l'actualitat, penso que el bon funcionament de la societat multicultural té més relació amb la integració i les seves múltiples dimensions, incloses les afectives i les actitudinals, que amb el pla estricte dels drets.

En conseqüència, el prestigi i la popularitat creixents de la idea de ciutadania no haurien de substituir, o relegar a un segon pla, al vell concepte d'integració, com sembla que passa en alguns segments de les societats del sud d'Europa. Si per integració s'entén el procés en virtut del qual els vinguts de fora passen a formar part plena de la societat receptora amb plenitud de drets, en condicions equivalents a les dels autòctons, i amb els recursos necessaris per desenvolupar-se dignament i satisfactòriament en aquesta societat, no sembla que hi hagi cap raó per oblidar-la i substituir-la per d'altres.

Per descomptat, els dos conceptes, ciutadania i integració, són perfectament compatibles. Ambdós apunten en la mateixa direcció, amb un considerable grau de solapament. Fins a quin punt són intercanviables, i en quina mesura els seus accents difereixen, és una cosa que només s'aclarirà quan es depuri l'ambigüitat que encara envolta l'accepció substantiva del concepte de ciutadania. Mentrestant, cal pensar que la plena realització de l'ideal de ciutadania requereix la possessió de tots els drets, inclosos els socials, però també la de les condicions de vida necessàries per desenvolupar-se satisfactòriament, amb igualtat d'oportunitats, a la societat receptora, quelcom que solem al·ludir amb denominacions com integració material o integració estructural. A més, fan falta graus més que mínims de la participació en la vida social i política. I, finalment, en el seu més elevat estadi, requereix del desenvolupament de sentiments de pertinença compartits que culminin en un *nosaltres* compartit, en una doble vessant: un *nosaltres* del qual els vinguts de fora se sentin part i en el qual els sentim inclosos.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Drets cívics i polítics: immigració i ciutadania

Ciutat, immigració i ciutadania
Ramón Sanahuja i Vélez

Ramon Sanahuja i Vélez

Director, Gabinet Tècnic d'Immigració,
Ajuntament de Barcelona

La ciutat com a escenari

En aquesta intervenció, el tema de la ciutadania es tracta des del punt de vista de la ciutat i de l'acció municipal. Per això, no hi ha cap referència als conceptes estatals o nacionals de ciutadania ni tampoc a les vies tradicionals per accedir a la ciutadania que els diferents estats europeus han anat creant: l'accés a la ciutadania a través de l'anomenat *Dret de Sang* (ius sanguinis) o bé a través de l'anomenat *Dret de Sòl* (ius solis). Però no es vol situar aquesta intervenció en aquests termes.

La ciutadania no és un concepte únicament jurídic. Jurídicament, una possible definició estaria relacionada amb la condició i dret que ostenten els qui pertanyen a una comunitat política (erigida en Estat o nació), en què la ciutadania expressaria el vincle existent entre aquesta comunitat i els seus membres.

D'altra banda, Kelsen ens recorda que "tothom que viu en un mateix territori i està sotmès a les mateixes lleis, ha de tenir els mateixos drets i deures"¹. És a dir, que si bé és important aquest aspecte jurídic, especialment en el cas de la immigració –i després en farem referència quan parlem de dret de vot–, no és l'únic element que s'ha de tenir en compte. Ciutadania no és només un terme jurídic, sinó que és, per sobre de tot, un concepte polític i social, de pertinença i relació. Ciutadania vol dir formar part, vol dir assumptió de drets i deures, vol dir visibilitat en l'espai públic, vol dir decidir, vol dir responsabilitat, etc. I és a la ciutat on tot això es fa més evident.

Per tant, davant la dificultat de definir el concepte de ciutadania, i davant l'existència de les instàncies nacionals, estatals o europees, aquesta intervenció no se centrarà en el pla "normatiu" (és a dir, en la definició de models) sinó que més aviat se centrarà més en el que els economistes anomenem un pla "positiu". Em centraré, per tant, en allò que des de les administracions locals ja estem fent per pro-

1. Citat per Jordi Borja i Zaida Muixí. *Espai públic: ciutat i ciutadania*. Barcelona, Diputació de Barcelona. 2001.

moure la integració dels residents immigrants. I aquí m'agradaria agafar prestat el concepte d'integració que proposa Miguel Pajares:

“Les persones s'integren en la mesura que van adquirint la condició de ciutadans en la societat que ja els ha acollit”².

La ciutat és, sens dubte, el més significatiu dels espais comuns de convivència i és una peça clau en l'articulació de la vida democràtica i cívica de tots els seus ciutadans i ciutadanes.

Històricament la ciutat ha estat l'àmbit de la ciutadania, és a dir, el territori dels homes i de les dones lliures i iguals³. Recordeu la divisa: “L'aire de la ciutat ens fa lliures”.

Per això, afrontar des de la ciutat el debat dels drets cívics i polítics relacionats amb la immigració i la ciutadania és fer-ho des d'un espai privilegiat, un escenari des d'on poder comprendre les seves dificultats, les conseqüències i on debatre sobre quins han de ser els objectius, els mitjans i les polítiques.

Un cop més, però, les ciutats tenen una obligació i una necessitat, que sovint va més enllà de les seves possibilitats reals d'acció o més enllà de les seves competències que fixa la Llei de Bases de Règim Local.

No és que vulgui aprofitar aquest espai per reivindicar més i millors mitjans per a les ciutats, però sí per cridar l'atenció de la importància ineludible d'afrontar i tractar, a la ciutat, l'efecte migratori. I per tant, de tenir mitjans per fer-ho. Immigració, al final, no vol dir res més que persones, i aquestes persones viuen, es mouen, estan, treballen i es relacionen a les nostres ciutats.

Voldria recordar la Comunicació 757 de novembre de 2000 sobre una Política Comunitària de Migració, que parla de la necessitat d'una política d'integració dirigida a concedir drets i obligacions a les persones immigrades comparables a les dels ciutadans de la Unió Europea. És a dir, si traslladem aquesta comunicació a Barcelona, vol dir que els ciutadans de Barcelona, els barcelonins i barcelonines, provinguin d'on provinguin, han de tenir els mateixos drets i obligacions.

Jo vull recollir aquest compromís per, aparentment, ampliar el marc de la meva intervenció sobre drets polítics i cívics fins a l'anàlisi dels drets i deures de la immigració i de la ciutadania. I dic aparentment perquè, en realitat, estem parlant sense cap mena de dubte de dues vessants del mateix objectiu. De dues necessitats que no es poden separar i que comporten, les dues, la condició indispensable de l'assumpció d'una ciutadania, tant en el cas de les persones immigrades, com de tots els ciutadans i ciutadanes de les nostres ciutats i pobles.

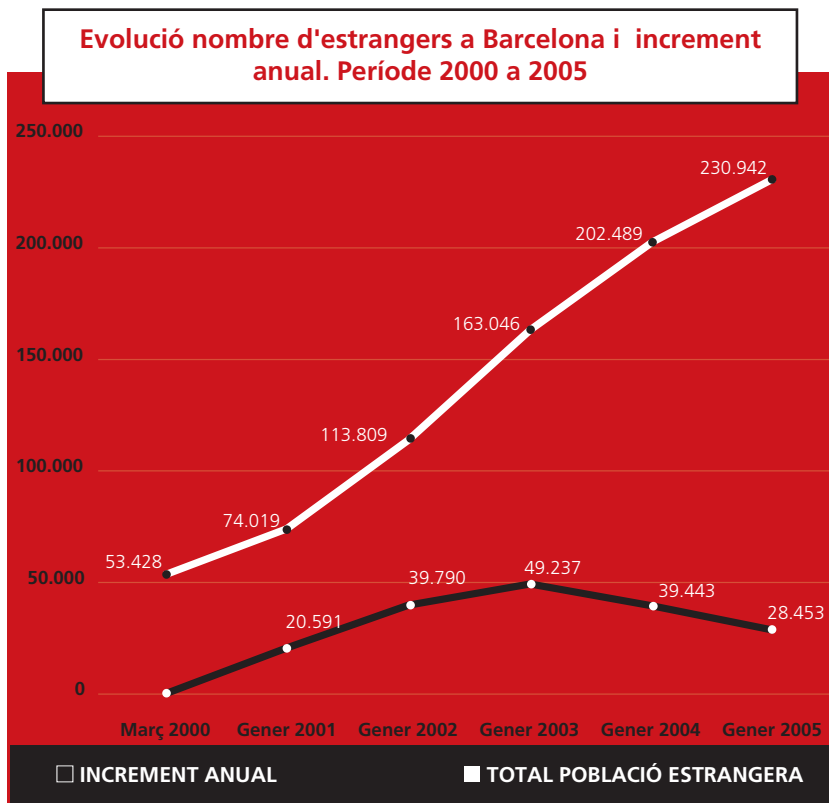
2. Miguel Pajares. *La integración ciudadana: Una perspectiva para la inmigración*. Barcelona, Editorial Icaria, 2005.

3. Jordi Borja i Zaida Muixí “Espai públic: ciutat i ciutadania”. Barcelona, Diputació de Barcelona. 2001.

L'impacte de la immigració a la ciutat

Quan parlem d'immigració, parlem d'un repte important. Pel que significa des del punt de vista humà i pel que significa des del punt de vista de la ciutat. Els darrers anys la ciutat de Barcelona, per exemple, ha experimentat una contínua arribada d'immigrants. Aquest important increment, que ha suposat noves oportunitats a la ciutat, suposa alhora un augment de la diversitat i riquesa cultural de Barcelona, i implica un important rejuveniment de la població.

La ciutat de Barcelona ha viscut uns canvis en profunditat sobre l'estructura poblacional: hem passat de l'1,9% d'immigrants sobre el total de població l'any 1996 (29.000 persones) al 14,6% el gener de 2005 (230.942 empadronats).



En aquest context, quin tipus d'accions estem fent des de l'Administració local per promoure la ciutadania entre els immigrants?

Només em limitaré a descriure cinc tipus de polítiques que duem a terme:

Promoure el dret de l'acollida a les ciutats

Els ajuntaments són el primer nivell de l'Administració que ha de respondre al fenomen migratori i, per tant, qui ha de facilitar solucions

immediates al repte que suposa l'arribada i l'assentament en un nombre important de residents procedents d'altres països. Cal assegurar la recepció i la informació als nousvinguts per facilitar una integració eficaç.

El plantejament d'acollida de Barcelona es basa en la dotació de serveis i programes que són específics només en el moment d'aquesta acollida.

L'acollida, diguem-ho així, és la que possibilita que l'immigrant nousvingut tingui accés a la informació i als recursos que el capacitin per exercir els seus drets i deures com a persona i com a ciutadà per tal d'afavorir la seva integració social. L'acollida facilita l'accés als sistemes educatiu, sanitari, social, etc. Aquestes polítiques d'acollida, han estat impulsades i finançades voluntàriament per les ciutats, que han hagut de reaccionar davant de la realitat i la dimensió del fet migratori.

En aquest sentit el plantejament pel que fa al Dret d'Acollida de Barcelona incorpora i implica el teixit associatiu en l'aplicació de les polítiques de ciutat.

A tall d'exemple, apunto dues actuacions significatives. En primer lloc, l'any 1989 quan l'Ajuntament de Barcelona va posar en marxa el Servei d'Acollida a l'Immigrant i Estranger Refugiat (SAIER), va incorporar tot el coneixement *–know how–* de les associacions *–Creu Roja, ACSAR, AMIC, CITE i el Col·legi d'Advocats–* que treballen sobre el terreny amb relació a l'acollida d'immigrants. Això reforça el capital social de la ciutat i, per tant, reforça també la ciutadania. Un segon exemple, quan parlem d'acollida pel que fa al districte i al barri *–la instància més propera a l'immigrant nousvingut–* l'Ajuntament incorpora les xarxes associatives a un àmbit més local, per això s'ha donat suport *–mitjançant conveni–* a la Xarxa Nou Barris Acull en la que participa tot el teixit associatiu del districte o la xarxa Apropem-nos del districte de Poble Nou.

Un aspecte molt important per facilitar l'acollida de les persones que arriben a la nostra ciutat és afavorir el coneixement de les llengües. En aquest sentit des de l'Ajuntament, i amb la col·laboració del Centre de Normalització Lingüística de Barcelona, s'ha obert el Centre d'Acolliment Lingüístic (CAL) a la Plaça de Catalunya. S'ha iniciat un canvi d'orientació en l'oferta de cursos de català amb el llançament d'una línia de cursos de nivell bàsic especialment dissenyat per a immigrants per iniciar-se en la nostra llengua.

Aquest nou plantejament implica incrementar el professorat en un 40%, així com tenir matrícula oberta tot l'any. Això vol dir que cada setmana estan iniciant cursos inicials de català per a estrangers. Per primer cop en la història del Centre de Normalització Lingüística de Barcelona s'ha dut a terme una campanya publicitària especialment adreçada a immigrants.

L'objectiu és arribar a la gran majoria d'immigrants que arriben cada any a la nostra ciutat, i possibilitar que tothom que vulgui aprendre el català pugui disposar de l'oportunitat per fer-ho. El domini de les llengües és un element fonamental per facilitar el procés d'integració dels immigrants. L'èxit de la iniciativa ha estat immediat, és a dir que s'ha constatat que existia una gran demanda d'aprenentatge del català per part dels immigrants.

La política urbana duta a terme des dels anys vuitanta

L'Ajuntament té com a responsabilitat facilitar l'accés a la plena participació dels nous barcelonins a l'espai i al debat públic.

En Jordi Borja sempre explica que la ciutat és l'espai públic. La ciutat és allò que hi ha entre els edificis d'habitatges, és a dir, els carrers, les places, els parcs, etc., en definitiva, l'espai públic. Però un espai públic entès des d'una doble vessant:

- Com un espai pròpiament físic;
- Com un punt de trobada, interacció, intercanvi i també de conflicte entre les persones.

Per tant, tenint en compte que des de l'Administració local podem incidir en les polítiques urbanístiques més que en les polítiques d'habitatge, l'urbanisme esdevé un element clau a l'hora de promoure la ciutadania.

Això no vol dir que des de l'Administració local no sigui necessària una política de promoció d'habitatge assequible –com efectivament s'està duent a terme– per a persones i col·lectius amb especials dificultats d'accés (joves, gent gran, etc.). Però l'impacte d'aquestes polítiques està molt limitat per les restriccions financeres i sobretot perquè el nombre d'habitatges públics és petit respecte de la totalitat del parc d'habitatges de la ciutat. Per contra, l'acció de l'Ajuntament en la planificació, generació, construcció i gestió de l'espai públic del municipi sí que té una gran capacitat d'incidència sobre el tipus de ciutat que s'està promovent.

Per tant, les polítiques urbanístiques dutes a terme en el conjunt de la ciutat i que en conseqüència afecten tots els barcelonins, independentment del seu origen immigrant o no, són un element clau.

Aquestes polítiques intenten evitar la creació de concentracions d'immigrants en una part del territori: és un enfocament propi –molt barceloní– de l'urbanisme, que actua de forma preventiva contra la creació de guetos excloents, els quals podrien comportar una molt perillosa segregació social i urbana, tal com hem vist darrerament a França⁴.

En aquest sentit, la segregació urbana i social per raó d'origen o classe és la negació de la ciutadania. I això val per als dos extrems socials, tant pels barris marginals com pels barris perifèrics i privats, on hi viuen persones d'elevat poder adquisitiu, compten amb seguretat privada i on només poden entrar-hi els seus residents.

De manera resumida, les accions empreses des de l'Ajuntament de Barcelona han estat les següents:

4. L'esclat de violència francès no ha estat un factor únicament urbanístic. La discriminació en l'accés al mercat de treball va ser un altre factor, però sens dubte la segregació urbanística hi ha contribuït.

- S'ha impulsat la rehabilitació integral de barris intentant evitar processos de gentrificació. (La reubicació dels residents en el mateix districte realitzada en el districte de Ciutat Vella n'és un exemple).
- S'ha fet una política activa de dotació d'espai públic de qualitat en els barris més desafavorits.
- S'ha promogut la diversitat d'usos del sòl en els districtes.
- S'han localitzat equipaments públics en els barris com a dinamitzadors del teixit urbà. (Alguns exemples: El Fòrum Nord i Cibernàrium a Nou Barris, el CCCB i el MACBA al Raval o la política de dotació de biblioteques de districte i de barris).
- S'ha promogut la barreja de tipologies d'habitatge en els districtes.
- S'ha promogut l'eliminació de grans barreres arquitectòniques que poden aïllar determinats barris per tal d'afavorir la integració urbana de tota la ciutat (soterrament de la Gran Via i de la ronda del mig, pacificació de la Meridiana, etc.).

És encara massa d'hora per avaluar els resultats d'aquestes polítiques pel que fa a l'assentament de la immigració, atès que a la nostra ciutat estem parlant d'un fenomen relativament recent. Tanmateix, actualment és comença a tenir informació sobre l'adquisició d'habitatges per part de la població immigrada i, per tant, podrem començar a avaluar en quins barris estan comprant habitatge, assentant-se i començant un projecte de vida estable a la nostra ciutat.

L'arribada d'immigrants a Barcelona no és un fenomen nou. Al llarg dels darrers 150 anys, la ciutat ha viscut fenòmens similars. A la dècada dels anys vuitanta del segle XIX, als anys vint del passat segle i sobretot a la dècada dels cinquanta i seixanta del segle XX. La gran diferència amb els fluxos migratoris dels anys cinquanta i seixanta és que aleshores les administracions públiques eren molt febles i no eren democràtiques. Ara, aquestes administracions tenen una capacitat d'influència molt més gran i a més són institucions plenament democràtiques i, per tant, subjectes al control de la ciutadania.

Però, d'altra banda, els immigrants als anys seixanta tenien els mateixos drets, més aviat pocs, que la població que els acollia –tothom tenia la nacionalitat espanyola–, mentre que en l'actualitat existeix una diferència important pel que fa a drets formals, i no només respecte a les persones residents en situació irregular.

Política de promoció de la igualtat d'oportunitats econòmica i social

Aquesta política passa per afavorir l'accés a l'escolarització, als serveis sanitaris, i bàsicament a la integració laboral, el que significa, és clar, l'estatut de legalitat. L'Ajuntament ha intentat afavorir i facilitar el màxim els processos de normalització, i actualment aprofita les petites esclatxes que la regulació actual d'estrangeria permet.

Des de febrer de 2005 s'ha posat en marxa el Gabinet Tècnic d'Immigració, que entre d'altres funcions és responsable de realitzar els informes d'arrelament social per a immigrants que sol·liciten el permís de residència amb caràcter excepcional. També s'encarrega de l'emissió dels informes d'habitatge adequat per a immigrants que volen reagrupar els seus familiars (ascendents, descendents i cònjuges).

Pel que fa als processos de reagrupament familiar, de febrer a desembre de 2005 s'han rebut 4.458 sol·licituds d'informes de disponibilitat d'habitatge adequat per a immigrants reagrupants, que podrien facilitar el reagrupament legal al voltant de 7.000 persones durant l'any 2005.

Pel que fa als informes d'arrelament social, l'Ajuntament ha rebut 817 sol·licituds. Cal recordar que es tracta d'un procés que pot permetre a les persones residents en situació irregular aconseguir el permís de residència sempre que puguin demostrar més de 3 anys de presència a l'Estat i disposar d'un contracte de treball.

D'altra banda, segons les dades del procés de normalització, només a la ciutat de Barcelona 30.000 barcelonins i barcelonines han pogut accedir al mercat de treball regular i al permís de residència i, per tant, deixar l'economia submergida i en part la precarietat jurídica personal. Aquesta xifra és molt important atès que, per primer cop, la ciutat de Barcelona durant l'any 2005 ha superat la barrera del milió d'afiliats (1.047.000) a la Seguretat Social, gràcies, entre d'altres factors, al procés de normalització.

Els drets i deures de l'assumpció de la ciutadania

L'assumpció dels deures i drets que comporta la ciutadania. Aquest és un pas imprescindible. Jo assimilaria aquest concepte a allò que en Miguel Pajares anomena, en general, dimensió cultural de la immigració, tot i concebre el concepte cultural al dels valors, formes de vida i models de convivència.

Ja en la inauguració del primer seminari sobre Immigració i Europa de la Fundació CIDOB, ara fa dos anys, es posaven sobre la taula dos models d'integració, ambdós presents a Europa, com són l'anomenat model d'assimilació i el de multiculturalisme.

Potser el debat ja no està en la defensa de cap dels dos models sense escletxes, però sí en la definició de quin és el model més òptim i eficaç per als nostres objectius. Potser no es tracta tant de pensar en models, com recorda en Ricard Zapata, sinó d'anar avançant a poc a poc cap a un nou enfocament, o cap a una nova manera de fer.

Què ens hem de plantejar, doncs?

En primer lloc, el respecte al pluralisme cultural, sense segregació. El que significa facilitar l'exercici de les diferents cultures dins de la mateixa societat.

En segon lloc, i coherentment amb això, l'obligació, com a element de ciutadania comú, de l'assumpció per part de tots els barcelonins i barcelonines de valors i cultures comuns a la ciutadania, que és el que ens permet parlar de societat comuna.

Cal recordar que les nostres viles i ciutats esdevenen progressivament multiculturals i diverses, afegint una nova complexitat que sovint és percebuda com a conflicte. Les ciutats i les viles són comunitats humanes, són el lloc on el conflicte es manifesta però, al mateix temps, només la ciutat està en condicions de resoldre'l.

Les nostres ciutats treballen, de forma continuada, per conservar i incrementar els valors d'equitat, de pluralitat, de cohesió i de justícia socials. Hem de treballar sobre la base que la condició intrínseca de ciutadania de totes les persones ja no és ni qüestionable ni negociable.

Els drets civils i els drets humans, i per tant també els deures que se'n deriven, així com el marc de valors sobre els que bastim la nostra societat han d'esdevenir aleshores una referència per a tothom que visqui aquí, sense dogmatismes i evitant també tot excés de relativisme, igualment portador del risc d'exclusió.

D'alguna forma el Pla d'Immigració de l'Ajuntament de Barcelona parla en aquest sentit dels següents principis que em semblen molt importants recordar:

IGUALTAT, en el sentit que les persones siguin igualment tractades davant la llei i en l'exercici dels drets i deures, així com en l'accés als recursos i a les oportunitats socials, independentment dels orígens o dels grups socials als quals pertanyen.

DIVERSITAT CULTURAL, en el sentit que les persones, en el seu conjunt, puguin expressar-se i desenvolupar-se culturalment en llibertat, des del respecte i el coneixement envers les altres cultures presents a la ciutat. Amb els límits que imposin aquestes "normes de convivència".

CONVIVÈNCIA (no coexistència com ens recorda en Carlos Giménez) entesa com a espai compartit de participació i de convivència intercultural, fonamentat en el diàleg, l'intercanvi i la reciprocitat com a mecanismes d'acomodació mútua entre diversos col·lectius. No volem promoure la coexistència de móns paral·lels en el sí de la nostra ciutat. Volem que existeixi un mínim denominador comú per a tots els ciutadans independentment del seu origen. Això implica, entre d'altres coses, aprenentatge, tolerància, normes comunes de "convivència" i regulació del conflicte. I això no és feina fàcil.

COHESIÓ SOCIAL, en el sentit que les persones, independentment de l'origen o d'altres adscripcions socials, estiguin vinculades al context on viuen i se'n sentin part integrant, tot participant en igualtat d'oportunitats de projectes comuns amb la resta de la població.

NORMALITZACIÓ com a objectiu bàsic, amb referència a l'atenció de les persones en el marc dels serveis existents sense crear estructures paral·leles (amb l'excepció de l'acollida, com hem avançat anteriorment).

TRANSVERSALITAT. El Pla Municipal d'Immigració és un pla transversal, que té com a finalitat afrontar la millor manera de gestionar l'organització de forma que les diferents parts d'aquesta puguin abordar conjuntament situacions relacionades amb el fenomen de la immigració. El pla Municipal d'Immigració esdevé així l'eix articulador de l'Ajuntament amb relació a la immigració. La transversalitat del pla permet impactar de forma positiva i coherent en la consolidació de l'objectiu en tota l'organització.

PARTICIPACIÓ. El lideratge municipal va acompanyat del diàleg i la col·laboració de les moltes organitzacions socials que treballen directament o indirectament per a la integració de les persones immigrades, fent èmfasi especial en aquelles que treballen conjuntament amb les persones immigrades. La participació ciutadana és una de les vies principals per aconseguir l'èxit del Pla i un dels motors principals que ha de permetre gestionar el canvi en la diversitat. Sense participació, la ciutadania es fa més difícil.

Promoció dels drets polítics

Finalment, acabaré la reflexió sobre les polítiques implementades tot parlant dels drets polítics i de les accions dutes a terme per l'Ajuntament vers la promoció del dret de vot dels immigrants⁵.

La ciutadania és un mitjà per arribar a la igualtat. Els drets polítics són la clau de la igualtat, és el factor que redueix la diferència entre el fet de ser resident de llarga durada i el fet de ser un ciutadà.

La igualtat política és clau a l'hora d'impulsar un sentiment de pertinença en la comunitat d'acollida, respectant la diferència i corresponsabilitzant l'immigrant en les decisions i en el futur de la societat. Però també, deixeu-me dir que la igualtat política per sí sola no és una condició suficient.

La Carta Municipal de la Ciutat, document en què es sintetitzen les aspiracions consensuades de Barcelona, contempla explícitament el dret de vot dels estrangers i així ho expressa en el seu article 10:

Article 10.4 "L'Ajuntament de Barcelona ha d'interessar als òrgans competents perquè legislin i celebrin tractats internacionals que promoguin els instruments adequats a fi que totes les persones empadronades en el municipi puguin gaudir d'aquests drets".

En aquest sentit, al gener de 2000 es va presentar una moció al plenari de l'Ajuntament segons la qual l'Ajuntament de Barcelona instava a les Corts Generals i al Govern de l'Estat a fer possible que totes les persones estrangeres residents a Barcelona poguessin exercir el dret de sufragi en les eleccions municipals. Aquesta moció tenia com a punts bàsics:

5. Aquest apartat ha estat elaborat a partir del document "El dret de vot per als immigrants". Regidoria Delegada per al Pla Municipal d'Immigració. Ajuntament de Barcelona, 2004.

1. MANIFESTAR la posició favorable de l'Ajuntament de Barcelona a l'atorgament efectiu del dret de sufragi en les eleccions municipals a les persones estrangeres residents a Barcelona, tal com indica l'article 10 de la Carta de Barcelona.

2. INSTAR a les Corts Generals i al Govern de l'Estat que adoptin les iniciatives legislatives i executives necessàries perquè les persones estrangeres residents gaudeixin del dret de sufragi en les pròximes eleccions municipals.

3. INSTAR també al Parlament Europeu, en la línia de les seves resolucions i recomanacions, que legisli a favor del dret de vot dels ciutadans i ciutadanes de fora de la Unió Europea en les eleccions municipals.

Recentment, l'alcalde de Barcelona, Joan Clos, es va tornar a posicionar clarament amb relació al dret al vot dels immigrants:

"... el vot dels immigrants és una peça imprescindible a curt i mig termini per aconseguir una veritable integració social de la immigració. La integració es produirà sobre la base d'igualtat de drets i obligacions i, en aquest sentit, el dret de vot és la màxima expressió de la ciutadania"⁶.

En aquest sentit, cal fer la reflexió següent: fins a quin punt és suficientment representatiu el sistema que tenim actualment quan, per exemple, el regidor del districte de Ciutat Vella no pot ser votat pel 35% dels ciutadans sobre els quals governa?

La participació és una de les claus per a una bona i reeixida integració i cohesió social. Les experiències demostren l'efecte beneficiós de la participació política dels immigrants en tots els països que han promogut aquest tipus d'iniciatives.

Reconèixer el dret de vot no repercutiria solament en el col·lectiu d'immigrants, sinó en el conjunt de la societat, en la mesura que s'avançaria cap a la percepció que els immigrants no són estranys, sinó persones que participen en el marc d'una comunitat política.

Actualment existeixen els elements legals, tant municipals com estatals, per fer una defensa del dret de sufragi dels immigrants en les eleccions municipals, una qüestió que ja és una realitat en molts països europeus.

La política de ciutadania de l'Ajuntament de Barcelona fa referència a la nostra posició davant de l'obtenció del dret de vot, però també a l'aposta forta que s'ha fet per fomentar la participació ciutadana de les persones immigrades. Des de l'Ajuntament de Barcelona entenem que la ciutadania no es pot limitar al vot o a la participació política, sinó també –com ja s'ha assenyalat amb anterioritat– a la participació en l'espai públic i en el teixit associatiu de la ciutat.

En aquest sentit, hem reforçat el suport a l'associacionisme de la immigració perquè creiem que les associacions són uns vincles de participació

6. Joan Clos. Article "Soluciones nuevas a retos nuevos de la inmigración" 18 juny 2005. *Cinco Días*.

molt importants en el debat públic. I perquè pensem que l'associacionisme immigrant facilita la visibilitat dels nous barcelonins i facilita els canals de comunicació amb la resta d'actors de la ciutat.

Per acabar, m'agradaria reforçar la idea que el dret de participació política en l'àmbit municipal s'ha de fer extensiu a tots els ciutadans i ciutadanes. Si assolim aquesta fita, haurem donat un pas endavant molt important per arribar a la igualtat de tots els barcelonins i barcelonines.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Drets cívics i polítics: immigració i ciutadania

Nova ciutadania, polítiques socials d'immigració i drets dels
immigrants

Carlos Giménez Romero

Carlos Giménez Romero

*Professor titular d'Antropologia.
Director del Programa Migració i Multiculturalitat,
Universidad Atónoma de Madrid*

Els punts sobre els quals voldria centrar la meua intervenció són quatre. El primer fa referència al marc general en què s'han de situar les qüestions que aquí tractem i que, segons la meua opinió, és el de la reconfiguració en el món de la concepció habitual o clàssica de la ciutadania. Un segon punt correspon a l'anàlisi de les característiques que s'han d'incorporar a les polítiques i instruments públics dirigits a gestionar socialment la immigració –integració, interculturalitat, convivència– si es vol basar l'esmentada gestió en un plantejament de ciutadania.

En un tercer punt vull analitzar, de manera crítica, l'estat d'una sèrie de drets com són els drets de reunió i manifestació; d'associació i creació de partits polítics; de sindicació i vaga; de petició de vot i d'accés a la funció pública. Tant a Europa com a Espanya s'ha aconseguit un discurs pràcticament "perfecte" o políticament correcte amb relació als drets cívics i polítics, però la pràctica està realment allunyada d'aquest discurs. Falta voluntat política i falta imaginació política, però també falta pressió ciutadana per donar un tomb a la situació. El panorama d'accés als drets cívics i polítics és desolador, ja que, com explicaré més endavant, els immigrants no tenen i/o no exerceixen bastants dels drets enumerats, o estan en qüestió o pendents de resolució.

Finalment, el quart punt tindrà un aspecte més pràctic, ja que voldria explicar el treball participatiu que s'està desenvolupant a Madrid en el marc del Pla Madrid de Convivència Intercultural i que estic vivint intensament com a director de l'Observatori de les Migracions. Es tracta d'una experiència que pot conduir d'aquí a uns mesos a què tota la ciutadania madrilenya, inclosos centenars de milers d'estrangers empadronats, un sector d'ells en la irregularitat, sigui cridada a participar en una votació per elegir meses de diàleg i convivència en cada barri i districte. Darrere d'aquesta iniciativa hi ha la voluntat municipal de portar-la a terme, i serà un pas endavant que no tindrà retorn. Es votarà obertament i democràticament als representants, per la qual cosa aquesta és una experiència positiva que esperem tingui un resultat satisfactori, malgrat la seva complexitat.

L'escenari general: processos de reconfiguració de la ciutadania

Amb relació als moviments humans, no dic res nou si assenyalo que estem davant un fenomen global per al que hem de construir una nova ciutadania. La primera afirmació, per tant, en la qual hauríem de buscar acords és que la ciutadania clàssica nascuda de les revolucions burgeses del XVII i XVIII es troba desfasada. Sembla inqüestionable que l'assoliment i desenvolupament d'aquesta ciutadania antiga o clàssica és un gran pas en la història de la humanitat, però ara està "tocada". No vull dir amb això que la ciutadania clàssica ja no valgui, sinó que s'ha d'adaptar i incorporar nous elements per gestionar la pau social i la convivència.

Efectivament, i tal com ja han comentat amb anterioritat, parteixo de la concepció que ciutadania és, fonamentalment, una titularitat de drets i deures dels membres d'una determinada comunitat política. I que aquests drets i deures han d'estar garantits (els primers) i han de ser exigits (els segons) per part de les institucions legítimes de l'esmentada comunitat. En aquestes qüestions s'ha avançat espectacularment, i tal com Marshall va assenyalar encertadament, amb el temps aquests drets i deures s'han anat estenent, i s'ha generalitzant el dret a vot.

Però hi ha altres elements que estan reformulant la noció i institució de la ciutadania. El primer és la consolidació i expansió del discurs universalista dels drets humans. L'article 6 de la Declaració Universal dels Drets Humans exposa que "Tot ésser humà té dret, a tot arreu, al reconeixement de la seva personalitat jurídica", és a dir que tenir personalitat jurídica és un dret clau (no deixa de ser curiós recordar-ho just quan s'acaben de regularitzar centenars de milers de persones a Espanya). En el cas espanyol crida l'atenció que la major part de la irregularitat s'origina des de la llei: és el sistema jurídic europeu i espanyol el que crea il·legalitat, no les persones. És cert que els clandestins o els que no renoven els seus permisos no compleixen amb les lleis, però la majoria de persones en situació d'irregularitat hi arriben per qüestions laborals i administratives que ha de resoldre l'administració de l'Estat. En qualsevol cas, el fet cert és que hi ha drets humans i fonamentals que no es respecten i que entren en contradicció flagrant amb les lleis d'estrangeria.

Un segon element que està trastocant l'àmbit de la ciutadania és la construcció d'identitats supranacionals. Quan utilitzem aquest concepte pensem principalment en la Unió Europea, però probablement la globalització conduirà cap a la construcció successiva de diverses entitats supranacionals. En el cas europeu, voldria assenyalar la frustració que ha suposat per a determinats sectors constatar el no reconeixement en el projecte de tractat de Constitució Europea de la *ciutadania de residència*. El tractat constitucional podria haver fet un autèntic salt històric d'adaptar Europa a la globalització si hagués inclòs com a ciutadans tots els residents extracomunitaris (amb uns anys determinats de residència).

Es tracta d'un debat complex i de caràcter polític, i són molts els que han estat batallant per aquesta proposta des de diversos angles. La vella ciutadania clàssica es posa en qüestió, ja que en crear-se entitats supra-

nacionals hi ha l'oportunitat de desvincular ciutadania i nacionalitat. Europa podria tenir ciutadans nacionals i ciutadans no nacionals. Des del punt de vista conceptual i des de la perspectiva política teòrica, això és possible, si bé en la pràctica, per descomptat, és extremadament complex. En qualsevol cas, i per dir-ho en paraules planeres, es podrien resoldre bastants temes si la Unió Europea s'atrevis a reconèixer que, a més dels centenars de milions de ciutadans dels seus vint-i-cinc països membres, té també altres ciutadans europeus que procedeixen de tercers països. Es configura així un horitzó històric que suposaria una revolució, tres segles després, del concepte clàssic de ciutadania.

Els processos de reconfiguració nacional o "*national building projects*" serien el tercer element. Em refereixo tant a l'emergència de nous estats nació formats a Europa de l'Est després de la reconfiguració geopolítica d'aquesta regió com a l'existència i evolució de les nacions i nacionalitats sense Estat. I això no només passa en aquesta part del globus, sinó també en altres parts on hi ha diverses nacions i nacionalitats sense Estat, cadascuna amb les seves particularitats. Si abans he plantejat que el vell concepte de ciutadania queda sacsejat per dalt, el fet cert és que també ho és per sota, ja que la comunitat política no és només la comunitat estatal, sinó també la de les nacions sense Estat. Cal, per tant, trobar noves formulacions i nous plantejaments.

Continuant amb aquesta sumària exposició, un quart element que cal considerar en l'alteració del concepte i realitat de la ciutadania seria la reivindicació de drets específics que plantegen les minories nacionals –siguin ètniques, socials o socioètniques– i els moviments socials (especialment el feminisme). La primera formulació que conec de *ciutadania diferenciada* l'elabora Iris Marion Young des del plantejament feminista. Segons la meua opinió, un dels moviments del segle XX amb més gran calat revolucionari ha estat el moviment feminista amb el seu plantejament de drets específics i, per descomptat, d'igualtat de drets. Tot això implica que el concepte de ciutadania com a terreny comú és vàlid i cal mantenir-lo, però que també cal incorporar elements de ciutadania diferenciada, el que incrementa la complexitat del debat.

En cinquè lloc cal apuntar els plantejaments sobre autonomia, identitat i drets col·lectius per part d'amplis sectors dels pobles autòctons indígenes. Els pobles, ja no nacions sense Estat, com el poble gitano, el maia o l'aimara, entre d'altres, estan plantejant debats sobre autonomia i identitat, però també sobre drets col·lectius. Finalment, un sisè element –que és el que aquí ens ocupa– és el creixent desafiament de la incorporació dels immigrants estrangers en la vida pública i social dels països receptors.

Aquests nous processos i fenòmens, o noves formulacions de processos vells, són desafiaments en la recerca d'una nova ciutadania. Les principals propostes que s'han fet entorn a aquesta reformulació s'han expressat com a adjectivacions del substantiu ciutadania: ciutadania transnacional, multicultural, cultural, etc. En aquest plantejament general, vull creure que serem capaços d'enllumenar –i Europa de liderar– una nova ciutadania, que permeti l'acomodació de la ciutadania clàssica i que a la vegada respongui als nous temps.

Polítiques públiques i socials de la immigració

Amb relació a la gestió de la immigració, plantejo la necessitat que les polítiques públiques i socials recullin tres elements fonamentals de manera que no quedin desvirtuades per l'absència d'un plantejament de nova ciutadania. Aquests elements són la integració, la interculturalitat i la convivència.

Integració

Amb relació a la integració, per descomptat he vist amb bons ulls la recent definició europea que diu que estem davant d'un procés bidireccional (*two-way process*), i és la mateixa que plantejo, i per la qual "milito", des de fa quinze anys. La integració s'ha d'entendre com un procés dialèctic d'adaptació mútua; entesa d'una altra manera, és més aviat assimilació. En aquest sentit han estat més clars els francesos: el model republicà francès –que ara està sent més directament qüestionat– advoca clarament per una cultura pública única que no reconeix les minories ètniques diferenciades. Parlem d'un model que té els seus errors, així com el britànic o el multiculturalista té errades d'un altre tipus, però l'important és entendre'l com una proposta. En aquest sentit, la qüestió no es tracta només de definir sinó d'extreure el contingut polític, jurídic i pràctic de la forma d'entendre la integració.

D'una banda, la integració ha de significar la incorporació de l'emigrant en igualtat de drets (que encara no està garantida), de deures i d'oportunitats. Considero que el debat està, en gran mesura, en la no existència d'igualtat d'oportunitats: és la igualtat social, no només la jurídica, la que està en joc. Però també cal garantir que l'immigrant s'incorpori a aquesta igualtat sense per això perdre la identitat i cultura pròpies, és a dir, que s'incorpori en un marc de pluralisme cultural. D'altra banda, i en això poso molt èmfasi, la integració ben entesa també implica que el subjecte que s'integra i s'adapta no és solament ni unilateralment el migrant sinó la majoria poblacional i l'Estat, les administracions i institucions públiques. Catalunya, per posar un exemple, ha d'adaptar-se als seus migrants. En realitat, el correcte seria dir que ha de fer-ho de nou, perquè històricament Catalunya ja s'ha refundat amb la migració interna, amb andalusos, extremeñys, murcians, castellans i altres, que ja són aquí com nous catalans i com a ciutadans. Aquesta "operació" que ja està feta cal tornar-la a fer amb l'emigració internacional.

Qui canvia, per tant, no és només el migrant, sinó que canvia també la societat receptora. El que cal plantejar-se ara és si les polítiques i plans se centren, i fins a quin punt i de quina forma, en la tasca de dir al subjecte receptor que ha de canviar. Aquest discurs és poc "vendible" políticament, per la qual cosa el vot dels immigrants a les eleccions locals és fonamental: en cas contrari, els partits sempre atendran, de manera estructural i independentment de la seva ideologia, la reclamació que fa l'autòcton d'exigir que sigui l'altre, i no ell, el que s'adapti a les noves circumstàncies. En aquest cas no estariem parlant d'integració sinó d'assimilació o de guetització. El vot no és tan sols un dret, sinó que és el camí perquè els partits polítics atenguin els parers de tota la comunitat. D'aquesta manera, els alcaldes se sentiran alcaldes interculturals, de tota

la població, ja que han estat elegits per tota la ciutadania. Ara mateix, l'alcalde de Barcelona, com el dels altres municipis d'Espanya amb població extracomunitària, no ha estat escollit per tots els barcelonins, i ha de ser-ho per resoldre aquesta fractura.

Per això, cal que vagi guanyant terreny la idea que integració és també el procés de canvi de l'autòcton i el procés de canvi de l'Estat que s'ajusta a la nova realitat. Aquest discurs no és fàcil de transmetre, doncs sempre quedarà un pòsit que exigeixi que el que ve s'adapti al que ja existeix, però aquest "sentiment" no ha d'impregnar ni l'anàlisi teòrica de la integració social ni tampoc en les qüestions polítiques. Malgrat que, segons la meua opinió, hi ha poca claredat sobre aquest tema, crec que seria bo que s'entengués la integració com a creació d'una nova ciutadania.

La nova ciutadania enriqueix la ciutadania de l'autòcton. Com a individu, no m'interessa una ciutadania ni espanyola ni europea que es basi en un mar d'esclavitud i de negació de drets dels emigrants. Des de la meua perspectiva, crec que la meua ciutadania es veurà enriquida, millorada, si s'incorporen els emigrants com el que són, ciutadans, conciutadans. D'altra banda, la nova ciutadania enriqueix la pròpia noció de la ciutadania. Malgrat que tots aquests elements estan plantejats en els debats entorn a la integració, crec que ni les lleis, ni les declaracions públiques ni, especialment, les pràctiques públiques van per aquesta direcció.

Interculturalitat

Un altre aspecte que cal considerar és la interculturalitat. Breument, i com he explicat en ocasions anteriors, la meua posició discrepa de la de Sartori (i també de la d'Azurmendi), que està ben articulada però que em sembla perillosa pels efectes de fonamentació de l'exclusió que comporta. Aquest text no pretén refutar aquests plantejaments, sinó només assenyalar la discrepància amb la crítica que fa Sartori al multiculturalisme en considerar-lo com un element que trenca el pluralisme polític i cultural, el pluralisme democràtic occidental, mentre que no succeeix el mateix amb la interculturalitat. Segons la meua opinió, interculturalitat es converteix en la cara amable del debat. Personalment, no em preocupa usar el terme multi/interculturalitat, i crec que cal defensar el moviment multiculturalista que en els casos canadenc, britànic, holandès, suec, australià i neozelandès, entre d'altres, ha estat i és molt positiu. Ara bé, coincideixo amb Sartori, però abans que ell amb John Rex i molts altres multiculturalistes, quan apunten que el multiculturalisme s'ha de renovar ja que no ha posat l'èmfasi adequat en el terreny comú dels ciutadans.

El multiculturalisme celebra la diferència, però cal complementar aquesta celebració, que falta feia, posant èmfasi en el fet que els diferenciats –és a dir, tots els membres de la comunitat de la qual parlem– tenen bases, projectes i iniciatives comuns. En cas contrari, i aquí hauria de donar la raó als crítics multiculturalistes, ens trobaríem davant un procés de fragmentació social. Així entenc el projecte sociopolític de la interculturalitat, i no com un projecte de "cuscús i truita de patata" o de folklorisme, que durant els anys vuitanta alguns autors britànics qualificaven com a "additiu ètnic". La interculturalitat no són unes gotetes ètniques posades a tot arreu, no són moltes mans, colors i cares junts –i cal tenir cura, ja que a

Catalunya i en altres contextos aquest tipus de modes de vegades semblen agradar molt. La interculturalitat, per contra, és un projecte sociopolític i ètic que afirma que perquè els diferents siguin respectats, cal tenir un marc comú al qual anomenem ciutadania cívica.

Convivència

Un tercer aspecte que cal considerar en el marc de les polítiques públiques és el de la convivència. La connexió d'aquest concepte amb ciutadania és clara. Quan es va organitzar l'escàndol per les declaracions d'Azurmendi que qualificaven el multiculturalisme com la gangrena de la societat democràtica, l'associació ATIME va fer una aportació que em sembla interessant assenyalar: enmig de la confusió va dir que ni multiculturalitat ni interculturalitat, sinó convivència democràtica entre iguals. Aquesta aportació em sembla clau, ja que assenyalava que el marc de la convivència ha de ser entre iguals, el que posa de relleu l'anomalia democràtica profunda en la qual vivim. Estem impossibilitant la convivència de manera estructural perquè, més enllà de la bona voluntat, no existeix un marc establert.

Alguns drets a debat

Encara que no hi hagi espai suficient per exposar l'estat de la qüestió de sis drets que considero clau, voldria apuntar algunes consideracions sobre això.

Drets de reunió i manifestació

En primer lloc, i amb relació al dret de reunió i manifestació, cal assenyalar que el mateix es troba reconegut a l'article 21 de la Constitució espanyola i que la llei reguladora de 1983 assenyalava que tenen dret de reunió i manifestació totes les persones. En cap cas es constreny aquest dret per raons de nacionalitat, el que entra en completa contradicció amb les diferents lleis d'estrangeria. A la llei de 1985 –sobre la qual algun dia s'haurien d'estudiar les raons que expliquen el seu caràcter restrictiu– ja es constreny aquest dret, que queda només garantit a qui es trobi legalment en territori espanyol i, segona constricció, sempre que hagin sol·licitat autorització a l'òrgan competent (per raons de seguretat nacional, ordre públic, etc.).

Aquest segon aspecte, com ja sabeu, es va declarar inconstitucional el 1987, i s'ha d'assenyalar que aquesta sentència d'inconstitucionalitat de la llei d'estrangeria es dona, precisament, en l'àmbit dels drets. A la llei 4/2000 –que encara que no va ser tan meravellosa com es diu sovint, va ser per a molts una bona llei– es va fer una variació radical i a l'article 7 es va reconèixer el dret de reunió i manifestació a tots els estrangers que es trobin a Espanya. Malgrat el treball que va suposar, aquesta llei només va estar en vigor uns mesos per qüestions ja conegudes, i a la llei que la modificava, la 8/2000, es va modificar aquest dret i es va limitar a aquells estrangers amb autorització d'estada o residència a Espanya. Apareix aquí una novetat jurídica perillosa, que està impugnada davant el Tribunal Constitucional, per la qual es dissocia la titularitat de drets amb

l'exercici efectiu dels mateixos. Aquesta situació, per la qual es diu que hom té el dret però no el pot exercir (en ser irregular), és la doctrina que s'encobreix a la Llei 8/2000 i que està pendent de resolució.

Dret d'associació i de creació de partits polítics i sindicats

En el cas del dret d'associació i del dret de creació de partits polítics, la història és semblant i té una evolució similar. En el primer cas, és important recordar que l'article 2 de la Llei 1/2000 sobre el dret d'associació a Espanya apunta que totes les persones tenen dret a associar-se lliurement. Per la seva part, la Llei d'estrangeria 8/2000 dictamina que algunes persones tenen aquest dret però no el poden exercir. Amb relació a la creació de partits polítics, la situació encara és més deplorable, ja que la llei de 1978 i la de 2002 assenyalen que els partits només els poden proposar espanyols. Entre juristes s'entén que això hauria de ser interpretat de manera generosa, sobretot perquè l'última llei de partits, de juny de 2002, és partidària d'aquesta interpretació i a més permet l'afiliació d'estrangers amb permís, encara que certament no recull la possibilitat de creació de partits polítics. Aquest punt va ser impugnat, si bé el Tribunal Constitucional ha ratificat que els estrangers no tenen dret a la creació de partits polítics. La situació és semblant pel que fa a la creació de sindicats.

En aquests moments, per tant, els irregulars no tenen dret de reunió ni d'associació, i els immigrants en general no poden crear partits polítics. En cada punt es pot discrepar o no, però de manera general, el panorama és, com deia abans, una mica devastador, i cal més voluntat política per canviar-lo.

Dret al vot

Sembla que actualment hi ha una voluntat manifesta per part de diferents partits i forces polítiques per tal que els immigrants amb un període de residència determinat puguin participar a les eleccions locals i les autonòmiques. El debat estaria en si la via per garantir aquest dret implicaria la reforma de la Constitució –més enllà de la reciprocitat que ja està reconeguda– o podria fer-se mitjançant convenis internacionals. Molts juristes han plantejat que no cal esquinçar-se les vestidures per reformar la Constitució, però el cert és que, donada la situació actual, aquesta acció implica un gran risc polític. Segons la meua opinió, els migrants, i la qüestió migratòria en general, estaran a la mercè, pel que fa a la reforma constitucional, del que es decideixi fer en altres temes de més gran importància. Per tant, per raons pràctiques i mentre es debat sobre la idoneïtat de la reforma de la Constitució, crec que el més recomanable és anar estenent els convenis de reciprocitat, millorant alguns aspectes tècnics que ho requereixen.

Una experiència participativa al municipi de Madrid

Per finalitzar, i de manera molt breu per l'escàs temps del qual dispo, m'agradaria exposar alguna cosa que s'està fent a Madrid per estendre la ciutadania a la població immigrant, per incorporar-la com a ciutadana. La

qüestió i el debat que aquí ens reuneix sobre l'extensió dels drets civils i polítics poden plantejar-se a diferents nivells, des de l'uropeu fins al nacional, passant per l'autonòmic i també pel local. En aquest sentit, l'exemple de Madrid pot ser indicatiu, ja que des de fa mesos s'està treballant en l'elaboració d'un nou Pla Madrid de Convivència Intercultural que incorpora més d'una trentena de dispositius municipals, un dels quals és l'Observatori de les Migracions i de la Convivència Intercultural i altres dos corresponen a noves instàncies de participació: d'una banda, el Fòrum Madrid, i de l'altra un sistema de Meses de districte de Diàleg i Convivència. El reglament de les dues instàncies ha sorgit d'un procés de consulta i participació social, amb posterior presentació al ple municipal.

L'Observatori no és només un centre d'estudis, sinó que disposa d'una àrea aplicada i d'intervenció, des de la qual cal proveir d'informació i coneixement aplicat a altres dispositius del Pla i en general als funcionaris, professionals i tècnics de la intervenció social. Entre les activitats i tasques de l'Observatori està l'impuls de l'experiència del Fòrum i les Meses, que actua de secretària tècnica d'aquestes formules de participació.

En les funcions previstes per a aquestes meses destaca el fet que més enllà del seu caràcter consultiu i informatiu adquireixen també caràcter propositiu. La llei de participació de la ciutat de Madrid permet que les meses participin en el procés polític. Quan es constitueixin les meses, una de les tasques de l'Observatori serà comunicar a la mesa de cada districte quines són les propostes que van al ple municipal, que per ofici ha de contestar de manera motivada l'acceptació o rebuig a allò que els veïns proposen.

Un altre element clau d'aquestes meses és la seva composició, ja que s'ha volgut evitar que, com succeeix en altres fòrums, es determini qui ha de participar sense tenir sovint massa en compte la realitat social i quotidiana canviant i complexa. En aquest sentit, l'aposta de composició de les meses és interessant, perquè la gran majoria dels seus membres s'hauran d'elegir directament i democràticament. Els veïns empadronats –sigui quina sigui la seva situació administrativa– podran votar i participar en l'elecció dels veïns que compondran les meses. L'Ajuntament ha acceptat aquesta proposta que ja està en marxa malgrat els grans problemes (pressupostaris, jurídics, tècnics i simbòlics) que suposa un projecte d'aquestes característiques.

Per tal que aquest procés funcioni i es garanteixi el dret a sufragi actiu i passiu dels veïns, s'ha fet un ardu treball de diàleg i consulta amb moltes entitats, que han elaborat un reglament de funcionament que ara ha d'aprovar l'Ajuntament. Tenim encara un llarg camí per endavant, però el que és cert és que hi ha voluntat política per recorre'l. Explicant el cas de Madrid no vull dir que hem trobat la panacea, sinó que encara en contextos carregats de dificultat es pot avançar enormement sempre que hi hagi voluntat per fer-ho. La proposta que s'ha elaborat evidentment dista del que són unes eleccions municipals, però no es pot negar el caràcter simbòlic i el precedent polític que pot suposar veure la població immigrant votant a tots els barris de la ciutat.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Drets cívics i polítics: immigració i ciutadania

Integració dels immigrants i ciutadania en el marc constitucional de
la Unió Europea
Valsamis Mitsilegas

Valsamis Mitsilegas

*Departament de Dret,
Queen Mary University of London*

Introducció. L'èmfasi creixent sobre la "integració" a Europa

Els inicis d'aquesta dècada han estat testimonis de la (re)aparició de la política d'identitat a Europa. Un dels aspectes d'aquest debat polític, la immigració, ha estat tema prioritari en la majoria de països europeus des de fa ja diversos anys. De fet, el desenvolupament de polítiques d'immigració nacionals i europees (incloent els drets dels nacionals de països tercers residents a la Unió Europea) ha estat una prioritat creixent per no dir constant. No obstant això, una sèrie d'esdeveniments recents, molts dels quals inclouen la violència, i l'èmfasi paral·lel (per no dir coincident) en el discurs polític de la "guerra contra el terror" d'una banda, i els temes de fonamentalisme religiós, de l'altra, han contribuït a un canvi en el to del debat i han desplaçat cada vegada més el centre d'atenció cap a temes d'identitat i diferència, així com de ciutadania, drets i responsabilitats en les democràcies liberals d'Occident. Ressorgeix una nova dimensió del puzzle format per la ciutadania/identitat/immigració: la integració.

Actualment la integració sembla el tema habitual dels debats arreu d'Europa. Els països europeus es troben en un procés de reconsideració de les seves polítiques d'integració, i alguns associen els requisits per a la integració amb els processos de naturalització i la concessió de la ciutadania als nacionals de països tercers que resideixen legalment en els seus territoris i desitgen obtenir plens drets de ciutadania. En aquests països cada vegada es parla més d'"integració" sota els auspicis de la Unió Europea. De fet, les consideracions sobre integració estan explícitament esmentades en el Programa de l'Haia, la nova agenda de Justícia i Interior prevista per a cinc anys. A més, en els últims dotze mesos el Consell de Justícia i Assumptes Interns ha adoptat una sèrie de conclusions sobre integració dues vegades diferents: el novembre de 2004 (definició d'una llista de principis bàsics comuns per a la política d'integració dels immigrants a la Unió Europea), i, més recentment, l'1 i 2 de desembre de 2005 (les conclusions del Consell sobre una agenda comuna per a la integració).

Actualment la integració sembla ser el tema habitual dels debats arreu d'Europa. Els països europeus es troben en un procés de reconsideració de les seves polítiques d'integració, i alguns associen els requisits per a la integració amb els processos de naturalització i la concessió de la ciutadania als nacionals de tercers països que resideixen legalment en els seus territoris i desitgen obtenir plens drets de ciutadania. En aquests països cada vegada es parla més d'"integració" sota els auspicis de la Unió Europea. De fet, les consideracions sobre integració estan explícitament esmentades en el Programa de l'Haia, la nova agenda de Justícia i Interior prevista per a cinc anys. A més, els últims dotze mesos el Consell de Justícia i Assumptes Interns ha adoptat una sèrie de conclusions sobre integració en dues ocasions diferents: el novembre de 2004 (definició d'una llista de principis bàsics comuns per a la política d'integració dels immigrants a la Unió Europea), i, més recentment, l'1 i 2 de desembre de 2005 (les conclusions del Consell sobre una agenda comuna per a la integració).

A primera vista, aquests esdeveniments marquen la voluntat política de desenvolupar models comuns per a la integració a la Unió Europea. No obstant això, el desenvolupament d'una política i una legislació de la Unió Europea comunes en aquest camp no és tan senzill com pot semblar. El terme integració és un concepte molt ampli, que abraça potencialment un vast sector d'individus i de camps d'acció. Pel que fa als individus, la política d'integració pot englobar:

- els nacionals de països tercers que desitgen entrar a la Unió Europea,
- els nacionals de països tercers residents als Estats Membres de la Unió Europea (de manera legal o irregular),
- els nacionals de països tercers residents de manera legal als Estats Membres de la Unió Europea i que desitgen obtenir la ciutadania,
- els nacionals dels Estats Membres de la UE que pertanyen a una minoria ètnica.

D'altra banda, les polítiques d'integració poden incloure aspectes sobre ciutadania, ocupació, educació, formació ocupacional, i la pràctica de diferents cultures i religions.

Resulta evident que el grau de competència de la UE, el seu àmbit d'acció i la seva capacitat per adoptar mesures en els esmentats camps varien considerablement. Aquesta diferenciació en la capacitat d'actuació de la Unió Europea pot tenir un impacte considerable en els intents de desenvolupar models "comuns" d'integració a la UE. A més, donat l'impacte potencial dels models comuns sobre integració (que poden afectar àrees com la ciutadania i els drets dels immigrants i minories) i sobirania nacional, l'impacte de l'acció de la UE en les sensibilitats nacionals no ha de ser subestimada. Aquest document intentarà valorar el potencial de desenvolupament de models comuns d'integració, relacionant la política d'integració amb les polítiques d'immigració i ciutadania, i examinant aquesta interrelació amb vista als actuals canvis en la legislació de la Unió Europea.

Ciudadania i identitat europea: Es basen encara en l'Estat-nació?

L'article que presentava la ciutadania de la Unió Europea (l'actual Article 17 del Tractat de la CE) s'ha convertit en una disposició de referència afegida al tractat de la Comunitat Europea a Maastricht, i que resulta crucial en la transformació de la Unió Europea d'un mercat a un *demos*. La ciutadania de la Unió Europea suposa –d'acord amb el Tractat– una sèrie de drets polítics i ha estat evocada pel Tribunal de Justícia de Luxemburg per millorar els drets dels nacionals de la UE. No obstant això, tal com es manifesta clarament en el Tractat, la ciutadania europea complementa, però en cap cas substitueix, la ciutadania nacional. I encara més, la ciutadania de la UE es concedeix únicament a aquells que ostenten la nacionalitat d'un Estat Membre de la UE –d'aquesta manera, segons el Tractat, els nacionals de països tercers que resideixen legalment a la Unió Europea no són ciutadans europeus. Per als fins de les polítiques d'integració, això significa que el fet de garantir qualsevol dret polític als nacionals de països tercers sota polítiques d'integració és un poder dels Estats Membres, i competència exclusiva d'aquests establir de manera similar, d'acord amb els seus procediments de naturalització/ciutadania nacionals, les condicions que ha de complir un nacional d'un país tercer per convertir-se en ciutadà europeu.

Un altre pas que ens acosta a la creació d'un *demos* europeu poden ser les disposicions del Tractat sobre activitat de la CE en matèria d'educació (Articles 149-150 TEC) i cultura (Article 151 TEC), totes dues de gran importància en el context de la integració. No obstant això, les mesures de la Comunitat en ambdós camps serveixen com a suport i complement a l'activitat dels Estats Membres, per la qual cosa el poder de la Comunitat és força limitat. La redacció d'aquestes disposicions exigeix un examen més detallat. L'Article 149(1) sobre educació exigeix a la CE adoptar accions "respectant totalment la responsabilitat dels Estats Membres sobre els continguts docents i l'organització dels sistemes educatius i la seva diversitat cultural i lingüística" (*èmfasis afegit*). D'altra banda, l'Article 151(1) al·lega que la Comunitat "ha de contribuir a l'auge de les cultures dels Estats Membres respectant les seves diferències nacionals i regionals, i destacant alhora l'herència cultural comuna". El tercer paràgraf d'aquest article estipula més endavant que la Comunitat ha de tenir en compte els aspectes culturals en altres polítiques "per respectar i promoure la diversitat de les seves cultures".

Així doncs, segons es desprèn del que s'ha esmentat anteriorment, en la negociació de la relació entre la identitat nacional i l'europea en els camps de la cultura i l'educació, el Tractat subratlla el fet que mentre alguns elements comuns "europeus" existeixen i s'han de destacar (únicament complementant l'activitat dels Estats Membres), les cultures nacionals i la identitat nacional coexisteixen amb els esmentats elements i han de ser respectades. El zel en la protecció de la identitat nacional queda també reflectit a l'Article 6 del Tractat de la Unió Europea, en què les referències als valors sobre els quals es funda la UE (incloent els drets humans) vénen acompanyades d'una referència explícita a l'Article 6 (3) al fet que "la Unió ha de respectar les identitats nacionals dels seus Estats Membres". Mentre aquests termes són intrínsecament poc clars (què s'entén per "identitats" i "cultures" dels Estats Membres?), el

propòsit de les disposicions sembla la protecció de la cultura/identitat dominant als Estats Membres, sense estendre necessàriament aquesta protecció a les cultures minoritàries o immigrants.

Disposicions sobre nacionals de tercers països: immigració i Títol IV

Les disposicions anteriors es basen principalment, per no dir exclusivament, en la nacionalitat dels Estats Membres i limiten la capacitat d'actuació de la UE, per la qual cosa es podria esperar que la part del Tractat de la CE que s'ocupa dels nacionals de països tercers proporcionés més oportunitats i eines per desenvolupar models comuns d'integració. No obstant això, actualment el Tractat no contempla una base legal expressa per a l'adopció de mesures comunitàries sobre integració, ni tan sols en el cas de nacionals de països tercers. Per descomptat, aquestes mesures no queden excloses pel Tractat: l'Article 63(3)(a) proporciona les bases legals per a l'adopció de mesures comunitàries sobre –entre d'altres– condicions d'entrada i residència dels nacionals de països tercers a la UE, i l'Article 63(4) reclama mesures que defineixin els drets i condicions sota els quals els nacionals de tercers països que resideixen legalment en un Estat Membre puguin residir en altres Estats Membres.

Ambdues disposicions són prou àmplies com per ser utilitzades per la Comissió i els Estats Membres en el Consell com a base legal per a mesures específiques d'integració. No obstant això, encara no s'ha assolit un acord sobre l'esmentada possibilitat. I així ha quedat demostrat en les negociacions sobre la Decisió recentment adoptada de transferir la presa de decisions sobre migració irregular i control fronterer al "mètode comunitari" a partir de l'1 de gener de 2005: en l'esborrany inicial, l'esmentat mètode també s'aplicava a la decisió de mesures relacionades amb la integració, mentre que el text finalment adoptat únicament conté una vaga clàusula preambular que estipula que les mesures d'incentivació per donar suport a les accions dels Estats Membres sobre la integració de nacionals de països tercers amb residència legal poden ser adoptades pel Consell d'acord amb la base legal apropiada". Es tracta d'una clàusula més aviat enigmàtica, la interpretació de la qual pot ser actualment la no exclusió de la competència de la CE sobre integració, sempre que l'acció sigui solament de suport i es trobi una base legal apropiada. El Tractat Constitucional aclareix les coses en introduir una base legal expressa en mesures d'integració de nacionals de tercers països, encara que exclou l'harmonització (Article III-267-(4)).

No obstant això, aquesta ambigüitat respecte de l'existència d'una base legal comunitària en mesures d'integració no ha impedit als Estats Membres acordar "clàusules d'integració" en mesures d'immigració, acceptades sota el Títol IV: les esmentades mesures són la Directiva sobre reagrupament familiar i la Directiva sobre l'estatus dels nacionals de països tercers residents legals de llarga durada. Les dues mesures inclouen requisits d'integració: Article 7(2) de la Directiva sobre reunificació familiar estipula que els Estats Membres "poden exigir als nacionals de països tercers que compleixin amb les mesures d'integració

d'acord amb la llei nacional". D'altra banda, la Directiva sobre nacionals de països tercers residents legals, permet als dos Estats Membres –l'Estat en el qual el nacional de país tercer resideix i l'Estat al qual desitja traslladar-se– a exigir el compliment de les condicions d'integració, d'acord amb la llei nacional (Articles 5(2) i 15(3) respectivament). D'aquesta manera, encara que l'existència d'una base legal per a mesures d'integració *comunitària* no queda clara, els Estats Membres no dubten en reclamar condicions d'integració, definides sota la llei nacional, per restringir els drets de la llei comunitària.

Les iniciatives específiques en integració

Malgrat aquesta reticència, els Estats Membres han mostrat interès per seguir coordinant els esforços d'integració. En les conclusions del Consell de Justícia i Afers d'Interior de l'any passat, tot i que s'emfatitza que "el desenvolupament i la implementació de polítiques d'integració són ... la principal responsabilitat de cadascun dels Estats Membres i no tant de la Unió en conjunt" (paràgraf 3), i que "les mesures concretes d'integració que una societat decideix implementar han d'estar determinades individualment per cada Estat Membre (paràgraf 5), al mateix temps es reconeix també que "és evident que, en l'interès comú de tots els Estats Membres de la Unió, cada Estat Membre de manera individual apliqui estratègies d'integració efectives (mateix paràgraf). Aquesta declaració es reitera en les últimes conclusions del Consell de Justícia i Assumptes d'Interior.

El consell de Justícia i Afers d'Interior crea una llista de principis comuns per a la política d'integració d'immigrants a la Unió Europea. Aquests principis es basen en una sèrie de suposicions que, encara que no siguin acceptades per les elits en els Estats Membres, ho siguin almenys pels ministeris de l'Interior i Justícia que les van acordar. Moltes d'aquestes reflecteixen la integració segons el context domèstic d'alguns Estats Membres. Alguns exemples dels principis que poden ser objecte de debat són:

- La integració és un procés dinàmic i de doble sentit de mútua adaptació de tots els immigrants i residents en els Estats Membres.
- La integració implica el respecte pels valors de base de la Unió Europea.
- L'ocupació és una part fonamental del procés d'integració.
- El coneixement bàsic de l'idioma, la història i les institucions de la societat d'acollida resulta indispensable.
- Els esforços en educació són de gran importància de la mateixa manera que l'accés a les institucions.
- La pràctica de diverses cultures i religions queda garantida per la Carta dels drets fonamentals i ha de salvaguardar-se.
- La participació d'immigrants en el procés polític n'afavoreix la integració.

Des del punt de vista de la legislació europea, són temes d'interès:

- Els destinataris i l'abast de la política d'integració: es fa referència als "immigrants" i "residents". Aquestes categories fan només referència a nacionals de països tercers o el terme "resident" també inclou als nacionals dels Estats Membres?
- La referència als valors de base de la Unió Europea i els Estats no membres (vegeu nota explicativa sobre aquest punt: "tots els residents a la UE han d'adaptar-se i adherir-se a l'estricta compliment dels valors de base de la Unió Europea així com les lleis dels Estats Membres", i "els punts de vista i opinions que no siguin compatibles amb els esmentats valors de base poden impedir la integració satisfactòria dels immigrants en la seva nova societat d'acollida i podrien tenir una influència negativa en la societat com a conjunt").
- L'impacte en les polítiques de la Unió Europea i els Estats Membres, concretament aquelles polítiques sobre ocupació i educació, en què existeixen actualment límits clars a l'acció comunitària.
- La referència a la llibertat de religió i multiculturalisme, incloent una referència a la –formalment no vinculant– Carta de drets fonamentals i la qüestió de la protecció legal del multiculturalisme i minories a la UE.

Conclusió

Els esforços de la Unió Europea en integració, tot i el seu caràcter relativament modest i no vinculant, poden tenir un impacte significatiu tant en les polítiques dels Estats Membres com de la Unió Europea. En aquests moments, ens trobem davant la voluntat política de "fer alguna cosa" i coordinar, però sembla que això està passant amb un nombre de temes que romanen sense solucionar. Aquests impliquen concretament l'àmbit de la política d'integració (a qui afecta/ es dirigeix), els seus propòsits i objectius, i la seva influència en altres camps com ara l'ocupació, els drets humans i la no-discriminació. Tot i que pot ser més convenient i simple començar amb un senzill intercanvi d'opinions entre els Estats Membres, és primordial que tots aquests assumptes es tractin amb deteniment si el que es pretén és el desenvolupament de models coherents i eficaços en aquest camp. Per descomptat, inextricablement vinculada a aquesta tasca hi trobem la resposta a la pregunta: què s'entén per "integració"?

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Els reptes de les polítiques públiques d'immigració a la Unió Europea

Els governs regionals davant els reptes de les polítiques d'immigració a la UE: el cas andalús
Víctor Manuel Bellido

Víctor Manuel Bellido

*Coordinador del Pla Integral per a la Immigració d'Andalusia,
Junta de Andalucía*

Voldria donar les gràcies a la Fundació CIDOB per convidar a la Junta de Andalucía a explicar quin és el marc de les polítiques d'integració a Andalusia, un territori que per dimensió i població pot ser superior fins i tot que algun dels països de la UE. En primer lloc, m'agradaria proporcionar una visió descriptiva del fenomen migratori d'Andalusia, per després passar a valorar quines han estat les actuacions que la Junta de Andalucía ha realitzat durant els últims quatre anys, que inclouen el primer Pla Integral per a la Immigració i l'elaboració en curs del segon Pla d'Integració per a la Immigració a Andalusia.

El fenomen migratori a Andalusia

Andalusia és, segons les limitacions de les fonts que utilitzem, la tercera o quarta comunitat autònoma amb major presència d'immigrants estrangers. Ens trobem davant d'un fenomen dinàmic, com les xifres s'encarreguen de demostrar-nos. Així, per exemple, a 31 de març del 2005 a Andalusia hi havia 240.000 persones amb permís de residència, i el setembre 312.000 persones. En sis mesos, per tant, s'han incorporat més de 72.000 persones. Hem de tenir en compte que el procés de normalització ha modificat substancialment el nombre de persones que estan amb permís de residència en tot el territori, i a Andalusia ha suposat un increment significatiu.

Si s'observen les dades per províncies, es detecten importants increments –tant en nombre relatiu com en nombre absolut– en aquelles províncies on hi ha un major impacte del sector agrícola com pot ser Almeria, Jaén o Huelva. Si analitzem les dades amb major detall –examinat l'origen de la població immigrant o per raó de gènere– es pot veure, a més, que les províncies citades són les que tenen un major índex de masculinització de la immigració i que la població procedent del Marroc és la que ha crescut en major mesura, seguida per la població romanesa.

En examinar les xifres en altres províncies, es pot detectar un increment de la població immigrant en determinats sectors econòmics. Aquests sectors que han augmentat tenen relació amb tres escenaris econòmics fonamentals. D'una banda tenim un escenari on el sector serveis és fonamental: es tracta de la part inferior de la Costa del Sol. En termes absoluts, es pot veure com la població estrangera en el sector serveis

s'estén també a les grans metròpolis d'Andalusia com Sevilla, Granada, Jaén o Còrdova. Un segon escenari es dona allà on existeix agricultura intensiva, com poden ser part de la província d'Almeria i la costa de la província de Huelva. Finalment, un tercer escenari es dona en aquells punts en els quals a penes hi ha immigració resident, però en els quals, tanmateix, existeixen moments de l'any en els quals hi ha una gran afluència de persones. Això significa que en un període de temps breu cal establir polítiques que permetin a aquestes persones residir durant un curt interval temporal, mitjançant albergs entre d'altres instruments.

L'origen de les persones estrangeres, segons les dades del padró de gener de 2004 perquè les tendències varien poc, també difereix segons els escenaris citats. Així, el sector serveis està representat fonamentalment per població d'origen americà, concretament d'origen colombià, equatorià i argentí, encara que també s'està donant un important flux d'immigració de població boliviana. Aquest últim cas significa que la situació política i econòmica dels països d'origen també influeix en els nostres entorns. D'altra banda, la població d'origen africà, principalment la marroquina, se circumscriu a les províncies d'Almeria, Huelva i Jaén mentre que a les províncies de Cadis i Màlaga, la població estrangera és originària de la mateixa Unió Europea. A Cadis, en concret, aquest fet té relació amb la ubicació del penyal de Gibraltar, ja que moltes d'aquestes persones viuen als municipis limítrofs a Gibraltar.

D'altra banda, com a la resta d'Espanya, la comunitat marroquina és, a 1 de gener de 2005, la principal comunitat estrangera a Andalusia. Ara bé, la distància amb la segona comunitat més nombrosa, l'equatoriana, és molt més gran que a la resta d'Espanya. A Andalusia, hi ha una diferència considerable, ja que la població marroquina és tres vegades més nombrosa que l'equatoriana, fet que s'explica per les circumstàncies geogràfiques i estratègiques d'Andalusia amb relació al fenomen migratori. En aquest punt, voldria recordar que encara que el fenomen de les pasteres no significa més d'un 5% de la immigració irregular, aquest és molt important en la construcció de l'imaginari col·lectiu sobre el fenomen migratori.

Per cloure aquest breu repàs a la realitat migratòria d'Andalusia, vull assenyalar que en a penes cinc anys en aquesta comunitat autònoma s'ha multiplicat per 2,5 la població d'origen estranger. En algunes províncies, aquesta població fins i tot s'ha quadruplicat, amb el que això implica tant en l'àmbit municipal com en la construcció de l'imaginari col·lectiu que assenyalava anteriorment.

Les polítiques d'immigració i integració de la Junta de Andalusia

Pel que fa a les polítiques d'integració, Andalusia ha realitzat durant els últims quatre anys una avaluació sistemàtica de les seves polítiques d'immigració. El primer Pla estava estructurat en 61 objectius i 171 mesures i incloïa mesures de cooperació al desenvolupament. Quan l'any 2001 incloem la cooperació al desenvolupament, el fet va ser criticat per algunes forces polítiques conservadores de la nostra regió. Actualment, tots els plans estratègics ho estan incorporant, i el mateix farà el Pla Estratègic Nacional.

D'altra banda, s'ha parlat de la integració com d'un procés bidireccional, i així ho vam entendre nosaltres l'any 2001, quan a través d'àrees com la de sensibilització social no només vam actuar sobre la població immigrant sinó sobre tota la població. En aquest sentit, vam articular polítiques per fomentar la formació, la investigació i la sensibilització en tota la societat d'acollida.

Una altra àrea prioritària d'actuació ha estat en l'àmbit educatiu. Si observem la població estrangera escolaritzada, podem veure un increment exponencial d'aquesta des del curs 2000-2001, encara que també comença a notar-se una lleugera disminució dels increments. En aquest sentit, és previsible que en uns anys s'arribi al creixement màxim i, a partir de llavors, es mantinguin increments molt menors dels que s'han produït en l'interval del 2000 al 2004. En examinar els contingents d'alumnes per origen i segons província d'escolarització, es fa evident que les comunitats autònomes han de tenir en compte els models migratoris en el plantejament de les polítiques. Com hem dit, la població originària d'Àfrica és majoritària, però en parlar de l'origen dels escolaritzats, es fa evident que la majoria procedeix d'Amèrica. Això significa que existeixen models migratoris diferents, ja que en el cas dels nacionals de països americans, solen ser les dones les que inicien el procés migratori i les que després porten als seus fills i, finalment en alguns casos, a la resta de la família. En canvi, la població africana, majoritàriament marroquina, està conformada principalment per joves solters que inicien el procés migratori amb objectius diferents. Per tant, cal adaptar les polítiques als entorns i a les realitats en què s'implementaran.

El mateix succeeix a l'àrea socio sanitària, en què en observar els documents de derivació, es pot detectar un increment de l'atenció especialitzada i una disminució de l'atenció primària. Això té relació, segons l'anàlisi que estem efectuant, amb el procés d'assentament en el territori. Es comença a accedir a una atenció normalitzada com la que té la pròpia població d'acollida com més anys es duguin en el territori, fet que s'ha de tenir en compte a l'hora de dissenyar polítiques socio sanitàries.

Amb relació al primer Pla, una de les apostes fonamentals era que aquest s'aprovés per decret, després dels informes pertinents del Fòrum Andalus d'Immigració i l'aprovació al Parlament. Això significava plantejar la qüestió pressupostària: l'any 2004, el pressupost inicial era de 103 milions i no obstant això l'esforç financer va ser de 248 milions d'euros, la major part dels quals va anar a parar a l'àrea socio-educativa, seguida de l'àrea socio sanitària i de la cooperació al desenvolupament. Això ha suposat un increment que, al llarg de tots els anys, ha anat dels 104 milions l'any 2001 als 248 l'any 2004. Una aportació, en cinc anys, de 756 milions d'euros i en la qual la part socioeducativa ha estat fonamental.

En parlar de les característiques del nostre Pla és bo que el posem en relació amb el *Handbook on Integration* que recentment ha publicat la Comissió Europea. En aquest manual s'inclouen una sèrie de característiques que nosaltres ja vam posar en el nostre pla el 2001. Quan es parlava de participació cívica, hem d'intentar no perdre'ns únicament en el debat sobre ciutadania i participació, sinó també en la garantia dels drets. No

cal recordar que existeixen grups de població que tenen tots els drets però que no estan en situació de gaudir-los completament. És a dir que, des del principi, des de la Junta de Andalusia teníem clar que independentment dels debats constructius sobre ciutadania i participació, havíem de crear les condicions perquè s'exercissin aquests drets i aquestes llibertats. D'altra banda, també trobàvem –i encara es troba– un problema en la definició del que és refugi i asil i del que és immigrant. Aquesta és una deficiència que hauria de ser recollida a escala europea.

Amb relació al segon Pla, entenem que l'acollida no ha d'estar circumscrita a una àrea, sinó que ha de ser entesa com una estratègia d'intervenció transversal. Si advoquem per un model en el qual la normalització sigui fonamental, des de la Junta de Andalusia no creiem que puguem circumscriure-la a una sola àrea, sinó a allò que hem d'interactuar mitjançant una estratègia conjunta. Cal intervenir a l'àrea socioeducativa, a l'àrea sociolaboral, a l'àrea de l'habitatge, etc. Així mateix, considerem de gran importància el tema de l'avaluació. Ja l'any 2001, es van discutir al Parlament d'Andalusia els informes aprovats pel Fòrum Andalusí de la Immigració amb relació a aquests temes, i en qual-sevol cas considerem que és clau una avaluació contínua sobre totes aquestes matèries.

D'altra banda, i davant l'evidència de la importància de la participació i coordinació entre els nivells locals, provincials, regionals i europeus, també participem en un projecte INTI –pendent d'aprovació– i en un projecte ENEAS que es realitza a la província de Huelva sobre la responsabilitat social corporativa en el terreny laboral, amb relació a la contractació de treballadors estrangers.

En aquest segon Pla que estem elaborant, hem incrementat el nombre de principis rectoris. Encara que no sempre major quantitat significa major qualitat, en aquest cas hem considerat necessari fer-ho. Hem incorporat nous eixos transversals –no només el de gènere sinó també, entre d'altres, el de joventut– i hem definit quatre enfocaments estratègics per a l'articulació de les polítiques, en l'àmbit de difusió, de formació, de promoció de la igualtat de tracte i d'acollida, que no se circumscriuen a àrees concretes sinó que es relacionen amb les mesures adoptades.

Finalment, vull també ressaltar la importància fonamental de l'àmbit municipal referent a l'acollida i integració de la població immigrant. Amb l'ajuda del Fons per a l'Acollida i la Integració del Ministeri, hem implementat una estratègia d'intervenció de la qual s'han beneficiat un centenar de municipis. Cent municipis als quals se'ls han transmès fons i que han presentat plans d'acció. Volem ressaltar que la resposta per part dels municipis ha estat molt favorable i que aquesta aportació permet anar establint un marc de polítiques d'integració en l'àmbit municipal que, mitjançant l'intercanvi d'experiències, puguem acabar de dur-lo a terme.

Amb relació a les polítiques d'immigració, crec que podem dir que ens trobem en un camí amb moltes corbes. Cada vegada que prenem una corba, i a la Unió Europea estem ara en aquest punt, entren en joc la força centrífuga i la força centrípeta. Avui, en el model europeu, en

matèria d'immigració, tenim aquestes dues forces en acció. S'està produint un efecte centrífug ja que les regions estan actuant de manera independent en les polítiques d'integració. Atès que no existeix ara mateix un marc definit sobre quin és el model d'integració, les regions estan desenvolupant models diferents que convergeixen en una situació de mínims. No obstant això, en matèria de control de fronteres s'està produint l'efecte contrari, un efecte centrípet que està blindant les nostres fronteres en un marc comú en el qual estem definint quines són les qüestions que volem tenir en compte i dur a terme.

Per acabar, m'agradaria assenyalar que, davant la immigració, ens trobem amb un exemple de "glocalització", un terme que utilitza Ulrich Beck per definir aquells fenòmens globals que necessiten solucions locals. En aquest sentit s'han d'entendre les accions que porten a terme els ajuntaments i les comunitats autònomes, i en alguns àmbits de manera conjunta, en el marc de les polítiques d'immigració i d'integració.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Els reptes de les polítiques públiques d'immigració a la Unió Europea

El parlament europeu davant els reptes de les polítiques
d'immigració a la UE
Cristina Castagnoli

EL PARLAMENT EUROPEU DAVANT ELS REPTES DE LES POLÍTIQUES D'IMMIGRACIÓ A LA UE

Cristina Castagnoli

Administradora, Comissió de Llibertats Civils, Justícia i Afers d'Interior, Parlament Europeu

Voldria agrair la possibilitat de participar en aquest seminari, entre d'altres raons, per l'oportunitat que em ofereix de compartir escenari amb persones que han treballat i treballen directament en temes d'immigració en l'àmbit europeu. Fa ja quatre anys, durant la seva etapa d'europarlamentària, Anna Terrón, com a portaveu socialista a la Comissió de Drets Civils del Parlament europeu, va realitzar un informe sobre la integració dels immigrants que encara és vàlid.

D'altra banda, és un plaer poder compartir aquest debat amb un representant del Consell. Normalment, comparteixo aquestes sessions sobre els temes d'immigració en l'àmbit comunitari amb representants de la Comissió, però no tinc interlocutors del Consell per rebatre les crítiques que dirigeixo a aquesta institució. En aquesta ocasió, per tant, agraeixo poder comptar amb les reaccions de Paolo Martino, representant del Consell Europeu.

Com a resposta a la pregunta que planteja el títol d'aquesta sessió, crec que cal començar apuntant que hi ha certa unanimitat en assenyalar que Europa està sortint d'una enorme crisi. Tal com va assenyalar Martin Schulz, president del grup socialista al Parlament europeu, no és que Europa estigui en crisi, sinó que és el Consell Europeu el que està en crisi. La Comissió i el Parlament europeus estan treballant, i bé, en aquest àmbit. Fa només uns dies, una comissió del Parlament va presentar un informe en el qual se sol·licitava garantir la ciutadania europea a tots els residents en territori de la UE. És a dir, que no es parlava de ciutadania europea només per als ciutadans de la UE, sinó per a tots els residents. I es feia referència tant a la participació civil, als drets polítics, com als drets socials. La veritat és que el Parlament està proposant noves estratègies, però també és cert que, en aquests àmbits, no té molt poder.

En el títol de la nostra sessió es plantegen els reptes de les polítiques d'immigració de la Unió Europea. Es parla de polítiques en plural, perquè és cert que no existeix una política d'immigració europea. En el Consell Europeu de Tampere de 1999, i de manera sorprenent, es va adoptar un coherent i fantàstic pla que contemplava múltiples aspectes de la gestió del fenomen migratori. Es parlava d'immigració legal i

il·legal, d'integració, d'ajuda per al desenvolupament dels països del tercer món, etc. Però més tard, quan van sortir els ministres d'Afers Estrangers i van entrar els ministres d'Interior, es va fer evident que tenien idees completament diferents sobre allò que calia fer. Tot i així, van decidir que l'agenda de Tampere estava bé perquè responia a una de les seves preocupacions principals: la lluita contra la immigració il·legal. La paradoxa és que en comptes de definir una política i després determinar les accions per desenvolupar-la, es va definir la immigració legal europea i es van prendre mesures per evitar que els que ho feien de manera il·legal poguessin entrar en el territori de la Unió.

Es van plantejar dubtes sobre com actuar, ja que és impossible determinar qui és il·legal si no hi ha normes que regulin l'entrada legal a la Unió Europea. Davant d'aquesta situació, la resposta va ser establir un fons especial per començar a organitzar vols que tenien com a objectiu tornar els immigrants en situació irregular als seus països d'origen o trànsit. Es van definir, per tant, els mecanismes de control sense definir les vies legals d'accedir al territori europeu.

No ha estat fins a principis de 2005 quan el Parlament ha obtingut el poder de decisió en alguns àmbits. Aquesta major participació es donarà en aquells temes que facin referència a les polítiques d'immigració il·legal, mentre que amb relació a les polítiques d'immigració legal, el Parlament només serà consultat. Aquesta és, sens dubte, la frustració principal amb la qual vivim cada dia, ja que des del Parlament sabem que estem molt lluny d'una situació en què ens tinguin en compte, no només en l'àmbit de la immigració irregular, sinó també en l'àmbit de la immigració legal i de l'asil.

Però la veritat és que, a partir d'ara, el Parlament incrementa les seves quotes de poder. I això, per exemple, es percep en coses ben simples. Durant la presidència austríaca, em van convidar a un dinar de treball sobre temes migratoris, el que significa un canvi important. Fins a aquest moment, el Parlament no era convidat ni tan sols a les reunions informals, fet pel qual hem avançat un mica.

Part del poder del Parlament resideix en la capacitat de finançament de què disposi, i les opcions que, per exemple, defensa el Govern britànic de retallar els pressupostos destinats a immigració i integració poden significar un punt d'inflexió. Si la proposta britànica fos l'opció resultant, significaria que Europa no disposaria dels mitjans necessaris per sostenir polítiques d'immigració, per la qual cosa encara que s'aprovés una legislació específica, no es disposaria dels mitjans per portar-la a terme. Un exemple d'aquesta situació és l'oferta de la Comissió d'establir un fons de 2 milions d'euros per a la integració¹. Però el Consell s'ha assessorat legalment i ja ha declarat que la Unió no disposa de base legal per treballar en temes d'integració, i els diners pressupostats no poden ser utilitzats en aquest sentit.

1. El fons per a la integració s'ha destinat a les persones que acaben d'arribar, fet pel qual no cobreix les persones que fa anys que viuen en territori europeu. Les segones i terceres generacions, que de vegades requereixen més suports a la integració que els nous nadius, no estan inclosos en aquests fons.

Però no voldria aportar solament una visió crítica de la situació, perquè no seria just. A finals de novembre, un grup de 18 europarlamentaris de la Comissió de Drets Civils va visitar Ceuta i Melilla per analitzar l'estat de la situació provocada després dels esdeveniments a les reixes de les dues ciutats. Els representants europeus, de diferents partits i ideologies, van coincidir a assenyalar que els centres estaven ben organitzats i gestionats, i que comptaven amb les infraestructures necessàries. Els europarlamentaris italians estaven especialment impressionats pel funcionament d'aquests centres, ja que existeix la possibilitat d'entrar i sortir d'aquests mitjançant un carnet o una targeta. A Lampedusa, en canvi, grups de 80 persones conviuen tot el dia en habitacions grans, perquè els centres estan tancats, envoltats de filats i custodiats per la policia.

Està previst que, els pròxims mesos, la Comissió de Llibertats Civils, Justícia i Assumptes d'Interior (LIBE) del Parlament visiti diferents centres de detenció d'immigrants en diferents països d'Europa. Estan previstes visites a França, Malta, Polònia i Regne Unit, i l'objectiu és examinar com treballen aquests centres i sota quines normes s'organitzen. Posteriorment elaborarem un informe que contempli suggeriments i recomanacions que tant la Comissió com el Consell puguin tenir en compte. En realitat, ens trobem davant d'una altra situació paradoxal, ja que Europa no té el dret de dir res sobre aquests centres. Les nostres visites a aquests centres podrien haver estat limitades per les autoritats dels Estats Membres, ja que efectivament no existeix legislació europea sobre aquests centres.

En qualsevol cas, en aquests moments s'està discutint una directiva sobre el retorn, en la qual existeix una disposició sobre la manera de gestionar els esmentats centres, el temps màxim que una persona en situació irregular hi pot estar retinguda, etc. En aquest tema, el Parlament europeu, gràcies al procediment de la codecisió, hi podrà intervenir i el Consell haurà de tenir en compte les seves posicions. Aquesta proposta de directiva, per exemple, està aturada en el Consell, que la considera excessivament tova, mentre que la mateixa ha suscitat enormes crítiques al Parlament, que considera que presta massa atenció als temes de seguretat i atenta contra els drets humans. Existeixen, per tant, discursos totalment diferents, que dificulten la nostra capacitat de parlar i caminar al costat del Consell en aquests temes. En qualsevol cas, haurem de trobar una solució que satisfaci, en la mesura del possible, ambdues parts.

La decisió sobre els fons, i és un altre exemple, encara no s'ha pres perquè tot i que el Consell Europeu és qui decideix, és un tema de codecisió que pot tornar al Parlament. En aquests moments, esperem que el Consell respongui a la sol·licitud del Parlament, que ha demanat al Consell que faci constar, per escrit, la seva postura enfront de l'alliberament (o no) dels esmentats fons.

Es preguntaran per què la Comissió i el Parlament tenen postures diferents de les del Consell. La veritat és que, per ara, al Parlament hi ha una majoria de centre-esquerra, per la qual cosa a la Comissió LIBE aquesta opció política guanya per un vot (23 a 22). Va ser per aquest vot que Rocco Buttiglione va ser desestimat com a comissari europeu, i és evident que si la majoria política del Parlament canvia, l'opció del centre-dreta estarà en la línia dels consells.

Una altra raó que explica per quina raó el Parlament s'enfronta sovint amb el Consell és la qüestió de la distribució del poder. Moltes vegades, europarlamentaris dels diferents països critiquen les postures del Consell i reclamen el procediment de codecisió per incrementar les quotes de poder del Parlament europeu.

En qualsevol cas, és evident que cal una major coordinació entre les institucions comunitàries per actuar d'una manera més coherent. Un exemple del contrari pot trobar-se en el que ha succeït a Ceuta-Melilla recentment. Després de la crisi, la Comissió va donar 40 milions d'euros al Marroc per ajudar-lo a gestionar la situació. Però en la visita que he comentat anteriorment a Ceuta-Melilla, les ONG que treballen al Marroc ens van comentar que els diners s'estaven utilitzant per reforçar la seguretat de les fronteres i no per atendre les persones que eren retornades per les autoritats espanyoles (i que en molts casos, van acabar en el desert). En aquest sentit, la Unió Europea hauria de controlar com utilitzen els diners els països receptors, perquè si aquests s'utilitzen només per canviar de lloc les fronteres, i encarregar als països de trànsit que protegeixin les fronteres europees, ens trobem davant d'un gran problema.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Els reptes de les polítiques públiques d'immigració a la Unió Europea

El consell europeu davant els reptes de les polítiques d'immigració a la UE

Paolo Martino Cossu

Paolo Martino Cossu

*Administrador principal.
Direcció General H - Justícia i Afers d'Interior,
Consell de la Unió Europea*

Malgrat el que pugui semblar, els representants del Parlament i el Consell europeus no estem sempre en desacord. Encara més, comparteixo moltes de les coses que s'han assenyalat en la ponència anterior, ja que no deixen de ser certes i perquè, a més, treballar per a una institució no significa compartir completament les idees i visions d'aquesta.

Estic absolutament d'acord amb l'afirmació que no hi ha una estratègia clara sobre immigració a escala europea. Però això no és culpa ni de la Comissió –que és còmplice de moltes coses i que també es pot involucrar en la nostra discussió– ni del Parlament: el problema radica que també manca una estratègia a escala nacional.

En l'exposició de motius d'aquest seminari, se cita la Comunicació 757 de novembre de 2000, que assenyalava que un dels principals problemes demogràfics que pateix Europa és l'envelliment de la seva població. Per solucionar aquest problema i mantenir el nivell actual econòmic dels nostres països, la Comunicació apunta diferents mesures, entre les quals destaca la necessitat d'admetre un nombre important de persones. Doncs bé, donada aquesta descripció de la situació, jo em pregunto què es fa a nivell nacional, què estan fent els països europeus. Itàlia és, per exemple, un dels països més afectats per l'envelliment de la població i les baixes taxes de natalitat, i en canvi no té desenvolupada una estratègia en aquest sentit. Si no existeix una estratègia en l'àmbit nacional, és difícil plantejar-se que aquesta pugui existir en l'àmbit europeu.

A aquesta reflexió se li pot afegir un altre argument, ja que amb el problema migratori es poden guanyar o perdre eleccions. La immigració és un tema que afecta l'opinió pública i sobre el qual, en ocasions, es vessen posicions conservadores fruit de la por a l'estranger, a les dificultats de convivència, etc. Aquests temes d'especial sensibilitat són els que els estats es volen reservar el màxim de prerrogatives, per la qual cosa la possibilitat d'una estratègia a nivell europeu encara sembla menys probable.

L'any 2000, la mateixa Comissió va intentar crear un marc d'acció futura, que es va concretar en la Comunicació 757. Però aquest va ser l'únic document programàtic que la Comissió va poder realitzar. Després, s'han produït documents i intervencions de caràcter més pragmàtic en

matèries específiques, però que en cap cas han adquirit el caràcter general i transversal que va tenir la Comunicació del 2000.

En la mateixa línia, el programa de Tampere va ser molt ambiciós i, tot i les dificultats en el seu desenvolupament, no se'n pot negar la importància. Malgrat aquesta, també és cert que les propostes de la Comissió no van poder dur-se a terme de manera integral. A més, i crec que cal assenyalar-ho encara que pugui sorprendre que ho digui, segons la meua opinió és un defecte del sistema que el Parlament no estigui més involucrat en aquest àmbit d'acció. Cal felicitar-se, doncs, pel pas que significa que el Parlament hagi adquirit competències en el sector de la immigració il·legal.

Segons la meua opinió, crec que els problemes i errades que Europa pot tenir ara mateix van molt més enllà de les qüestions d'immigració, i són una qüestió de caràcter més general.

Tampere va ser un moment molt particular, però no cal oblidar que el 1999 la situació general a Europa era molt diferent de la situació actual. En primer lloc, la situació econòmica, anterior a la crisi de la borsa, era més favorable que l'actual, i en segon lloc, no hem d'oblidar les conseqüències que va tenir l'11 de setembre en tots els aspectes de seguretat. Davant dels esdeveniments, fins i tot la Comissió es va veure obligada, en certa manera, a aplicar les clàusules d'ordre públic i de seguretat nacional en la seva totalitat. Evidentment, tots aquests fets van influir notablement en les polítiques migratòries.

En aquest sentit, i tal com s'ha plantejat en sessions anteriors, no es pot obviar que, al Consell, els temes d'immigració són tractats gairebé exclusivament pels ministeris de l'Interior. Des del Consell no podem fer res sobre això, ja que cada Estat determina qui és el seu representant a una reunió determinada. És cert que, segons hem observat, no sempre existeix coordinació interna suficient entre els diferents ministeris nacionals, i moltes vegades, des del Comitè Estratègic hem constatat que els delegats del Ministeri de l'Interior no es coordinen amb els seus col·legues del Ministeri de Treball, d'Afers Socials o dels diversos ministeris implicats. En qualsevol cas, a nivell europeu, es reproduïx la mateixa situació, i no hi ha prou sinèrgies entre el Consell JAI (de Justícia i Assumptes d'Interior) i el Consell d'Afers Socials.

Amb relació a les aportacions concretes, existeix una directiva de reagrupació familiar, l'únic mèrit de la qual radica en el fet de declarar que la reagrupació familiar és un dret, encara que subjecte a algunes condicions. Per la seva part, la directiva sobre residents de llarga durada estableix un estatut a escala europea per a aquests residents, que tot i que amb majors restriccions i condicions, es basa en la mateixa lògica que el que permet als ciutadans de la Unió circular pel seu territori.

És cert que hi ha altres temes que encara s'han de tractar amb major profunditat, com succeeix amb la integració. Des d'un punt de vista conceptual, no veig cap problema que la integració sigui una competència dels Estats Membres, perquè la integració és, segons el meu parer, una qüestió íntimament relacionada amb la cultura, la tradició i la història de cadascun dels països membres. De tota manera, és cert que, comple-

mentàriament, la Unió pot i ha de fer una política de promoció de la integració i facilitar, per exemple, els principis comuns que es van adoptar el 2004.

Formalment, crec que no hauríem d'entrar en la lògica que va obrir la Comissió quan va presentar el seu propi dictamen i va reclamar que la Comunitat tingués competències en aquests àmbits. Em sembla poc encertat perdre's en aquest tipus de lluites interines, perquè el que hauria de prevaler és que, sigui competència dels Estats Membres o de la Unió, a Europa es treballi en matèria d'integració i s'eviti convertir aquest concepte en un paraigua que cobreixi massa aspectes. Aquest és el missatge polític que caldria enviar.

Amb la nova dinàmica que s'obre al Parlament europeu, especialment a la directiva de retorn que estableix unes condicions mínimes per a aquest, els Estats Membres es veuran obligats a actuar i prendre mesures, i a més hauran de justificar les seves posicions i tenir en compte la postura del Parlament. De fet, el fet de treballar amb el sistema de la unanimitat significa fer concessions a qualsevol Estat, mentre que amb el sistema de la codecisió, les coses són molt més transparents.

Una major participació del Parlament té, a més, un altre avantatge que m'agradaria assenyalar. Segons el meu parer, en determinades ocasions, i pel fet d'estar "fora de joc", aquesta institució ha pres posicions una mica extremes. Si el Parlament estigués dins del joc polític, es responsabilitzaria més, tindria majors competències tècniques i tindria –crec que sens dubte ho farà– un paper essencial. Aquesta nova dinàmica, aquest nou paper, és molt interessant i, segurament, facilitarà que hi hagi més progressos que fins ara.

Si bé és cert que és una anomalia del sistema que, i segons recull el Tractat Constitucional, el Parlament participi en temes d'immigració il·legal i no pugui fer el mateix en els àmbits d'immigració legal, no cal oblidar la importància dels avenços. En temes d'immigració ens trobem, a risc de reiterar-me, en un àmbit d'alta sensibilitat política, en allò que els estats tenen grans dificultats per renunciar a les seves prerrogatives i en el que, sobretot al principi, va ser difícil fins i tot per a la Comissió imposar-se com a protagonista i actor. En els inicis del procés, la mentalitat dels estats era clarament intergovernamental, i no pensaven que la immigració fos una competència comunitària. Ara, però, ens trobem immersos en una dinàmica diferent –la Comissió ha seguit totes les directives des de Tampere– que espero que es reforci gràcies tant al Tractat Constitucional com el paper del Parlament europeu.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Cloenda
Imma Moraleda

Imma Moraleda

*Presidenta Delegada, Àrea d'Igualtat i Ciutadania.
Diputació de Barcelona*

Una edició més, ens trobem per cloure unes jornades que ens han permès visualitzar el fet migratori des de la perspectiva dels drets de ciutadania, i que ens han evidenciat la importància d'aquests drets per tal d'assolir un nivell òptim d'integració dels nous ciutadans i ciutadanes.

És evident que l'increment de la immigració accentua la heterogeneïtat i també la pluralitat interna de la nostra societat. En aquest nou context, el conjunt de la societat d'acollida afronta el repte d'evitar que aquest fet impliqui un augment de les desigualtats o la consolidació de noves fractures socials. Des del punt de vista del món local, la premissa inicial defineix com a objectiu aconseguir que les persones estrangeres puguin arribar a ser ciutadans i ciutadanes de ple dret. Per fer-ho, prenem en consideració el concepte de ciutadania cívica que es fa servir des de les institucions europees.

Tot i que no és factible, a curt termini, la naturalització de tots els residents nacionals de tercers països, l'accés a la ciutadania cívica suposa un primer pas per poder accedir al conjunt de drets i deures bàsics. Cal continuar treballant per assegurar la igualtat de drets per a tothom, entenent que aquesta dimensió cívica de la ciutadania es construeix des del ple accés als drets socials i a serveis i recursos com l'educació, la salut, el mercat de treball o l'habitatge. Recursos als quals, en determinats casos, l'accés és difícil no solament per a les persones que arriben de fora, sinó per als mateixos ciutadans del país.

En aquest sentit, la perspectiva de la normalització és clau. Lluny de promoure polítiques diferenciades, el que cal és, des del nostre punt de vista, avançar en l'equiparació dels drets de ciutadania com a via per afavorir la integració social de la immigració.

Com hem pogut sentir al llarg del Seminari, ens referim a l'equiparació de drets i de deures fonamentals en l'àmbit laboral, en l'àmbit social i en l'esfera dels drets cívics i polítics. I en aquest marc, el conjunt de les administracions públiques tenim com a objectiu desenvolupar i consolidar les capacitats per gestionar la cohesió social en una diversitat creixent. Però no es pot oblidar que l'Administració local té, i ho sabem especialment les persones que tenim alguna responsabilitat política en

aquest àmbit, un paper decisiu. Com a Administració de proximitat, l'Administració local és la responsable de desenvolupar actuacions en matèria d'integració, de gestió de la convivència i de sensibilització social. En el món local s'expressa en darrera instància la nova diversitat, fruit de la integració i des d'on cal treballar en favor de la convivència i també de la cohesió social.

El model d'actuació municipal s'ha de fonamentar, per tant, en establir mecanismes que evitin l'exclusió social, que garanteixin la igualtat d'oportunitats del conjunt de la ciutadania i que posin èmfasi en la convivència. En aquest sentit, cal adoptar una perspectiva de ciutadania i d'igualtat de drets i de deures de tothom, i evitar la segmentació de la població en funció del seu origen.

En el cas de la Diputació de Barcelona, el nostre compromís amb relació a les polítiques de diversitat i ciutadania se centra en donar suport als municipis a l'hora de respondre als reptes que suposa l'arribada de la població immigrada i l'augment de la diversitat. Per aquest motiu, donem suport i assessorament al món local, amb la idea de situar el conjunt de la ciutadania en el centre de l'acció pública. En aquest sentit, des de l'Àrea d'Igualtat i Ciutadania estem treballant en tres línies de treball prioritàries. En primer lloc, promovem un model de recepció i acollida municipal que faciliti una adequada incorporació de la població immigrada, especialment pel que fa a la informació sobre els recursos disponibles i el coneixement del nou entorn. En segon lloc, i amb relació a la cohesió social, estem definint plans integrals als barris de les nostres ciutats i dels nostres pobles amb l'objectiu de millorar la qualitat de vida dels seus habitants, ja que aquests plans inclouen la determinació d'intervencions orientades a crear entorns físics, econòmics i socials que siguin harmònics i segurs. Finalment, també estem treballant per millorar la gestió de la convivència per tal d'assegurar els drets i els deures de tota la ciutadania, evitar discriminacions i fomentar l'educació en la diversitat i en el respecte a la diferència.

En definitiva, hem de considerar la necessitat de fer efectius els drets i també les obligacions que ens defineixen a tots i a totes com a ciutadans i ciutadanes, amb el benentès que tant les persones immigrades com la resta de la ciutadania han de ser actors implicats en el desenvolupament dels processos socials, polítics i culturals que s'esdevenen en el seu territori de residència. La seva implicació en el disseny del futur i el present del país, de la ciutat o del barri on viuen, conjuntament amb la resta de la ciutadania, ha de ser el senyal més clar de l'assoliment d'una societat diversa i, alhora, cohesionada.

Permeteu-me que afegeixi que, un any després de l'anterior edició d'aquest seminari, les coses han millorat una mica. Un any després sempre va bé fer un petit balanç, i aprofitant la presència de la secretària d'Estat i de la secretària per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya, m'agradaria assenyalar que els municipis pensem que avui estem un mica millor que l'any passat. El procés de normalització ens ha permès, d'una banda, actuar i conèixer millor qui són els nostres ciutadans i ciutadanes. De l'altra, ha aconseguit que molts d'aquests ciutadans, que ja treballaven però que ho feien en condicions precàries, en aquests moments estiguin treballant en condicions normalitzades. I

aquesta és la millor eina perquè nosaltres puguem fer integració i puguem garantir la convivència. Tot i haver estat, i ser encara, un tema difícil i complicat, crec que tots plegats podem estar contents de com ha anat el procés de normalització aquest any. Els municipis han fet molts esforços i han dut a terme una feina importantíssima juntament amb altres administracions. I ara, des dels municipis, també estem disposats a liderar el camí que ens queda: aconseguir que tots els ciutadans i ciutadanes que viuen als nostres pobles i ciutats tinguin drets i també deures, que tothom els conegui i els puguem fer complir.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Cloenda
Adela Ros

Adela Ros

*Secretària per a la Immigració,
Generalitat de Catalunya*

Un any després, quan ens hem tornat a trobar les mateixes responsables polítiques per participar en la cloenda d'aquesta edició del Seminari Immigració i Europa, em sembla un bon moment per fer una reflexió conjunta sobre el que ha passat durant aquest any que aviat acabarà. Una reflexió que enguany pren especial interès, perquè ha estat un any d'inflexió fonamental.

En primer lloc, i com ha apuntat Imma Moraleda, s'ha dut a terme un procés de normalització que ens ha tranquil·litzat molt i ens ha deixat amb la sensació de conèixer millor el nostre camp d'acció. Un procés en què hem contribuït i col·laborat les administracions i els agents socials per tal de facilitar el camí a moltes persones que viuen, resideixen i treballen –i deixen els seus impostos– en el nostre país.

En segon lloc, també ha estat un any important per a Catalunya, ja que el 28 de juny es va aprovar el nou Pla de Ciutadania i Immigració 2005-2008. Es tracta d'un pla estratègic que vol articular les polítiques que actuen sobre l'impacte de l'arribada de població estrangera, bàsicament extracomunitària, a Catalunya. Cal recordar que en el nostre país hi ha hagut un notable increment de població –al voltant del mig milió de persones, la major part dels quals procedeixen d'altres continents– des de l'any 2000. La immigració ha passat, doncs, de ser un fenomen anecdòtic a un fet estructural.

Aquest Pla de Ciutadania i Immigració respon, per tant, a un gran repte, a una transformació que afecta ja a totes les esferes de la vida social, política, econòmica i cultural del nostre país. A més a més, es tracta d'una presència molt estable a tot el territori de Catalunya, bàsicament a causa d'un repartiment força equilibrat dels sectors productius on la població estrangera ha trobat les oportunitats laborals i socials que, sens dubte, cercava; la construcció i l'hoteleria en primer lloc, però també el sector agrari, el sector industrial o el sector de serveis d'ajuda a les famílies. Tot això ha fet que les més de 750.000 persones d'origen estranger que el 2005 hi havia a Catalunya representin ja un 12,5% del total de la població i que aquest percentatge sigui present en totes les demarcacions de fora de l'àrea de Barcelona, és a dir, que el repartiment de la població estrangera a Catalunya sigui, a hores d'ara, molt extensiu.

El Pla de Ciutadania i Immigració vol marcar una nova etapa perquè la situació actual així ho requereix. Calen noves respostes, noves propostes, noves idees i noves mesures, perquè ni les xifres ni les circumstàncies són les mateixes que ara fa uns anys. És cert que els darrers anys s'han agreujat alguns problemes com els de l'habitatge o l'escassetat de recursos a l'escola, la sanitat o els serveis socials. També és cert que es comencen a reproduir sistemàticament algunes situacions, com per exemple la presència de treballadores i treballadors estrangers en les ocupacions de més baixa qualificació, bé perquè no hi ha suficient població activa autòctona o bé perquè aquesta no vol ocupar aquests espais. A més a més, la presència de població d'origen estranger també comença a ser molt forta en alguns barris i municipis de Catalunya, i la percepció de la població catalana respecte a la nova immigració també s'ha anat modificant al llarg dels darrers anys. Ni la irregularitat, ni alguns missatges polítics, ni tampoc la manca de reflexos d'alguns governs en els seus diferents àmbits, no han contribuït gaire a tranquil·litzar una població que veu, dia darrere dia, com es modifica el seu món, el seu entorn més immediat. Ara per ara, la societat catalana es troba força dualitzada respecte al fenomen de la immigració: mentre la meitat de la població la veu com el seu problema principal, l'altra meitat la visualitza com una gran oportunitat.

La suma de totes aquestes raons explica per què es va considerar que calia fer un nou Pla de Ciutadania i Immigració, un programa de treball que es va aprovar, per tant, en un moment totalment diferent a l'anterior. D'una banda, perquè la cara de la immigració s'ha modificat clarament amb la incorporació de nous països d'origen i nous perfils d'immigrants, i a més a més sabem que ho continuarà fent durant els propers anys. Però, de l'altra, també era un moment diferent perquè ja no podem visualitzar l'horitzó de la societat catalana sense contemplar la realitat de la immigració. El Pla de Ciutadania i Immigració respon, per tant, a una necessitat d'entendre i de treballar davant d'una realitat diferent i totalment estructural. A més a més, tot i que l'accés amb igualtat d'oportunitats és encara un repte que el mateix Pla defineix com un dels seus objectius fonamentals, ara també és un moment important per gestionar la diversitat cultural que es desprèn de tenir una població cada vegada més plural pel que fa a l'àmbit lingüístic, cultural i també religiós. En aquest sentit, també el moment internacional ha canviat i ens trobem davant d'una situació diferent a la que teníem fa poc més de cinc anys: és obvi que hi ha un abans i un després de determinats fets internacionals que també han afectat al fenomen de la immigració. Finalment, també és important recalcar que ara sabem i reconeixem la importància de crear una ciutadania compartida, és a dir, un projecte comú de societat.

Un tercer element fa d'aquest any, que ara acaba, un punt d'inflexió. Al costat d'aquest ambiciós Pla de Ciutadania i Immigració, durant l'any 2005 s'han destinat nous recursos econòmics al fenomen de la immigració. Em refereixo al fons interterritorial que gestiona la Generalitat de Catalunya conjuntament amb la Secretaria d'Estat i els municipis catalans. En aquest sentit, 2005 es converteix en un punt de referència per a les relacions interadministratives a nivell de relació i de projectes en comú. Però també ha significat una inflexió, lògicament, amb relació a una millora de la coordinació i de la comunicació entre els tres nivells bàsics de les administracions públiques: els ajuntaments, la Generalitat

de Catalunya i l'Estat. Considero que aquest triangle és fonamental per implementar i desenvolupar les polítiques d'immigració, integració i acollida, i crec que hem posat unes bases fortes i estables per fer-ho. L'any vinent, n'estic convençuda, serà un any en el qual podrem construir sobre aquestes bases un edifici de projectes ferm i segur, i sobretot amb beneficis per a tota la ciutadania.

El 2006 serà, per tant, l'any de consolidació de projectes. S'aprovarà el Pla d'Intervenció de l'Estat i haurem de coordinar diverses línies en l'àmbit de la integració. I també espero que Europa ens ajudi una mica més el proper any. Crec que quan els tres nivells d'administració que estem en aquesta taula parlem de consolidar projectes d'integració, no ens ho plantegem solament des d'una perspectiva triangular, sinó també en el si d'un marc més ampli, en l'àmbit europeu. El marc europeu ens ha d'ajudar a marcar línies i a crear criteris. Ens ha d'ajudar a establir un marc únic d'integració.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Cloenda
Consuelo Rumí

Consuelo Rumí

*Secretària d'Estat d'Immigració i Emigració,
Ministeri de Treball i Afers Socials*

En primer lloc, m'agradaria felicitar els responsables de la Fundació CIDOB per mantenir aquesta iniciativa, que permet afrontar un debat tan important com el de la immigració, que ha irromput amb força en la nostra societat i que té tanta puixança.

Amb tota probabilitat ja m'hauran escoltat dir que, segons el meu parer, a Espanya no s'ha produït un debat social suficientment profund per analitzar la dimensió global de la immigració, les transformacions socials que s'estan produint i la gestió d'una situació tan nova com és la diversitat. En moltes ocasions, el debat a fons és substituït pels tòpics i per ostentacions mediàtiques. Recórrer al populisme, a les receptes fàcils o a la demagogia potser pugui aportar alguns rèdits partidistes, però per suposat no contribuirà en absolut a oferir solucions als problemes que se'ns presenten. Per això, no puc deixar de valorar molt positivament els espais que, com aquest en què ens trobem, s'obren i, cada vegada més, perduren en el temps per produir debats intensos i honestos. Es produeix, així, un fructífer intercanvi d'idees i de propostes sobre les diferents cares d'un fet de tant d'impacte com la immigració, que ha canviat en molt poc temps la morfologia de les ciutats i dels pobles d'Espanya.

En aquesta ocasió, el seminari s'ha dedicat a parlar d'immigració i de drets de ciutadania, fet que també implica debatre sobre la integració, un dels reptes col·lectius més importants que ens esperen per als pròxims anys i, per això, una de les grans prioritats de la política d'immigració. En aquest àmbit centraré algunes reflexions que els voldria traslladar de manera breu, per ser la clausura del seminari, però que per descomptat espero que serveixin per generar reflexions i debats per a un futur immediat.

En primer lloc vull, de manera modesta però rotunda, reivindicar els èxits de la política d'immigració els últims 20 mesos i així posar de relleu quina és la diferència, que ja s'ha pogut experimentar, entre la gestió de la dreta i la que correspon a un Govern socialista. Uns èxits que han estat fruit d'una concertació política i social molt àmplia. Aquesta és potser ja la primera senya d'identitat del nou enfocament de la política migratòria del Govern. Aquests èxits, que el Govern no vol patrimonialitzar, són extensibles al conjunt de les institucions autonòmiques i

municipals, als agents i organitzacions socials i polítiques que han participat durant tot aquest temps en les iniciatives, ja fossin normatives o de gestió, que hem portat a terme per aconseguir que els anys vinents les migracions puguin ser canalitzades des del patró de la legalitat. Aquest és un objectiu que ens hauria de comprometre a tots.

Sense legalitat no pot existir un projecte d'integració solvent. La immensa borsa d'irregularitat que ens trobem quan assumim la responsabilitat del Govern constituïa objectivament un element que jugava en contra de l'eficàcia de les polítiques d'integració. Centenars de milers de persones en situació d'irregularitat, una gran majoria de les quals treballa al marge de la legalitat laboral i, per tant, sense poder gaudir, amb plenitud, dels drets, ni exercir els seus deures ciutadans constitueixen en definitiva un focus evident d'exclusió social.

Avui, quan ha conclòs el procés de normalització, podem afirmar que afrontem un problema seriós, que teníem molt clar que no podíem ignorar i que ha donat lloc a més de mig milió de llocs de treball legals i, per tant, a més de mig milió de treballadors amb drets que, al mateix temps, són contribuents actius al sosteniment del nostre Estat de benestar. Aquesta és una realitat que ha desmentit els pitjors pronòstics que, amb relació a aquest procés, s'airejaven des d'alguns àmbits de l'espectre polític.

Fa un any estàvem desenvolupant tot un paquet normatiu que, evidentment, no es referia només al procés de normalització. Aquest ha estat un procés singular, delimitat en el temps i necessari per donar una resposta immediata a una situació heretada. Així doncs, quan parlo de l'any passat i del temps que vam estar treballant en la nova normativa, m'estic referint al reglament, que sí que té vocació de permanència i que s'està desenvolupant a tots i cadascun dels seus articulats. El Govern va entendre el treball que havia de fer, però també ha entès que promoure la integració constitueix un dels reptes de major importància per a la societat espanyola. D'acord amb aquest diagnòstic, ja s'han realitzat diferents actuacions per aconseguir aquest objectiu. D'una banda, s'ha creat una estructura específica que pugui suportar el conjunt d'actuacions que volem portar a terme. Així, a més del traspàs de competències que es va realitzar quan vam accedir al Govern (com saben, les competències en matèria d'immigració van passar del Ministeri de l'Interior al de Treball i Afers Socials) i la creació de la Secretaria d'Estat d'Immigració i Emigració, es crea una Direcció General específica per a la integració. Malgrat totes les dificultats i limitacions, he de dir que l'experiència de treball en aquest temps ha estat molt positiva.

D'altra banda, els qui assumim la responsabilitat de la política d'immigració sempre vam mantenir que sense recursos no hi havia un projecte d'integració possible, ja que romandríem instal·lats en el terreny de la mera retòrica. Hem de reconèixer que el concepte mateix d'integració ja estava sent massa gastat, i estava perdent credibilitat perquè no anava acompanyat d'una inversió pública d'acord amb les circumstàncies. En aquest sentit, no podem perdre de vista, i encara que ja s'ha dit vull recordar-ho ara, la creació del Fons per a la Integració, que s'ha multiplicat considerablement en tan sols dos exercicis pressupostaris. Un creixement de la inversió que haurà de continuar produint-se durant els pròxims anys però que, per la seva magnitud, no té antecedents en

aquest àmbit. A més, és important subratllar que el fons per a l'acollida, la integració i el reforç del sistema educatiu tindrà, el 2006, una dotació de 180 milions d'euros enfront dels 120 de l'any 2005. Aquests fons es destinen als governs autonòmics i als ajuntaments, fet que posa de manifest la voluntat del Govern per abordar, des de la concertació entre les diferents administracions, els desafiaments que planteja l'arribada d'immigrants en matèria d'integració. A aquests recursos hem d'afegir una partida pressupostària destinada, per primera vegada i de manera exclusiva, als ajuntaments. L'objectiu d'aquesta partida és finançar programes innovadors i pioners en el terreny de la integració.

En resum, no hauríem de perdre de vista que, en un període de temps realment breu, s'ha destinat un important volum de recursos per estimular els esforços i energies de les diferents administracions i també de les organitzacions socials. Així, entre tots promovem una política activa d'integració ciutadana. Amb aquest punt de partida, el pròxim pas que volem materialitzar és el disseny, també des del consens, d'una espècie de full de ruta de la integració. Un full de ruta que ens traci, precisament, el trajecte que s'ha de recórrer durant els pròxims anys. Un camí en el qual és crucial encertar, perquè la convivència de les futures generacions dependrà de com es faci. L'experiència francesa recent ens indica clarament que no podem romandre passius davant la cristallització de borses de marginalitat i d'exclusió caracteritzades per l'absència d'expectatives de mobilitat social. Hem d'estar molt atents i treballar per evitar aquestes situacions si no volem pagar un preu molt elevat pel que fa a la convivència social. Com ja ha anunciat el president del Govern, estem treballant en l'elaboració del Pla Estratègic d'Integració. Dins dels seus objectius fonamentals, hi ha la potenciació de la cohesió social; la construcció de polítiques públiques basades en la igualtat de drets, de deures i d'oportunitats; el foment del sentiment de pertinença dels immigrants a la societat a la qual han accedit i l'impediment de qualsevol forma de discriminació.

Pel que fa al concepte d'integració, voldria afegir que, sovint, les accions relacionades se solen presentar com a models tancats, gairebé hermètics, antagònics els uns amb els altres. En aquest sentit, els confesso un cert escepticisme davant de concepcions tan exclusivistes i tendeixo a percebre la integració sobretot com un procés en marxa, l'objectiu bàsic de la qual és la recerca de la cohesió social i que ha d'anar incorporant elements pel que fa a les respectives realitats o a les circumstàncies específiques que se'ns presentin. Per això, segons el meu parer, no existeix un model que s'hagi de replicar en matèria d'integració, sinó que cadascun de nosaltres hem d'establir el nostre propi model en funció de les nostres necessitats, partint evidentment d'un tronc comú. Crec que aquest tronc comú fonamental és, per descomptat, la cohesió social, la igualtat d'oportunitats i l'absència de discriminació. Com faig sempre, i no puc deixar de fer-ho aquí, vull assenyalar que no existeixen models, sinó que existeixen realitats que tenen la seva pròpia articulació per a la integració. Hem vist al nostre voltant el model assimilador francès, el model anomenat arranament multicultural del Regne Unit o el model de l'anomenat arranament intercultural alemany, i cap d'aquests serveix, ja que tenen unes conseqüències diferents i, per això, el que millor podem fer és aprendre del nostre entorn. Hem de buscar, i encara disposem de temps per fer-ho, les millors respostes per al nostre país, per

al nostre territori, basant-nos sempre en la necessitat de donar resposta a allò que tenim, però amb un criteri comú que tots compartim. No és difícil observar que en aquest projecte en què estem treballant, la igualtat bàsica, l'exercici de la ciutadania constitueix un element imprescindible per garantir la convivència des del respecte a la diversitat. I ara és el moment oportú per fer-ho, perquè Espanya està encara en la seva primera generació d'immigrants. És el moment adequat i la responsabilitat ens duu a això.

I, quins són els límits de la integració? Doncs, senzillament, els límits se situen en les regles i els valors del nostre Estat de dret. I aquests límits són exactament els mateixos que per a qualsevol altre ciutadà. Des d'aquesta perspectiva, per tant, no concebo la política d'integració com un conjunt de recursos públics destinats a privilegiar l'immigrant, sinó a garantir la igualtat de tota la ciutadania en l'accés a les polítiques i als béns col·lectius.

Una vegada hem aconseguit fer prevaler l'ordre i la legalitat allà on s'havien instal·lat el desordre i la il·legalitat, estem disposats a emprendre el desafiament de promoure de manera activa la integració. Aquest ha estat un àmbit en el qual ja s'ha perdut massa temps, i fins i tot m'atreveixo a dir que s'ha abusat en excés dels discursos políticament correctes però buits de recursos i de continguts certs. Ha arribat, per tant, el moment d'incorporar la integració com un eix transversal de totes les polítiques públiques. I permetin-me que posi l'accent en el fet que no percebem el Pla d'Integració com un projecte exclusiu del govern. Al contrari, precisament creiem que una de les seves virtuts és la seva condició de marc de cooperació en el qual s'inseriran els múltiples esforços que, des de les administracions i també des de la societat civil, s'estan fent. Per això, el Pla d'Integració ha estat ja, i tornarà a ser, objecte d'un procés de consulta que, per descomptat, inclou de manera molt significativa les comunitats autònomes. Partim, per tant, de la convicció que la responsabilitat del procés d'integració és compartida i involucra al conjunt d'administracions públiques, als agents socials, organitzacions no governamentals, organitzacions sindicals i empresarials, la universitat, les organitzacions d'immigrants i la societat en el seu conjunt. Encara podem evitar l'eclosió de tendències i fenòmens indesitjables –com són l'extensió de brots racistes i xenòfobs o la consolidació de guetos– que constitueixen sempre un espai per a la marginalitat i el conflicte. Ens trobem en condicions d'anticipar-nos a l'aparició dels problemes o, dit d'una altra manera, de respondre amb eficàcia i amb equitat a la seva aparició. Però hem de fer-ho ja, sense més demora, perquè el creixement migratori ha estat molt accelerat i la societat continuarà produint canvis de manera molt intensa durant els propers anys.

Tot això no és, de cap manera, compatible amb fer de la immigració un terreny adobat per a la confrontació. Per descomptat, es tractaria d'actuar amb una estretor de mires imperdonable en un moment en el qual es requereix intel·ligència i generositat, perquè ens trobem davant d'un dels reptes col·lectius més importants per a Espanya i per a la resta de la UE. Per això, cada actor polític, institucional i social ha d'assumir i estar a l'altura de les seves responsabilitats. Tinc la certesa que la ciutadania acabarà per reprovar greument la responsabilitat d'aquells que continuïn assenyalant en la immigració un espai propici per a la recerca de dissentiments i d'enfrontaments.

Per finalitzar, no puc deixar de dir que tots hem de ser conscients que la immigració clandestina representa una de les grans xacres del nostre temps i que no s'ha de contribuir, ni tan sols indirectament, a què s'instal·li entre nosaltres com una espècie de mal consentit, o en certa manera comprès. No hem de concedir a un fenomen que no ens agrada però amb el qual convivim, moltes vegades per raons egoistes i moltes altres per sentiments humanitaris, una carta de normalitat. Des del meu punt de vista, el suport que ofereixi la ciutadania a la lluita contra la irregularitat, la suma d'esforços ciutadans amb l'objectiu de no tolerar i de pronunciar-se en contra de les diferents manifestacions d'aquest fenomen tan indesitjable, esdevé un element crucial. Juntament amb aquest, evidentment, l'eficàcia dels controls de la lluita operativa, que ens permetrà afrontar, cada vegada amb més èxit, la tasca que estem desplegant contra la immigració clandestina i contra les xarxes que trafiquen amb éssers humans. És un compromís que ens fa a tots responsables de poder evitar-lo i de fer que vagi desapareixent de la nostra societat.

Crec que tenim al davant grans reptes que hem de realitzar conjuntament. Aquests últims vint mesos han estat mesos d'un treball complicat, però crec que amb bons resultats per a tothom. Vull ressenyar especialment el treball realitzat amb la Generalitat de Catalunya, amb la Conselleria de Benestar Social i amb la responsable d'Immigració, Adela Ros. Han estat mesos de treball dur, però sempre hem comptat amb la franquesa, amb la sinceritat i també amb la lleialtat per tirar-lo endavant. Ara, una vegada que hem passat aquests primers moments, tenim davant nostre, com dèiem, el repte del Pla d'Integració. Crec que és un desafiament però també crec que pot ser un procés enriquidor en què fins i tot ens podem sentir molt realitzats. Estic convençuda que comptarem amb la mateixa col·laboració que hem tingut fins ara, i espero que els resultats siguin bons. I espero que siguin bons no per als que ara tenim responsabilitats en les diferents administracions, sinó per a i pel conjunt de la societat espanyola.

Moltes gràcies per la seva atenció i enhorabona per aquest seminari que dono per clausurat.

Immigració i drets de ciutadania. III Seminari immigració i Europa.

Annexos

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO SOBRE UNA POLÍTICA COMUNITARIA DE MIGRACIÓN

Comisión de las Comunidades Europeas

Bruselas, 22.11.2000
COM(2000) 757 final

Resumen

El Tratado de Amsterdam establece por primera vez la competencia comunitaria sobre inmigración y asilo. El Consejo Europeo, en su reunión de Tampere de octubre de 1999, acordó que *“Las cuestiones, distintas pero estrechamente relacionadas, del asilo y la migración hacen necesario desarrollar una política común de la Unión Europea”* y sentó los elementos que debería incluir, especialmente la colaboración con los países de origen, un sistema europeo común de asilo, el trato justo a los nacionales de terceros países, y la gestión de los flujos migratorios. En este marco, el Consejo Europeo también subrayó la necesidad de adoptar con rapidez decisiones para *“aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen”* (apartado 20 de las conclusiones de la Presidencia). No obstante, no detalló cómo debería desarrollarse y aplicarse esta política.

La Comisión ya ha presentado propuestas sobre derechos y estatutos de los nacionales de terceros países, y sobre la lucha contra el racismo y la xenofobia, y se están preparando otras medidas legislativas con arreglo al programa acordado en Tampere (véase la descripción general que figura en el Anexo 2). Sin embargo, dada la compleja naturaleza de la política de inmigración y su impacto en una amplia gama de ámbitos sociales, económicos, jurídicos y culturales, la Comisión opina que no podemos contentarnos con un enfoque parcial del programa legislativo previsto en el artículo 63 del Tratado CE. Esta opinión cuenta con el apoyo del Parlamento Europeo, que ha pedido a la Comisión que ordene estas medidas en un marco global.

Asimismo, del análisis del contexto económico y demográfico de la Unión y los países de origen se desprende el reconocimiento generalizado de que la práctica inexistencia de políticas de inmigración de los últimos 30 años ya no es admisible. Por una parte, en los últimos años han penetrado en la Unión un gran número de nacionales de terceros países, y estas presiones migratorias continúan con el consiguiente aumento del contrabando, el tráfico y la inmigración ilegal. Por otra

parte, como resultado de la creciente escasez de mano de obra, tanto cualificada como no cualificada, varios Estados miembros ya han comenzado a contratar activamente a nacionales de terceros países. En esta situación, debe optarse entre mantener la visión de que la Unión puede continuar resistiendo las presiones migratorias, o aceptar que la inmigración va a continuar y debe regularse adecuadamente, y trabajar juntos para intentar maximizar sus efectos positivos en la Unión, tanto para los propios migrantes como para los países de origen.

En esta nueva situación, la Comisión opina que deben ponerse a disposición de los trabajadores emigrantes vías para la inmigración legal a la Unión. Sin embargo, habida cuenta de las opiniones muy divergentes en los Estados miembros sobre la admisión e integración de nacionales de terceros países, la Comisión opina que es esencial discutir abiertamente estas cuestiones y tratar de alcanzar un consenso respecto de los objetivos de la política que debe seguirse. El propósito de esta Comunicación es estimular este debate, teniendo en cuenta las reformas estructurales básicas que está experimentando la economía de la UE en el marco de la estrategia europea de empleo, y que ahora están dando los beneficios esperados. La admisión de trabajadores emigrantes puede contribuir a esta estrategia, pero debido a la importancia de los problemas humanos en juego, deberá existir respecto a la misma una clara comprensión entre los Estados miembros por lo que se refiere a su papel y su contribución.

Tanto el artículo 63 del Tratado CE como las conclusiones de Tampere piden una política de inmigración común de la UE. Para alcanzar este objetivo, es esencial coordinar y garantizar la transparencia, en un marco comunitario, de las acciones que actualmente realizan los Estados miembros, puesto que repercuten en otros ámbitos de la política de la UE; por ejemplo la supresión de controles en las fronteras interiores, los compromisos comunitarios a escala internacional en virtud del acuerdo AGCS y la estrategia europea de empleo.

Esto proporcionará una base para la formulación de objetivos comúnmente acordados sobre vías de inmigración legal, que podrían apoyar las propuestas legislativas detalladas sobre los emigrantes solicitadas por el Consejo de Tampere. Estas propuestas se refieren no sólo a las condiciones para la admisión y la residencia de nacionales de terceros países a efectos de empleo y otras razones, sino también a normas y procedimientos para la expedición de visados a largo plazo y de permisos de residencia, la definición de un conjunto de derechos uniformes para los nacionales de terceros países, los criterios y condiciones bajo los cuales se puede permitir que los nacionales de países terceros se establezcan y trabajen en cualquier Estado miembro (véase el anexo 2), y la carta de derechos fundamentales. Al mismo tiempo, el procedimiento establecido para la supervisión de los flujos migratorios proporcionará un marco para la consulta entre los Estados miembros sobre cuestiones de la emigración, para la coordinación de políticas, para la fijación de objetivos comunes y para el desarrollo de medidas de acompañamiento por lo que se refiere a la integración de los migrantes. Este mecanismo está diseñado para permitir que la Comunidad proporcione una reacción coordinada tanto respecto de las fluctuaciones de las presiones migratorias como de los cambios en la situación económica y demográfica de la Unión.

¿Porqué un nuevo enfoque sobre la inmigración?

Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se estableció firmemente la competencia comunitaria en las áreas de la inmigración y del asilo. De ser una cuestión objeto de coordinación intergubernamental bajo el Tercer Pilar, la responsabilidad de desarrollar la política se trasladó al Primer Pilar, debiendo adoptar el Consejo un programa de acción destinado a establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia (artículos 61-63). Asimismo, en octubre de 1999, en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere¹ se aprobaron los elementos para una política común de la UE en materia de asilo e inmigración que, junto con el plan de acción aprobado por el Consejo en Viena en 1998², forman ahora la base de un programa de trabajo para la Comisión y los Estados miembros que se está haciendo operativo en un "marcador"³. La presente Comunicación forma parte de este programa, pero en un contexto que, en muchos aspectos, es muy diferente de la situación de la Unión en 1993-94. Por una parte, actualmente se reconoce de forma más aguda que hace algunos años la importancia de las cuestiones de la inmigración y el asilo en la UE, así como la necesidad de un enfoque común de las mismas. Esto se ve subrayado por el hecho de que estas áreas son ahora objeto de políticas comunitarias específicas, y no simplemente complementarias a las relacionadas con la libre circulación de personas en la Unión. Por otra parte, y esto es una consecuencia directa, al adoptar las conclusiones de Tampere, los Jefes de Estado y Gobierno definieron claramente el marco político en el que desean que se desarrolle una política común de la UE de asilo e inmigración.

Esta nueva Comunicación de la Comisión encaja firmemente en este marco. Constituye ante todo una primera respuesta a la petición específica del Consejo Europeo de una definición clara de las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países. Se acordó que esto debería basarse en una evaluación común del desarrollo económico y demográfico de la Unión y de la situación en los países de origen, y tener en cuenta la capacidad de acogida de cada Estado miembro, así como sus relaciones históricas y culturales con los países de origen⁴. Además, no es posible desarrollar un enfoque integrado respecto a la inmigración sin considerar el impacto de las políticas de migración en la sociedad de acogida y en los propios migrantes. Las condiciones sociales a que se enfrentan los migrantes, la actitud de la población de acogida y la presentación por parte de los responsables políticos de los beneficios de la diversidad y de las sociedades pluralistas, son vitales para el éxito de las políticas de inmigración. Así pues, y los

1. SN 200/99 (Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999).
2. DO C 19 de 23.1.1999.
3. COM (2000) 167 (marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "libertad, seguridad y justicia" en la Unión Europea).
4. En las conclusiones de Tampere se reconoce "la necesidad de aproximar las legislaciones nacionales sobre las condiciones de admisión y de residencia de los nacionales de terceros países, basadas en una evaluación conjunta de la evolución económica y demográfica de la Unión, así como de la situación en los países de origen" (apartado 20).

dos aspectos están intrínsecamente ligados, esta Comunicación también tratará la política de integración en el contexto establecido en Tampere, a saber, el trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión, y el fomento de la diversidad. En este contexto, también se revisará el impacto de la Carta de Derechos Fundamentales.

Sin embargo, con objeto de mantener el enfoque coherente acordado en Tampere, la Comisión también se propone aclarar la manera en que deben tenerse en cuenta los demás componentes de una política global sobre migración. Entre éstos figuran la lucha contra la inmigración ilegal, las relaciones con los países de origen y de tránsito y, especialmente, la dimensión humanitaria en la política de asilo, cuya importancia se ha puesto de relieve en varias ocasiones estos últimos años y que será objeto de una Comunicación separada que se presentará junto con ésta⁵. También se incluye el refuerzo de las políticas de integración con el fin de proporcionar los medios necesarios para una rápida integración de la población migrante en la sociedad europea y para la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Finalmente, esta Comunicación se presenta en un momento en que la función de la UE en materia de migración reviste especial interés por varias razones. La disminución prevista de la población de la UE en las próximas décadas ha llamado la atención de la opinión pública. Al mismo tiempo, la escasez de mano de obra en algunos sectores está creando dificultades en varios países. Se está generalizando la creencia de que, en este nuevo contexto económico y demográfico, la tradicional falta de política de inmigración que ha dominado el pensamiento durante los últimos 30 años, ya no es adecuada.

En varios Estados miembros se están desarrollando programas destinados a regularizar la situación de los migrantes ilegales, programas que a menudo suscitan difíciles debates políticos internos. Incidentes trágicos, como el de Dover de julio de 2000 en que 58 ciudadanos chinos que intentaban entrar ilegalmente en el Reino Unido perdieron la vida, y que se están produciendo en casi todos los Estados miembros, apuntan no sólo a la importancia de la lucha contra el tráfico de seres humanos, sino también a la existencia de una demanda de mano de obra clandestina y a la explotación de estos migrantes indocumentados. La Comisión también ha tenido en cuenta los debates iniciados bajo la Presidencia francesa, especialmente las discusiones mantenidas en la reunión ministerial informal de Marsella de julio de 2000 y en tres conferencias -sobre el codesarrollo y los emigrantes (6-7 de julio); sobre redes ilegales de migración (20-21 de julio); y sobre la integración de los inmigrantes (5-6 de octubre de 2000).

A la luz de estas circunstancias cambiantes, y teniendo en cuenta la aparición de diferentes puntos de vista políticos y las reacciones divergentes y la creciente preocupación de la opinión pública, que se ha expresado

5. COM (2000) ... "Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo".

en todos los Estados miembros en los últimos meses, la Comisión opina que debería considerarse de nuevo la política de migración en el marco del mandato de Tampere. En particular, la Comisión propone examinar la manera en que las cuestiones complejas relacionadas con la admisión de migrantes económicos, que apenas se abordaron por encima en el Consejo de Tampere, se desarrollen en el marco de una política comunitaria de migración. Esto proporcionará un marco para la formulación de objetivos acordados en común sobre vías de inmigración legal, que consolidarán las propuestas detalladas sobre admisión y residencia de nacionales de terceros países que el Consejo solicitó en Tampere. Asimismo, será importante desarrollar políticas adecuadas dirigidas a fomentar la integración de los migrantes, incluidos los que ya residen en la UE, y a luchar contra el racismo y la xenofobia.

El marco de Tampere para una política europea común de asilo e inmigración

El Consejo Europeo de Tampere acordó varios objetivos para crear un espacio de libertad, seguridad y justicia. Uno de éstos era el desarrollo de una política común de la UE sobre asilo y migración. A continuación se refleja el progreso en su aplicación.

Colaboración con países de origen

En el Consejo de Tampere, los Estados miembros reconocieron el principio de que una política de asilo y migración de la UE debe incluir necesariamente la colaboración con los países de origen y tránsito de los emigrantes. El Consejo reconoció que el desarrollo de un enfoque global de la migración también supone abordar cuestiones políticas y de derechos humanos en asociación con estos países. Con programas como TACIS Y PHARE, la Comisión ha desarrollado estrategias para abordar no solo la necesidad de reducir los factores de empuje en los países de origen, fundamentalmente a través del desarrollo económico de los países de origen y de tránsito, sino también el apoyo de actividades tales como la reforma legislativa, las capacidades de las autoridades competentes y los sistemas modernos de gestión de las fronteras. También se ha iniciado un nuevo enfoque integrado a través del trabajo del Grupo de alto nivel sobre asilo y migración. Se han elaborado seis planes de acción, basados en un programa coherente de cooperación y codesarrollo que incluye el diálogo con los países afectados, para países o regiones específicos, y se espera que se faciliten recursos financieros en un futuro próximo para que la acción comunitaria contribuya a la realización de los planes.

Al mismo tiempo que establece medidas tendentes a comprender y tratar de influir en las razones que causan la migración, la UE, en el futuro, deberá también examinar y adoptar una actitud responsable hacia los efectos de la emigración en los países de origen, teniendo en cuenta las muy diversas situaciones económicas, demográficas, sociales, políticas y de derechos humanos de cada país que ocasionan los flujos migratorios. Esto, además de reflejar los valores europeos, interesa tanto a la UE como a los propios países.

En la mayoría de los casos la situación es compleja, y la migración tiene tanto repercusiones positivas como negativas. Durante el período inicial de establecimiento en el país de acogida, los ingresos que envían a casa los emigrantes pueden convertirse en una parte importante del presupuesto nacional. Las transferencias a gran escala pueden desincentivar al país de origen a cooperar en el control de la emigración. Para las familias receptoras, los ingresos recibidos pueden mejorar significativamente su nivel de vida y contribuir al desarrollo de la economía local, aunque hay pruebas que sugieren que son las ciudades más grandes las que más se benefician, quizás en detrimento de otras áreas. En el lado negativo puede haber menos impactos favorables en la economía local cuando quienes emigran son los más cualificados y más emprendedores de la población. La fuga de cerebros preocupa especialmente a los países en vías de desarrollo, que son los que menos pueden permitirse perder las inversiones que han hecho en educación y formación, particularmente de los beneficiarios de enseñanza superior. La magnitud de este problema está aumentando en varios países, especialmente en África e India, y es probable que siga creciendo a medida que la escasez en sectores de gran cualificación en Europa y otras partes del mundo desarrollado, así como las grandes diferencias salariales, continúen atrayendo a personas cualificadas de los países en desarrollo.

Con los actuales flujos cada vez más heterogéneos de emigrantes por razones económicas y otras, y con las poblaciones a caballo entre dos culturas como parte de estrategias de supervivencia, es posible desarrollar políticas que utilicen la migración en beneficio mutuo del país de origen y del de acogida. De esta manera, pueden atenuarse los efectos de la fuga de cerebros, y maximizarse los beneficios del dinero enviado al país de origen. Puesto que los problemas de la inmigración y del asilo han pasado a ser de competencia comunitaria, deberían incorporarse más específicamente a los programas comunitarios con los terceros países, tanto en el ámbito del comercio como del desarrollo. Esto es particularmente cierto para los programas TACIS, PHARE y MEDA, y los problemas de la migración deben formar cada vez más parte del diálogo que tiene lugar dentro del marco de los acuerdos de asociación y cooperación, las estrategias comunes de la UE sobre Rusia, Ucrania y la región mediterránea, y los debates con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

El enfoque de colaboración debería proporcionar un marco para tratar con flexibilidad las nuevas tendencias de la migración que se están desarrollando ahora en el mundo, con el concepto de migración como *patrón de movilidad* que estimula a los emigrantes a mantener y desarrollar sus vínculos con sus países de origen. Esto incluye garantizar que el marco jurídico no desvincule a los emigrantes de sus países de origen; por ejemplo, que tengan posibilidades de visita sin perder su estatuto en el país de acogida, y de seguir hacia adelante o volver en función de cómo evolucione la situación en el país de origen y en el resto del mundo.

Tal concepto animaría a los emigrantes a participar en el desarrollo económico de su país de origen, no sólo enviando dinero a sus familias, sino también apoyando proyectos de desarrollo, proyectos empresariales, etc.

Estas acciones pueden llevar en algunos casos al retorno voluntario dentro de un marco de ayuda a la reintegración. El hecho de que actualmente en muchos Estados miembros, las políticas de visado y otra legislación restrinjan la posibilidad de que los emigrantes circulen libremente entre el país de residencia y el de origen, incluso cuando están jubilados, crea una barrera para estos progresos. La cooperación entre los países de origen y de residencia de los emigrantes debe basarse en el diálogo con los gobiernos y con los propios emigrantes y sus asociaciones, para garantizar que los movimientos migratorios se tienen en cuenta en las estrategias de desarrollo, económicas y sociales de los países en cuestión (por ejemplo, promoviendo unas instituciones públicas y financieras más eficientes, programas de formación y cualificación de la mano de obra, así como la afluencia de capital extranjero a proyectos, incluidos los realizados por los emigrantes en sus países de origen). De esta manera, la cooperación puede contribuir a atenuar los efectos de la fuga de cerebros y la pérdida de los miembros más emprendedores de la sociedad, y contribuir al desarrollo sostenible del país de origen, lo que a largo plazo podría reducir los incentivos para emigrar.

No obstante, hay que reconocer que el enfoque de colaboración para la gestión de los flujos migratorios debería considerarse como parte de una estrategia a medio o largo plazo, y que su impacto variará dependiendo de la situación de los países de origen.

Un sistema europeo común de asilo

El Consejo de Tampere reiteró que debe seguir garantizándose que **el derecho a solicitar asilo** es la piedra angular de la política de la UE. El objetivo de un sistema europeo común de asilo debe ser garantizar la plena aplicación del Convenio de Ginebra sobre los refugiados, y que nadie sea devuelto a la persecución. El Tratado de Amsterdam requiere la promulgación de medidas comunes.

La Comisión presentó en mayo de 2000 una propuesta sobre protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados, y en septiembre de 2000 presentó una propuesta sobre los procedimientos en los Estados miembros para conceder y retirar el estatuto de refugiado. A principios de 2001, se presentarán propuestas sobre las condiciones de recepción de los solicitantes de asilo, y sobre un sistema para la determinación clara y viable del Estado responsable del examen de una solicitud de asilo. Se está preparando la creación del sistema EURODAC. Se presentarán nuevas propuestas sobre la aproximación de normas sobre el reconocimiento y el contenido del estatuto de refugiado, y también sobre formas subsidiarias de protección que ofrezcan un estatuto adecuado a cualquier persona que necesite tal protección. Además, el Consejo adoptó en septiembre de 2000 la propuesta de la Comisión para el establecimiento de un Fondo Europeo de los Refugiados que promueva un equilibrio de esfuerzos entre los Estados miembros para la acogida de refugiados y desplazados.

A petición del Consejo de Tampere, se están elaborando otras propuestas para el desarrollo de normas comunitarias que establezcan un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda

la Unión, para las personas a las que se concede asilo, en una Comunicación separada que se presenta juntamente con ésta y que aspira a proporcionar un panorama claro del método y contenido de las medidas que deberán tomarse a partir de 2004 en el ámbito humanitario⁶.

Trato justo de los nacionales de terceros países

Un elemento clave para el desarrollo de la Unión Europea como zona de libertad, seguridad y justicia acordada en Tampere es asegurar el trato justo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros, a través de una política de integración dirigida a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE.

En cuanto a la creación un marco legislativo para la integración de quienes ya residen en el territorio de los Estados miembros, la Comisión ha propuesto la ampliación de la coordinación comunitaria de los sistemas de seguridad social, según lo establecido en el Reglamento (CEE) No. 1408/71, a los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que estén asegurados en un Estado miembro y que sean nacionales de un país tercero⁷. La Comisión también ha presentado una propuesta para modificar el Reglamento 1612/68, con el fin de mejorar el estatuto jurídico de las familias de los nacionales de terceros países que trabajan en la UE⁸ o obstante, estas propuestas siguen pendientes en el Consejo.

Conforme al mandato de Tampere, se presentarán otras propuestas relativas a la situación de los nacionales de terceros países que son residentes a largo plazo. Éstas incluirán los derechos que deben concederse, las condiciones para la pérdida del estatuto, la protección contra la expulsión y el derecho a residir en otro Estado miembro. El derecho de los residentes a largo plazo a permanecer en otro Estado miembro puede ser un factor importante para la movilidad en el mercado de trabajo de la Unión. A este respecto la Comisión ya ha presentado dos propuestas relativas a los derechos de los trabajadores de terceros países y de los operadores independientes legalmente establecidos en un Estado miembro para prestar servicios en otros Estados miembros.

En noviembre de 1999, la Comisión presentó un paquete de propuestas sobre la lucha contra la discriminación. El 29 de junio de 2000 el Consejo adoptó el primero de los tres elementos del paquete, la propuesta de Directiva para la lucha contra la discriminación por razones de origen racial o étnico, que se aplicará en los ámbitos del empleo, la formación, la protección social (incluida la salud y la seguridad social), la educación y el suministro de bienes y servicios, incluida la vivienda⁹.

6. COM (2000)755 "Hacia un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme, válido en toda la Unión, para las personas a las que se concede asilo"

7. COM (97) 561 final, 12.11.1997

8. COM (98) 394 de 22.7.1998

9. Directiva 2000/43, DO L180 19/7/2000

El 17 de octubre de 2000 se alcanzó en el Consejo un acuerdo político sobre el segundo elemento, la propuesta de la Comisión para un programa de acción contra la discriminación. El programa se ejecutará durante seis años a partir del 1 de enero de 2001, y contará con un presupuesto de casi 100 millones de Å para actividades de lucha contra la discriminación por razones de raza u origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. Las actividades se centrarán en (i) el análisis de la discriminación en los Estados miembros y la evaluación de los métodos para combatirla, (ii) reforzar la capacidad de las organizaciones que luchan contra la discriminación, mediante intercambios transnacionales y financiación básica de ONG, y (iii) promover la toma de conciencia respecto de la discriminación y de las medidas para combatirla en la UE. El Consejo también alcanzó un acuerdo sobre la tercera parte del paquete para la lucha contra la discriminación, la propuesta de la Comisión de una Directiva marco sobre discriminación en el empleo por razones de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual¹⁰.

El Tratado de Amsterdam, en sus disposiciones sobre cooperación policial y judicial en materia penal, declara expresamente que la Unión tomará medidas tendentes a prevenir y combatir el racismo y la xenofobia, como uno de los primeros objetivos de sus esfuerzos para crear una zona de libertad, seguridad y justicia. En 1996 el Consejo adoptó una acción común para facilitar la cooperación judicial efectiva entre los Estados miembros, con el fin de impedir que los autores de actos de racismo y xenofobia se aprovechen de las diferencias de legislación en la Unión para eludir la justicia. A la luz de una evaluación de la acción común que se presentará a finales de 2000, la Comisión presentará una decisión marco de conformidad con el artículo 29 del Tratado, tendente a reforzar la cooperación judicial en la lucha contra el racismo. Esta iniciativa cubrirá, entre otras cosas, la extensión de este tipo de delitos a Internet.

En el ámbito de las condiciones de admisión y residencia, la primera iniciativa de la Comisión desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam ha sido un proyecto de Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar¹¹. Esto se justifica por varias razones: en primer lugar, la reagrupación familiar no está regulada simplemente por leyes nacionales, puesto que muchos instrumentos internacionales y regionales establecen normas o principios a este respecto; en segundo lugar, la reagrupación familiar ha sido uno de los principales vectores de la inmigración durante los últimos veinte años; en tercer lugar, es un elemento esencial para la integración de las personas ya admitidas; y finalmente, este tema ha sido una prioridad para el Consejo desde 1991. Ello refleja la opinión de la Comisión de que la buena integración de los nacionales de terceros países para mantener la cohesión económica y social es uno de los principales retos a que se enfrenta la UE por lo que respecta a la política de inmigración. El establecimiento de comunidades familiares estables garantiza que los emigrantes puedan contribuir plenamente a sus nuevas sociedades.

¹⁰. COM (1999) 565 final.

¹¹. DO C 116 E de 24/4/2000 y versión modificada COM(2000)624.

La propuesta establece un derecho condicional a la reagrupación familiar para los nacionales de países terceros. Se permitirá la reagrupación de los nacionales de países terceros que cumplan determinados requisitos, con los miembros de su familia nuclear, o incluso, en casos estrictamente definidos, con otros miembros de su familia más amplia. La propuesta también define varios derechos que deberán concederse a los miembros de la familia. Tras recibir el dictamen del Parlamento Europeo, la Comisión ha adoptado una propuesta modificada que actualmente es objeto de estudio en el Consejo.

Por último, la propuesta Carta de los Derechos Fundamentales, que deberá adoptarse en diciembre de 2000, establece varios principios que, debido a la universalidad de determinados derechos, se aplican a los nacionales de países terceros. Esto tendrá particular importancia con respecto a diversos derechos sociales tales como la protección frente al despido improcedente y la aplicación de las normas comunitarias y nacionales sobre condiciones de trabajo. La Carta también incluye la posibilidad, en las condiciones establecidas en el Tratado de Amsterdam, de libre circulación y residencia para nacionales de países terceros que residan legalmente en un Estado miembro.

Gestión de los flujos migratorios

El Consejo Europeo de Tampere subrayó la necesidad de adoptar un enfoque amplio de la gestión o regulación de los flujos migratorios, incluyendo cuestiones políticas, de derechos humanos y de desarrollo, e implicando a los países de origen y de tránsito.

El Consejo subrayó que la regulación de los flujos migratorios incluye el diálogo intensivo entre los países de acogida, los países de tránsito, los países de origen y los propios emigrantes. Las campañas de información deberían desempeñar una función esencial, informando a los potenciales emigrantes sobre las posibilidades legales para la migración y lo que pueden esperar en el país de destino, y sobre los peligros del tráfico y de la migración ilegales. El Consejo pidió que se intensifiquen las medidas para desarrollar una política común de visados para la UE, combinada con medidas contra la falsificación y el uso fraudulento de documentos de viaje.

Una gestión eficiente de los flujos migratorios requiere una supervisión, y debe ir acompañada de medidas para regular los movimientos. Esto requiere medidas en todas las fases de circulación de las personas, tanto para proteger los canales legales de admisión de emigrantes y de quienes buscan protección por razones humanitarias, como para luchar contra la inmigración ilegal. Un enfoque coherente y coordinado de la inmigración ilegal será una parte esencial de una política de inmigración más abierta a escala europea. El fenómeno de la inmigración ilegal consta de varias fases conectadas entre sí, y hay que abordar cada una de ellas sistemáticamente con medidas específicas. Entre estas figuran las medidas en los países de origen y de tránsito; la cooperación policial para poner en común los datos sobre las operaciones de tráfico que, por su naturaleza, son internacionales; las acciones en los puntos de entrada, incluidos los controles fronterizos.

zos y las políticas de visado; la legislación contra los traficantes, la ayuda a las víctimas y su repatriación.

Un elemento del proceso regulador al que debe darse mayor prioridad es la repatriación voluntaria de las personas a las que se deniega la admisión en un Estado miembro, o que ya no tienen derecho a permanecer en la UE. Cuando la apelación a la repatriación voluntaria no surte efecto, hay que garantizar la integridad de la política de inmigración europea mediante la repatriación forzosa. El instrumento más valioso para facilitar la repatriación son los acuerdos de readmisión. Además, la Comisión presentará propuestas para el desarrollo de normas comunes respecto a las decisiones de expulsión, la detención y la deportación, que deberán ser eficientes y humanas.

Hacia una Política Comunitaria de Inmigración

Impacto de las políticas de inmigración existentes

La inmigración hacia la UE consta de tres grandes categorías: la inmigración por razones humanitarias; la reagrupación familiar; y la inmigración que puede describirse en líneas generales como inducida por las fuerzas económicas y del mercado.

En el **ámbito humanitario**, todos los Estados miembros son signatarios de la Convención de Ginebra de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados, y se adhieren a sus principios. La Convención establece el acceso al trabajo como un derecho individual directo derivado del estatuto de refugiado, y que no se puede hacer depender de un examen de las necesidades económicas. En el Consejo de Tampere se acordó un programa para la coordinación del enfoque de la UE respecto de la inmigración humanitaria, que se llevará a cabo según lo previsto en el Marcador (véase la sección 2.2.2 *supra*).

Por lo que respecta a la **reagrupación familiar**, todos los Estados miembros permiten, si bien utilizando distintos criterios, que los miembros de la familia se reúnan con los emigrantes que ya residen legalmente en su territorio. Actualmente se está discutiendo en el Consejo una Directiva para coordinar la legislación nacional en este ámbito (véase la sección 2.2.3 *supra*).

La presente Comunicación se refiere fundamentalmente a la tercera categoría: la **migración económica**, que se ha dicho que se acerca al cero desde los años 70 y que, dadas las oportunidades económicas actuales de la UE, ya no parece adecuada. Muchos emigrantes económicos se han visto forzados a buscar la entrada mediante procedimientos de asilo, o bien a entrar ilegalmente. Esto no supone una respuesta adecuada a las necesidades del mercado de trabajo, y beneficia a los traficantes bien organizados y a los empresarios sin escrúpulos. Además, existe una considerable inmigración ilegal en la UE, que Europol estima en 500.000 personas al año, muchas de ellas trabajadores clandestinos. Habida cuenta de las cifras en cuestión, y de las dificultades prácticas de repatriar a las personas a los países de origen, varios Estados miembros han recurrido a medidas de

regularización o de amnistía, y el número total de personas a las que se permite permanecer legalmente a raíz de ello se estima en unos 1.8 millones desde la década de los 70¹².

Si bien ya existen procedimientos a escala de la UE para coordinar políticas en diversas áreas, con el fin de facilitar el funcionamiento del mercado único, y especialmente la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y trabajadores de la UE y otros ciudadanos, aún no se ha prestado suficiente atención al papel de los nacionales de terceros países en el mercado de trabajo de la UE, ni a la necesidad de medidas de acompañamiento para la integración de los emigrantes existentes y previstos.

Desarrollo de un nuevo enfoque respecto a la inmigración

El análisis de la situación actual de los flujos migratorios de la UE sugiere la necesidad de adoptar un enfoque diferente de la inmigración legal, más flexible y común a todos los Estados miembros. Tal política de inmigración proactiva debería basarse en el reconocimiento de que las presiones migratorias continuarán y de que una inmigración ordenada puede beneficiar a la UE, a los propios emigrantes y a sus países de origen. En varios Estados miembros se ha iniciado ya la apertura de vías para la inmigración con fines económicos, para cubrir necesidades urgentes tanto de trabajadores cualificados como no cualificados. Dada la actual situación económica y del mercado laboral, la Comisión opina que procede revisar las necesidades a más largo plazo de la UE en su conjunto, para estimar cómo pueden resolverse con los recursos existentes y para definir una política a medio plazo de admisión de nacionales de países terceros, que cubran las necesidades detectadas, de forma gradual y controlada.

Muchos elementos de esta política ya se presentaron en la Comunicación de 1994 sobre las políticas de inmigración y asilo, pero el enfoque actual debe también tener en cuenta la naturaleza cambiante de la propia migración, que se ha convertido en un proceso mucho más flexible de movimiento entre países, en vez de en un flujo unidireccional. Globalmente, los movimientos migratorios cambian de dirección, y suben y bajan dependiendo de la evolución de las situaciones económicas y demográficas de los países de origen y de acogida. Por tanto, para regular con éxito los flujos migratorios y reducir la inmigración ilegal, la UE debe adoptar un enfoque coordinado que tenga en cuenta los distintos aspectos interconectados del sistema migratorio, y trabajar en estrecha colaboración con los países de origen y de tránsito.

Los beneficios de una política más abierta y transparente sobre movimientos migratorios, junto con la coordinación de las políticas diseñadas para reducir los factores de empuje en los países de origen y los esfuerzos redoblados para aplicar la legislación laboral en los Estados miembros, podrían también contribuir a reducir la inmigración ilegal, en

12. "Regularizaciones de inmigrantes ilegales en la Unión Europea", Red académica de estudios jurídicos sobre la normativa de inmigración y asilo en Europa, bajo la supervisión de Philippe de Bruycker; Colección de la Facultad de Derecho, Universidad Libre de Bruselas, 2000.

especial las peores formas de contrabando y tráfico. Los Estados miembros estarán en mejores condiciones para abordar el problema de la migración irregular si cuentan con una amplia gama de políticas de gestión de la migración, que vayan más allá de las medidas destinadas a contener el uso erróneo, supuesto o real, de sus sistemas de asilo. No obstante, la apertura de políticas de admisión legal para los trabajadores migrantes no evitará completamente este problema, y dichas políticas deberán ir acompañadas tanto de medidas adecuadas de lucha contra el contrabando como de sistemas eficaces de concesión de asilo, capaces de identificar a los refugiados de forma expeditiva y exacta, equilibrando así la protección de los refugiados con el control de la inmigración.

Debería subrayarse que tales estrategias no constituyen una política de migración de reemplazo, tal como se propuso en el informe de la ONU sobre la migración de reemplazo como posible medida para contrarrestar el declive demográfico¹³.

Más bien, constituyen un enfoque controlado basado en una evaluación común del desarrollo económico y demográfico de la Unión, y de la situación de los países de origen, y tiene en cuenta su capacidad de acogida.

Al incluir el problema de los trabajadores migrantes en el debate sobre el desarrollo de la política económica y social de la UE, también se proporcionará una oportunidad para reforzar las políticas destinadas a luchar contra el trabajo ilegal y la explotación económica de los emigrantes, situaciones ambas que fomentan la competencia desleal en la Unión. Un corolario de una política de inmigración económica debe ser un mayor esfuerzo por garantizar que los empresarios cumplan la legislación laboral existente respecto de los nacionales de países terceros. La igualdad de salarios y condiciones de trabajo interesa no sólo a los emigrantes, sino a la propia sociedad, que se beneficia a su vez plenamente de la contribución que realizan los emigrantes a la vida económica y social.

Habida cuenta de las diferencias entre los Estados miembros por lo que respecta a los vínculos con los países de origen, la capacidad de acogida, el desarrollo de políticas de integración y las necesidades del mercado de trabajo, la Comisión propone que la mejor manera de lograr una política de inmigración regulada es establecer un marco global a escala de la UE, con normas y procedimientos comunes y un mecanismo para determinar objetivos y orientaciones; marco en el que los Estados miembros desarrollarán y aplicarán sus políticas nacionales.

Marco para una política de inmigración de la UE

Una política de inmigración de la UE ha de tener en cuenta todos los tipos de migración: humanitaria, de reagrupación familiar y económica; y considerar el impacto en los países de origen y de acogida en su con-

13. "Migración de reemplazo: ¿solución para el envejecimiento y la disminución de la población?"
División de población, Departamento de asuntos económicos y sociales, Secretaría de las Naciones Unidas, 21 de marzo de 2000 (ESA/P/WP.160).

junto. Deberá responder a los difíciles debates políticos que se producirán en algunos países, y requerirá un fuerte liderazgo político para contribuir a formar la opinión pública. Al contemplar todos los tipos de migración, tal política deberá presentar un enfoque integrado, que tenga en cuenta el beneficio que supone la diversidad para la sociedad, la necesidad de un marco equilibrado de derechos y obligaciones para los nacionales de terceros países que residan en la Unión, la importancia del apoyo a la integración y las repercusiones en el mercado laboral. La política deberá desarrollarse en un nuevo marco para la cooperación a escala comunitaria, basado en la cooperación, el intercambio de información, y la comunicación, y estará coordinada por la Comisión.

La admisión en la UE por razones humanitarias continuará, con el pleno reconocimiento por los Estados miembros de las obligaciones internacionales de proporcionar protección para los refugiados, los solicitantes de asilo y quienes necesitan protección temporal. Se llevará a cabo un programa para desarrollar un sistema europeo común de asilo, según lo establecido en la sección 2.2. supra. Mientras que muchas personas admitidas en la UE por razones humanitarias regresan a sus países de origen al cambiar la situación de éstos, el debate sobre el número de emigrantes económicos que se necesitan en diversos sectores deberá tener en cuenta el número de personas acogidas a la protección internacional, puesto que pueden utilizarse mejor sus cualificaciones, y de los miembros de las familias admitidos en la UE, que también se incorporarán al mercado laboral.

La admisión de los emigrantes económicos deberá responder claramente a las necesidades del mercado de trabajo, particularmente respecto de los trabajadores muy cualificados, así como de los menos cualificados o los que no tienen cualificación, o los trabajadores temporeros. Las políticas de admisión para los emigrantes económicos deberán permitir que la UE responda rápida y eficientemente a los requisitos del mercado laboral a escala nacional, regional y local, reconociendo la naturaleza compleja y muy cambiante de estos requisitos y por tanto, la necesidad de una mayor movilidad entre los Estados miembros para los migrantes entrantes. Tales políticas deberán respetar asimismo las disposiciones pertinentes del derecho comunitario existente y los acuerdos bilaterales y multilaterales vigentes entre la Comunidad, o la Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los terceros países por otra parte¹⁴.

El principio subyacente de una política de inmigración de la UE debe ser que las personas admitidas deberán disfrutar básicamente de los mismos derechos y responsabilidades que los ciudadanos de la UE, pero que éstos podrán ampliarse y relacionarse con la duración de la estancia pre-

14. En especial, en virtud del Acuerdo General sobre Comercio y Servicios (AGCS), la CE y sus Estados miembros se han comprometido a permitir a los nacionales de terceros países que realicen actividades económicas en la UE con arreglo a los calendarios que permiten la presencia de personas físicas sin requerir una "prueba de las necesidades económicas" para la prestación de servicios en casos específicos. Los compromisos futuros se acordarán en las negociaciones del AGCS 2000.

vista en las condiciones de entrada¹⁵. La Comisión ha presentado y propuestas sobre los derechos de prestación de servicios en la UE para los nacionales de terceros países legalmente establecidos en un Estado miembro¹⁶. Las medidas adoptadas de conformidad con el artículo 13 del Tratado de Amsterdam para contrarrestar el racismo y la xenofobia deben aplicarse con rigor, y las medidas para la integración de los emigrantes en nuestras sociedades deben por tanto considerarse como el corolario esencial de la política de admisión. Al mismo tiempo, deberá intensificarse la lucha contra la inmigración ilegal, dando prioridad a la lucha contra el tráfico y el contrabando.

Finalmente, la política deberá desarrollarse y aplicarse en colaboración con los países de origen y de tránsito.

Admisión de emigrantes

• Evaluación de los niveles adecuados de inmigración

Habida cuenta de la dificultad de evaluar las necesidades económicas, no se trata de fijar objetivos europeos detallados. La responsabilidad para decidir sobre las necesidades de las diversas categorías de trabajadores migrantes debe seguir correspondiendo a los Estados miembros. Sin embargo, se establecerá un nuevo proceso basado en la cooperación, el intercambio de información, y la comunicación.

En tal situación, se puede pedir a los Estados miembros que elaboren informes periódicos en dos partes. La primera, revisará el desarrollo y el impacto global de la política de inmigración en el período anterior, incluyendo el número de nacionales de terceros países admitidos en las distintas categorías y su situación en el mercado de trabajo. La segunda, establecerá las intenciones de los Estados miembros respecto de la inmigración, incluyendo una proyección de los emigrantes que desearían admitir e indicando el nivel de cualificación requerido. La necesidad de un enfoque flexible respecto a las cambiantes necesidades económicas sugiere la inviabilidad de las cuotas, y por tanto, será preferible un sistema adecuado de objetivos orientativos. Se tendrán muy en cuenta las necesidades del mercado de trabajo, pero también se tendrán en cuenta los acuerdos existentes con los países de origen y otros factores diversos (por ejemplo, la aceptación pública de más trabajadores migrantes en el país en cuestión, los recursos disponibles para la acogida y la integración, las posibilidades de adaptación social y cultural, etc.).

Para la elaboración de estos informes, los Estados miembros tendrán que consultar ampliamente y trabajar en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, así como con las autoridades regionales y locales y los demás actores interesados en la integración de los emigrantes. Los

¹⁵ Así sucede ya por lo que respecta a la legislación laboral para los nacionales de determinados terceros países, como Turquía, Marruecos y los países de Europa Central y Oriental (PECO) en el marco de Acuerdos específicos de asociación o cooperación de la UE con los países en cuestión.

¹⁶ COM (1999) 3 final de 27.01.99.

informes seguirán una estructura comúnmente acordada a fin de permitir que la Comisión elabore una síntesis que se presentará al Consejo. Tras un debate, el Consejo fijará los principios del enfoque común que deberá aplicarse en el período siguiente. En este proceso, la Comisión y el Consejo deberán tener en cuenta los progresos realizados en la aplicación de la estrategia europea del empleo y su impacto en las condiciones del mercado de trabajo de la Unión. La Comisión se encargará de la supervisión y evaluación regulares de la política, incluyendo su impacto en los países de origen.

- *Definición de un marco jurídico común para la admisión*

Según lo anunciado en el Marcador, la Comisión adoptará a principios del próximo año propuestas de directivas sobre las condiciones de entrada y residencia en la UE de los nacionales de terceros países con el fin de trabajar por cuenta ajena, por cuenta propia o realizar actividades no remuneradas, o estudiar o seguir una formación profesional. La Comisión ya ha financiado estudios comparativos sobre las condiciones de admisión y residencia de nacionales de terceros países, que proporcionan una visión global de la legislación y prácticas de los Estados miembros.

Para presentar sus propuestas, la Comisión se propone establecer un marco jurídico coherente que tenga en cuenta conceptos que ya se han aplicado con éxito en los Estados miembros. El marco determinará las condiciones y los procedimientos básicos que deben aplicarse, dejando a cada Estado miembro la responsabilidad de adoptar *medidas nacionales* sobre admisión de nacionales de terceros países, basadas en los criterios establecidos en las directivas. La consulta preliminar con los Estados miembros, los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales precederá a la adopción de las propuestas por la Comisión. Este enfoque se basará en los siguientes principios:

Transparencia y racionalidad: establecer claramente las condiciones bajo las cuales los nacionales de terceros países pueden entrar y permanecer en la UE como trabajadores por cuenta ajena o propia; establecer sus derechos y obligaciones; y garantizar que tengan acceso a esta información y que existan mecanismos para comprobar que se aplica correctamente. Esto puede implicar, entre otros, el establecimiento de disposiciones para facilitar la rápida adopción de decisiones sobre las solicitudes individuales de admisión, tanto en interés del candidato como de la empresa que desea contratar, sobre la base de criterios objetivos y comprobables. Una disposición general sobre el *acceso a la información* aumentaría considerablemente la transparencia.

Distinción de derechos en función de la duración de la estancia. El principio de que la duración de la residencia influye en los derechos de la persona en cuestión tiene una larga tradición en los Estados miembros, y en las conclusiones de Tampere se hace referencia a esto. Además, el responder a las necesidades del mercado de trabajo significa que debe facilitarse la admisión a una amplia gama de trabajadores, tanto cualificados como no cualificados, y garantizar una respuesta rápida y flexible. El caso de los estudiantes se puede considerar por separado, estableciendo disposiciones especiales para los nacionales de

terceros países que hayan estudiado durante varios años en la UE, pre- viendo para ellos un acceso más fácil al mercado de trabajo de la UE. Sin embargo, está claro que deben proporcionarse unos derechos mínimos a los emigrantes a su llegada, con el fin de promover su integración en la sociedad. La Comunidad deberá estudiar cómo puede ampliarse este núcleo de derechos en función de la duración de la estancia, con objeto de lograr disposiciones comparables en la Unión.

La legislación de la UE debería por tanto prever un sistema global **flexible** basado en un número limitado de situaciones diseñadas para **facilitar** el acceso de los emigrantes económicos, en vez de crear obstáculos a su admisión. El objetivo debe ser proporcionar un estatus jurídico seguro a los trabajadores temporales que deciden volver a sus países de origen, proporcionando al mismo tiempo una vía hacia un estatuto permanente para los que desean permanecer y que cumplen ciertos requisitos. Una opción sería comenzar con un permiso de trabajo temporal, con disposiciones especiales para determinados tipos de trabajadores temporeros, trabajadores transfronterizos y trabajadores de empresas destinados en otro país. Este permiso podría ser renovable, e iría seguido de un permiso de trabajo permanente, una vez transcurrido un número de años que habría que determinar, con la posibilidad de alcanzar un estatuto de residencia a largo plazo pasado un período determinado. Se necesitaría un acuerdo sobre los derechos y las obligaciones correspondientes a cada etapa, basado en el principio de igualdad de trato con los nacionales. Estos derechos y obligaciones deberán ser acumulativos, culminando con los de los residentes a largo plazo. Teniendo en cuenta las mejores prácticas, los detalles del sistema se elaborarán en estrecha consulta con los Estados miembros, que serán responsables de aplicar las políticas nacionales de admisión dentro del marco general.

Procedimientos de aplicación y evaluación. Los procedimientos de aplicación deberán ser claros y sencillos. Su iniciación en el país de origen, en cooperación con los gobiernos, los organismos internacionales, las ONG y las autoridades regionales y locales, podrán mejorar la eficacia de los procedimientos de supervisión, la transparencia de los procedimientos y la información disponible para los potenciales emigrantes, respetando simultáneamente el derecho de los empresarios a elegir. No obstante, se admite que muchos potenciales emigrantes laborales se presentarán para los empleos, habiendo sido ya admitidos en un Estado miembro por otra razón; la expedición de un visado para personas en búsqueda de trabajo puede ayudar a regular y controlar estas prácticas.

Facilitar la **disponibilidad de información.** El uso más extenso de la nueva tecnología de las comunicaciones podrá servir para proporcionar información sobre oportunidades de trabajo, condiciones de trabajo, etc. Podría crearse y mantenerse un punto europeo de información (por ejemplo, un sitio Internet), que contenga información completa relativa a la admisión de nacionales de terceros países en cada Estado miembro, y que proporcione información de contacto de las autoridades nacionales competentes para recibir solicitudes de permisos de conformidad con las directivas. También podría considerarse la expedición de un visado especial para buscadores de trabajo de terceros países.

Para que la industria europea, particularmente las pequeñas y medianas empresas, pueda contratar, en caso de auténtica necesidad, con éxito y rápidamente a trabajadores de terceros países, los empresarios necesitan un instrumento práctico para demostrar que existe una carencia concreta en el mercado laboral de la UE. Una manera de abordar este problema sería prever la realización de una «prueba de las necesidades económicas», en caso de que se publique una vacante específica por medio de los servicios de empleo de varios Estados miembros durante un período determinado (por ejemplo, por medio de la red europea de servicios de empleo (EURES)), y no se encuentre ningún candidato adecuado entre los candidatos de la UE o las personas privilegiadas en virtud de acuerdos internacionales¹⁷.

Integración de los nacionales de terceros países

El Consejo Europeo en Tampere destacó la importancia del trato justo de los nacionales de terceros países; así pues, una política de inmigración de la UE deberá incorporar medidas para garantizar que los emigrantes se beneficien de condiciones de vida y de trabajo comparables a los de los nacionales del país de acogida. Si no se aportan los recursos necesarios para asegurar la integración de los emigrantes y sus familias, se exacerbarán a largo plazo los problemas sociales que pueden llevar a la exclusión y problemas relacionados, como la delincuencia. Mientras que muchos emigrantes residentes legalmente se han integrado con éxito y contribuyen en gran medida al desarrollo económico y social de los países de acogida, la exclusión social afecta a los emigrantes de forma desproporcionada, y éstos son a menudo víctimas del racismo y la xenofobia. El marco jurídico y otras acciones propuestas por la Comisión para luchar contra la discriminación y la xenofobia deberán complementarse con programas específicos de integración a escala nacional, regional y local. En sus propuestas para 2001, la Comisión invita a los Estados miembros, mediante la nueva directriz de empleo 7, a cubrir las necesidades de los grupos desfavorecidos, incluidos los trabajadores emigrantes ya residentes en la Unión, por lo que se refiere a su integración en el mercado laboral, y a establecer objetivos nacionales a estos efectos en función de la situación nacional¹⁸.

No obstante, es también esencial crear una sociedad de buena acogida y reconocer que la integración es un proceso bidireccional que implica la adaptación tanto por parte del inmigrante como de la sociedad de acogida. La Unión Europea es por su propia naturaleza una sociedad pluralista enriquecida por una variedad de tradiciones culturales y sociales, que en el futuro llegarán a ser aún más diversas. Por tanto es necesario que exista un respeto por las diferencias culturales y sociales, pero también por nuestros principios y valores fundamentales comunes: el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana, la apreciación del valor del pluralismo y el reconocimiento de que la pertenencia a la sociedad se basa en

17. Casos específicos según el acuerdo AGCS: trabajadores de empresas transferidos a otro país, visitantes de empresas y prestación de servicios procedentes del exterior de la UE.

18. Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001.

una serie de derechos, pero incluye responsabilidades para todos sus miembros, ya sean nacionales o inmigrantes. La igualdad respecto a las condiciones de trabajo y el acceso a servicios, junto con la concesión de derechos cívicos y políticos a los migrantes residentes a largo plazo, conlleva dichas responsabilidades y promueve la integración. Al coordinar sus esfuerzos para garantizar que los patronos respeten la normativa laboral relativa a los nacionales de terceros países, los Estados miembros contribuirán considerablemente al proceso de integración, que revestirá especial importancia para atraer a los emigrantes a puestos muy cualificados para los que existe una competencia a escala internacional. A este respecto, la Comisión ya ha presentado propuestas relativas a los derechos de los trabajadores nacionales de terceros países y de los operadores independientes legalmente establecidos en un Estado miembro, respecto a la libre prestación de servicios en la UE.

La Carta de derechos fundamentales podría constituir una referencia para el desarrollo del concepto de ciudadanía cívica en un Estado miembro concreto (con un conjunto común de derechos y obligaciones básicas) para los nacionales de terceros países. El permitir a los emigrantes adquirir esta ciudadanía una vez transcurrido un período mínimo de años, podría ser una garantía suficiente para que muchos emigrantes se establezcan con éxito en la sociedad, o podría ser un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión.

Las políticas tendentes a una buena integración han de comenzar cuanto antes después de la admisión, y basarse en gran medida en la colaboración entre los emigrantes y la sociedad de acogida. Los líderes políticos deben crear las condiciones necesarias para la aceptación de la diversidad en la que deben basarse las políticas de integración. Para promover la integración, podrían desarrollarse paquetes de integración para todos los emigrantes nuevos, adaptados a sus necesidades individuales (podrían incluirse la formación lingüística, la información sobre estructuras políticas y sociales, el acceso a servicios, etc. con especial atención a las necesidades de las mujeres y los niños migrantes). No obstante, hay que reconocer que la integración es un proceso a largo plazo y que es necesario prestar especial atención a los emigrantes de segunda generación, incluidos los nacidos en la UE, con el fin de garantizar que los problemas no conduzcan a la exclusión social y a la delincuencia. En este contexto, las mujeres y la familia deberían ser un importante objetivo de las políticas de integración.

Si bien la integración es fundamentalmente función de los Estados miembros, los Gobiernos deberán compartir esta responsabilidad con la sociedad civil, especialmente en el nivel local, que es donde deben aplicarse las medidas de integración. La clave del éxito se encuentra en el establecimiento de medidas en niveles muy bajos, basadas en asociaciones entre los muchos actores que deben participar: las autoridades regionales y locales y sus líderes políticos, especialmente los de las ciudades más grandes donde se establecen muchos emigrantes, las personas que imparten formación, atención sanitaria y asistencia social, la policía, los medios de comunicación, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales y los propios emigrantes y sus asociaciones. Cada uno tiene un papel que desempeñar en el diseño y la aplicación de los programas de integración, que deberán contar con los recursos adecuados.

Un enfoque tan horizontal requiere una coordinación a escala nacional y local, y la UE podría contribuir desarrollando una estrategia pedagógica, promoviendo el intercambio de información y buenas prácticas, especialmente en el nivel local, y desarrollando directrices o normas comunes sobre medidas de integración. Podría desarrollarse un programa de acción comunitaria para fomentar la integración de los nacionales de terceros países, dirigido a mejorar la comprensión de los problemas en cuestión, mediante la evaluación de prácticas, el desarrollo de objetivos y otros indicadores, el fomento del diálogo entre los actores, y el apoyo a redes europeas y el fomento de actividades dirigidas a suscitar la conciencia pública.

Información, investigación y supervisión

Se necesita más información sobre los flujos migratorios y los patrones de migración dentro y fuera de la UE, incluida la inmigración ilegal; sobre la función de los emigrantes en el mercado laboral; y sobre el impacto global de la migración (incluidos sus aspectos sociales, culturales y políticos) en la UE y en los países de origen y de tránsito. La propia política de inmigración de la UE deberá ser estrechamente supervisada y evaluada. Deberán continuarse los esfuerzos para mejorar la comparabilidad de las estadísticas sobre migración y para apoyar la investigación comparativa sobre la migración. Tal como ha sugerido ya el Parlamento Europeo, deberá estudiarse la posibilidad de reforzar el trabajo de las redes de investigación y datos existentes, y establecer un objetivo europeo. Tal red europea podría coordinar las actividades en curso en los distintos Estados miembros y promover nuevas investigaciones, tanto en la UE como en los países de origen.

La Comisión es consciente de la necesidad de mejorar la recogida y el análisis de las estadísticas sobre migración y asilo, y participará activamente en el debate en curso sobre las maneras de mejorarlo. En este contexto, se estudiará el establecimiento de una base jurídica para la recogida y el análisis de datos estadísticos en estos campos.

Conclusiones y seguimiento

Ejecutar el mandato de Tampere supone hacer una evaluación de los flujos migratorios presentes y futuros hacia la UE, en el contexto del desarrollo de una política común sobre asilo e inmigración que tenga en cuenta los cambios demográficos, la situación del mercado laboral y las presiones migratorias de los países y las regiones de origen de los emigrantes.

Habida cuenta del declive demográfico, que llegará a ser cada vez más importante en la UE durante los próximos 25 años, y de las sólidas perspectivas económicas actuales y la creciente escasez de la formación en el mercado laboral, es necesario desarrollar una política común para la admisión controlada de los emigrantes económicos a la UE, como parte de una política global de inmigración y asilo para la Unión. Sin perjuicio de la realización de reformas estructurales mediante la estrategia europea del empleo, y en el contexto de una estrategia política tendente a un mayor crecimiento, mayor empleo y una sociedad más cohesiva, la Comisión opina que, si bien la inmigración nunca será una solución por sí misma a los problemas del mercado laboral, los emigrantes pueden contribuir posi-

vamente al mercado de trabajo, al crecimiento económico y a la continuidad de los sistemas de protección social. No obstante, hay que tener en cuenta que la inmigración es un fenómeno pluridimensional con repercusiones legales, sociales, culturales y económicas. Así pues, el desarrollo de una política común implica definir una combinación de políticas apropiada. La Comunicación establece un marco para la regulación y la gestión de tal política común.

En este marco, la Comisión propone un procedimiento para la coordinación a escala comunitaria, basado en una evaluación realizada por los Estados miembros, en consulta con los interlocutores sociales y quienes participan en la integración de los emigrantes, con la presentación de informes periódicos de los que se desprendería una política global para la UE sobre la admisión de nuevos emigrantes, que sería aprobada por el Consejo. Este enfoque abierto se justifica por el hecho de que una gestión eficaz de la migración debe basarse en la colaboración, debido a la importancia de un enfoque horizontal de los distintos elementos.

Esta política debe ir acompañada de programas de integración amplios y a largo plazo, desarrollados a través de asociaciones en las que participen autoridades nacionales, regionales y locales y la sociedad civil, con el fin de maximizar los efectos positivos en términos de empleo, resultados económicos y cohesión social en un marco claro de derechos y obligaciones. En este contexto, deberá hacerse un uso concertado de los instrumentos de política comunitaria disponibles (por ejemplo, las medidas de lucha contra la discriminación y las medidas de inclusión social introducidas de conformidad con los artículos 13 y 137 del Tratado de Amsterdam, la estrategia de empleo, el Fondo Social Europeo y otras iniciativas comunitarias tales como EQUAL y URBAN). Con el fin de apoyar esta política, la Comisión deberá desempeñar un papel en el fomento de las acciones a escala local y nacional y el intercambio de buenas prácticas.

El cambio a una política de inmigración dinámica requerirá un liderazgo político fuerte y un compromiso claro hacia el fomento de sociedades pluralistas y la condena del racismo y la xenofobia. Será necesario poner de relieve los beneficios de la inmigración y de la diversidad cultural y, al comentar cuestiones relacionadas con la inmigración y el asilo, evitar un lenguaje que pueda incitar al racismo o agravar tensiones entre comunidades. Los responsables políticos deberán demostrar su apoyo a las medidas de fomento de la integración de los emigrantes recién llegados y sus familias, y promoverán el reconocimiento y la aceptación de las diferencias culturales en un marco claro de derechos y obligaciones. Los medios de comunicación también tienen una gran responsabilidad a este respecto, en su función de educadores de la opinión pública.

La Comisión propone desarrollar un marco jurídico común para la admisión de nacionales de terceros países, en consulta con los Estados miembros, basado en los principios de transparencia, racionalidad y flexibilidad. El estatuto jurídico concedido a los nacionales de terceros países se basaría en el principio de proporcionar conjuntos de derechos y responsabilidades sobre una base de igualdad con los nacionales, pero diferenciados en función de la duración de la estancia, previendo al mismo tiempo la progresión hacia un estatuto permanente. A más largo plazo, esto podría ampliarse hasta el ofreci-

miento de una forma de ciudadanía cívica, basada en el Tratado CE e inspirada por la Carta de derechos fundamentales, consistente en un conjunto de derechos y obligaciones ofrecidos a los nacionales de terceros países.

La colaboración con los países de origen y tránsito se considera esencial para la regulación de los flujos migratorios. Será necesario desarrollar políticas de cooperación diferenciadas con los distintos tipos de países de origen (por ejemplo, países solicitantes, países que forman parte de programas regionales financiados por la Comunidad, y otros países). A más largo plazo, esta colaboración deberá también contribuir a atenuar los efectos de la emigración, por medio de esfuerzos coordinados para promover el desarrollo en los países afectados, particularmente movilizando a los propios emigrantes en este proceso. Asimismo, proporcionará apoyo para los nuevos modelos de movilidad que están desarrollando y facilitará los contactos de los emigrantes con sus países de origen, así como su participación en el desarrollo de estos países.

Esta política de inmigración más abierta y transparente deberá ir acompañada de un refuerzo de los esfuerzos para luchar contra la inmigración ilegal, y especialmente el contrabando y el tráfico, no sólo a través de una mayor cooperación y consolidación de los controles fronterizos, sino también garantizando la aplicación de la legislación laboral respecto a los nacionales de terceros países.

Dada la naturaleza compleja de los problemas en cuestión, y la necesidad de garantizar la participación de un amplio conjunto de actores en la aplicación de tal política, la Comisión propone enviar esta Comunicación al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social para que emitan un dictamen, y distribuirla ampliamente, para que sea debatida, entre las autoridades nacionales y regionales, los interlocutores sociales, el sector económico e industrial, y las organizaciones internacionales y no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la migración y las asociaciones de migrantes.

Se ha propuesto que los resultados de este debate se discutan en una conferencia que deberá celebrarse bajo la Presidencia belga en la segunda mitad de 2001, y que las conclusiones de esta conferencia se presenten para su debate en el Consejo, que se reunirá en Bruselas a finales de 2001, y que también considerará una revisión a medio plazo sobre la aplicación del programa de Tampere.

Anexo 1

El contexto demográfico y económico

- *El contexto demográfico*

En la década de los 90, la población mundial aumentó más rápidamente que nunca, alcanzando 6.000 millones en 1999, y la ONU estima que en la actualidad, cerca de 150 millones de personas (el 2,5% de la población mundial) viven fuera de su país de origen. Se espera que la población mun-

dial continúe aumentando al menos a corto plazo, y también se estima que las mejoras en la comunicación, junto con la persistencia de las disparidades económicas, los conflictos y los factores ecológicos, asegurarán que los movimientos migratorios continúen oscilando durante el siglo XXI.

La situación demográfica de la UE también ha cambiado considerablemente, pero en contraste con la situación mundial global, destacan particularmente dos tendencias: la ralentización del crecimiento de la población y un acusado aumento de la edad media de la población. Las cifras preparadas por EUROSTAT muestran que entre 1975 y 1995, la población de la UE creció de 349 a 372 millones de personas, y que la proporción de personas de la tercera edad (mayores de 65 años) aumentó del 13% al 15,4%. EUROSTAT calcula que entre 1995 y 2025 la población de la UE15 crecerá más lentamente, de 372 a 386 millones, comenzando posteriormente a disminuir. Sin embargo, la población activa (personas de edad comprendida entre los 20 y los 64 años) comenzará a disminuir en los próximos 10 años (de 225m en 1995 a unos 223m previstos para 2025), mientras que la población mayor de 65 continuará aumentando y se espera que alcance el 22,4% en 2025.

La tendencia general entre todos los países de Europa Central y Oriental es de un crecimiento de la población incluso más lento que el de la UE15 durante el primer trimestre de este siglo¹⁹. En conjunto, los países que se adhieran experimentarán un envejecimiento de la población similar al de la UE15. El esperado descenso de la población activa planteará, en la mayoría de estos Estados, retos similares a los que se enfrenta la UE15. Sin embargo, las repercusiones de las tendencias demográficas también dependerán de la velocidad de la recuperación económica y de las condiciones del mercado de trabajo de estos países. Las disparidades regionales entre las zonas urbanas y rurales se agudizarán de forma especial en algunos de ellos. Tales disparidades son también una característica de la UE15, donde algunos países (D, I y S) han incorporado ya el crecimiento natural negativo (nacimientos menos muertes), mientras que otros (FIN, F, IRL y NL) continuarán experimentando un crecimiento natural relativamente elevado durante algunos años²⁰. Sin embargo, en el conjunto de la UE, la migración neta se ha convertido en el principal componente del crecimiento de la población²¹.

Las cifras de Eurostat muestran que la migración neta hacia la UE ha disminuido rápidamente en la pasada década, tras alcanzar a principios de la década de los 90 su punto máximo con más de 1 millón al año, antes de empezar a subir de nuevo y llegar a más de 700 000 en 1999²². Entre 1990 y 1998, la media del índice de migración neto de la UE fue del 2,2 por cada 1000 habitantes, frente al 3 de Estados Unidos, el 6 de

19. Informe Demográfico 1997, DG Empleo y Asuntos Sociales, p.29.

20. Documento de trabajo Eurostat sobre Tendencias de la población nacional y regional en la Unión Europea, 3/1999/E/nº, p.39.

21. Ídem, página 16.

22. Cifras de Eurostat. En estas cifras sobre la migración neta (diferencia entre inmigración y emigración en un año concreto) también se tiene en cuenta el efecto de los nacimientos y muertes en el año en cuestión.

Canadá, y cerca del 0 de Japón. Estos flujos están integrados ahora por una mezcla de personas: buscadores de asilo, desplazados y personas que buscan protección temporal, miembros de la familia que vienen a reunirse con los emigrantes ya establecidos en la UE, emigrantes en busca de trabajo y un número creciente de emigrantes que trabajan en empresas. La reagrupación familiar y la existencia de comunidades étnicas de los países de origen en un país de acogida concreto, se han convertido en factores importantes del tamaño y dirección de estos flujos. Los flujos se han hecho más flexibles; en particular han aumentado los movimientos a corto plazo y transfronterizos, con un patrón complejo de personas que entran y salen de la Unión.

Un informe reciente de la ONU, basado puramente en consideraciones demográficas²³, sugiere que la migración sustitutiva podría ser un factor importante para solucionar los problemas causados por el envejecimiento y la disminución de la población en Europa. La Comisión opina que, si bien la creciente migración legal no puede considerarse por sí misma a largo plazo como una manera eficaz para compensar los cambios demográficos, puesto que los emigrantes una vez establecidos tienden a adoptar el modelo de fertilidad del país de acogida, podría, a corto plazo, constituir un elemento importante en el crecimiento de la población, que podría acompañar a otras respuestas al cambio demográfico, tales como políticas familiares más favorables. Asimismo, el aumento de la inmigración no constituirá por sí mismo un modo eficaz a largo plazo para hacer frente a los desequilibrios del mercado de trabajo, incluida la escasez de mano de obra cualificada, que deberá resolverse con una estrategia global de políticas estructurales en el ámbito del desarrollo de los recursos humanos y del empleo. Sin embargo, la inmigración controlada puede contribuir a aliviar la escasez del mercado laboral, siempre que tenga lugar en el contexto de una estrategia estructural global.

- *El contexto económico y la situación del mercado de trabajo de la UE*

Las perspectivas macroeconómicas de la UE son actualmente las mejores desde hace unos años, con bajos tipos de inflación e interés, déficits públicos reducidos y una balanza de pagos saludable. Los beneficios para la economía de la introducción del euro y de la realización del mercado interior están llevando a un mayor crecimiento y creación de empleo, con el consiguiente descenso del desempleo.

El proceso iniciado por el Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997 ha establecido un marco ambicioso para la coordinación de las políticas de la UE en el ámbito del empleo. De acuerdo con el artículo 126 del Tratado de Amsterdam, los Estados miembros aplicarán sus políticas de empleo de forma coherente con las orientaciones generales de la política económica elaborada cada año por el Consejo. A la luz de estas orientaciones, los Estados miembros elaborarán planes de acción nacionales cuya aplicación será supervisada regularmente por la Comisión y el Consejo.

²³. "Migración sustitutiva: ¿solución para el envejecimiento y el declive

En el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000, se resaltaron varias deficiencias de la economía de la UE, especialmente el gran número de desempleados, puesto que si bien la tasa de desempleo ha descendido hasta una media del 9,2% en 1999, sigue siendo superior a 15 millones²⁴. El mercado laboral se caracteriza por la insuficiente participación de las mujeres y personas de la tercera edad en la población activa, y por el desempleo estructural a largo plazo, con marcadas diferencias regionales. El Consejo Europeo puso de relieve los problemas causados por el subdesarrollo del sector de los servicios, especialmente en las áreas de las telecomunicaciones y de Internet, así como la creciente insuficiencia de las cualificaciones, especialmente en cuanto a tecnología de la información, donde cada vez hay más puestos de trabajo sin cubrir. El Consejo Europeo también señaló la necesidad de modernizar los sistemas de protección social, y en especial garantizar su sostenibilidad de cara a una población que envejece²⁵. La adaptación de los sistemas de pensiones, destinados a fomentar formas más graduales de jubilación que incluyan formas flexibles de trabajo y ocio para los más mayores, también animará a las personas, que en la actualidad gozan por lo general de mejor salud y de condiciones de trabajo más fáciles que sus abuelos, a trabajar más tiempo. Al establecer sistemas de pensiones menos sensibles a los cambios demográficos, compartiendo la responsabilidad más ampliamente entre el Gobierno, los interlocutores sociales y los individuos, se reducirá también la dependencia de la población activa. La Estrategia europea de empleo está empezando a abordar estas cuestiones.

En Lisboa, el Consejo estableció un nuevo objetivo estratégico para la UE durante la próxima década, a saber: que se convierta en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica, capaz de sostener el crecimiento económico y de crear más y mejores puestos de trabajo, con mayor cohesión social. A estos efectos, se adoptó una estrategia global con el objetivo de aumentar en este período el nivel de empleo global desde una media del 61% en 2000 a cerca del 70% en 2010, y para las mujeres del 51% a más del 60%. De esta manera, se reforzaría también la continuidad de los sistemas de protección social existentes. La Comisión opina que las estrategias actuales reducirán los efectos del envejecimiento de la población en la UE y el nivel de dependencia entre los que trabajan y los jubilados.

El Informe conjunto sobre el empleo de 2000²⁶ ilustra los progresos que se han hecho, aumentando el nivel de empleo hasta el 62,2% en 1999. También resalta las áreas donde se necesitan más esfuerzos e informa acerca del preocupante aumento de la escasez de mano de obra cualificada y de la falta de adecuación entre oferta y demanda de trabajo. Si bien este problema se está agudizando en algunos sectores que emplean trabajadores muy cualificados, esenciales para el desarrollo de una economía basada en el conocimiento, la escasez en las áreas tradiciona-

24. El índice ha continuado disminuyendo en 2000 y actualmente es del 8,4%, lo que supone algo más de 14 millones de desempleados.

25. "Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables" (COM (2000) 622).

26. COM(2000)551 final.

les que exigen poca cualificación, tales como la agricultura y el turismo, continúa incluso donde existen altos niveles de desempleo, a pesar de los esfuerzos por luchar contra este fenómeno. Esta escasez podría amenazar la competitividad de la UE en la economía global.

De hecho, la capacidad de los diferentes países y regiones de la UE para compensar los efectos demográficos y movilizar recursos laborales no utilizados varía considerablemente, y la migración, especialmente a corto y medio plazo, contribuirá a compensar estos problemas, como elemento de la estrategia global para promover el crecimiento y reducir el desempleo. Mientras que ya existen procedimientos en la UE para coordinar políticas en diversas áreas, con el fin de facilitar el funcionamiento del mercado único, especialmente la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y trabajadores de la UE y otros ciudadanos, aún no se ha prestado suficiente atención al papel de los nacionales de terceros países en el mercado de trabajo de la UE, que dada su creciente importancia, es un problema que debe abordarse ahora.

- *La situación de los migrantes en el mercado de trabajo de la UE*

Al revisar la situación de los emigrantes en el mercado laboral de la UE, se observa, desde mediados de los años 80, una polarización cada vez mayor entre las situaciones de los inmigrantes cualificados y los no cualificados. El número de trabajadores inmigrantes sin cualificación alguna o con escasa cualificación ha aumentado desde 1992 en los casos en que cubren una demanda, por ejemplo en los sectores agrícola, de la construcción, de los servicios personales y domésticos y el trabajo estacional del turismo (industria hotelera y de restauración), así como en algunos sectores de la fabricación. En cuanto a los trabajadores cualificados, hay ahora una nueva voluntad de contratar inmigrantes con cualificaciones especiales en el mercado de trabajo, para cubrir las demandas que no pueden ser cubiertas por la mano de obra existente, ni siquiera en sectores con un elevado índice de desempleo. Al mismo tiempo, la competencia global para este personal cualificado es cada vez más fuerte (por ejemplo, en el sector de las TI).

Si bien no se dispone de muchos datos sobre los emigrantes recién llegados, en parte por el gran número de trabajadores irregulares y clandestinos que se supone trabajan en diversos Estados miembros, los datos oficiales (Informe sobre la mano de obra en Europa) sugieren que los índices de empleo suelen ser más desfavorables para los emigrantes de primera generación, y especialmente las mujeres, que para el conjunto de la población. Recientes estudios de la OIT sobre discriminación étnica en el mercado de trabajo muestran niveles de discriminación estadísticamente importantes en diversos Estados miembros. Más aún, las poblaciones migrantes suelen contar con un índice de abandono escolar mayor que la población indígena. Esto puede reflejar a menudo dificultades con el lenguaje, especialmente para los recién llegados, pero también problemas asociados con la integración en el sistema educativo.

En los últimos años, varios estudios han intentado evaluar el impacto económico de la inmigración legal en distintos Estados miembros, especialmente Alemania, Dinamarca y Austria. Estos estudios indican que, mientras que existen efectos tanto positivos como negativos, especialmente a nivel local, éstos tienden a compensarse, y que globalmente, los inmigrantes inciden de manera positiva en el crecimiento económico, y no suelen suponer una carga para el Estado del bienestar. La opinión de que la inmigración contribuye al desempleo no se confirma en estos estudios, que muestran, por el contrario, que los emigrantes suelen realizar trabajos que han permanecido sin cubrir incluso existiendo un alto nivel de desempleo en la población local. Esto refleja la situación de estudios anteriores en EE.UU., Canadá y Australia, donde ha constituido una justificación para continuas políticas de inmigración que intentan atraer cuotas anuales de emigrantes a sectores específicos. Evidentemente, es difícil evaluar el impacto de los emigrantes irregulares que trabajan en la UE, puesto que su número y paradero no puede estimarse con ninguna precisión. Si bien éstos emigrantes contribuyen a la economía a corto plazo, al igual que los emigrantes legales poco cualificados en muchas áreas, su presencia puede también estorbar la puesta en práctica de los cambios estructurales necesarios para el crecimiento a largo plazo.

Los beneficios económicos serán más positivos respecto de los inmigrantes muy cualificados que cubren una necesidad, que respecto de aquellos con un bajo nivel de cualificación, que en algunos casos, podrán competir con los trabajadores nacionales para conseguir un puesto. En los sectores donde se requieren niveles más bajos de cualificación (por ejemplo, la agricultura y sectores relacionados, catering y limpieza) es donde tiende a encontrar empleo la mayoría de los inmigrantes indocumentados, a menudo con salarios inferiores a los de la mano de obra local, y a veces en condiciones que pueden llevar a la explotación y al malestar social. Por otra parte, la concentración regional y sectorial de inmigrantes puede significar que representan una fuerza importante en la economía local.

Mientras que las dificultades en algunos de los sectores que tradicionalmente han atraído a emigrantes (especialmente la construcción, la explotación minera y la fabricación) han contribuido a niveles más altos de desempleo entre los emigrantes que entre los nacionales en algunos países, existen también pruebas de que los emigrantes han demostrado estos últimos años ser más flexibles al abordar estos problemas, en especial trasladándose al sector de los servicios y creando sus propias pequeñas empresas. También se da el caso de aumentos globales de la productividad en sectores que emplean a inmigrantes y en sectores relacionados. En el sector agrícola, en algunos sectores fabriles y en algunos servicios se calcula que la escasez de inmigrantes tendría consecuencias negativas²⁷.

27. "Evaluación de la posible presión migratoria y su repercusión en el mercado de trabajo tras la ampliación de la UE a Europa central y oriental, parte 1, John Salt y otros, Research Report RR13, Departamento de educación y empleo, Reino Unido, diciembre de 1999.

En cuanto a los sistemas de seguridad social, la presencia de emigrantes de trabajo legales y de sus familias puede, a corto plazo, ser un factor positivo frente a una población en vías de envejecimiento y declive, aunque pueda haber costes iniciales de establecimiento. La disponibilidad de medidas efectivas de integración para nacionales de terceros países, que les garanticen unas buenas condiciones de vida y de trabajo, reforzará su contribución socioeconómica a la sociedad de acogida. La ausencia de tales políticas, que lleva a la discriminación y a la exclusión social, puede dar lugar finalmente a mayores costes a largo plazo para la sociedad.

Anexo 2

Descripción de propuestas de la comisión, recientes o previstas, relativas a la política de inmigración

Propuesta de reglamento (CE) del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) No. 1408/71, en lo relativo a su ampliación a nacionales de terceros países (COM (97) 561 final (presentada en 1997)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CEE) No. 1612/68 del Consejo, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (COM (98) 394 final (presentada en 1998)

Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (Directiva 2000/43, DO L 180 19/7/2000, adoptada en junio de 2000)

Directiva sobre la discriminación en el empleo por razones de religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual (COM (99) 565 final) (presentada en octubre de 1999)

Decisión del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación 2001-2006 (COM (2000) 649) (adoptada en octubre de 2000)

Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar (presentada en diciembre de 1999) versión modificada en octubre de 2000

Directiva relativa a la situación de los nacionales de terceros países que son residentes a largo plazo en un Estado miembro (febrero de 2001)

Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia con fines de estudio o formación profesional (primera mitad de 2001)

Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia con el fin de realizar actividades no remuneradas (primera mitad de 2001)

Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia con el fin de realizar actividades económicas por cuenta ajena y por cuenta propia (primera mitad de 2001)

Movilización para la recopilación de estadísticas relativas a la migración sobre la base de la recopilación iniciada en 1998 (primera mitad de 2001)

Comunicación sobre la política de repatriación (primera mitad de 2001)

Propuestas para un procedimiento de coordinación y supervisión de la aplicación de la política comunitaria de inmigración

Propuestas para un programa de acción comunitaria que promueva la integración de nacionales de terceros países, por lo que respecta a medidas horizontales dirigidas a apoyar el intercambio de experiencias y el desarrollo de buenas prácticas.

En la Comunicació 757 de novembre de 2000 sobre una Política Comunitària de Migració, la Comissió va afirmar que un element clau per al desenvolupament d'una àrea de llibertat, seguretat i justícia a la Unió Europea era garantir el tracte just dels nacionals de tercers països que hi residien legalment, mitjançant una política d'integració dirigida a concedir-los drets i obligacions comparables als dels ciutadans de la Unió Europea. Afegia que la Carta de Drets Fonamentals havia de servir de referència per desenvolupar el concepte de 'ciutadania cívica', que atorgaria un conjunt comú de drets i obligacions bàsiques als nacionals de tercers països residents al territori de la Unió.

Aquesta tercera edició del seminari pretén promoure una reflexió conjunta i analitzar els debats existents sobre la concessió als nacionals de tercers països d'un seguit de drets cívics, polítics, socials i econòmics que els equipararien en bona mesura als nacionals dels estats membres de la Unió Europea. Així mateix, es vol reflexionar sobre quins són els reptes encara pendents en les polítiques d'immigració a la Unió Europea.

Dijous, 15 de desembre

09.30 INAUGURACIÓ

Narcís Serra, President, Fundació CIDOB

10.00 IMMIGRACIÓ I POLÍTIQUES DE REGULARITZACIÓ A LA UNIÓ EUROPEA

Moderadora: **Anna Terrón**, Secretària General, Patronat Català Pro Europa. Delegada del Govern a Brussel·les

Ponents: **Eliseo Aja**, Director, Institut de Dret Públic, Universitat de Barcelona

Maria Luisa Casado, Coordinadora Tècnica d'Afers Internacionals, Direcció General de Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Jordi García Martínez, Direcció B-Immigració, Asil i Fronteres, DG Llibertat, Seguretat i Justícia, Comissió Europea

Debat

10.45 Pausa cafè

11.15 MERCAT DE TREBALL, DRETS LABORALS I IMMIGRACIÓ

Moderadora: **Teresa Llorens**, Cap del Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania, Àrea d'Igualtat i Ciutadania, Diputació de Barcelona

Ponents: **Lorenzo Cachón**, Professor titular de Sociologia, Universidad Complutense de Madrid

Miguel Pajares, Director, CERES-CONC

Eduardo Rojo, Director, Càtedra d'Immigració, Drets i Ciutadania, Universitat de Girona

Debat

13.30 Pausa dinar

16.00 DRETS SOCIALS, POLÍTIQUES D'INCLUSIÓ I IMMIGRACIÓ

Moderador: **Josep Ribera**, Director, Fundació CIDOB

Ponents: **Rosa Aparicio**, Investigadora, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas

Ricard Gomà, Regidor Ponent de Benestar Social, Ajuntament de Barcelona

Joaquín Arango, Director, Centro de Estudios sobre Ciudadanía y Migraciones, Fundación Ortega y Gasset

Debat

Divendres, 16 de desembre

09.30 DRETS CÍVICS I POLÍTICS: IMMIGRACIÓ I CIUTADANIA

Moderador: **Ricard Zapata**, Professor titular de Ciència Política, Universitat Pompeu Fabra

Ponents:

Ramon Sanahuja, Director, Gabinet Tècnic d'Immigració, Ajuntament de Barcelona

Carlos Giménez, Director del Programa "Migración y Multiculturalidad", Universidad Autónoma de Madrid

Valsamis Mitsilegas, Professor de Dret, Queen Mary University of London

Debat

11.15 Pausa cafè

11.30 ELS REPTES DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES D'IMMIGRACIÓ A LA UNIÓ EUROPEA

Moderador: **Carles Campuzano**, Diputat Grup Parlamentari Català, Congreso de los Diputados

Ponents: **Víctor Manuel Bellido**, Coordinador del Pla Integral per a la Immigració a Andalusia, Junta de Andalucía

Cristina Castagnoli, Administradora, Comissió de Llibertats Cívils, Justícia i Afers d'Interior, Parlament Europeu

Paolo Martino Cossu, Administrador Principal, Direcció General H - Justícia i Afers d'Interior, Consell de la Unió Europea

Debat

13.15 CLOENDA

Presideix: **Narcís Serra**, President, Fundació CIDOB

Imma Moraleda, Presidenta delegada, Àrea d'Igualtat i Ciutadania, Diputació de Barcelona

Adela Ros, Secretaria per a la Immigració, Generalitat de Catalunya

Consuelo Rumí, Secretaria de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

DATA

15 i 16 de desembre de 2005

LLOC

Sala d'Actes. Fundació CIDOB

LLENGÜES DE TREBALL

català, castellà i anglès

INSCRIPCIÓ

30 euros

COORDINACIÓ

Gemma Pinyol

Coordinadora Programa Migracions

Fundació CIDOB

+34 93 302 64 95

gpinyol@cidob.org

ORGANITZEN

Diputació de Barcelona. Àrea d'Igualtat i Ciutadania
Servei de Polítiques de Diversitat i Ciutadania

Tel. +34 93 402 27 13

Fax +34 93 402 27 14

www.diba.es/diversitat

Fundació CIDOB

Tel. +34 93 302 64 95

Fax +34 93 302 21 18

www.cidob.org