

## **VALORACIÓN GENERAL**

La constatación de la importancia que adquiere la inmigración a la sociedad catalana, tanto en términos demográficos como sociales y culturales, es ya una obviedad. Con un 14% de población extranjera y más de 125 nacionalidades diferentes, parece claro que la sorpresa inicial frente a la inmigración debe dejar paso a acciones decididas para acoger, acomodar y dar respuesta a las necesidades, nuevas y viejas, que surgen cada día.

Poco a poco, el discurso y la práctica política integra la presencia de inmigración en Cataluña. La aprobación de planes interdepartamentales cada vez más ambiciosos, la introducción de medidas en varios servicios atendiendo la diversidad existente (veáis capítulo XX) o ya en el 2006 el debate sobre la participación política de los extranjeros (aprobación de la Ley de iniciativa popular que permitió también participar a los extranjeros regulares; debate frustrado sobre el derecho a voto de los extranjeros), el anuncio de un pacto nacional de inmigración, la propuesta de ley de acogida, etc son algunos ejemplos de esta voluntad de dirigir políticamente la inmigración con objeto de garantizar una mayor igualdad y cohesión social. Ahora bien, la presencia política de la inmigración tiene también una cara amarga, la de su utilización partidista y como elemento de confrontación electoral.

A diferencia de ejercicios anteriores, el año 2006 no ha sido un periodo de aprobación de medidas normativas en relación a la población recién llegada sino de aplicación de las medidas aprobadas en ejercicios anteriores. En este contexto, transcurrido ya el periodo dónde tuvo lugar el proceso de normalización contemplada en el reglamento de extranjería, se van desplegando con más o menos problemas los diferentes mecanismos que prevé el reglamento en relación a la situación administrativa de los inmigrantes. En este anuario ponemos especial atención a la gestión administrativa de la extranjería, asunto que hemos abordado en otras ocasiones, pero que creemos merece insistencia por el volumen de irregularidades y disfunciones que genera.

### **Gestión administrativa**

Las dificultades para llevar a cabo los trámites administrativos ante los órganos periféricos de la administración del estado continúan siendo una constante. En algunas ciudades de Cataluña, especialmente su capital, las largas colas son constantes, llegando a situaciones como que los extranjeros pasen la noche en la calle para asegurarse la obtención del documento, como sucede en los periodos próximos a el verano dónde los ciudadanos extranjeros que tienen en trámite las renovaciones de sus autorizaciones han de obtener la autorización de regreso para poder salir y volver a entrar a España. Este trato a los ciudadanos extranjeros, que se ha reiterado año tras año, es poco respetuoso con los derechos de los ciudadanos extranjeros que deben poder dirigirse a la administración para efectuar los diferentes trámites en condiciones de igualdad que los autóctonos.

Igualmente, continúa habiendo muchos problemas de gestión, como se pone de manifiesto en los artículos dedicados a este ámbito, tanto con respecto a la falta de información de la oficina de extranjeros como la información general de las diversas gestiones y los lugares dónde se deben llevar a término trámites relacionados con la extranjería. No hemos de olvidar que la regularidad de la situación administrativa del extranjero y todas sus incidencias suponen retrasos en la posibilidad de acceder a derechos, a la regularización de la situación laboral, familiar o social de las personas afectadas. A estas alturas, cuando la inmigración representa un porcentaje tan importante de la población, nada no justifica que no se pongan los medios para evitar que un trámite administrativo obligatorio acontezca una penalización tanto en términos de incomodidad personal como, más grave, en términos de goce de la seguridad jurídica y de perjuicios sociales y jurídicos que se derivan.

Si el año 2005 fue el año de la normalización, donde se vieron los efectos del procedimiento previsto en el Reglamento de extranjería, entrado en vigor el 7 de febrero de 2005, durante el año 2006 ha tenido un importante peso la previsión de la participación de la administración local en la gestión de los flujos migratorios, tanto con respecto al informe de disponibilidad de vivienda en la solicitud de reagrupación familiar como en las emisiones de los informes de arraigo social. En este ámbito existen diferencias en la práctica llevada a cabo por los ayuntamientos, dada la no existencia de criterios homogéneos al respecto. Será interesante ver como la Generalitat ejerce las competencias en materia de acogida que le atribuye el estatuto de autonomía, en la línea de establecer algunos criterios que garanticen unos mínimos parámetros comunes.

### **El debate sobre los derechos y los deberes de los inmigrantes**

Más allá de las competencias de los Ayuntamientos en aspectos procedimentales, también el año 2006 ha sido objeto de debate algunas decisiones municipales en relación a condiciones para el goce de determinados servicios sociales prestados por el municipio, exigidas a los ciudadanos en general, pero que dada la motivación de la normativa, el contenido de las condiciones – curso de civismo y de conocimiento del entorno -, además de la tipología de la población usuaria de los servicios podían entenderse dirigidas a inmigrantes. Estas medidas ponen sobre la mesa un tema todavía no resuelto jurídica y políticamente como es el principio de igualdad de trato en el ámbito de los servicios sociales. Problema que se inscribe en un panorama más general motivado por la preocupación por todas partes de Europa sobre la integración de los extranjeros. encadenando situaciones de violencia (Francia 2005 y 2006) o inseguridad urbana.

En el terreno del ejercicio de derechos por parte de los inmigrantes, hace falta destacar el debate producido en el contexto de la campaña electoral a las elecciones al Parlamento de Cataluña, sobre los derechos políticos de los inmigrantes. Hace falta remontarnos a febrero del 2006 cuando el Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad una moción que instaba al Gobierno a que permitiera a los inmigrantes extracomunitarios ejercer el derecho al voto en las elecciones municipales. Aun así, la presentación en agosto de una

proposición de ley del PSOE e IU-ECV en el mismo sentido, que no prosperó pues fue retirada por el partido en el Gobierno, provocó que el debate se trasladara a la pre-campaña de las elecciones autonómicas, y recayera sobre la necesidad o no de requisitos más allá del de la reciprocidad prevista en la Constitución, como por ejemplo conocimientos de la lengua del país o su cultura. Parece claro que este tema, que ineludiblemente surge en periodos pre-electorales, debería ser objeto de un debate profundo y alejado de posiciones partidistas que trajera a adoptar medidas encaminadas al reconocimiento del voto a los extranjeros, derecho que con la actual regulación constitucional sólo puede tener lugar en elecciones municipales y de acuerdo con criterios de reciprocidad.

También ha sido objeto de debate, en relación al derecho a la educación, la situación de concentración de alumnado extranjero en algunas escuelas. Así se ha vuelto a plantear el debate sobre la necesidad de adoptar medidas para la distribución equitativa de este alumnado entre los centros de un mismo municipio. Se quiere evitar así la acumulación de alumnos con necesidades educativas en unos pocos centros que acontecen, por efecto del que se conoce como fuga blanca, en centros exclusivamente de inmigrantes. En este sentido hace falta mencionar la medida adoptada por la Generalitat de incrementar la financiación de los centros concertado por alumnos con pocos recursos, concretamente un 30% más del pago del concierto para cubrir gastos de funcionamiento, con el fin de que las escuelas que lo deseen puedan acogerse a las ayudas para dejar de cobrar cuotas. Estas medidas suponen empezar a aplicar, de forma muy restringida, algunas de las medidas contenidas en el Pacto Nacional para la Educación, que prevé la gratuidad de los centros concertados en un plazo de seis años.

### **Control de fronteras y UE. La crisis de los cayucos**

Con la primavera y a lo largo del verano del 2006, la llegada de personas extranjeras en embarcaciones procedentes de Mauritania, Senegal y Cabo Verde colapsó una buena parte del debate político y de la acción del gobierno central en materia de inmigración. La actividad desarrollada se dirigió tanto a los países africanos de procedencia de la mayor parte de los inmigrantes como a la Unión Europea por tal que considere como propio y se implique en el control de la inmigración irregular en las fronteras españolas.

La política de inmigración en ámbito estatal ha sido dominada por las medidas del gobierno dirigidas a mejorar el control de flujos y para conseguir la repatriación de los ya llegados. Especialmente problemáticas han sido las medidas como el acuerdo en Mauritania que prevé la creación de centros para acoger las personas subsaharianas devueltas para ser desde allí expulsadas a los países limítrofes. Esta dinámica de externalización del control de las fronteras de Europa, que ya comentamos en la edición del anuario del año pasado, ha sido denunciada por numerosas asociaciones de derechos humanos.

La imposibilidad de efectuar repatriaciones por la falta de acuerdos bilaterales para hacerlo con el país de origen o la imposibilidad de conocer la procedencia de aquellos que llegan indocumentados, dio lugar a una intensa actividad de negociación con la consecución de acuerdos bilaterales de repatriaciones en Gambia, Cabo Verde, Guinea Conakry, Malí, Senegal y Camerún.

Directamente relacionado con la situación vivida en España, en el Consejo Europeo de diciembre de 2006 se adoptan algunas iniciativas que se han querido ver como las bases para una nueva política común de inmigración. Los acuerdos adoptados recogen unas recomendaciones a la Comisión para desarrollar y reforzar la agencia Europea para la Gestión Operativa en las Fronteras Exteriores, que la UE hable con una sola voz a la vez de firmar convenios de repatriación, la creación de un sistema integrado de vigilancia de costas, entre otras. Parece, pues, que la cuestión del control de la inmigración se encuentra en el centro de las preocupaciones políticas de los responsables europeos, aun cuando por el momento se ha puesto de manifiesto la ausencia de una política común europea de inmigración y de respuestas coordinadas a situaciones de emergencia.

Aun así, la política de inmigración de la Unión Europea de endurecimiento de fronteras topa con un hecho terco, y es la falta de oportunidades para llevar una vida digna a muchos países del mundo. Sin una acción decidida para colaborar en el desarrollo sostenible, verdadero y autónomo de estos países que permita condiciones de vida y de trabajo dignas la inmigración seguirá siendo para muchos el único proyecto vital factible. Aun así, no podemos olvidar que en la determinación de los flujos migratorios tan importante como las oportunidades en origen son las posibilidades en destino y en este sentido las economías europeas actúan como un poderoso reclamo.

El internamiento de los inmigrantes llegados a las Islas Canarias a los diferentes Centros de internamiento de extranjeros (CIE) provocó desbordamientos y supuso un problema político de envergadura. Esta crisis tuvo un impacto en el ámbito autonómico en el verano cuando con la intensificación de la llegada de cayucos, se fueron sumando expedientes de expulsión que no se materializaban en repatriaciones efectivas y que traían al colapso en los centros de acogida canarios. Esto motivó la derivación de estas personas a centros de acogida menos saturados situados en otras comunidades autónomas como por ejemplo en Cataluña, sin cumplir los protocolos de actuación establecidos para estos casos. Según las explicaciones de los órganos competentes de la administración del estado esta situación fue una medida excepcional debida a la falta de alternativas viables.

El fenómeno adquiere unas dimensiones especiales cuando se trata de la llegada de menores inmigrantes no acompañados, que llegan a las Islas Canarias, u otras Comunidades receptoras (Andalucía o Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) que no pueden hacer frente por si mismas, pese a ser competentes, a la situación planteada, ni disponen de los recursos necesarios para hacerle frente.

Asimismo, en el ámbito interno sigue sin ser solucionado el problema de la asistencia letrada a los menores, cuestión que fue puesta de manifiesto también en el informe redactado por la delegación oficial de eurodiputados que hicieron una visita a las islas de Tenerife y Fuerteventura el mes de junio.

Parece evidente que, respetado el ámbito competencial de las instancias implicadas, es necesaria la máxima cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas pues si bien el control de flujos recae en las competencias estatales, las comunidades autónomas ejercen competencias directas tutelares en materia de menores, o relacionadas con derechos prestacionales o de acogida en general para toda la población. En este sentido, la creación de una Conferencia Sectorial de inmigración con el acuerdo del Consejo de Ministros de marzo puede suponer un foro para fortalecer la cooperación entre las administraciones públicas relacionadas con temas de inmigración.

### **Participación social**

El año 2006 se cierra con una cifra oficial de 999.371 extranjeros empadronados en Cataluña, es decir, el 13,9% de la población catalana. Esta cifra representa un 10% más de población extranjera que el año anterior, porcentaje inferior al producido en años anteriores. Ahora bien, a lo largo del 2006 se ha aplicado la nueva normativa sobre caducidad del padrón de los extranjeros sin permiso de residencia permanente, cosa que ha comportado un número importante de bajas patronales. Algunos municipios, como el de Barcelona, han perdido población empadronada.

Hace falta tener presente, pero, que la inmigración en Cataluña se diversifica cada vez más a nivel territorial y el panorama que dibuja varía año tras año. Tal y como se pone de manifiesto en el capítulo X, las áreas que han experimentado crecimientos más significativos son las del campo de Tarragona y tierras del Ebro y el ámbito de el alto pirineo y Aran, zonas que hasta hace poco habían quedado al margen de los importantes flujos migratorios recibidos en Cataluña en la última década.

Los reagrupamientos familiares determinarán cada vez más el perfil de las migraciones que lleguen. Tras el proceso de normalización del 2005, y con la renovación de los papeles a la mayor parte de los que en aquel momento los consiguieron se ha hecho notar en las demandas de informes presentadas en los ayuntamientos. En este anuario podemos ver el caso de Barcelona, que ilustra perfectamente los cambios en las dinámicas tanto demográficas como territoriales que acompañan las diversas fases del proceso migratorio. Situarnos en esta fase de las migraciones requiere de cierta planificación a fin de que la llegada, por ejemplo, de alumnos extranjeros a medio curso no suponga un descalabro en los centros escolares.

En definitiva, el que se evidencia es la creciente importancia y dinamismo de las poblaciones inmigradas, tanto demográficamente como social y económica. En este último año se han publicado varios informes que hacen énfasis en estas dimensiones y muestran la inmigración como una parte integral del progreso económico. El estudio del profesor Josep Olivé reseñado en estas

páginas o la búsqueda impulsada por el Consejo Económico y Social de Barcelona y la Fundación Jaime Bofill para l'ámbito de Barcelona muestran como, pese a la presión sobre el mercado de trabajo, el aumento de la población extranjera ha permitido reducir el paro a mínimos históricos y a la vez crear más puestos de trabajo.

La actividad económica de los extranjeros es uno de los capítulos permanentes de el anuario. Año tras año se analiza la participación laboral de los diferentes colectivos y se ponen de manifiesto tasas de actividad superiores a las de los autóctonos a la vez que una marcada concentración en los sectores de actividad de menos calificación y peores condiciones laborales. Esta imagen que por el momento sufre escasas modificaciones con el paso del tiempo, se debe complementar con una creciente presencia de trabajadores extranjeros como trabajadores autónomos, encabezando actividades empresariales a sectores muy diversos. El más conocido, aun cuando no exclusivo, es quizás el del comercio al por menor. Esta mayor visibilidad de los extranjeros en los servicios de proximidad ha generado recelos en algunas zonas. Sólo mencionar el conflicto que ha tenido lugar durante el 2006 a un barrio de Barcelona, donde un sector del vecindario se manifestó contra la apertura de negocios por parte de los chinos argumentando que una excesiva concentración erosionaba la riqueza comercial y social del barrio.

La evidencia de la riqueza que aportan los extranjeros no nos debe hacer caer en una visión excesivamente utilitarista que justifique la inmigración en términos de beneficios para la sociedad de acogida.. Hace falta trabajar por una aceptación de la inmigración no tanto basada en su utilidad como en su "naturalidad", en base a las inevitables transformaciones de las sociedades contemporáneas, sobre el convencimiento de derechos y deberes compartidos por todo el mundo, sobre una convivencia no segregada, sobre la no competencia por recursos escasos, etc.

Como no nos cansamos de repetir, la inmigración plantea cuestiones repetidamente silenciadas. Las que acostumbra a plantearse más a menudo son las referentes a la diversidad cultural: cuáles son los límites de la libertad de expresión? Qué lugar ocupa el hecho religioso en el espacio público? Pero hay otras igualmente centrales que hacen referencia a la desigualdad social y la cohesión: qué modelo económico construimos? Tiene el poder público capacidad y cuál para revertir la tendencia a la segregación residencial, laboral o escolar de los sectores más desfavorecidos? Cuantos recursos son necesarios para garantizar la satisfacción de necesidades básicas de la población en general en una sociedad que crece económicamente? Qué constituye el núcleo duro de la convivencia?