

Els debats de la Fundació

núm. 3

Per a una Política sobre Immigració

FUNDACIÓ RAFAEL CAMPALANS

Els debats de la Fundació

Edita: Fundació Rafael Campalans
Via Laietana, 38
08003 Barcelona
Tel. 93 319 54 12
Fax 93 319 98 44
e-mail: fundacio@fundaciocampalans.com
www.fundaciocampalans.com

Impressió: Espai Gràfic Anagrac, S.L. - Tel. 93 372 32 62

Dipòsit Legal: B-15109-03

ISSN: 1579-9581

Índex

Pròleg:	
El Debat sobre la Immigració	5
I. Consideracions Generals	7
II. Gestió dels fluxos migratoris	13
III. Polítiques públiques	19
IV. Integració i model de societat	29
V. Paper de les administracions	35
Agraïments	39

Pròleg:

El Debat sobre la Immigració.

Des de ja fa un temps, la qüestió de la immigració en el nostre país s'ha posicionat en un lloc rellevant dins de l'agenda política de debat públic. Si bé la immigració, pròpiament, no és un fenomen nou dins de la nostra societat, si que ho és l'acceleració del seu ritme de creixement i la pluralitat que presenta. Evidentment, aquest fet està transformant la realitat del nostre país fent necessari que, des del món polític i intel·lectual, es donin respostes per tal de fer front als múltiples reptes que aquest nou context imposa. En conseqüència, cal idear i modificar les polítiques públiques transformant-les en eines de gestió eficaces i eficients.

En aquest sentit, des de la Fundació Rafael Campalans, es va decidir impulsar un grup de treball sobre la qüestió de la immigració a casa nostra. Aquesta acció enllaça amb la particular dinàmica de treball de la Fundació donat que és ja habitual l'existència de diversos grups de debat i reflexió creats al voltant de temes clau en l'arena política. D'aquesta manera, la Fundació Rafael Campalans palesa el seu esforç per a obrir espais de contacte entre el món polític, el món acadèmic, el món empresarial i la societat civil, fent possible la reflexió conjunta del màxim d'actors pertinents en l'elaboració de noves propostes, tant teòriques com pràctiques.

No pot obviar-se fer menció a la voluntat manifesta de la Fundació Rafael Campalans, d'assolir un clima de debat i reflexió que sigui el punt de trobada de múltiples punts de vista. És per això que es va convidar a formar part del Grup de Reflexió a determinats experts sobre la qüestió de la immigració, tots ells provinents de camps molt diversos.

Així doncs, el document que aquí es presenta és un dels primers fruits del treball que el Grup de Reflexió sobre Immigració ha dut a terme durant gairebé un any de debat i reflexió. Ara bé, cal entendre aquest llibre com allò que és: un

document de treball. És a dir, cal matisar que totes les propostes que s'hi manifesten han d'obrir un debat posterior.

Val a dir també que tot l'esforç d'aquest Grup de Reflexió s'ha enfocat en una doble perspectiva. D'una banda, des del present, s'ha intentat ponderar els efectes de les mesures ja existents; de l'altra, i en clau de futur immediat, s'ha volgut presentar tot un seguit de propostes de millora que, com ja s'ha esmentat, cal desenvolupar amb profunditat.

Per últim, només dir que, en definitiva, volem expressar el nostre sincer desig que aquesta segona publicació de la col·lecció **Debats de la Fundació**, pugui contribuir a donar més llum sobre una qüestió tan rellevant com ho és la qüestió de la immigració.

Fundació Rafael Campalans

PER A UNA POLÍTICA SOBRE IMMIGRACIÓ

I. Consideracions generals.

Primer - En els últims anys s'ha produït un *increment molt important en el percentatge de població immigrada*: si l'any 1996 l'Estat Espanyol acollia a 610.000 immigrants, avui en són 1.100.000. Pràcticament, s'ha doblat la quantitat en un període de tan sols cinc anys, i la previsió és que l'augment continuarà. A França, Alemanya o Bèlgica, la població estrangera suposa al voltant del 10%, i la mitjana europea és del 6%. A Espanya les dades són diferents ja que la mitjana per a tot l'Estat és del 3%. Ara bé, a Catalunya, fa tot just un any es sobrepassà la mitjana arribant al 5%, a més, s'ha de tenir en compte que ben aviat arribarem, si no s'ha arribat ja, al 7%. Per altra banda, s'està experimentant una desigual distribució dels immigrants amb una forta concentració a determinats barris, pobles i ciutats; en els últims mesos s'ha produït una acceleració dels ritmes fet que dificulta encara més la gestió i assimilació adequades del fenomen. La immigració es caracteritza també per la seva diversitat. Presenta unes qualificacions professionals molt desiguals: d'una banda, la immigració europea i la llatinoamericana presenten un major nivell de qualificació, sobrepassant la mitjana de la població autòctona, de l'altra, la immigració magrebina i la subsahariana, presenta un nivell molt més inferior i, sovint, sense cap tipus d'especialització. Pel que fa a l'edat, val a dir que es tracta d'una immigració jove (l'edat acostuma a oscil·lar entre els 24 i els 44 anys), amb tendència a l'estabilitat i permanència (llevat del cas de la immigració procedent de l'Europa de l'Est o dels immigrants que venen per mitjà de contractacions temporals); també s'observa un cert equilibri de sexes _a diferència de la situació anterior on predominava la immigració masculina sobre la femenina d'una manera evident_. Aquestes característiques del procés: *creixement, acceleració del ritme, concentració i diversitat*, tindran tendència a accentuar-se en el futur si es continuen donant, a nivell internacional, les actuals condicions de desigualtat i d'instabilitat.

Segon – Amb tot, la nostra societat encara no sembla estar preparada per assumir un volum molt important de persones immigrants. Malgrat que la actitud teòrica és inicialment favorable al procés migratori i que no es detecten, en general, situacions generalitzades de racisme i xenofòbia, les ciutats i els barris només són capaces d'assumir, de manera natural, un increment determinat de nousvinguts. Quan es sobrepassa un determinat volum, bé sigui per una afluència massiva de persones, o per la seva concentració en una zona de la ciutat, és fàcil que sorgeixin tensions per la dificultat d'absorbir-ho pausadament. Si la població que arriba a la ciutat pertany, a més, a altres espais culturals i presenta uns hàbits i unes pautes de comportament diferents a les pròpies de la societat d'acollida, la pressió dels moviments migratoris pot derivar fàcilment en un conflicte, amb el sorgiment de prejudicis i brots de xenofòbia. La presència de persones en situació irregular i l'enorme dificultat d'integrar-les en aquesta condició pot agreujar encara més la situació. L'única possibilitat que tenim, per tant, d'encaixar *el procés migratori, sense trencar la cohesió social de la societat d'acollida, és entendre que el procés ha d'ésser ordenat i tenint com a eixos principals la legalitat i la regularitat.* La vigent Llei d'Estrangeria té avui un problema de reconeixement i d'acceptació general que hauria d'obligar a accentuar l'esforç de consens per aconseguir la seva aplicació de manera raonable tot evitant la seva continua modificació.

8

Tercer – També cal optar per un model de cooperació internacional que impulsi el desenvolupament dels països del tercer món, que obri els nostres mercats a la seva producció i contribueixi a reduir les desigualtats. En especial s'hauria d'impulsar un ambiciós programa de desenvolupament compartit que associï els països d'origen amb els països d'acollida i que transformi la immigració en un factor beneficiós per ambdues parts i pels propis immigrants, que són els principals agents d'aquest procés, establint i millorant la cooperació tècnica i institucional amb els llocs de major procedència de la immigració. De fet, però, allò que succeeix és que l'Ajuda Oficial al Desenvolupament (AOD) s'ha anat reduint; fins al punt que en la Cimera de Johannesburg s'ha abandonat el

mític objectiu del 0'7% del PIB com a aportació dels països del Nord cap als del Sud, quedant reduït a la meitat. En el nostre país, només els Ajuntaments han mantingut en general el seu compromís amb aquest objectiu.

Tampoc pot oblidar-se la importància dels processos de descapitalització que la immigració suposa per a les societats emissores, ni el fet que per a aquestes societats *les remeses dels emigrants representen molt sovint un factor essencial per al seu desenvolupament* (un bon exemple n'és el Marroc, on les remeses suposen ja el 6% del seu PIB). En aquest sentit, caldria desenvolupar programes que permetessin l'optimització dels recursos resultat de les remeses a escala local i regional, més enllà de la seva funció actual per a la subsistència familiar. En la mateixa línia, cal dir que la relació bidireccional que siguem capaços de generar entre la nostra societat i les societats receptores de la cooperació, incideix directament en els processos de vertebració social, política i econòmica d'aquests últims països. En conseqüència, genera noves oportunitats per a les persones més joves (principals protagonistes dels fluxos migratoris), alhora que també genera noves oportunitats en nous escenaris emergents per als diversos sectors implicats (acadèmics, empresarials, polítics i socials).

Quart – En tant que la política en relació a la immigració constitueix una política central de les societats d'acollida, la seva política internacional _tant en els aspectes de contingut com en els operatius_ ha de reflectir-ho. En aquest sentit, doncs, es fa necessària *una reforma a fons dels instruments de la política exterior del nostre país* per tal de fer front de manera eficient a les exigències del context actual del fet migratori. Per altra banda, tant la necessitat de reforçar el rigor i l'amplitud en la política de visats, com la importància del paper central que han de tenir els convenis amb els països d'origen per a una adequada política migratòria que inclogui els contingents i la readmissió dels irregulars, o la necessitat de disposar de mecanismes eficaços de contractació en origen, entre altres qüestions, exigeixen un servei diplomàtic i, especialment, consular amb la necessària especialització i suficients recursos, que alhora permeti la participació de les Comunitats Autònomes i dels municipis.

Cinquè – És necessari transmetre a l'opinió pública que la immigració no és un problema en sí mateixa per a les societats d'acollida. Sobretot, cal fer èmfasi en què la immigració no és “el problema”, malgrat que provoqui noves situacions que poden resultar problemàtiques, i que també accentui i ajudi a evidenciar problemes preexistents de la societat d'acollida _sigui per insuficiències de l'Estat del Benestar, sigui la precarització del mercat laboral, sigui en relació a la seguretat, o l'adequació urbanística o d'equipaments de determinades àrees, el problema de l'habitatge i l'acondicionament d'aquest habitatge, l'abandó en què es troba l'escola pública etc., que afecta de manera especial als sectors més desfavorits de la societat_. Cal emfasitzar que la immigració no és la causa d'aquests problemes. En tot cas, pot contribuir a fer-los més visibles i a accentuar-los més, però la responsabilitat última d'aquests problemes rau en el retall i la manca de recursos públics per tal de fer front a aquestes situacions (manca d'efectius de policies, justícia mal dotada i ineficient, manca de recursos per reestructurar barris, insuficients recursos destinats a l'educació i per a les polítiques socials...). *Els veritables responsables d'aquests dèficits en són les polítiques neoliberals que pretenen reduir el sector públic i que afebleixen l'Estat del Benestar.* A Espanya, aquestes polítiques tenen la seva perfecta representació en la política del Partit Popular i els seus socis. En efecte, en el període 1996-2001, la despesa social s'ha vist reduïda en dos punts percentuals, passant del 21'8% del PIB (1996) a només el 19'8% (2001). Aquesta reducció, a més, es dona en un país que va augmentant la seva distància amb la Unió Europea: si l'any 1993, la despesa social a Espanya era 5 punts inferior a la mitjana europea, la diferència en el 2001 ja era de 8 punts —un 19'8% a Espanya versus un 28% a Europa—. El mateix es dona si observem la despesa social per habitant, ja que Espanya ha reduït aquesta despesa del 66% de la mitjana europea (1993) al 59% (1999).

Sisè – També cal tenir present que la immigració es produeix no només a causa d'una situació de desigualtat i pobresa en la societat d'origen (factors “push”), sinó també perquè *en la societat d'acollida existeixen dèficits i problemes*

estructurals que la immigració ajuda a resoldre (factors “pull”), per bé que sigui parcialment: estancament de la població com a conseqüència de la baixa natalitat, manca de mà d'obra especialitzada i no especialitzada, precarització dels sistemes de cobertura social per la disminució del nombre de cotitzants... El fenomen migratori, tot i que ocasiona problemes de descapitalització humana en la societat d'origen i per la seva complexitat de reajust en la d'acollida, també en soluciona i és o pot ser, alhora, factor de riquesa i una font d'avantatges i oportunitats per ambdues societats.

Setè – S'ha de definir una política immigratòria per al nostre país, la mateixa milenària història de Catalunya que *ha anat configurant la seva personalitat col·lectiva al llarg de la història a partir d'afegits successius* en pot ser una bona guia. No hem estat mai un “ou tancat” ni un “pinyol”, en tot cas podríem assimilar-nos a una “ceba” conformada a partir de capes successives, que es vertebrin entorn d'un nucli que aglutina el conjunt. La diversitat és una de les nostres veritables senyes d'identitat i, ara, es tracta d'integrar de nou realitats que ens vénen de fora, repetint un procés que ja s'ha produït moltes vegades al llarg de la nostra història. Ara bé, s'ha de tenir present que el ritme de l'actual procés migratori i, sobretot, la seva varietat i diversitat de procedència, cultural o religiosa, afegeixen elements de complexitat al procés d'adaptació mútua.

Vuitè - Per tant, tot i tenint present les característiques de l'actual procés migratori, es fa palesa la necessitat d'ordenar i regular aquest procés, tant pel que fa en l'aspecte quantitatiu com en el qualitatiu (en l'establiment de criteris d'especialització i formació en funció de les necessitats de la nostra economia i també d'uns certs criteris de preferència cultural i de proximitat geogràfica). S'ha d'assumir, en la pràctica, que per tal de consolidar un procés d'incorporació d'immigrants al nostre país sense provocar reaccions de resistència i rebuig per part del conjunt de la població, ans al contrari, facilitar el desitjable procés d'acomodació, *és necessària una actitud decidida davant les situacions d'irregularitat*, sense adoptar actituds permissives o de tolerància. *La línia de defensa de la immigració en la nostra societat és la de defensar la seva*

Per a una política sobre immigració

regularitat, la seva legalitat, per tal que es produeixi de forma planificada i emparada per la llei. La lluita contra la il·legalitat i a favor de la regularitat és, en el fons, una lluita en defensa del fet immigratori. En aquest sentit, cal definir les bases per tal d'establir un consens mínim en la nostra societat que consolidi l'accés a la regularitat de manera raonable, realista i eficaç, tot i tenint present que per assolir aquest objectiu tan negatiu són els continus processos de regularització massiva i generalitzada que s'han practicat darrerament com la manca de solucions individuals per als immigrants residents i inserits a la nostra societat per tal que puguin accedir a la regularitat, tal com el sentit comú aconsella i contràriament al que ha fet el Govern en suspendre l'aplicació de la llei en aquest punt.

II. Gestió dels fluxos migratoris.

Novè – En conseqüència, cal limitar i ordenar l'arribada d'immigrants per tal de garantir la seva acomodació en condicions dignes i compatibles amb la vertebració social i la convivència. *La gestió dels fluxos migratoris constitueix, així, un dels eixos centrals de la política en matèria d'immigració*, tant a l'hora d'ajustar la realitat del fenomen migratori a les necessitats i possibilitats de la societat d'acollida, com a l'hora de millorar la seva visibilitat i la seva acceptació i participació en la mateixa. Els processos desordenats i sense control són el principal adversari d'una adequada integració dels immigrants. L'actual Llei d'Estrangeria, malgrat els seus errors i mancances que caldria corregir _molt especialment allò que fa referència al control judicial de les expulsions administratives, l'adaptació de l'internament al caràcter de mesura cautelar per a l'expulsió, la introducció d'un règim de tolerància com *status* particular i precari per a les persones que reben una ordre d'expulsió que no s'executa o la limitació de les facultats discrecionals i de l'arbitrarietat dels funcionaris_ ofereix l'únic marc d'actuació actualment vigent i, per tant, hauria d'aplicar-se amb serietat i rigor per part de l'administració estatal que és qui ostenta les competències en matèria de regulació de fluxos. Dissortadament, en lloc d'aquesta necessària aplicació del marc legal vigent i de l'exercici de les seves competències assistim, per part del govern del Partit Popular, a un clar i intencionat desajustament entre la realitat del fenomen migratori i la política de gestió dels fluxos migratoris gràcies a una política erràtica i improvisada en tots els trams de la política de fluxos bilaterals. Així doncs, caldria recompondre aquesta situació alhora que caldria cercar els instruments que permetrien la col·laboració i participació de les Comunitats Autònomes i dels Ajuntaments en la presa de decisions. Quatre són els elements essencials d'una política de gestió de fluxos: l'establiment de contingents i la contractació en origen, el control de fronteres, els processos d'internament i d'expulsió, i els processos de documentació i accés a la regularitat en la societat receptora.

Desè – Malgrat els seus inconvenients i les dificultats de la seva implementació, no sembla que hi hagi un millor sistema per a l'ordenació dels

fluxos que *la contractació en origen a través de la fixació de contingents i de l'establiment de convenis bilaterals* amb els països emissors d'immigració, on s'hi reguli tant els aspectes relacionats a la contractació com els relacionats amb la readmissió dels qui arriben sense permís o estan de manera irregular. En la fixació del contingent anual han de participar-hi de manera efectiva les Comunitats Autònomes i els Ajuntaments, així com les organitzacions sindicals i empresarials. Al fixar-lo, caldria tenir més en compte la realitat econòmica per adaptar-se millor als requeriments de sectors d'activitat, capacitat professional i distribució per àmbit geogràfic, trencar amb l'excessiva compartimentació i establir-se amb caràcter global per a tot el territori de l'Estat. L'aprovació del contingent correspon al Govern de l'Estat i, potser, caldria que la magnitud total del contingent fos aprovada cada any i prèviament pel Parlament a proposta del Consejo Superior de Política de Inmigración. En qualsevol cas, caldria millorar tant els mecanismes d'elaboració i gestió del contingent, agilitzant-los i fent-los efectivament participatius i transparents, com els procediments de seguiment i d'actualització. El sistema del contingent hauria d'ésser compatible _tal i com proposa el Foro de la Inmigración_ amb les ofertes de treball nominals i amb la reactivació del sistema general, suprimit de facto pel Govern del Partit Popular.

Onzè – També es fa necessari millorar els mecanismes de selecció dels treballadors a contractar en els països d'origen. En aquest sentit *cal un reforçament efectiu de les oficines consulars* que, si el sistema de contingents ha de funcionar, s'haurien de transformar en veritables agències d'ocupació amb el nombre de personal suficient per tal de realitzar una gestió en origen eficaç; alhora també s'hauria de facilitar la intervenció directa en aquestes oficines de les empreses contractants i de les organitzacions empresarials, com també de les Comunitats Autònomes. En aquest darrer cas, per mitjà de mecanismes d'intervenció en origen que siguin més operatius que la creació d'Oficines pròpies de cadascuna d'elles, una iniciativa que molt probablement contribuiria sobretot a la confusió.

Dotzè - *És imprescindible un control més efectiu de les fronteres*, fet que exigeix un esforç comú a nivell europeu _tal i com les noves iniciatives de la Comissió plantegen _ i una acció eficaç de les forces de seguretat de l'Estat,

sabent que els punts crítics d'entrada d'immigració irregular no es troben tant a les costes com en les entrades per via aèria (aeroports) i per via terrestre (trens). En aquest sentit, doncs, cal plantejar l'ampliació de recursos i mitjans en els Serveis de Fronteres i, potser, la seva reorganització, permetent una millor atenció individualitzada i un control més eficaç de documentació, ocasionant només les molèsties imprescindibles als qui arriben i evitant que les fronteres siguin tan permeables com ho són avui dia. *Cal revisar també la política de visats*, tant en allò referent a reduir el nombre dels països on els seus ciutadans n'estan exempts, com en el rigor a l'hora de comprovar les dades, i com en la reducció, en la mesura del possible, de la discrecionalitat i en l'augment de l'agilitat en la concessió de visats, quan sigui el cas. Tot això exigeix també un reforçament i un canvi d'actitud de les oficines consulars que haurien d'esdevenir un dels elements essencials de la política immigratòria. Per últim, val a dir que la lluita contra les màfies i xarxes responsables del tràfic de persones exigeix un increment en la dotació dels recursos policials dedicats específicament a aquest tema, alhora que també requereix una adequada coordinació a nivell internacional.

15

Tretzè – *S'ha d'implementar una política de retorn i d'internament dels immigrants més eficaç i justa que l'actual.* En aquest sentit, i de manera prioritària, caldria intensificar la signatura de convenis per aquest retorn i readmissió dels immigrants irregulars als països de procedència. Aquests convenis haurien de vincular-se, d'una banda, al contingent de treballadors immigrants que puguin venir amb contractes ja signats i, de l'altra, a unes polítiques de cooperació efectives amb els països d'origen. També seria convenient establir procediments d'expulsió àgils i respectuosos amb la dignitat de les persones, i una política d'internaments dels immigrants subjectes a procediments d'expulsió que garanteixi condicions dignes d'internament i no sigui arbitrària ni ineficaç. La situació actual, amb opaques transferències dins d'Espanya de treballadors irregulars com a resultat de la incapacitat d'encabir-los en el punt d'arribada __cas de les Illes Canàries__ o d'expulsar-los, ha comportat la presència en territori espanyol de milers de persones amb una ordre d'expulsió que no es pot materialitzar, provocant serioses dificultats de caràcter social, el

que constitueix la perfecta il·lustració del fracàs de la política migratòria, d'expulsions i de retorn al país d'origen del govern del Partit Popular.

També resulta notòriament insuficient l'actual xarxa de Centres d'Internament depenents del Ministeri de l'Interior (1000 places en total, de les quals 80 són a Catalunya i 80 a Madrid). Així doncs, s'ha d'incrementar la seva capacitat i millorar les seves condicions, per tal de garantir la dignitat de les persones internades i assegurar l'eficàcia dels centres. A Catalunya, l'actual centre d'internament és clarament insuficient i s'hauria d'ampliar i/o traslladar, estudiant la conveniència d'instal·lar altres centres en el territori, d'acord amb el Conveni signat entre el Govern de la Generalitat i l'Estat, amb la finalitat d'apropar-los al màxim als jutges que intervenen en la decisió d'internament de manera que es faciliti el seu seguiment i control. Caldria plantejar la conveniència de la seva transferència a la Generalitat, que potser a més hauria de tenir competències per a acordar expulsions, tenint en compte tant la realitat del país pel que fa a la immigració com el creixent desplegament dels Mossos d'Esquadra.

16

Catorzè - En qualsevol cas cal donar una solució als immigrants irregulars que han rebut una ordre d'expulsió però que per diverses raons _normalment perquè no es pot determinar el seu país d'origen o aquest es nega a rebre'ls_ no poden ésser retornats, i romanen en el nostre país sense cap tipus de permís. Per raons humanitàries i també d'interès general i administratives caldria donar una solució a aquesta situació: administratives, perquè l'immigrant es troba en aquesta situació a causa de la incapacitat de l'administració per fer efectiva la seva ordre d'expulsió; humanitàries i alhora d'interès general i pràctiques, perquè la situació d'il·legalitat d'aquestes persones els empeny a la marginalitat, els condemna a l'explotació laboral i, en última instància, pot abocar a la delinqüència. *Una possible solució seria dotar a les persones amb ordre d'expulsió que continuen a Espanya d'una documentació provisional de tolerància* que, sense dotar-los de permís, els permetés treballar mentre no es faci efectiva l'expulsió, evitant així els possibles problemes associats a aquesta situació i que, en tot cas, els permetés la regularització individual, després de tres anys en aquesta situació.

Quinzè - Cal reconèixer també que el sistema dels contingents funciona amb una clara ineficiència operativa i que actualment es veu desbordat per la realitat. Cal millorar-lo modificant profundament plantejament, procediment i estructures, a més d'incorporar les propostes del Foro de la Inmigración en el sentit de la coexistència del contingent amb les ofertes de treball nominals tot rectificanc la supressió de facto del sistema general. La situació dels immigrants en situació irregular, que són aquí treballant des d'un període de temps rellevant i als quals no semblaria raonable simplement retornar-los al seu país d'origen, ha de ser contemplada per donar una sortida. *Caldría regularitzar l'immigrant que tingui un treball, si es compleixen unes condicions mínimes* utilitzant, per validar aquesta situació, la Inspecció de Treball, recuperant així una pràctica anterior a la legislació actual, per la qual si una inspecció trobava un treballador sense papers, s'iniciaven directament els tràmits per concedir-li el permís, evitant així els procediments extraordinaris de regularització.

Setzè - En qualsevol cas *cal implementar polítiques de primera acollida* que facilitin la incorporació dels immigrants a la nova societat, i que difonguin el coneixement de les nostres lleis i costums, de les nostres llengües i de les nostres expressions culturals. La primera acollida és un moment clau ja que pot facilitar, si es planteja adequadament, la posterior inserció econòmica, social i familiar dels immigrants. Per tant, és del tot preceptiu que tots els immigrants que arriben al nostre territori siguin atesos per un servei específic de primera acollida, on es facilitarà informació sobre la ciutat i el país d'acollida, dels seus drets i obligacions, el seu entorn, els diferents serveis existents, així com les eines que són necessàries per afavorir la seva inserció en la societat d'acollida, de manera particular, la indispensable competència lingüística. Aquest servei s'ha d'entendre com una eina d'ajut al primer assentament dels nouvinguts i l'ha d'exercir, prioritàriament, l'administració local a través de serveis específics i de programes transversals, posant èmfasi en uns o altres en funció de la dimensió del municipi.

La Generalitat, a més de fixar criteris generals sobre la primera acollida i facilitar i donar suport financer a les actuacions dels Ajuntaments, hauria d'implementar serveis d'informació i orientació només quan tingui sentit més enllà

de l'àmbit local, com és ara els punts d'arribada dels immigrants, remetent les actuacions posteriors als serveis propis dels municipis on hagi de residir el nouvingut.

Tampoc s'ha de menystenir el paper que, en aquest sentit d'informació i orientació, hi poden desenvolupar les dependències consulars ja que, en molts casos, seran o haurien de ser el primer lloc de contacte dels immigrants amb el país receptor.

Dissetè – En la definició d'una política de primera acollida i també d'integració i d'assentament, és necessari entendre, assumir i utilitzar alhora el fet que *la majoria dels immigrants empren les xarxes afectives en el moment de l'arribada*, ja que la majoria se serveix de les famílies, dels amics o coneguts, habitualment del mateix poble o regió en el país d'origen. Es produeixen, així, processos naturals de concentració d'arrel local (mateix poble o comarca), regional i també nacional; també es produeixen processos de reproducció de microclimes culturals on s'hi reorganitzen elements més o menys distorsionats de la societat d'origen. L'experiència demostra que aquesta situació, si bé presenta riscos i inconvenients, s'ha de tenir en compte i aprofitar-la. En primer lloc, perquè es produeix de manera natural i, en segon lloc, perquè pot revelar-se com a un factor espontani de primera acollida i d'assentament de gran eficàcia. En qualsevol cas, el major inconvenient i risc a evitar és que sorgeixin en alguns col·lectius xarxes organitzades que monopolitzin la informació d'acollida, mediatitzin al nouvingut i estableixin sistemes de poder i control sobre els immigrants.

Divuitè – *Els processos de reagrupament familiar* cal considerar-los no només com a drets dels immigrants i les seves famílies sinó també com a un factor que pot contribuir a la estabilitat ja que, ben gestionats _produïts de manera regular d'acord amb la llei_ també poden augmentar la cohesió social de la societat d'acollida. També s'hauria de tenir en compte la situació dels joves i menors immigrants i, en particular, d'aquells que es troben fora del nucli familiar, per arbitrar els recursos i les mesures d'atenció, protecció o educadores adequades a l'interès del menor i a l'interès social.

III. Polítiques públiques.

Dinovè - Sense un *major èmfasi en la política social* no només no construirem la societat més cohesionada que volem, sinó que no serem capaços d'absorbir adequadament l'impacte de la immigració. *Necessitem barris segurs i escoles dignes*, especialment en aquelles zones on s'està rebent el major impacte immigratori. Cal actuar tant des de la inversió urbanística, social i comunitària per tal d'afavorir la qualitat de vida i la convivència de tothom, els autòctons i els nouvinguts, com des del diàleg i la participació dels veïns i veïnes en el procés d'acomodació. Per fer-ho calen recursos econòmics i compromisos concrets per part dels governs de Catalunya i d'Espanya per transformar la immigració en una oportunitat de progrés col·lectiu. La integració i la cohesió social no són qüestió de bona voluntat d'uns i altres, allò que *cal són recursos i polítiques universals*, en tant que constitueixen l'única via per assolir una convivència harmònica, cohesionada, evitant les exclusions i la fractura social.

Vintè - Per aconseguir-ho cal fer palès que el desenvolupament d'*una política que encari les diverses repercussions del fet migratori és una política de clar compromís amb el conjunt de la ciutadania i de cap manera és una política que discrimina en favor del nouvingut i en detriment de l'autòcton*. Les dificultats en aquest punt vénen de la contínua davallada i retall dels recursos dedicats per l'Estat i la Comunitat a polítiques socials que creen la percepció entre la població autòctona d'un greuge comparatiu que cal evitar. És necessari incrementar les dotacions i reclamar més recursos per a polítiques socials i altres polítiques públiques, cal revisar les polítiques de l'Estat de Benestar, dimensionant les noves necessitats i cercant noves vies de finançament, però en cap cas reduint els recursos actualment esmerçats. Cal ser també molt contundent amb els rumors que, sense cap fonament, es fan córrer sobre beneficis, tracte preferent o de privilegi als immigrants, sigui en els ajuts i les prestacions socials, o sigui de caràcter fiscal o comercial, que tan difícils són de combatre malgrat la seva falsedat. En qualsevol cas, aquest tipus de rumors només són útils per fomentar la xenofòbia, enfrontar els treballadors i provocar un desgast polític i només es

poden combatre amb diàleg, transparència, coherència i molta pedagogia. Per tal de poder fer front a aquests intents desestabilitzadors, cal ser molt curosos amb les polítiques, mesures i actituds, que a vegades carregades de bones intencions són del tot errònies i contraproductives si en cap moment han pogut fer creïble aquesta percepció. A tal efecte, doncs, cal deixar clar que els actuals fluxos migratoris tenen i tindran costos econòmics i socials però que també reportaran beneficis en aquests camps. En conseqüència, *caldrà reclamar els recursos necessaris per atendre les necessitats i garantir la prestació de serveis al conjunt de la ciutadania sense merma del principi d'igualtat i de les exigències de l'Estat del Benestar.*

Vint-i-unè - La línia de defensa de la immigració en la nostra societat és la de defensar la seva regularitat, la seva legalitat. La lluita contra la il·legalitat i a favor de la regularitat és, en el fons una lluita en defensa del fet migratori. La il·legalitat ha de ser també considerada des d'una altra perspectiva, també *existeixen fronteres d'il·legalitat en l'explotació dels immigrants en relació als habitatges on s'amunteguen persones en condicions de nul·la habitabilitat, així com a les portes de moltes empreses i d'explotacions agràries que usen treballadors en condicions de sobre explotació*, no sols al marge de les condicions pactades en convenis o fixades per la normativa laboral, sinó en situacions de pràctic esclavisme. Sense una adequada actuació en defensa de la legalitat en relació als habitatges i també en el mercat de treball, és impossible una solució adequada als reptes de la immigració. Cal una actuació decidida contra aquells ciutadans dels nostre país que vulnerin la legalitat i que han trobat en l'explotació de l'immigrant una font de riquesa i el fonament de la rendibilitat del seu negoci. Aquesta actuació, que té una indubtable finalitat social d'ordre general, és també en defensa dels immigrants i dels seus drets, i correspon a tothom: les autoritats de l'Estat _les més directament responsables perquè la part més significativa de les competències afectades els hi corresponen_, les autoritats autonòmiques, les municipals, i també les organitzacions socials, amb els sindicats al capdavant.

Calen polítiques actives, com a mínim, d'identificació i de quantificació del problema; per això, s'ha d'emprar totes les fonts d'informació necessàries (com

ara les fiscals o les del padró municipal) i s'ha d'exigir que els Ministeris afectats, molt especialment el Ministeri de Treball i d'Afers Socials, facilitin una informació estadística periòdica puntual i completa en condicions, el que constitueix una eina necessària de la tasca de gestió. També a Catalunya s'hauria d'exigir el mateix a la Conselleria de Treball.

Vint-i-dosè – *Calen, per tant, barris segurs i en bones condicions urbanístiques*, en especial aquells que han rebut una més gran pressió immigratòria a causa, bàsicament, de la disponibilitat del preu de l'habitatge, a banda de la natural tendència a l'agrupació. Les mancances i riscos que presenten aquestes àrees responen bé a les circumstàncies en què es crearen (com ho són els barris que van néixer fruit de l'especulació i la manca de planificació urbanística dels anys 60 i 70) o per un desplaçament de la població i/o de l'activitat, com està passant en els centres històrics. Les mancances i riscos més significatius i comuns són els següents: manca d'infraestructures, d'equipaments i de zones verdes, alta densitat demogràfica, habitatge barat a causa de les seves pròpies condicions, desplaçament o expulsió de població original cap a noves zones residencials, envelliment de la població que resta, retrocés de l'activitat econòmica i, finalment, nivells alts d'immigració. Si es produeix una concentració territorial de col·lectius desfavorits en àrees que presenten mancances socials i urbanístiques, encara s'accentuarà més la imatge negativa dels col·lectius que hi resideixen i la degradació d'aquests territoris. L'actuació sobre aquestes àrees urbanes es configura així com a un element essencial per tal de gestionar la diversitat i promoure la cohesió i la convivència.

Las línies d'actuació en aquestes àrees urbanes haurien d'emmarcar-se en una estratègia global d'intervenció que possibiliti el treball transversal i interdisciplinari. També caldria concretar projectes específics que permetin potenciar el protagonisme dels veïns i les veïnes. Aquestes línies d'actuació haurien de contemplar la millora i gestió de l'espai públic, la dotació de zones verdes i equipaments, la seguretat, la mobilitat, la rehabilitació d'habitatges i la promoció d'habitatge protegit, l'impuls de serveis i activitats socials i culturals, l'atenció a adolescents i joves, el foment de l'activitat esportiva, l'atenció a la gent

gran, la regeneració i dinamització comercial, el suport a la creació d'empreses i, finalment, l'impuls del teixit associatiu i dels plans de comunicació i participació.

Les propostes integrals per al desenvolupament urbà són, per tant, l'instrument adequat per a la gestió i l'impuls de renovació de les àrees urbanes, definint aquelles intervencions més apropiades segons el diagnòstic de cada territori. *La definició d'aquestes Àrees Urbanes d'Atenció Especial, la creació d'un Fons de Foment d'aquestes Àrees per Llei* del Parlament i la constitució dels instruments d'actuació acordats entre la Generalitat i els Ajuntaments afectats, juntament amb l'existència d'un marc legal clar de suport a les polítiques urbanes de renovació territorial, haurien de constituir els prerequisits per a una política de cohesió social que afrontés les mancances i riscos de la situació actual.

Vint-i-tresè - Existeix també la preocupació per la utilització de l'espai públic, en aquest sentit, cal tenir present que *existeixen fronteres de caire cultural que es manifesten en els barris de les nostres ciutats, en les seves places, carrers i parcs* on s'hi dona una transposició dels costums d'origen al nou espai ocupat i que pot esdevenir, si no s'intervé de manera anticipada, una font de conflictes. En qualsevol cas *s'ha de garantir la normalitat en l'ús de l'espai públic en carrers, places i parcs*, evitant que esdevinguin succedanis d'habitatge o de camp esportiu o de lleure permanent. La correcta utilització per part de tots dels espais i de la via pública conforme als usos determinats facilitarà la convivència i evitarà la reacció negativa dels veïns que desitgen mantenir el seu ús habitual i compartit. Un control i vigilància adequats de l'espai públic pot contribuir a aquesta normalització. Per tal d'assolir-la, a més d'accions d'intermediació, caldria comptar també amb la col·laboració de les entitats representatives cercant, quan sigui el cas, els espais més adients per a les celebracions i trobades.

Vint-i-quatrè - Així mateix *és necessària una regulació adequada dels comerços i locals de concurrència pública*, que tingui en compte l'aparició de noves problemàtiques en les nostres ciutats. Aquestes problemàtiques estan relacionades tant amb la proliferació d'unes activitats econòmiques pràcticament inexistents fa un temps enrere, com amb la no adequació de l'actual legislació

estatal en matèria d'horaris comercials de diumenges i festius i els efectes perversos que se'n deriven. Així, es possibilita la instal·lació d'establiments comercials amb uns horaris d'obertura clarament superiors als generalment acceptats com a propis tant pels consumidors com pels comerciants, amb el conseqüent rebuig. Per tant, s'hauria de modificar la legislació vigent per tal de regular aquesta situació dels horaris comercials i també s'haurien de revisar, sobretot en relació als locutoris, les condicions que han de reunir els locals –emplaçament i accés, superfície mínima, higiene– així com l'activitat que s'hi du a terme d'acord amb la llicència d'apertura –prohibició de venda i consum de begudes pel que fa als locutoris, o acreditació del Banc d'Espanya per realitzar transaccions econòmiques...–.

Vint-i-cinquè – *L'habitatge és una necessitat bàsica per a tothom, com a referent existencial i com a eina d'integració i participació en la societat.* L'accés a un habitatge amb les condicions mínimes es converteix, per tant, en una condició a priori de tot projecte integrador relatiu als nouvinguts, deixant, però, ben clar que el problema es planteja de forma diferent si parlem de l'allotjament de persones en situació irregular o si el problema és l'accés a l'habitatge per les persones en situació regular i per la població en general. No és, per tant, un problema que hagin de resoldre els serveis socials sinó que afecta a tots els àmbits i serveis locals de forma transversal. Les mesures que s'adoptin en matèria d'habitatge han de tenir una coordinació institucional per tal d'evitar situacions de discriminació, abusos i especulació. Les institucions han d'evitar, en primer lloc, l'ocupació d'habitatges que no responguin als requeriments d'habitabilitat o que impliquin una sobreocupació i saturació, procurant l'adequació del marc legal. Les alternatives haurien de girar al voltant de l'habitatge i lloguer socials. Les intervencions adreçades a aquests dos objectius, l'accés i la millora de les condicions de l'habitatge, han de tenir com a destinataris la població desafavorida, entre la qual s'hi inclouen els immigrants que es trobin en aquesta situació. No es poden plantejar, doncs, polítiques excloents ni discriminatòries de cap col·lectiu, evitant greuges comparatius amb altres grups o persones que tampoc tinguin resolta aquesta necessitat bàsica.

Vint-i-sisè - *L'educació és un dels eixos fonamentals en la construcció de la nostra societat* i un dret fonamental dels menors en edat escolar. L'escola és una de les peces clau per desenvolupar les polítiques efectives d'integració que proposem, ja que és un dels llocs on es conformen els valors col·lectius, on s'hi desplega el difícil equilibri entre el sentiment de pertinença a una col·lectivitat comuna i el respecte a la diversitat en un marc d'igualtat davant la llei i de submissió als seus principis. Per tal de poder dur a terme aquest paper, és necessari garantir *unes escoles dignes, amb els recursos adequats* i amb mesures organitzatives que permetin fer front als nous reptes que planteja el fenomen migratori. Catalunya té competències plenes en educació des de bon començament i, malgrat això, les ha desenvolupat de tal manera que no ha aconseguit fomentar un ensenyament de qualitat, universalitzador de les competències personals i de la igualtat d'oportunitats, en la millor tradició de tot el moviment de renovació pedagògica del nostre país; en conseqüència, encara tenim un sistema educatiu segregador i, per tant, limitador. Més que mai hem de reclamar escoles dignes en tots els àmbits, dotant de recursos necessaris el sistema escolar, especialment el públic, per tal d'assolir que l'educació, efectivament, esdevingui un servei públic, una eina de convivència, d'igualtat i de formació de ciutadans i ciutadanes. Cal sempre tenir present que l'escola té un paper essencial en el repte d'educar ciutadans i ciutadanes lliures i compromesos amb el principi d'igualtat essencial de tots els éssers humans, en i pel respecte i la convivència solidària; i això, sobretot, en un context pluricultural i en un marc advers de desigualtat i exclusió social.

Vint-i-setè - Un primer problema que es planteja al relacionar escola i immigració és *la concentració d'alumnes immigrants a determinades escoles públiques* i el desequilibri que sorgeix en relació a l'escola privada concertada. Un segon problema és el que planteja l'escolarització d'alumnes adolescents d'incorporació tardana i les evidents insuficiències en el suport a les escoles i els alumnes amb necessitats educatives especials, siguin aquestes relatives a la competència lingüística o d'un altre tipus. Per això, és necessària una planificació de les places que impliqui una distribució equilibrada de l'alumnat i que eviti la

concentració en determinades escoles. Aquesta ha de ser una de les tasques de les comissions d'escolarització, que han de tenir una composició, unes competències i una continuïtat que assegurin aquests objectius. Ara bé, malgrat els esforços de planificació i distribució de l'alumnat, aquestes polítiques tenen uns límits que superen les seves pròpies possibilitats: es donen situacions, ara com ara encara excepcionals, de forta concentració de població immigrada en determinades zones, fet que provoca la sortida dels alumnes autòctons d'aquests centres educatius. Això implica, a més, l'increment percentual d'alumnes immigrants en aquests centres. Aquestes són zones molt especials que requereixen mesures específiques: una tasca d'integració que només es podrà fer a l'escola, una intervenció de personal extern de suport que ajudi a la socialització, uns programes que compensin les dificultats derivades de l'atenció a aquesta població, i uns programes dirigits als pares i, sobretot, a les mares d'aquest alumnat per tal d'ajudar al procés d'integració social.

També s'hauran de detectar *les necessitats educatives que presenten els nois i noies que s'incorporen al sistema educatiu* i la fórmula per satisfer-les. Les necessitats detectades no són necessàriament homogènies; poden derivar-se de dèficits específics (llengua, cultura, drets i deures...) que s'hauran d'afrontar de forma específica en el propi centre amb mitjans extraordinaris, o poden derivar-se de dèficits ordinaris (acadèmics i culturals arran de la història personal de l'alumne) que caldrà afrontar dins del marc ordinari del centre educatiu, amb sistemes de suport a la diversitat d'alumnes.

En qualsevol cas la resolució de les mancances s'ha de fer comptant amb l'oferta integrada de la xarxa de centres sostinguts amb fons públics. La responsabilitat d'aquesta feina no pot recaure únicament sobre els centres educatius públics, cal que els centres concertats assumeixin la part de responsabilitat que els correspon en l'escolarització d'aquests alumnes.

El compromís per a una educació de qualitat que afronti el fet de la immigració no és aliè al compromís d'afrontar els problemes globals del sistema educatiu, que passa necessàriament per l'opció d'un *servei públic d'educació que*

integri l'escola pública i l'escola concertada, de manera que permeti la planificació i la programació escolar amb la participació dels ens locals, decididament implicats en un procés que tan intensament afecta les seves comunitats, tot garantint els recursos financers, humans i d'infraestructures necessaris.

Vint-i-vuitè - *Un àmbit on l'assimilació entre immigració i problema és especialment perversa, és l'àmbit de la seguretat ciutadana, on determinats discursos intenten assimilar immigració i delinqüència. Cal fer un esforç col·lectiu per desemmascarar aquests plantejaments i per situar el problema de la delinqüència en els seus veritables termes. En aquest cas, cal distingir també entre les persones que vénen al nostre país per delinquir _que de cap manera poden confondre's amb els immigrants_ i les persones que, vingudes amb un projecte migratori més o menys elaborat, cauen en la pràctica de la delinqüència per causa de la marginalitat, que són una minoria negligible del total d'immigrants. En aquest últim cas és en l'únic on podem parlar, amb rigor, de la immigració com a factor relacionat amb la delinqüència i, per derivació, amb la inseguretat ciutadana. Les activitats i recursos necessaris per lluitar i tallar aquest tipus específic de delinqüència divergeixen poc dels necessaris davant la delinqüència en general, siguin de tipus preventiu específic o general o de tipus de control o repressiu.*

26

El que sí cal és fer respectar la llei i la justícia per part de tothom, amb una política eficaç de seguretat i en contra de la delinqüència, a la que no se li regategin recursos, amb un increment de les dotacions policials (especialment en els barris conflictius), i una reforma de la justícia que la faci més eficaç, més ràpida i més pròxima. I, en relació a la immigració, és necessària una política que eviti les irregularitats sobrevingudes com a conseqüència de la normativa existent respecte a la renovació de permisos, que provoca situacions de marginalitat que condueixen a la delinqüència de supervivència, com succeeix també amb les situacions d'expulsió no materialitzades i que procuri el reforçament de les actuals possibilitats legals d'expulsió, en el cas de condemna per delictes castigats amb penes lleus i en el cas dels reincidents. També s'hauria de considerar la incorporació d'immigrants als cossos de policies locals, als cossos i forces de

seguretat de l'Estat, i al cos de Mossos d'Esquadra, per la funció exemplificadora de la incorporació i per les evidents possibilitats de mediació social que això obriria.

Per últim, assenyalar que és especialment rellevant la col·laboració dels mitjans de comunicació per tal d'assolir una adequada percepció subjectiva dels ciutadans envers la delinqüència i el fenomen migratori, dels problemes de seguretat i de la seva relació amb la immigració. Cal establir, doncs, una correcta col·laboració en la presentació de la notícia.

Vint-i-novè - *La inserció laboral de l'immigrant en la societat d'acollida, és l'element clau per a la integració: tenir un lloc de treball retribuït és, per a molts, el principal element per a la integració en una comunitat. La precarietat genera inestabilitat tant per a l'individu que la pateix com per a la comunitat. L'agilització dels tràmits per resoldre amb diligència els permisos de treball i residència de les persones que reuneixen tots els requisits per ser contractats, és un objectiu prioritari d'una adequada política d'immigració. Cal augmentar significativament els recursos dedicats a aquesta gestió permetent, també, una gestió descentralitzada en la tramitació dels permisos, atorgant un paper rellevant a les Oficines de Treball de la Generalitat i resolent els problemes de caire pràctic que genera l'abundància i complexitat dels tràmits administratius per tal que no siguin traves.*

27

Trentè - *S'ha d'actuar decididament en contra de la degradació del mercat de treball i a favor de la seva regularitat i legalitat. En aquest sentit, cal tenir present que el mercat laboral en situació irregular, sense un compliment de la legislació laboral i al marge dels circuits de control, actua com un veritable efecte crida. Es dona un nexa clarament demostrat entre l'amplitud de l'economia informal i l'existència de treballadors en situació irregular, preferentment estrangers. És necessari que els immigrants que siguin treballadors per compte d'altri gaudeixin dels mateixos drets i deures que els treballadors autòctons. L'existència d'un sector de la nostra economia basada en la sobreexplotació i en les condicions laborals il·legals, no només és un factor distorsionador del procés migratori sinó que també actua com a factor que degrada i precaritza el conjunt del mercat de treball. Una política progressista exigeix fer front amb decisió*

aquesta situació, exigeix actuar contra les condicions il·legals de treball, contra l'explotació, que perjudica per igual a treballadors autòctons que ja treballen i a treballadors immigrants. Els sindicats i la inspecció de treball han d'ésser factors decisius en aquesta actuació, però cal exigir un compromís real dels empresaris i de les seves organitzacions representatives en contra de la contractació irregular i il·legal, i a favor de l'ús eficaç del mecanisme dels contingents, rebutjant qualsevol via de contractació il·legal. *Cal una política de nul·la tolerància en relació als empresaris que actuen en el mercat de treball explotant i vulnerant la llei.* S'ha d'actuar legalment en contra d'ells i, probablement, l'experiència de la repressió en contra d'aquells que han vulnerat la legislació mediambiental pot ésser una experiència a seguir pel seu caràcter exemplificador i dissuasori. És necessari que els sindicats col·laborin activament, i també les organitzacions empresarials, els ajuntaments i el conjunt de les administracions, per tal de denunciar aquestes situacions. Cal l'enfortiment dels recursos humans i materials de la inspecció de treball, per perseguir de manera eficaç les situacions d'explotació i d'il·legalitat en la contractació. S'hauria de contemplar també l'enfortiment i l'especialització de la fiscalia i dels cossos de seguretat en la lluita contra la il·legalitat en el mercat de treball. Així mateix, caldria millorar els mitjans per tal que els denunciants d'aquestes situacions no se sentissin desprotegits i abocats a l'expulsió.

IV. Integració i model de societat.

Trenta-unè - És necessari implementar *una política efectiva d'integració, amb l'objectiu de construir una societat plural i, en cap cas, una pluralitat de societats*. Això exigeix un reconeixement mutu, un nucli de valors comuns, respecte a la diferència, participació i, també, igualtat davant la llei i submissió de tots a la llei. La mateixa configuració de la Catalunya actual —que té en la diversitat un dels seus senyals d'identitat i sense que aquesta diversitat s'hagi demostrat incompatible amb la convivència i la construcció d'un país cohesionat— ens marca una orientació de fons i, alhora, ens hauria d'ajudar a ésser optimistes en relació a la construcció de la Catalunya del futur, on s'intensificarà de manera irreversible la diversitat ètnica, cultural i religiosa. En aquest sentit, cal exigir als immigrants una cultura de la integració i el respecte i acatament de la llei; ara bé, aquesta mateixa exigència s'ha d'adreçar també als membres de la societat d'acollida. Això implica el reconeixement de drets i l'exigència correlativa de deures, dins del marc de valors sobre els que ens organitzem com a societat. En un context de diversitat, allò que cal, doncs, és definir aquest nucli bàsic que ens identifica com a col·lectivitat i que és exigible a tot immigrant que s'incorpora a la nostra societat, siguin o no aquests valors compartits per la cultura de procedència o la religió que professi. Quan parlem de valors que impliquen deures, es fa necessari decidir, d'una banda, quins són els valors vertebradors de la nostra societat, aquells valors que ens identifiquen a tots i que, en conseqüència, són innegociables i, de l'altra, quins són els aspectes que permeten la transacció i el pacte. Entre els primers, hi haurien de figurar necessàriament els drets humans, el respecte a la diferència i al pluralisme, els valors i pràctiques bàsiques de la democràcia, com la igualtat, la no discriminació, entre d'altres. Alhora, el respecte i reconeixement pels elements culturals o d'identitat propis dels diversos col·lectius d'immigrants compatibles amb els valors comuns. Aquesta doble llista caldria definir-la amb precisió i fer-la objecte d'un ampli consens polític i social, incorporant-hi també les organitzacions representatives dels immigrants. El paper de les polítiques i actuacions de primera acollida pot i ha de ser clau per facilitar el coneixement i la familiarització

amb les nostres lleis i costums, de les nostres llengües i la nostra cultura. Igualment seria convenient trobar espais d'interacció i participació de i amb els col·lectius d'immigrants i autòctons. Els poders públics han d'impulsar, vetllar i acompanyar aquest procés d'adaptació, ja que d'una altra manera es faria difícil aquest reconeixement mutu que conforma la base de la convivència.

Trenta-dosè - *Si els immigrants han d'acceptar la nostra escala de valors, la conseqüència lògica és que puguin exercir-los.* En altres paraules: si en la concepció europea la ciutadania es basa en l'Estat de Dret, en l'Estat de Benestar i en l'exercici de la participació política, els immigrants també han de poder gaudir dels drets civils, socials i polítics que lliurement exercim els ciutadans autòctons. A Europa, però, el balanç és desigual: en general, s'accepten amb algunes limitacions els drets civils i socials però encara són pocs els Estats que reconeixen els drets polítics. Si no volem que l'Europa dels ciutadans es transformi, parcialment, en una Europa dual, a dos nivells, una per a ciutadans i l'altre per a metecs, cal avançar també en el reconeixement de drets polítics efectius. En aquest sentit, un primer pas que ja caldria plantejar és *el reconeixement del dret de vot a les eleccions municipals* dels immigrants que compleixin unes condicions mínimes de residència i d'arrelament.

Trenta-tresè - Cal tenir present que el manteniment del contacte amb la societat d'origen i la conservació de pràctiques socioculturals específiques, a banda d'ésser difícilment evitables, poden afavorir l'èxit de la integració en la societat receptora, sempre i quan s'eviti el risc de la creació de ghettos o del sorgiment de mecanismes de control que mediatitzin la relació de l'immigrant amb les institucions i la societat d'acollida. *La integració en grup*, amb elements d'identificació de la societat d'origen compartits amb d'altres, *és un factor que pot facilitar la integració i la cohesió* en els entorns on resideixen els immigrants; en aquest sentit *cal facilitar, i no dificultar, l'associacionisme cultural i social dels immigrants.* Aquestes associacions, juntament amb les sorgides de la societat d'acollida que tenen cura de la integració dels immigrants, ajuden a vertebrar la vida social de la comunitat. Entre d'altres accions, acullen els nouvinguts i els orienten sobre els serveis del país d'acollida, donen serveis —com ara

l'ensenyament de l'idioma del país receptor o altres tipus d'assessorament—, actuen com a interlocutors davant l'Administració Pública, participen en els òrgans consultius, sensibilitzen la societat receptora respecte les noves necessitats que sorgeixen amb la presència dels immigrants, mantenen la cultura d'origen i la transmeten a la següent generació i, en general, actuen com a factors de vertebració i cohesió social en les seves àrees d'actuació. Aquest fet aconsellaria establir convenis de col·laboració amb aquelles entitats que siguin representatives, i reforçar el paper dels seus dirigents per tal de facilitar la seva tasca de representació i mediació.

Trenta-quatrè – *Quant a gènere, val a dir que la dona immigrada pot ostentar un paper bàsic, àdhuc central, en relació amb la integració.* En aquest sentit, la major utilització dels serveis socials i de la xarxa pública de sanitat per part de les dones, així com la major relació amb les AMPA i les escoles dels fills —tal com destaquen les dades de l'OPIB— permetrien afirmar que les dones immigrades poden trobar més incentius i beneficis en la societat d'acollida que en la d'origen i, per això mateix, poden estar més predisposades a atansar-s'hi.

31

En qualsevol cas, aquest apropament que pot produir-se per substituir, per mitjà de les institucions i els recursos públics, l'ajut que en els seus països d'origen reben de l'entorn familiar o social, pot esdevenir un instrument essencial de socialització i d'integració en la societat d'acollida. Altrament dit, el predomini dels patrons masculins sobre la immigració, així com la invisibilitat de la dona immigrada, determinen que ignorem, tant les possibilitats d'interacció i diàleg que pot oferir la immigració femenina en relació a les polítiques d'integració o d'inserció social, com el potencial constructiu d'un enfocament de gènere en relació a la immigració.

Ara bé, atès que no disposem d'estudis qualitatius sobre les característiques de les dones immigrades, es fa difícil el poder definir polítiques raonables d'integració o poder valorar els resultats de les dutes a terme. Poc sabem de la primera generació d'immigrants, homes o dones, però no sabem gaire més de la segona generació — com ara el nivell d'estudis, la mobilitat i promoció social, l'activitat professional o laboral, el nivell d'ingressos, la participació social i política, les naturalitzacions—. Un coneixement més precís de totes aquestes

dades ens permetria tenir una noció més exacta dels condicionaments i disfuncions, ens permetria una millor adequació de les polítiques i les accions i, també, facilitaria l'optimització de les potencialitats de mediació i d'integració que ofereix la "segona generació" i les dones immigrades.

També cal tenir present les dificultats en què es troben moltes dones immigrades a l'hora d'exercir la reagrupació. Hi ha més denegacions quan són elles les que sol·liciten el reagrupament familiar, donat que tenen més problemes per aconseguir els requisits exigits a causa de la seva situació més precària. També cal tenir en compte que alguns dels problemes que, amb caràcter general, es plantegen com a conseqüència de la desigualtat de gènere, s'agreugen a l'afegir la dada de la immigració: primer, el cas de dones reagrupades que depenen legalment del company durant molt de temps i que s'enfronten a situacions de maltractaments, de repatriacions forçoses, de xantatges, de poligàmia, entre altres; segon, el de dones sense formació prèvia d'origen amb un lent aprenentatge dels idiomes, amb poca informació en general i amb nul·les possibilitats de promoció personal; i, tercer, el cas de dones reagrupades abandonades pels seus companys, que no han treballat mai, que no tenen formació, no troben ocupació en condicions dignes i que no saben com podran fer front a la jubilació.

Trenta-cinquè - La religió és, probablement, l'element d'identificació del nouvingut que es demostra, en la pràctica, com un dels elements més complicats de gestionar i, alhora, com un dels més contradictoris en els processos de convivència i integració quotidians i el que la societat d'acollida viu amb més angoixa, sobretot, pel que fa a la religió musulmana. La nostra Constitució garanteix la llibertat de culte en el marc d'un Estat no confessional. *La religió forma part de l'esfera privada dels individus, per tant, ni ha de ser factor de conflicte ni ha d'esdevenir l'eix central o de referència de les relacions entre les persones, però per tal de garantir-ho és del tot necessari adoptar una política activa en aquells aspectes en els que la religió té una transcendència pública.* La primera premissa és que la nostra societat es configura, cada vegada més, com societat pluricultural i plurireligiosa. És per això que cal desenvolupar mecanismes efectius per tal de donar resposta als reptes i interrogants que es deriven d'una convivència

diversa. A curt termini, aquests mecanismes passen per establir els marcs de l'expressió religiosa, dins els paràmetres del nucli essencial dels nostres principis i valors democràtics, i quins són els processos per tal d'ordenar i regularitzar els centres de culte. A mig i llarg termini, cal preveure estratègies per tal de fonamentar aquesta societat pluricultural i plurireligiosa des de la cohesió i la convivència, fent que sigui respectuosa amb els drets individuals i col·lectius de totes les persones que la conformen, *evitant integristes de tota mena*, i partint del principi que *la convivència només és possible si es deixen molt clares a tothom les regles del joc*.

Trenta-sisè – *Les persones tenen dret a practicar la seva religió en condicions dignes i apropiades, i això implica esglésies i capellans, mesquites i imams...* Des de fa anys, existeixen oratoris musulmans als municipis de Catalunya (en una xifra pròxima als 135) que difícilment poden qualificar-se com a mesquites ja que no en reuneixen les condicions. D'aquests, n'hi ha una part important que, malgrat que alguns exerceixen com a local religiós des de fa 15 anys, no disposen del corresponent permís d'activitat i, molt sovint, no reuneixen les mínimes condicions de capacitat, seguretat i higiene. És veritat que som un Estat no confessional i que, teòricament, no es pot interferir en els aspectes concrets de l'activitat religiosa, però la simple actuació privada en aquest terreny ha esdevingut font de conflictes. Cal, per tant, contribuir a ordenar el procés d'ubicació dels centres de culte, buscant emplaçaments possibles i en condicions dignes, d'acord amb la legalitat _que hauria de contemplar el seu caràcter de locals de pública concurrència_ i amb el màxim consens de tots els interlocutors. Molt sovint, aquesta ubicació comporta l'emplaçament dels centres de culte lluny dels nuclis d'habitatge; aquestes solucions, que representen un desplaçament cap a altres espais del territori, en un principi poden semblar contradictòries amb la integració real dels immigrants i la construcció d'una societat pluricultural i pluriconfessional, cohesionada i en convivència. És per això que cal acompanyar aquestes accions d'acords de col·laboració que dissenyin una estratègia real i avaluable d'integració. A mig termini, la reserva d'espais en els plans d'urbanisme dels municipis —on la concentració de la població immigrada és significativa— per habilitar centres de culte, operatius per a la gent que els utilitza però que disminueixin el conflicte amb

la població resident, podria ésser una iniciativa convenient. Com també ho seria la identificació dels millors emplaçaments en el conjunt del territori de Catalunya, sota la perspectiva d'una planificació global. En aquest sentit, caldria també preveure la necessitat d'espais adequats en els cementiris, sempre subjectes a la normativa d'obligat compliment en matèria mortuòria.

Trenta-setè – En aquest camp, també s'ha de tenir present *la importància de la persona que té cura de la comunitat, l'imam*. No reconèixer aquesta importància dificulta les polítiques actives d'integració, ja que els imams han estat elegits per la comunitat, són persones de gran autoritat sobre el col·lectiu de fidels i tenen la seva confiança, no només per dirigir el culte sinó també per resoldre dubtes i diferències entre persones. Actuacions com ara la d'afavorir la seva regularització, el conèixer i valorar la seva transcendència sobre el col·lectiu per tal de considerar-lo com a agent social, o el facilitar i promoure activitats de formació per tal d'aprofundir el seu coneixement del context social, lingüístic i cultural, però també els valors essencials del lloc on hauran de desenvolupar la seva tasca religiosa, serien actuacions que reforçarien que aquesta tingués en compte el marc de valors, el que facilitaria el procés d'acomodació i la convivència. El Consell Islàmic Cultural de Catalunya, que aglutina els imams i mesquites de Catalunya, juntament amb les associacions representatives dels immigrants musulmans, haurien d'ésser l'interlocutor privilegiat d'aquest procés.

També cal tenir present que el caràcter no jeràrquic del món islàmic hauria de permetre una política de suport actiu, des de la societat, que facilités l'aproximació a la societat d'acollida i el diàleg d'aquesta amb una realitat que ara ignora, el que sens dubte podria evitar derives o penetració de l'integrisme. Tant pel que respecta a l'ordenació del procés de construcció de centres de culte, com pel que fa a la consolidació de les associacions representatives i dels imams no fonamentalistes, podria ser convenient que, a banda de l'actuació des de les administracions, es creessin instruments específics des de la societat civil, com ara una fundació que, amb la presència de les institucions financeres i socials rellevants del país, permetés canalitzar recursos i iniciatives en la direcció apropiada.

V- Paper de les administracions.

Trenta-vuitè – *En definitiva, cal trencar el cercle viciós* que fa que la dreta política i social sigui la responsable última del fet immigratori; les polítiques, que des dels governs i des dels poders econòmics i financers s'apliquen, incrementen objectivament les desigualtats, tant entre països com en el seu sí, alhora que dificulten el desenvolupament dels països del Tercer Món. Les polítiques de desregulació i precarització del mercat laboral en el Nord actuen com a reclam i es nodreixen dels immigrants. La suma de tots aquests factors és la que produeix una immigració desordenada i desbordant que no podrà ser veritablement governada sense actuar sobre les condicions actuals del mercat laboral. A més, el govern espanyol ha mostrat una clara incapacitat per a implementar una política d'immigració raonable, ni tan sols una política més concreta —com es veu en relació al fracàs dels contingents, de les polítiques d'acords bilaterals, del control adequat de les fronteres o de la gestió dels immigrants irregulars o amb ordre d'expulsió—. La seva incapacitat i manca de voluntat es fa palesa a l'hora de fer front als problemes socials que la immigració evidencia ja que, aquests governs de la dreta espanyola i catalana, no són capaços de gestionar amb un mínim de rigor les competències de què disposen amb plenitud —com ara la seguretat ciutadana o el control del mercat de treball o les polítiques socials — i que tan directament afecten aquestes qüestions. En última instància, les polítiques neoliberals que practiquen aquests governs del Partit Popular i de Convergència i Unió també són responsables de la reducció dels recursos públics i de l'afebliment de l'Estat del Benestar, alhora que comporten una apropiació dels beneficis de la immigració i una socialització dels seus costos. Aquesta manca de recursos fa encara més difícil l'encaix dels costos socials inevitables que el fet immigratori comporta, tant per l'immigrant com per l'autòcton. A més, aquests costos socials són assumits, actualment, pels sectors socials més desfavorits, donant com a resultat situacions, entre altres, com uns habitatges sobrecarregats i subvalorats, uns barris que reben l'impacte d'un creixement desordenat i que requereixen intervencions però pels que no arriben les inversions necessàries, un

mercat de treball degradat —amb condicions ja teoritzades pels clàssics— per aconseguir més plusvàlua, unes escoles públiques on s'hi concentra l'educació dels nens immigrants sense un increment de recursos personals i financers, etc. En conseqüència, és l'Administració Local —sovint governada per partits d'esquerra—, amb totes aquestes actuacions fora del seu control i en condicions adverses, qui s'ha fet càrrec de l'atenció social dels immigrants, de garantir la integració real en els barris, pobles i ciutats, i de treballar per la convivència. I, tot això, sense que se li facilitin, des de les administracions on la dreta governa, ni els recursos ni la cooperació necessaris.

Malgrat que l'actual situació —en relació al desgovern de la política d'immigració i a la total insuficiència de la política d'integració— només pugui ser atribuïda als governs que tenen les competències que permetrien fer-hi front, la dreta, i en particular el govern del Partit Popular, gràcies a una política d'imatge, a un discurs de duresa primari i sense complexos (per bé que inoperant a l'hora de donar solucions a les preocupacions i necessitats de la població), no dubta un instant en instrumentalitzar la immigració i la bona fe de la ciutadania, ni en plantejar, amb un clar cinisme, les mateixes propostes un vegada rera l'altra. La dificultat de transmetre un discurs més racional i, per això mateix, més elaborat sobre l'encaix del fet migratori i la resposta social necessària, combinat amb una certa manca de claredat de llenguatge i de propostes per part de l'esquerra —obligada a conciliar, en aquest àmbit com en cap altre, valors i pragmatisme— és utilitzat pels governs de la dreta per a traspassar la seva responsabilitat i descarregar-la sobre l'esquerra i els seus governs municipals, fent-los aparèixer com els responsables de la situació i de les seves derivacions negatives davant dels sectors socials més vulnerables. Així, mentre que els governs municipals han estat els únics que, amb totes les dificultats, han treballat per a mantenir la cohesió dels seus pobles i ciutats, la dreta, per mitjà de la instrumentalització electoral de la immigració, voldrà fer pagar als governs municipals d'esquerra el cost de tota aquesta manca de suport, de polítiques i de mala gestió dels governs estatal i autonòmic.

Trenta-novè – Així doncs, és totalment imprescindible una definició precisa de les competències dels tres nivells de l'Administració (el central, l'autonòmic i el local) així com la redefinició i l'establiment dels mecanismes efectius de coordinació entre ells. En aquest sentit, es fa del tot necessari formalitzar un Pacte d'Estat, no tan sols per evitar l'ús partidista del fet immigratori, sinó per deixar del tot clar que la immigració ha d'ésser tractada com una qüestió que forma part indestriable del nostre model de societat. Sens perjudici de les competències exclusives que corresponen a l'Estat en matèria de fluxos migratoris, l'experiència d'aquests darrers anys demostra la necessitat que les Comunitats Autònomes participin en la definició i la gestió de la política migratòria, també caldria revisar i reforçar el paper del Consejo Superior de Política de Inmigración, i redefinir el paper dels consulats en aquesta gestió de manera que, a més, també les Comunitats Autònomes receptores d'immigració hi fossin associades. En l'àmbit de la Comunitat Autònoma hauria de redefinir-se el paper del Consell Català de la Immigració amb la finalitat de donar a l'Administració local el protagonisme que li correspon, d'acord amb el paper que juga en la integració, i de garantir la coordinació de les tres administracions. També sembla imprescindible atribuir a les administracions locals més competències —acompanyades dels recursos oportuns— en aquelles polítiques que, com ara urbanisme, habitatge, educació o polítiques socials, són determinants per a la integració i la cohesió. Per últim, dir que la relació entre els tres nivells d'administració, pel que fa a immigració, s'hauria de regir pels criteris de corresponsabilitat, de coordinació i de cooperació.

Agraïments

Des de la Fundació Rafael Campalans, agraïm la participació dels membres del Grup de Reflexió:

Sr. Eliseo Aja

Sra. Rosa Barenys

Sr. Fran Bellver

Sr. Ignasi Camós

Sr. Mohamed Chaïb

Sr. Francesc Colomé

Sra. Esperança Esteve

Sr. José Luís Hernández

Sr. Jordi Labòria

Sra. Paz Molinas

Sr. Carles Navales

Sr. Jordi Pedret

Sra. Consol Prados

Sr. Josep Maria Sala

Sr. Valentí Rio

Sra. Lídia Santos

Sr. Eduard Spagnolo

Sra. Anna Terrón

Sra. Irene Yamba