

Immigració: perspectiva comparada

Jordi Sànchez

Polítolèg i Director de la Fundació Jaume Bofill

Presentació

Catalunya no és una excepció com a país europeu pel que fa a l'evolució de la població immigrada. Tot i així és evident que hi ha alguns elements que converteixen l'experiència catalana en immigració en una realitat particular.

Les comparacions amb altres realitats sempre són difícils ja que les realitats mai no són homogènies. S'han seleccionat casos que, per raons diverses, han semblat idonis per contrastar amb Catalunya. La proximitat geogràfica o cultural, la similitud en termes de magnitud demogràfica o territorial, l'existència de dilemes identitaris o circumstàncies històriques, els graus d'autogovern, són alguns dels elements que han pesat en l'elecció dels exemples triats. Val a dir que alguns dels estudis encarregats no són presents en aquest exercici comparatiu, per motius aliens als impulsors de l'estudi. També cal advertir que els treballs originals rebuts, per part d'especialistes en immigració de cada zona, reuneixen un seguit de disparitats tècniques i de continguts que sovint dificulten la redacció d'unes conclusions generals.

Prèviament, i a tall introductori, oferim una breu mirada comparativa sobre la realitat de Catalunya, País valencià i les Illes Balears, en tant que realitats que comparteixen una mateixa àrea lingüística.

Catalunya, en el seu context més immediat

Catalunya, el País Valencià i les Illes han tingut totes elles un creixement de població estrangera en els darrers anys molt intens. A inicis del 2007, la mitjana d'aquests tres territoris en població estrangera se situa a l'entorn del 15%, superior a la mitjana del conjunt de l'estat espanyol (que actualment ronda el 10% de la població).

Si bé són les Illes i el País Valencià els territoris que suporten proporcionalment un major pes de població estrangera, amb més d'un 18% en el cas de les illes i prop d'un 15% en el valencià, una mirada atenta sobre els orígens d'aquestes poblacions ens descobreix que en ambdós casos les procedències de països de la UE dels quinze són extraordinàriament elevades. Si la mirada la fixem sobre els estrangers provinents dels països europeus més desenvolupats (UE 15) veiem que a Catalunya representen només un 14,5%, mentre al País Valencià doblen aquesta proporció amb un 33% i a les Illes arriba al 41% del total dels estrangers.

Si la referència és la del conjunt la UE dels 27, la proporció supera a la meitat del total d'efectius de la seva població estrangera tant al PV com a les Illes, mentre a Catalunya no representa ni una quarta part de la població estrangera (24%).

Tot això és important a l'hora d'abordar qualsevol anàlisi sobre la immigració perquè entre les procedències d'aquells estrangers comunitaris, especialment els de l'Europa dels quinze, i la d'aquells que provenen de la resta del món (extracomunitaris) es poden constatar necessitats i oportunitats sensiblement diferents. Pel que fa a les necessitats, i sempre amb el risc que les generalitzacions comporten, podem acceptar com a raonable un punt de partida molt diferent entre aquelles persones provinents de països de l'entorn socioeconòmic al nostre que d'altres que ho fan de països que identifiquem en vies de desenvolupament i que en qualsevol cas tenen una renda per càpita sensiblement inferior a la nostra. Uns estrangers, els primers, venen amb una part de la seva economia resolta i no sempre venen com a futur treballadors i en conseqüència no estableixen dinàmiques pròpies de processos migratoris. La seva categoria més apropiada és la d'estranger.

Els altres estrangers, els provinents de zones menys desenvolupades econòmicament, són en essència la immigració laboral, la que arriba per millorar les seves oportunitats econòmiques. I els processos d'arribada són majoritàriament els propis dels processos migratoris, de les xarxes familiars o locals. Però per si això no fos suficient, i fins a on sabem per estudis sociològics, també podem establir percepcions diferenciades en la societat d'acollida, especialment si es tracta d'analitzar les connotacions que hi ha darrera els conceptes d'immigrant i d'estranger. És evident que la pràctica totalitat dels estrangers provinents de països extracomunitaris i també aquells comunitaris que no pertanyen a l'Europa dels quinze, com és el cas dels romanesos, són percebuts com a immigrants, mentre els procedents d'Europa comunitària o altres països fortament desenvolupats són percebuts com a estrangers.

En tots els casos les comunitats Sud-americanes són les preeminentes, seguides de les comunitats del Magrib. En qualsevol s'intueixen dues diferències rellevants entre Catalunya i el País valencià i les Illes pel que fa a la seva població immigrada: La primera és que l'estructura de procedència d'aquestes poblacions a Catalunya té una major fragmentació, és a dir de més procedències però amb menor pes relatiu d'efectius cada una d'elles. Al País Valencià i a les Illes les 10 primeres nacionalitats sumen quasi el 70% del total de la població estrangera, mentre a Catalunya tot just sobrepassen el 60%. La segona diferència té relació amb la població magribina. A Catalunya aquesta representa el 20% de total de la població estrangera, però al PV i a les illes arriba tot just al 10%.

Més enllà d'aquesta mirada demogràfica i de les diferències que s'hi poden apreciar en cada territori, l'altre element diferenciador ha estat l'acció de govern. De fet ha estat sobretot el govern de Catalunya el que ha planificat una acció en diversos àmbits encaminada a facilitar la incorporació dels estrangers/immigrants a la societat catalana. El ventall d'actuacions és generós. I en qualsevol cas als àmbits educatiu i socio-sanitari és on s'han establert més actuacions i a la vegada més ben rebudes pels professionals del sector. Catalunya en aquest sentit és clarament pionera en referència a les Illes i el PV.

La culminació d'aquesta voluntat d'intervenció que expressen les institucions catalans va quedar palesa en l'aprovació de l'estatut d'Autonomia. Segons aquest és la Generalitat catalana assumeix un protagonisme, social però també polític, en l'acollida de la immigració que ni la Generalitat valenciana ni el Consell Balear han encara expressat.

15 CONSIDERACIONS EN PERSPECTIVA COMPARADA

1. **Catalunya es troba al capdamunt** dels països de la UE pel que fa al percentatge de població estrangera.
2. El creixement de la població estrangera a Catalunya s'ha produït, a diferència dels altres països, de manera sobtada **en menys de 10 anys**.
3. A Catalunya la procedència de les migracions és **fonamentalment transcontinental**: Àfrica i Amèrica majoritàriament. Aquesta realitat diferencia també Catalunya de la major part de països europeus estudiats que es caracteritzen per tenir una immigració procedent del mateix continent i en molts casos de països amb frontera o pròxims a aquesta. No així amb el Quebec, on les procedències transcontinental de la immigració són també les principals.
4. Una de les especificitats que va associat al fet migratori en el cas català i que només té un cert paral·lelisme amb altres comunitats autònomes de l'estat espanyol és **l'elevat percentatge d'estrangers en situació d'irregularitat**. Si bé és cert que la irregularitat existeix en altres països i comptabilitzar-la és sempre un repte en la mesura que en alguns casos – com és el català – hi ha risc de sobrerrepresentació i en altres simplement no hi ha dades, no és molt arriscat

situar en l'experiència catalana una proporció d'irregulars propera al 30% del total d'immigrants. Malgrat totes les prudències, no és exagerat afirmar que de lluny aquesta és una proporció molt més elevada que la que en qualsevol altre país pot existir. La creixent importància de l'arribada d'immigrants a través de la via de la reagrupació familiar fa preveure una reducció del nombre d'irregulars. En qualsevol cas cal recordar que les causes de la irregularitat són diverses i per tant caldria preveure altres mesures per eradicar aquest fenomen a casa nostra.

5. La **legislació** a Catalunya sobre immigració – en aquest cas promulgada per les institucions centrals de l'estat per tenir les competències exclusives – és en una perspectiva comparada **bastant generosa** pel que fa al reconeixement de drets a les persones immigrades, especialment en referència a la població estrangera en situació irregular: educació pels menors de 16 anys, assistència bàsica en salut i dret a la tutela judicial efectiva, entre altres. Hi ha una opinió generalitzada en considerar que els procediments per accedir al permís de treball i residència no són suficientment àgils ni harmònics entre ells. Especialment sorprenent es considera que la figura de la reagrupació familiar no vagi associada des de l'inici a un permís de treball i fins i tot que en determinades circumstàncies persones amb permís de residència no obtinguin el permís de treball
6. L'impacte que la immigració té en l'economia del país és una dada rellevant però no sempre disponible. Aquest és un problema generalitzat per a la majoria de països. Malgrat tot s'accepta que en aquests darrers anys on el creixement del PIB ha estat positiu en tots els països de l'àrea de la UE que acullen immigració (especialment fort ha estat en el cas català) l'aportació de la població migrant ha estat determinant per facilitar el ritme del creixement de cada una d'aquestes zones. De fet es pot afirmar que la població estrangera ha arribat perquè hi havia possibilitats de creixement que requerien mà d'obra i també que el **creixement econòmic** ha estat possible gràcies a l'arribada de la població estrangera.
7. Pel que fa als règims d'afiliació a la Seguretat Social, podem observar que en el cas de l'**auto-ocupació** hi ha un comportament de la immigració

extracomunitària a Catalunya diferenciat tant de la població autòctona com de la comunitària. Les dades més rellevants són les que ens diuen que el nombre d'auto-ocupació entre extracomunitaris és d'un 5% enfront d'un 17% de la població autòctona. Aquests percentatges són comparativament inferiors als que es donen en altres països estudiats on arriben al voltant del 10%. En el cas català és també rellevant i motiu de comentari que del total de persones inscrites al règim de treballadors de la llar, el 68% són immigrants, i d'aquests un 93% dones.

8. No hi ha certeses sobre quin és l'impacte de la immigració en l'existència primer i la importància després de l'economia informal o submergida. En qualsevol cas hi ha dues qüestions clares: la primera és que allà on ara detectem l'existència de l'economia submergida aquesta ja existia prèviament a l'arribada de la immigració. La segona és que el nombre de treballadors estrangers ocupats en l'economia submergida o informal guarda relació amb el número d'estrangers en situació d'irregularitat. L'**economia submergida** és molt més que la generada per la població irregular, però **és un actiu molt important** d'aquesta. El nombre d'estrangers en l'economia informal a Catalunya es podria ubicar a l'entorn del 18% del total de la població immigrada. En qualsevol cas aquesta xifra representa un percentatge elevat en perspectiva comparada ja que en molts països aquesta pràctica és inexistent.
9. Les fórmules per **reduir l'economia submergida** responen a un ventall d'actuacions, com per exemple fomentar contractació en origen, facilitar incentius administratius relacionats amb la residència a qui denunciï situacions d'economia submergida, increment servei inspecció i de sancions corresponents en el cas de la infracció,...
10. Com la majoria de països analitzats, i amb les úniques excepcions de Flandes on els estrangers tenen el dret al sufragi a partir d'uns anys de residència, i a Escòcia on els estrangers tenen accés al sufragi per les eleccions al Parlament d'Edimburg, el **dret al sufragi dels estrangers està fortament restringit**. En

primer lloc, quan es contempla el dret de vot a Catalunya es fa només pensant en les eleccions municipals, en segon lloc es permet a ciutadans de la UE i a aquells nacionals el país dels quals tingui subscrit amb l'estat espanyol un conveni de reciprocitat.

11. Catalunya, malgrat gaudir d'autogovern, **no disposa dels instruments determinants (fluxos, quotes, i residència)** per fixar una política migratòria. Amb la reforma estatutària del 2007, Catalunya ha fet un pas endavant al disposar competències exclusives en primer acolliment, la facultat de desenvolupar polítiques d'integració i especialment competències executives – i per tant compartides amb el govern de l'estat – en matèria d'autorització de treball. El marge d'actuació continua, però, reduït en la determinació de contingents a una participació preceptiva prèvia a la decisió de l'estat en aquesta qüestió, decisió que es reserva el govern de l'estat.

12. En l'àmbit de la primera acollida de la població estrangera i de l'accés als serveis socials bàsics, el **govern local ha tingut un paper rellevant** que a més i a diferència d'altres països s'ha vist reforçat per la funció d'empadronament que en el nostre país recau en els Ajuntaments. En una perspectiva comparada en pocs països com Catalunya els Ajuntaments tenen una paper tant rellevant en actuacions vers la població immigrada i la seva acollida, malgrat aquestes actuacions no estiguin ni ben dotades pressupostàriament ni tampoc acompanyades d'una llei que atorgui al govern local aquestes facultats d'intervenció.

13. A diferència d'una part important de països europeus on la immigració ja representa més del 5% del total de la seva població, a Catalunya **no existeix un cas rellevant d'organització social o política xenòfoba**. Cal advertir, però, que en el darrer cicle electoral (de 2004 fins al 2008) el debat sobre la immigració ha entrat en el debat polític de la mà d'alguns partits, i no sempre de manera pacífica com per exemple han estat recurrents en alguns casos els intents d'associar inseguretats ciutadana i immigració. En qualsevol cas estem molt lluny

dels discursos i actituds de partits que a Àustria, Suïssa o Flandes se situen entre un 15% i un 30% de suport de l'electorat.

14. **L'escola** és en tots els països analitzats un factor estratègic en la política de gestió de la immigració per les oportunitats que ofereix d'assegurar integració lingüística i alhora per motivar l'assoliment d'una igualtat d'oportunitats. Catalunya és de lluny un dels països que més actuacions porta a terme en l'àmbit educatiu centrat en la immigració. En qualsevol cas moltes d'aquestes actuacions són existents en altres països i no són específiques d'un o altre. Els dos principals reptes als quals els països amb més percentatge d'immigració han de fer front és a les tendències constants de concentració de l'alumnat estranger en determinades escoles (dualització el sistema) i al risc de major fracàs escolar, ja sigui per abandonament prematur com per pitjors resultats, entre l'alumnat immigrant. Els condicionants socials i econòmics determinen en gran mesura els resultats d'aquestes tendències.

15. Catalunya ha fet tímides passes en la definició oficial del model d'integració de la immigració. Els únics referents existents en els darrers anys en algun document governamental – el Pla d'Immigració i Ciutadania 2005-2008 – aposta per un reconeixement de la ciutadania basada en la residència més que en altres aspectes. Això, de confirmar-se, situaria a Catalunya entre els països que aposten per un **model obert sense gaires precedents** en els països del nostre entorn a on molts plantegen com a mínim nivells bàsics de domini lingüístic. En qualsevol cas Catalunya té, per un costat, el debat pendent, sobre el model d'acollida – en l'actualitat un pre-projecte de llei – i sobre la taula de la discussió social i política hi ha el document de bases per un Pacte Nacional per a la Immigració.

Conclusions

La diversitat existent a Europa sobre els models d'integració a seguir és evident; des de països que no tenen cap model, passant per aquelles que imposen fortes barreres per a la naturalització dels immigrants (Suïssa) amb el consegüent risc

de rebuig, fins a altres que opten per models de reconeixement de les diferències amb estratègies de coneixement de la llengua comuna però sense més preocupacions per elements de cohesió (Regne Unit i fins a cert punt Quebec).

Aquest és indubtablement el debat que Catalunya no pot posposar per molt més temps. Les peculiaritats de Catalunya en el context espanyol i europeu de nació sense estat amb una llengua i una cultura de mercat restringit i per tant sotmesa als desequilibris que el mercat imposa i també a les insensibilitats que els estats expressen, barrejada amb la realitat migratòria acumulada la darrera dècada i amb el risc que aquesta nova situació esdevingui un factor més, sinó decisiu, de desequilibri lingüístic del ja de per si inestable equilibri entre la llengua catalana i espanyola, exigeix una orientació urgent sobre criteris d'acollida i a poder ser d'intervenció en responsabilitats polítiques que avui no tenim i que serveixin per definir models migratoris desitjats.

Més enllà de la participació de les nostres institucions en aquelles decisions que poden definir les bases d'una política d'immigració, i de les quals avui n'estem limitats, la possibilitat per disposar d'un Pacte Nacional d'Immigració esdevé imprescindible per encarar el futur amb possibilitats d'èxit amb l'objectiu de garantir la integració dels nou vinguts a la societat catalana.

Els esforços per part de la societat d'acollida i de les seves institucions (Generalitat i governs locals) no han d'escatimar recursos i han de ser transversals i fets amb generositat per facilitar tots els instruments, els serveis i els espais que facilitin aquesta incorporació. No es tracta en cap cas de plantejar polítiques assimilacionistes i negadores de la diversitat que hi ha darrera de la immigració, sinó que el que requeríem és crear les condicions d'igualtat, també en el coneixement de la llengua del país, per tots els nouvinguts.

La pluralitat de procedències i llengües entre la població immigrada a Catalunya, lluny de ser un obstacle, pot facilitar l'adquisició de la llengua comuna de comunicació, sense que això vagi en detriment del reconeixement de la diversitat lingüística existent.

Com succeeix en altres països – Quebec és una referència obligada – el lligam entre ciutadania i immigració és el camí que millor pot garantir el manteniment de la cohesió social a Catalunya. Està forà de discussió que l'adquisició plena de la ciutadania per part dels nouvinguts s'ha de fer seguint un procés que pot durar anys. Caldria, però, mentre aquesta adquisició no es produeix, garantir itineraris que progressivament facilitessin majors reconeixements en drets socials i polítics, relacionant aquest amb l'acompliment dels deures establerts per a qualsevol persona que viu a Catalunya.

En qualsevol cas els acord i les actuacions d'integració s'han de situar en l'horitzó del 2030. Serà aleshores quan els fills i filles dels immigrants arribats a Catalunya a finals del segle XX, seran protagonistes per edat del seu present. Serà aleshores quan es podrà valorar l'encert o el desencerts de les polítiques impulsades avui.