

FUNDACIÓ JAUME BOFILL

ANUARI DE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA



Editorial Mediterrània

**ANUARI DE LA IMMIGRACIÓ
A CATALUNYA, 2000**

ANUARI DE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA, 2000

FUNDACIÓ JAUME BOFILL

Elaborat pel GESDI
(Grup d'Estudis sobre els Drets dels Immigrants,
Institut de Dret Públic de la UB)
i la Fundació CIREM (Centre d'Iniciatives i Recerques Europees
de la Mediterrània)

Direcció d'Eliseo Aja i Oriol Homs



Editorial Mediterrània

Elaborat pel GESDI
(Grup d'Estudis sobre els Drets dels Immigrants, Institut de Dret Públic de la UB) i la Fundació
CIREM (Centre d'Iniciatives i Recerques Europees de la Mediterrània)

Primera edició: Maig del 2001
Edició a cura d'Editorial Mediterrània
Guillem Tell, 15, entl. 1a
08006 Barcelona
Tel. 93 218 34 58 - Fax 93 237 22 10
edit.med@retemail.es

Disseny de la coberta: Laia Soler Canillas
Foto coberta: Daniel Subirachs
Maquetació: Jordi Vives

ISBN: 84-8334-268-5
Dipòsit legal: B-27.300-2001
Imprès a Romanyà Valls, Capellades
Imprès a Catalunya - *Printed in Catalonia*

ÍNDEX

PRESENTACIÓ	7
PART JURÍDICA	9
I. Valoració de l'any	9
II. Estudi monogràfic	13
- La nova reforma de la Llei orgànica d'estrangeria	13
III. Principals problemes i polítiques públiques	25
- L'aplicació del principi d'igualtat de tracte a les persones independentment del seu origen racial o ètnic: la Directiva 2000/43 del Consell de la Unió Europea de 29 de juny de 2000	25
- La irregularitat administrativa dels estrangers després de la reforma per la LO 8/2000	31
- El contingent d'autoritzacions per a treballadors estrangers: de mesura de regularització encoberta a instrument de contractació en els països d'origen	40
- El procés de regularització de la Llei orgànica 4/2000	45
- La recent jurisprudència dels jutjats contenciosos administratius de Catalunya en matèria d'estrangeria	51
- La situació de l'estranger objecte d'una expulsió no executada	57
El nou marc jurídic per a la intervenció sobre menors immigrants indocumentats al carrer	61
PART SOCIOLÒGICA	67
I. Anàlisi de dades sobre la immigració a Catalunya	67
- Introducció	68
- La població immigrant estrangera a Catalunya	72
- Els treballadors immigrants estrangers	88
- La immigració estrangera en l'educació, la sanitat i el teixit associatiu	100
II. Estudi monogràfic	112
- L'experiència de la Unió de Pagesos en la contractació de treballadors en el país d'origen	112

PRESENTACIÓ

Amb aquest segon volum de l'*Anuari de la immigració a Catalunya*, corresponent a l'any 2000, la Fundació Jaume Bofill continua amb la seva intenció de donar compte de l'evolució del fenomen de la immigració estrangera a Catalunya. La novetat més important d'aquest anuari respecte al publicat l'any passat, és a dir el corresponent a l'any 1999, és la part d'anàlisi sociològica que inclou i que permet, dins de les limitacions pròpies d'un tema en el qual les estadístiques accessibles sempre són incompletes, tenir una idea de l'evolució del volum, la composició, el gènere i l'edat de les persones estrangeres que han arribat al nostre país.

En totes dues parts, a més de les seccions que es procurarà que esdevinguin habituals, s'hi inclou una monografia.

En la part jurídica, la monografia consisteix en una anàlisi de la reforma de la Llei d'estrangeria aprovada a proposta del govern del Partit Popular, en compliment d'allò que havia anunciat a la campanya electoral, un cop aconseguida la majoria absoluta en el Parlament espanyol en les Eleccions Generals del mes de març del 2000. Aquesta llei reformada, la LO 8/2000, pendent encara del reglament que en concreti les formes d'aplicació, és analitzada amb minuciositat.

A la part sociològica, s'analitza l'experiència portada a terme pel sindicat Unió de Pagesos en la contractació de treballadors estrangers en els seus països d'origen. L'anàlisi se centra en la campanya de l'any 2000 i recull entrevistes amb els responsables del programa i amb alguns pagesos que el van utilitzar.

Esperem que amb aquest segon volum puguem contribuir a una millor informació sobre el tema a fi que, en el futur, ens puguem aproximar, amb la serenitat i l'objectivitat necessàries, al coneixement d'aquest aspecte candent de la nostra realitat social.

Hem d'agrair al professor Eliseo Aja i a l'Institut de Dret Públic que dirigeix, a Oriol Homs, director del CIREM, i a tots els col·laboradors de les dues

entitats, l'eficiència i el rigor que han demostrat en la realització d'aquest anuari.

Jordi Porta

Director de la Fundació Jaume Bofill

PART JURÍDICA

I. VALORACIÓ GENERAL DE L'ANY 2000

Dr. Eliseo Aja

Catedràtic de Dret Constitucional. Universitat de Barcelona

L'any 2000, des del punt de vista de la immigració, ha estat dominat pel debat sobre la reforma legal. Primer, es va produir la substitució de la vella Llei orgànica 7/1985, molt restrictiva i repressiva —sancionava gairebé totes les infraccions amb l'expulsió— per la Llei orgànica 4/2000, dels drets i llibertats del estrangers a Espanya i la seva integració social (LODILE-1), que va ser aprovada al final de l'anterior legislatura per tots els grups parlamentaris de les Corts excepte el Partit Popular. Després, darrere de les eleccions generals que van donar la majoria absoluta al PP, es va fer la reforma d'aquesta llei, molt més democràtica i oberta que l'anterior, per una de nova més restrictiva, la Llei orgànica 8/2000, que mantenia el mateix nom (LODILE-2) i va ser aprovada pel Partit Popular, Convergència i Unió i Coalició Canària. Encara més tard va continuar el debat legal sobre la conveniència que els diputats socialistes o el Defensor del Poble presentessin un recurs d'inconstitucionalitat, que finalment van presentar diversos parlaments autonòmics i els diputats socialistes, però no el Defensor del Poble.

Però més enllà del debat sobre la reforma legal han estat importants altres fets, si bé bastant relacionats. La regularització extraordinària, dedicada per la LODILE-1, ha permès legalitzar la situació de 137.454 estrangers sobre el total de 246.089 peticions presentades. De fet, una nova regularització establerta per la LODILE-2 augmentarà el nombre de regularitzats perquè es revisarà automàticament una part de les peticions rebutjades quan ho hagin estat perquè no fa prou temps que són a Espanya. A mig camí entre els fets i les opinions es poden destacar dues conviccions que s'han generalitzat: per una banda, els empresaris i els sindicats han assumit clarament la necessitat de la immigració i la promoció de polítiques públiques eficaces per ordenar-la, i fins i tot alguns, com la Unió de Pagesos, ha pres iniciatives molt interessants de contractació als països d'origen, especialment per al treball temporer. També s'ha difós una altra idea positiva, la conveniència que la immigració no sigui tractada únicament per l'Estat sinó també per les comunitats autò-

nomes (CA) i els ajuntaments. La llei ha creat el Consell Superior de la Política d'Immigració i diferents CA ja han pres les primeres iniciatives. A Catalunya, el Parlament ha creat una Comissió d'Estudi que ha funcionat els últims mesos i el Govern ha decidit establir una Secretaria de la Immigració, que té com a principal funció la coordinació de les activitats de l'Administració.

Però tornant al debat legal, cal observar que tant l'aprovació de la LODILE-1 com la seva revisió restrictiva per la LODILE-2 es van realitzar en un ambient massa polititzat. Segons l'experiència d'altres països amb més tradició democràtica i amb molta més immigració que el nostre, en especial França i Alemanya, l'excessiva politització de les polítiques sobre la immigració resulta negativa perquè facilita l'aparició de la demagògia i el racisme. Malgrat el fracàs anterior, convé mantenir el criteri que l'ideal en aquest àmbit és el consens entre els partits democràtics, i no solament a les Corts Generals sinó també a les institucions autonòmiques i locals.

Si analitzem el debat sobre les reformes, convé tractar tres punts, després de destacar el protagonisme, fins i tot exagerat, que els mitjans de comunicació han donat a les notícies i les opinions sobre la immigració.

El Govern del PP, tant abans com després de les eleccions, promogué una campanya mediàtica contra la LODILE-1 que va ser pitjor fins i tot que les restriccions introduïdes a la llei: produïa un efecte-crida dels immigrants irregulars, era la llei més permissiva d'Europa, anava contra la normativa europea i en concret contra les conclusions de Tampere, estimulava el tràfic il·legal d'immigrants... solament faltava un pas per assegurar que els immigrants treien el treball als ciutadans i eren els culpables de la majoria dels delictes. Malgrat que experts i especialistes van denunciar la falsedat de totes aquestes imputacions, una gran part dels mitjans de comunicació van seguir les orientacions del Govern, directament o indirectament. Per convicció? Per interès morbós? Per rutina? El cert és que televisions, ràdios i premsa van dedicar grans espais, especialment durant l'estiu, al creixement de la immigració i a la situació dels irregulars, comptant cada dia i cada mes el nombre de persones arribades en pastures i, de vegades, revelant detalls de drames que haurien de merèixer més respecte. En tot cas, el conjunt d'imatges, informacions i tertúlies va coincidir plenament amb l'objectiu del Govern: s'està produint una invasió d'immigrants il·legals i convé endurir la llei per aturar-la. El dany fet a l'opinió pública per aquesta campanya té difícil

remei, però de cara al futur convé recordar que la immigració no és solament una qüestió legal sinó també d'opinió, perquè l'actitud dels ciutadans és fonamental.

La llei vigent, que s'analitza amb més profunditat en un article posterior, té aspectes negatius, però també en té alguns de positius. Entre els primers destaquen la creació d'un procediment urgent per a l'expulsió que impedeix la tutela judicial, la manca d'instruments per facilitar el pas de la situació irregular a la regular, la ignorància dels estrangers que són expulsats sense que es porti a terme la decisió i romanen en una situació de total alegalitat i l'absència de mecanismes de representació i participació polítiques. Però la llei conté també elements molt positius —en part heretats de l'anterior— com el reconeixement de l'educació i de la sanitat per a tothom, l'establiment del permís de residència permanent després de cinc anys, la previsió d'un contingent anual de nous immigrants que facilitarà la seva entrada legal, la supressió d'algunes causes arbitràries d'expulsió de les lleis anteriors i la previsió de la col·laboració entre les CA, els ajuntaments i l'Estat. En gran part, la valoració de conjunt dependrà del reglament que encara s'ha d'aprovar.

Durant els últims mesos, la polèmica sobre la reforma legal ha derivat excessivament sobre la immigració irregular, afavorida per raons circumstancials, com l'alt nombre de rebutjats per la regularització a Barcelona —la més alta d'Espanya—, que té a veure amb la facilitat d'arribar per la frontera amb França en els darrers dies de la regularització, el tancament a diverses esglésies de Barcelona, l'ocupació durant diverses setmanes de la plaça Catalunya, la continuació de les pasteres (que naturalment no s'han aturat amb el canvi de la llei, com afirmava el Govern), l'accident de Lorca amb la mort d'una dotzena d'equatorians en situació irregular i la següent política demencial del Govern d'obligar milers de compatriotes seus a fer el viatge d'anada i tornada a Quito solament per recollir el visat... La situació irregular dels immigrants és un problema difícil i un dels més mal resolt a la llei, però no ha d'amagar que a Catalunya viuen prop de 200.000 immigrants plenament legals —i gairebé mig milió al conjunt d'Espanya— i la seva integració requereix la més gran atenció per part de tots, si volem construir una convivència democràtica. Això requereix polítiques públiques de l'Estat, la Generalitat i els ajuntaments, que no sempre existeixen i quan hi són no sempre són compreses per la població, com ho demostren les opinions que se senten sobre les

mesquites o la cultura àrab. ¿És que pretenem negar-los les llibertats de religió i d'expressió que reconeix la Constitució? Segurament també a Catalunya sobren informacions escandaloses i manquen debats seriosos sobre la immigració.

II. ESTUDI MONOGRÀFIC

LA NOVA REFORMA DE LA LLEI ORGÀNICA D'ESTRANGERIA

Dra. Laura Díez

Professora de Dret Constitucional. Universitat de Barcelona

El panorama de la immigració a Catalunya i a l'Estat espanyol ha variat substancialment en pocs anys. De forma progressiva i, per a molts, imperceptible, el nombre d'estrangers de països no europeus ha anat creixent, i ha format una immigració amb voluntat de permanència de llarga durada i generalment concentrada a certes zones de la nostra geografia. La normativa que regulava la situació jurídica d'aquestes persones, recollida fonamentalment en una Llei orgànica de 1985 i al seu Reglament de desenvolupament de 1996, va mostrar-se del tot inadequada per fer front a aquesta nova realitat i, prenent-ne consciència, el 1999 es va promoure una reforma en profunditat des del mateix Congrés dels Diputats. Aquesta reforma donà lloc a l'aprovació de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener de drets i llibertats dels estrangers i de la seva integració social (LODILE).

La nova llei, en vigor des de febrer de 2000, suposà un trencament radical i un indubtable avenç respecte de la situació jurídica anterior. Aquesta ruptura i aquest progrés poden reconduir-se a dos eixos cabdals de la LODILE. En primer lloc, és una llei que tracta d'afrontar el fenomen migratori tal i com es configura a la realitat, perspectiva no sempre present en les regulacions jurídiques europees d'estrangeria. La LODILE admet sense recança que Espanya necessita immigració econòmica i que aquesta immigració s'atansa amb voluntat d'instal·lar-se definitivament amb les seves famílies. A més, la nova llei també és plenament conscient de la presència al territori d'un important nombre d'estrangers en situació irregular, que treballen clandestinament i que pretenen regularitzar d'alguna forma la seva estada, generalment a través de les convocatòries anuals del contingent de treballadors que aprova el Govern central i que, teòricament, es dirigeixen a estrangers que encara no es troben al país.

En segon lloc, la LODILE reacciona davant d'aquesta realitat no només admetent-la i regulant-la, sinó també tractant-la des d'una visió de conjunt do-

nant una resposta que es planteja com a ineludible: si es pren consciència de l'existència d'un col·lectiu cada cop més nombrós d'immigrants, regulars i irregulars, amb intenció d'establir-se juntament amb les seves famílies, resulta imprescindible que la normativa d'estrangeria s'elabori des de la perspectiva de la seva integració. Aquesta integració es planteja a la Llei sense oblidar cap de les dues direccions a les quals ha d'adreçar-se: la dels regulars i la dels «sense papers». En relació amb els primers, per exemple, es regula àmpliament i favorablement la reagrupació familiar i se'ls facilita la consecució d'un permís de residència permanent sense exigir cinc anys de residència temporal «continuada». Respecte als immigrants irregulars, la LODILE és molt generosa i habilita instruments que permetin la seva regularització després de dos anys d'estada continuada al territori si tenen una oferta de treball i, fins i tot, no configura com a infracció sancionable amb l'expulsió la seva situació irregular, que només pot donar lloc a una multa.

Però, com és ben sabut, la LODILE s'aprova contra la voluntat manifesta i reiteradament explícita del Govern central, que procedeix a la seva reforma quan la Llei només feia uns quants mesos que era en vigor. Aquesta reforma, aprovada gràcies a la majoria absoluta del partit que sosté el Govern mitjançant la Llei orgànica 8/2000 de 22 de desembre, es fonamenta en dos arguments que recull expressament la seva exposició de motius. Primerament, el temut «efecte crida» que, segons els promotors de la reforma, ha provocat la LODILE: aquesta llei es modifica ja que «durant la seva vigència es van detectar aspectes en què la realitat del fenomen migratori supera les previsions de la norma». D'altra banda, el Govern al·lega les exigències de la pertinença a la Unió Europea i, més concretament, els compromisos assumits en els Acords de Tampere: «la nostra normativa ha de ser conforme als compromisos assumits per Espanya, concretament, a les conclusions adoptades pels caps d'estat i de govern dels estats membres de la Unió Europea els dies 16 i 17 d'octubre de 1999 a Tampere, sobre la creació d'un espai de llibertat, seguretat i justícia».

Prenent, doncs, com a fonament de la reforma la voluntat de combatre l'entrada i l'estada irregular, s'adopten diverses mesures en aquesta direcció. Aquestes mesures poden dividir-se en tres blocs diferenciats, encara que lògicament relacionats entre si: la reforma del sistema d'infraccions i sancions, la lluita contra el tràfic organitzat d'irregulars i la insistència en la necessària regulació dels fluxos migratoris.

La profunda modificació del sistema d'infraccions i sancions recollit a la LODILE és, sens dubte, una de les claus de la reforma, no només per la seva intensitat, sinó perquè aquest sistema és un pulsímetre que reflecteix l'esperit de la llei (de qualsevol llei d'estrangeria) i, a més, mostra amb claredat el grau de reducció dels drets fonamentals al qual se sotmet els immigrants, com en el cas de la tutela judicial efectiva o la d'altres drets que es coarten en el supòsit del seu ingrés en centres d'internament.

La reforma del Títol III de la LODILE s'inicia amb un enduriment de les causes que donen lloc a l'expulsió, malgrat que s'elimina molt apropiadament una de les infraccions que més crítiques havia rebut, relativa a la realització «d'activitats il·legals», d'impossible concreció prèvia a la seva realització, fet que la situava molt a prop de la inconstitucionalitat per manca de definició suficient de la infracció. Sembla que per perfilar definitivament aquests tipus d'activitats, la reforma inclou una nova causa d'expulsió que consisteix en la realització de les activitats contràries a l'ordre públic previstes com a greus a la Llei orgànica de protecció de la seguretat ciutadana de 1992.

El canvi més transcendent de la reforma, però, és un altre: la LO 8/2000 torna a configurar com a infracció sancionable amb l'expulsió el fet de trobar-se al territori nacional sense permís de residència ni permís de treball; és a dir, l'estada irregular, l'estada «sense papers», torna a ser motiu suficient per provocar l'expulsió de l'estranger. L'opció de política legislativa d'expulsió dels irregulars és usual al dret comparat europeu, com a forma d'ordenar els fluxos migratoris. Per tant, res a dir des d'una perspectiva jurídica. Ara bé, la reforma no dona resposta a un problema cabdal: la situació en què queden els immigrants amb una ordre d'expulsió pendent d'executar. Aquest col·lectiu, cada cop més nombrós (especialment després de la reforma), no pot regularitzar la seva situació ni tampoc pot aconseguir un contracte de treball que li permeti mantenir-se fins que l'Administració l'expulsi efectivament; a més, s'ha de tenir en compte que els anys de prohibició d'entrada que comporta l'expulsió no comencen a comptar fins que aquesta no s'ha executat. Si bé resulta defensable que una opció de política migratòria sigui l'expulsió dels sense papers, com a forma de prevenir l'entrada irregular, no sembla que les conseqüències pràctiques d'aquesta decisió, la impossibilitat d'expulsió efectiva de la majoria d'irregulars i la marginació de l'estranger, siguin acceptables. Potser aquí caldria insistir en un punt que ja s'ha realitzat, relatiu

a la necessitat que les lleis d'estrangeria regulin de forma realista el fenomen que intenten abordar.

La reforma del sistema d'infraccions i sancions no es detura aquí. Un dels seus aspectes més criticables és configurar, al costat del procediment administratiu ordinari d'expulsió, un procediment urgent aplicable a les causes més comunes d'expulsió, com per exemple la ja esmentada d'estada sense papers. Aquest procediment d'urgència (preferent, en termes de l'art. 63 que el regula) redueix el termini que té l'immigrant per defensar-se davant l'Administració, que com a màxim serà de cinc dies, i preveu l'execució immediata de l'expulsió. En quin lloc queda la garantia de la tutela judicial efectiva de l'art. 24 de la Constitució espanyola? Malgrat que de la dicció de l'art. 22 de la Llei es desprèn que l'immigrant gaudirà de l'assistència d'advocat d'ofici al procediment administratiu, els terminis són tan curts que no sempre serà possible que l'assumpte arribi a un jutge abans de l'execució de l'expulsió. A més, la LO 8/2000 també denega a l'immigrant la justícia gratuïta en el procés jurisdiccional quan l'immigrant no es trobi a Espanya.

De fet, un dels aspectes més deficients de la normativa vigent en matèria d'estrangeria a Espanya és el de la garantia apropiada de la tutela judicial efectiva. La LODILE no va saber donar una resposta adequada a l'especial situació dels estrangers davant d'aquest dret, si es té en compte que el retard en l'obtenció de decisions judicials, en conjunció amb el fet que els jutges no acostumen a suspendre els actes de l'Administració ni a emprar les mesures cautelars que preveu la Llei de la jurisdicció de 1998, fan que la protecció dels tribunals habitualment no garanteixi de forma efectiva els drets dels immigrants. Davant d'aquesta circumstància, la reforma de la LODILE no només no ha introduït millores, sinó que ha agreujat considerablement la posició de l'immigrant.

L'altra mesura dirigida a evitar l'entrada i l'estada d'irregulars al territori és la lluita contra el tràfic organitzat d'immigrants. En directa connexió amb el sistema d'infraccions i sancions, la reforma vol impulsar el combat contra la irregularitat, no només endurint la persecució dels immigrants sense papers, sinó també dirigint el poder punitiu de l'Estat contra aquelles xarxes que, cada cop més, s'estan especialitzant en el comerç de persones. Així, doncs, s'amplia el catàleg d'infraccions molt greus amb la configuració de dues causes de multa i eventual expulsió dirigides no només als estrangers, sinó tam-

bé als nacionals espanyols que puguin participar en aquest tràfic: serà infracció «el transport d'estrangers per via aèria, marítima o terrestre, fins al territori espanyol, pels subjectes responsables del transport, sense que hagin comprovat la validesa i vigència, tant dels passaports, títols de viatge o documents d'identitat pertinents com, si s'escau, del visat corresponent» (art. 54.2.a) i «l'incompliment de l'obligació que tenen els transportistes de fer-se càrrec sense pèrdua de temps de l'estranger transportat que, per deficiències en la documentació abans esmentada, no hagi estat autoritzat a entrar a Espanya» (art. 54.2.b). Malgrat la lloable voluntat del legislador, aquests preceptes poden implicar un greu perjudici per als estrangers que reuneixen les condicions d'asilats. L'art. 54.3 adverteix que no es considerarà infracció «el fet de transportar fins a la frontera espanyola un estranger a qui, havent presentat sense demora la sol·licitud d'asil, aquesta li sigui admesa a tràmit». A quina situació condueix aquesta regulació? Que l'apreciació sobre la condició o no d'asilat de l'estranger que demana a un transportista que el dugui a Espanya l'hagi de realitzar inicialment aquest, que potser no s'arriscarà a conduir-lo fins a la frontera per temor que no se li admeti la sol·licitud d'asil i, correlativament, pugui ser sancionat sobre la base dels art. 54.2 a o b de la Llei.

A més de la inclusió d'aquestes dues noves infraccions, la reforma també tracta de millorar els preceptes que la LODILE va aprovar per combatre el tràfic d'immigrants. L'art. 54.1.b configurava com a infracció «induir, promoure, afavorir o facilitar, formant part d'una organització amb ànim de lucre, la immigració clandestina de persones en trànsit o amb destinació al territori espanyol». Aquesta infracció coincideix en part amb el delictes tipificat a l'art. 318 bis del Codi Penal: l'art. 318 bis apartat primer castiga els qui promoguin, afavoreixin o facilitin el tràfic il·legal de persones des de, en trànsit o amb destinació a Espanya, i l'apartat segon castiga amb penes superiors aquesta conducta quan es dugui a terme amb ànim de lucre. En conseqüència, la mateixa conducta (induir, promoure o facilitar la immigració clandestina amb ànim de lucre) era alhora una infracció administrativa i un delictes. Per superar aquesta duplicitat, la reforma de la LODILE especifica que aquesta conducta serà infracció administrativa quan no sigui delictes. No s'avança gaire: no hi ha criteris clars per saber quan ens trobem davant d'una infracció o d'un delictes i la Llei no dóna cap pauta d'interpretació.

Però el problema és més greu. Si ens hi fixem bé, és delictes induir, promoure o facilitar la immigració clandestina individualment sense ànim de lucre, i

perquè sigui una infracció administrativa hi ha d'haver ànim de lucre i una organització d'individus. És a dir, pot condemnar-se com a delicte (com ja s'ha fet) aixoplugar un immigrant clandestí oferint-li allotjament sense contraprestació en una casa particular i no ser infracció administrativa dedicar-se sistemàticament a cobrar el desplaçament en una vehicle als immigrants que acaben de desembarcar d'una pastera, ja que pot fer-se individualment i no com a membre d'una «organització amb ànim de lucre». La jurisprudència dels tribunals anirà aclarint com es poden afrontar aquestes incongruències.

El darrer mecanisme adreçat a combatre l'entrada irregular, l'ordenació dels fluxos migratoris, té potser una explicitació més dèbil al text de la reforma. La LO 8/2000 manté el contingent de treballadors com a eina fonamental d'entrada regular, encara que configurant la seva convocatòria anual com a potestat del Govern i no com a obligació. La previsió específica relativa a l'entrada de temporers tampoc es modifica, i deixa sense aclarir els ambigus termes de la LODILE, que remet tota la regulació d'aquests permisos per a temporers, de vital transcendència, al Reglament. Només una innovació: l'art. 36.4 de la reforma estableix que «a la concessió inicial de l'autorització administrativa per treballar es poden aplicar criteris especials per a determinades nacionalitats en funció del principi de reciprocitat». Aquí s'introdueix un element que desapareixia amb la LODILE, la possibilitat de preveure un tracte especial a determinats nacionals. En aquesta línia, el Govern central tracta de posar en pràctica una política de control de fluxos migratoris, amb el contingent com a via principal d'entrada, emprant aquest contingent no només per determinar el nombre de nous immigrants, sinó també per determinar les seves nacionalitats. El sistema funciona de la manera següent. Per tal que cada any entri nova immigració a través del contingent, és precís que als països d'origen dels estrangers es doni a conèixer l'existència d'aquest contingent. En aquesta direcció, és necessària la col·laboració de les autoritats nacionals d'aquests tercers països, interessades també a alleugerir les seves bosses d'aturats. A canvi, aquests països es comprometran a readmetre els seus nacionals quan siguin retornats o expulsats per Espanya. Tot això es negocia en convenis bilaterals, com el que s'ha tancat amb l'Equador, que tenen un avantatge afegit per al Govern espanyol: com que és aquest qui determina els països amb els quals vol concloure convenis, pot elegir el tipus d'immigrants que vol rebre, preferentment, per exemple, els procedents de Llatinoamèrica amb un bagatge cultural més proper. D'aquesta manera, el

Govern disposa de capacitat de selecció dels immigrants en funció de la seva presumpta capacitat d'arrelament.

Fins aquí, el primer eix de la reforma: combatre l'entrada i l'estada irregular, finalitat declarada expressament a l'exposició de motius de la Llei 8/2000. Però hi ha un segon eix no declarat (i potser no volgut conscientment) que es desprèn fàcilment del text definitiu de la Llei: la reducció de les possibilitats d'integració, no només dels immigrants irregulars, sinó també dels regulars.

Començant pel que afecta els immigrants irregulars, l'exemple més evident és la negació dels drets de reunió, manifestació, associació, sindicació i vaga. Certament, són relatives les repercussions pràctiques que aquests retalls provoquen (difícilment podrà sancionar-se el seu exercici) i potser el debat públic sobre la seva mutilació ha desviat l'atenció dels extrems més significatius de la reforma. Però no deixa de ser significatiu que, precisament per l'escassa incidència que pot tenir l'exercici d'aquests drets i pel fet que són una forma de vehicular conflictes com els d'El Ejido, el Govern central hagi insistit a barrar-ne el reconeixement. Es nega així un pas tan previ a la integració de qualsevol persona com és el de palesar públicament quines són les seves necessitats, qüestió especialment greu si es té en compte que es tracta d'un col·lectiu sense cap altre mitjà de participació pública o política. Des d'un punt de vista més jurídic que sociològic, el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya ha posat en relleu que drets com la reunió, la manifestació, l'associació, la sindicació i la vaga es connecten directament amb el dret fonamental a la llibertat d'expressió, connexió que permet considerar que la restricció que fa la LO 8/2000 és inconstitucional perquè nega la titularitat de drets inherents a qualsevol ésser humà, sigui nacional o estranger (Dictamen número 221, de 7 de febrer de 2001).

Hi ha altres exemples que palesen una voluntat legal no del tot compromesa amb l'objectiu de la integració dels irregulars. La modificació que s'ha operat en l'antic art. 29.3 de la LODILE, l'actual 31.3, és un bon exemple. La LO 4/2000, conscient de la presència al territori d'importants bosses d'irregulars que treballen clandestinament i que no poden regularitzar la seva situació malgrat tenir intenció de romandre a Espanya, permetia a través del 29.3 que l'immigrant empadronat amb dos anys continuats d'estada al país i contracte de treball tingués dret a un permís de residència temporal, amb la qual cosa passava a formar part del col·lectiu d'immigrants «amb papers». Malgrat no

eliminar aquest precepte, la reforma l'agreuja tan considerablement que el buida en bona part de contingut, en augmentar l'estada continuada a cinc anys i en deixar en mans de l'Administració la discreció de concedir o no aquest permís encara que l'immigrant compleixi tots els requisits. Ara bé, s'ha de dir que la reforma recull un nou permís inexistent a la LO 4/2000 que pot donar molt de joc en la integració dels immigrants que, encara que no tinguin un termini d'estada molt llarg a Espanya, sí que tenen, per exemple, família o feina. Aquest permís es recull a l'art. 31.4 de la LO 8/2000: «podrà atorgar-se un permís de residència temporal quan [...] s'acrediti una situació d'arrelament, en els termes previstos reglamentàriament».

En relació amb els immigrants regulars, la reforma també elimina certs avenços en matèria d'integració introduïts amb la LODILE. Alguns d'aquests retrocessos semblen menors o passen despercebuts si es realitza una lectura apressada de la reforma, però són fàcilment identificables si es comparen detingudament els dos textos i si es té consciència de les repercussions pràctiques de determinats preceptes. Per exemple, la LO 4/2000 va introduir a nivell legal el permís de residència permanent que autoritza a residir indefinidament al territori sense necessitat de permís de treball. Aquest permís permanent es reconeixia a aquells estrangers que haguessin tingut residència temporal durant cinc anys; la reforma, en canvi, parla de residència temporal durant cinc anys «de forma continuada» (art. 32). Aquesta petita modificació implica reproduir una situació prèvia a la LODILE i que aquesta provava de superar. Els immigrants regulars amb voluntat d'instal·lar-se definitivament a Espanya tracten d'aconseguir el permís de residència permanent per poder viure sense preocupar-se de renovar els permisos cada pocs anys, especialment perquè la renovació del permís ha de coincidir en un moment en què es compta amb un treball o una oferta de treball; en cas contrari es denegarà la renovació i l'estranger haurà de retornar al seu país independentment de la quantitat d'anys que hagi residit legalment a Espanya. Un dels principals problemes que tenien aquests immigrants regulars era que, per aconseguir el permís permanent, hi havien d'haver residit de forma regular ininterrompudament durant cinc anys, la qual cosa resulta especialment difícil tenint en compte el mercat laboral nacional i la situació d'especial desavantatge en què es troba aquest col·lectiu; generalment, l'immigrant cau en algun moment en la irregularitat. Per evitar aquesta situació, la LODILE demanava només que l'estranger hagués gaudit de cinc anys d'estada regular al país, sense prendre en consideració si, entremig, hi havia hagut moments

d'irregularitat. Això, a més de facilitar la situació ja per si mateixa difícil d'un immigrant, denota una voluntat d'integrar a la societat els estrangers que volen instal·lar-se definitivament. L'afegit «de forma continuada» no és més que un pas en la direcció contrària, ja que si hi ha hagut algun període d'irregularitat durant aquests cinc anys, per curt que hagi estat, l'immigrant ha de començar a comptar des de zero.

Un altre exemple que pot passar desapercbut és la mort abans de néixer d'un sistema d'eleccions paral·leles que va implantar la LODILE i que no s'han arribat a celebrar atesa la rapidesa amb què s'ha procedit a la seva reforma. L'art. 6.2 reconeixia el dret dels regulars empadronats sense dret de vot a les eleccions municipals (la majoria) a elegir els seus representants, que defensarien els seus interessos en l'àmbit municipal, de tanta transcendència per a la vida dels immigrants. Aquest sistema se substitueix pel següent: «els estrangers poden ser escoltats en els assumptes que els afecten d'acord amb el que disposin els reglaments d'aplicació» (art. 6.2). No cal insistir gaire en aquest nou exemple d'exclusió d'un col·lectiu de persones que no gaudeix de cap altre mitjà per reivindicar els seus interessos, col·lectiu al qual es nega el dret a elegir els seus representants, encara que només fos en la forma que preveia la LODILE.

Però la manca de voluntat integradora dels immigrants regulars es manifesta clarament en un tema cabdal: el dret a la reagrupació familiar. El reagrupament familiar té una importància indiscutible en el dret d'estrangeria per dos motius: en primer lloc, perquè implica l'entrada d'un nombre molt important d'immigrants regulars cada any; en segon lloc, perquè la integració d'un immigrant no pot aconseguir-se plenament si no té al seu costat la seva família. La LODILE, conscient de la transcendència del reagrupament, va atorgar rang legal a aquest dret. I ho va fer, a més, concebant-lo de forma generosa. En primer lloc, el configurà com a dret fonamental, amb la superior garantia que això representa, per exemple, permetent l'ús del procediment preferent i sumari per a la seva defensa davant els tribunals ordinaris i l'empara davant el Tribunal Constitucional. En segon lloc, el dret pertanyia no només a l'estranger regular que residia a Espanya, sinó també als seus familiars, de manera que podia defensar-se que aquests poguessin iniciar el procés de reagrupament. En tercer lloc, recollia un ampli catàleg de familiars reagrupables i admetia el reagrupament de qualsevol altre familiar; això sí, sempre que l'Administració ho considerés necessari (en la resta de casos

—fills, cònjuge, etc.— l'Administració ha de concedir sempre el reagrupament). Finalment, presentava una innovació cabdal: la LODILE derogava les disposicions de la normativa anterior que exigien tres feixucs requisits per al reagrupant: haver passat ja un any residint a Espanya, comptar amb mitjans suficients per mantenir els familiars que es reagrupaven i tenir un habitatge homologable al dels nacionals espanyols.

Com ha afrontat la reforma el dret al reagrupament familiar, cabdal per aconseguir la integració dels immigrants regulars? Doncs, com ja s'ha apuntat, es produeixen certs retalls. El dret torna a ser només un dret de l'estranger resident, i no de tots els membres de la família. S'escurça la llista de familiars reagrupables, amb l'eliminació de la possibilitat de reagrupar qualsevol familiar que per motius especials ho requereixi, com per exemple germans menors d'edat sense cap altre familiar al país d'origen. I finalment, la modificació més significativa: la reforma només reconeix aquest dret després d'haver residit regularment un any i amb la condició que es compleixin els requisits de comptar amb mitjans per mantenir els reagrupats i amb un habitatge amb unes característiques determinades. Aquesta modificació resulta molt més dolorosa si es té en compte la llarga durada del procés administratiu de reagrupament: primer a Espanya, on el reagrupant inicia el procediment i, posteriorment, a la missió diplomàtica del país d'origen dels immigrants, que ha de concedir el visat d'entrada per reagrupament. Pensem que a tots aquests mesos (que poden arribar a l'any) s'ha d'afegir l'any inicial d'espera que ara imposa la reforma. A més, aquesta no ha tingut voluntat d'acabar amb els retards amb el recurs d'un instrument tan senzill com el silenci positiu, que consistiria a considerar que, si l'Administració no respon a la petició de permís o visat per reagrupament en el termini de tres mesos, accedeix a la petició. Aquest mecanisme s'utilitza, per exemple, en els casos de renovació del permís de residència o de treball, com va establir la LODILE a la seva disposició addicional única i com es manté a la reforma.

Com s'ha exposat fins ara, la LO 8/00 limita els instruments d'integració dels immigrants regulars que recollia la LODILE. Però s'ha de dir que incorpora altres mecanismes nous que poden donar un joc molt interessant en la integració dels immigrants regulars que han caigut en la irregularitat. Concretament, crea un nou permís temporal dirigit a procurar la reincorporació d'aquest important col·lectiu al d'immigrants amb papers. És a dir, si bé la LO 8/2000 no afavoreix la integració dels immigrants que han entrat il·legalment a Es-

panya i que mai han gaudit de cap permís, sí que possibilita la reintegració d'aquells que han estat regulars. I això ho fa mitjançant la creació d'un nou permís recollit a l'art. 31.3: «l'Administració podrà concedir el permís de residència temporal als estrangers que en el moment oportú haguessin obtingut aquest permís i no l'haguessin pogut renovar» (art. 31.3).

Quin ha estat el resultat global de la reforma? No pot negar-se que la LO 8/2000 retalla substancialment els drets dels irregulars i que modula els que la LO 4/2000 reconeixia als immigrants regulars. Tampoc es poden tancar els ulls a aspectes molt negatius de la reforma, com la introducció d'un procés administratiu d'expulsió urgent.

Però el panorama de l'estrangeria a Espanya no pot ser pessimista. La reforma de la LODILE parteix del seu articulat, és a dir, no s'ha optat per elaborar una nova llei d'estrangeria que la substituís totalment, sinó que es va decidir modificar parcialment el seu contingut partint dels seus propis preceptes. Això ha vinculat molt els termes de la reforma. En primer lloc, la LO 8/2000 ha assumit algunes de les premisses de la LODILE, com l'acceptació d'una immigració estable i la necessitat de preveure vies d'entrada regular com són els contingents o els treballadors temporers. En segon lloc, la reforma també s'ha vist vinculada per molts dels progressos particulars de la LO 4/2000, com la gradació de les infraccions, la regulació de les condicions dels centres d'internament o el reconeixement de drets com la justícia gratuïta durant el procés administratiu o la sanitat; encara que alguns d'aquests progressos s'han assumit amb retalls. Ja hem mencionat el cas de l'art. 29.3 LODILE, però també podem trobar-ne d'altres, com el que s'acaba de citar: la justícia gratuïta en els procediments administratius. Aquesta es reconeixia a l'art. 20.1 LODILE per als procediments que poguessin conduir a la denegació d'entrada, l'expulsió o la sortida obligatòria, sortida obligatòria que es produeix quan es denega la concessió o renovació d'un permís; el nou art. 22.1 elimina el terme «sortida obligatòria», fet que suposa deixar fora d'aquest dret tots aquells immigrants que sol·licitin la concessió o renovació d'un permís.

Però, sobretot, molts dels progressos de la LODILE s'han mantingut a un altre preu: la deslegalització, és a dir, deixar en mans del reglament i, per tant, del Govern central la regulació d'aspectes que hauria de contenir la Llei. Com a exemple clar disposem de l'art. 31.3 que substitueix el 29.3 LODILE que, recordem-ho, preveia la possibilitat de regularitzar la situació dels immigrants

amb una estada continuada de dos anys si comptaven amb una oferta de treball; l'art. 31.3, a més d'ampliar l'estada a cinc anys, afegeix que «reglamentàriament es determinaran els requisits per accedir a la residència temporal per aquesta via». De fet, la deslegalització és una constant a tota la Llei, de manera que serà l'executiu el que dibuixarà unilateralment i discrecionalment aspectes fonamentals de la regulació de l'estrangeria.

Finalment, no podem oblidar progressos molt interessants introduïts per primer cop per la reforma, com el permís de residència temporal del l'art. 31.3, que possibilita la reintegració dels immigrants que, després d'una estada regular, han caigut en la irregularitat; o el permís de l'art. 31.4, que permet afavorir els immigrants amb una situació d'arrelament. Encara que, de nou, ambdós permisos hauran d'acabar de perfilar-se al reglament, la qual cosa deixa al Govern un ampli marge per decidir el pas de la irregularitat a la regularitat. Així doncs, esperem que el reglament que desenvolupi la LO 8/2000 aprofiti al màxim les virtualitats positives que, encara avui, ofereix la Llei d'estrangeria a Espanya.

III. PRINCIPALS PROBLEMES I POLÍTIQUES PÚBLIQUES

L'APLICACIÓ DEL PRINCIPÍ D'IGUALTAT DE TRACTE A LES PERSONES INDEPENDENTMENT DEL SEU ORIGEN RACIAL O ÈTNIC: LA DIRECTIVA 2000/43 DEL CONSELL DE LA UNIÓ EUROPEA DE 29 DE JUNY DE 2000

Dr. Andreu Olesti

Professor titular de Dret internacional públic (Dret comunitari europeu). Universitat de Barcelona

L'adopció pel Consell de la Unió Europea de la Directiva 2000/43 sobre l'aplicació del principi d'igualtat de tracte de les persones independentment del seu origen racial o ètnic representa un cert canvi qualitatiu en la regulació dels comportaments i actituds contraris al principi d'igualtat de tracte. En efecte, l'activitat de la Unió Europea en relació amb l'eliminació de les discriminacions estava essencialment focalitzada en l'àmbit de les desigualtats per raó de sexe i, essencialment, en les relacions de contingut laboral; mentre que hi havia una regulació escassa en altres àmbits en què es produïen situacions discriminatòries, entre altres raons per l'absència d'una base jurídica sobre la qual fonamentar l'acció de les institucions europees. Amb l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam, l'1 de novembre de 1999, aquesta situació varia sensiblement i a l'article 13 del Tractat de la Comunitat Europea s'habilita d'una forma clara que les institucions de la Unió Europea puguin dur a terme accions per tal de lluitar contra la discriminació que es fonamenti en determinats motius: origen racial o ètnic, sexe, religió o conviccions, discapacitat, edat i orientació sexual.

La Directiva 2000/43 de 29 de juny de 2000 no és un acte solitari sinó que s'inscriu en el marc de les activitats desenvolupades per la Unió Europea en relació amb la seva actuació contra les discriminacions, i de forma particular contra el racisme i la xenofòbia. Els instruments més rellevants d'aquesta actuació són els següents: l'elaboració d'un programa d'acció per lluitar contra la discriminació, que va ser aprovat el 27 de novembre de 2000 per al període 2001-2006; l'increment de la cooperació policial i judicial en matèria penal entre els estats membres en la prevenció i la lluita contra el racisme i la xenofòbia, amb la intensificació de la cooperació judicial per tal de perseguir els delictes relatius a aquest àmbit i amb la previsió, per a l'any 2004, de

crear una definició, tipificació i penes comunes relatives al racisme i la xenofòbia; la consolidació de les activitats de l'Observatori Europeu del Racisme i la Xenofòbia, que va ser creat l'any 1997, i l'adopció de dues directives, una relativa a la igualtat de tracte en matèria d'ocupació i treball, que també es va aprovar el 27 de novembre de 2000, i la que és objecte d'aquest comentari.

De fet, al Consell Europeu (reunió de caps d'estat o de govern dels estats membres) que va tenir lloc a la ciutat finesa de Tampere el dies 15 i 16 d'octubre de 1999, es va subratllar la necessitat de promoure les condicions que afavorissin la integració social mitjançant la formulació de polítiques coherents dirigides a combatre la discriminació de grups com ara les minories ètniques. És més, en el mateix preàmbul de la Directiva 2000/43 es manifesta que la discriminació fonamentada en l'origen racial o ètnic pot posar en perill la realització dels objectius de la Unió Europea, i en particular la consecució d'un alt nivell d'ocupació i protecció social, l'elevació del nivell i la qualitat de vida, la cohesió econòmica i social i la solidaritat, i alhora pot hipotecar l'objectiu de desenvolupar la Unió Europea com un espai de llibertat, seguretat i justícia.

No obstant això i amb anterioritat, certes accions, resolucions i comunicacions s'havien dut a terme en el si de les institucions comunitàries, malgrat que la seva obligatorietat per als estats membres era discutible. La importància de la directiva que es comenta rau en el fet que estem parlant d'un acte amb efectes jurídics obligatoris per als seus destinataris, que són els estats. Això no vol dir que siguin únicament els organismes públics els que es trobin vinculats per les disposicions de la directiva, sinó que els estats han d'adoptar les mesures internes necessàries perquè no s'hi produeixin lesions al principi d'igualtat de tracte, independentment de quina sigui la persona. I per això el contingut de la directiva, que serà desenvolupat per les autoritats competents de cada estat membre, obliga tant els organismes de caràcter públic com privats, independentment que siguin particulars o empreses.

En efecte, el fet que l'instrument jurídic utilitzat pel Consell de la Unió Europea sigui una directiva té un seguit de conseqüències. Aquesta norma implica que encara que es fixin unes finalitats o resultats que són obligatoris per als seus destinataris (els estats membres), i a part de ser aplicable en els estats membres, es deixa en mans de les autoritats internes competents els procediments i els mitjans per tal de dur a terme (de satisfer) les obligacions imposades als

preceptes de la directiva. És a dir, les autoritats competents de cadascun dels estats membres han d'adoptar amb els procediments i els mitjans que considerin adequats totes les mesures pertinents a l'efecte d'assolir les finalitats de la directiva comunitària. Per a això, s'estableix un termini de temps durant el qual s'hauran d'adoptar les mesures necessàries per adequar el seu ordenament jurídic a les finalitats exigides per la directiva. En el nostre cas, aquest termini finalitza el 19 de juliol de 2003; dit d'una altra forma, fins aquesta data és difícil poder establir algun tipus de responsabilitat dels estats membres, atès que fins aquesta data es troben dins el termini previst a la directiva.

Aquesta norma estableix uns requisits mínims, i alhora concedeix als estats membres la facultat d'introduir o mantenir disposicions més favorables al seu ordenament; en tot cas, l'aplicació d'aquesta directiva no pot servir per justificar un retrocés respecte a la situació ja existent a cada estat membre. És a dir, els criteris establerts són els mínims que s'han de satisfer per complir la norma comunitària. Als estats els és permès incrementar les mesures de protecció contra la discriminació i, per tant, no hi ha res que impedeixi que aquests puguin establir criteris més estrictes i controls més efectius.

La directiva no afecta les diferències de tracte que es fonamentin en la nacionalitat i tampoc les disposicions i condicions per les quals es regulen l'entrada i residència dels nacionals extracomunitaris als estats membres i de qualsevol tractament derivat de la situació jurídica dels nacionals de tercers estats. En efecte, a tots el països de la Unió Europea es prohibeix la discriminació, directa o indirecta, per motius d'ordre racial o ètnic en els àmbits que examinarem a continuació. I, en conseqüència, la prohibició de discriminació s'aplicarà tant als nacionals comunitaris, d'un estat membre, com als nacionals de tercers països que no siguin membres de la Unió Europea. Ara bé, les diferències de tracte basades en la nacionalitat, les disposicions que regulin l'entrada i la residència dels nacionals de tercers països, i el seu accés a un lloc de treball i a l'exercici d'una professió no queden incloses dins la directiva.

L'objectiu de la directiva és la d'establir un marc que es caracteritzi per l'absència de tota desigualtat per raó de l'origen racial o ètnic. S'hi inclou tant la discriminació directa com també l'anomenada discriminació indirecta, que comprèn qualsevol disposició, criteri o pràctica aparentment neutres que situïn una persona amb un origen racial o ètnic concret en una situació de desavantatge. En aquest sentit, s'ha de subratllar que l'assetjament també es

considera una discriminació quan es produeixi un comportament no desitjat relacionat amb l'origen racial o ètnic, que tingui com a objectiu o conseqüència un atemptat a la dignitat de la persona o que tingui com a objectiu o conseqüència la creació d'un entorn intimidatori, hostil, degradant, humiliant o ofensiu.

Com s'ha comentat, la directiva s'aplica tant al sector públic com al sector privat, incloent-hi els organismes de caràcter públic. Essencialment, es tracta de garantir la igualtat de tracte en l'accés al treball, tant per compte d'altri com per compte propi, incloent-hi els criteris de selecció i les condicions de contractació i promoció; les condicions de treball (fins i tot les d'acomiadament i remuneració); l'afiliació i participació en organitzacions de treballadors i empresaris o qualsevol altra organització professional; la formació professional, l'educació; els avantatges socials; la protecció social, incloent-hi la seguretat social i l'assistència sanitària, i l'accés als béns i serveis i al seu subministrament, incloent-hi l'habitatge.

Només s'admet una excepció, i en determinades circumstàncies: quan l'origen racial o ètnic constitueixi una exigència professional essencial i determinant (per exemple en espectacles artístics, serveis socials destinats a persones d'un grup ètnic concret...); i això sempre que l'objectiu de la discriminació sigui legítim i el requisit exigint sigui proporcionat.

La directiva no impedeix als estats membres adoptar accions de discriminació positiva a favor d'un determinat grup de persones per tal de prevenir o compensar els desavantatges que afectin persones d'un origen racial o ètnic concret. De la mateixa manera, els estats membres podran adoptar o mantenir disposicions que siguin més favorables al principi d'igualtat de tracte previst a la directiva; i en tot cas no podrà ser utilitzat com a motivació per reduir el nivell de protecció contra la discriminació que ja es trobi garantit pels estats membres.

A més, les persones que hagin estat objecte d'una discriminació han de tenir els mitjans de protecció jurídica efectius i adequats. A aquest efecte, tota persona podrà iniciar una acció per tal que es respecti el principi d'igualtat de tracte. Aquestes accions es podran dur a terme a títol personal o mitjançant organitzacions, associacions o altres persones jurídiques en nom de qualsevol víctima o per tal de donar-li suport. La regla general, i és important de

ressaltar-ho, és que la càrrega de la prova la té el demandat; és a dir, és l'acusat d'haver tingut un comportament discriminatori qui haurà de demostrar que no hi ha hagut una lesió al principi d'igualtat de tracte. En efecte, es considera que per a l'aplicació efectiva del principi, la càrrega de la prova ha de recaure, quan s'aportin indicis de discriminació, en la part demandada. Probablement, aquest ha de ser l'instrument que permeti lluitar amb més eficàcia contra els actes de discriminació racial, ja que com ha destacat l'Observatori Europeu sobre el Racisme i la Xenofòbia en el seu informe corresponent a l'any 1999, els actes de discriminació apareixen en molts àmbits i es caracteritzen perquè, llevat d'una minoria que reconeix plenament que actua per raons racistes, la majoria dels que actuen amaguen les seves motivacions racistes amb altres pretextos que dificulten enormement la prova dels seus comportaments; més que actuacions violentes, que són visibles per la seva espectacularitat, es tracta d'actuacions difuses que són més difícils de reconèixer.

De totes maneres, els estats tenen la responsabilitat d'adoptar les mesures i els mecanismes necessaris per protegir el denunciador de qualsevol represàlia que es pugui adoptar. Igualment, els estats membres hauran d'establir el règim de sancions aplicables en cas d'incompliment de les disposicions nacionals en aplicació de la directiva; aquestes sancions poden incloure la indemnització a la víctima i hauran de ser efectives, proporcionades i dissuasives.

Tanmateix els estats es comprometen a adoptar les mesures necessàries per derogar les disposicions legals, reglamentàries i administratives que es trobin al seu ordenament jurídic intern i que siguin contràries al principi d'igualtat de tracte. De la mateixa manera, vetllaran per l'eliminació de totes les disposicions contràries al principi d'igualtat de tracte que es trobin en els contractes individuals, convenis col·lectius, reglaments interns de les empreses, així com les normes de les associacions, els estatuts de les professions independents i les organitzacions sindicals i empresarials. També s'ha de garantir la difusió de la informació relativa a la igualtat de tracte i delegar la promoció del principi a organismes independents. Aquests organismes podran rebre queixes de les persones afectades, realitzar estudis i emetre recomanacions sobre qualsevol discriminació de les previstes a la directiva.

Finalment, cal destacar que atenent la base jurídica utilitzada per adoptar la directiva (article 13 del Tractat de la Comunitat Europea), el Tribunal de Jus-

tícia de les Comunitats Europees té la competència per interpretar el contingut d'aquesta norma, i a més pot controlar que els estats membres apliquin correctament les disposicions que hi són contingudes. És a dir, la Comissió Europea, si considera que un estat membre no ha adoptat les mesures internes necessàries per tal de complir els objectius que s'inclouen a la directiva, pot interposar un recurs per incompliment del dret comunitari que decidirà el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees. D'altra banda, els jutges nacionals tenen també la competència de sol·licitar una anomenada qüestió prejudicial sobre la interpretació del contingut de la directiva comunitària; és a dir, el tribunals interns poden sol·licitar al Tribunal de Justícia una qüestió sobre la interpretació i sobre l'abast que s'ha de donar a les disposicions contingudes en la directiva adoptada pel Consell.

En definitiva, l'adopció de la directiva podria ser considerada com un pas cap a la creació d'un marc jurídic que facilités la lluita contra el racisme i la xenofòbia, amb el benentès que estem parlant d'un marc jurídic mínim i que aquest s'hauria de complementar amb programes específics d'integració en l'àmbit de cadascuna de les administracions internes dels estats membres de la Unió Europea.

LA IRREGULARITAT ADMINISTRATIVA DELS ESTRANGERS DESPRÉS DE LA REFORMA PER LA LO 8/2000

Sr. David Moya

Professor de Dret Constitucional. Universitat de Barcelona

Parlar del fenomen de la irregularitat requeriria l'aportació de dades sobre l'evolució de la irregularitat a Espanya, però davant la manca d'unes estadístiques fiables sobre el nombre d'estrangers irregulars a Espanya, sembla preferible partir d'una reflexió molt més senzilla: entre el 1996 i el 2000, Espanya ha escomès una regularització extraordinària el 1996 (14.653 permisos de residència i treball) i ha convocat anualment contingents d'autoritzacions (24.585 permisos el 1997, 28.095 permisos el 1998 i prop de 30.000 el 1999) que funcionaven en gran part com a regularitzacions encobertes. Tot i això, la presència d'immigrants en situació irregular ha augmentat progressivament, com demostra el fet que l'any 2000 s'han presentat a la regularització extraordinària prop de 250.000 sol·licituds, de les quals gairebé 90.000 han estat o bé rebutjades o bé arxivades. Encara que el 2001 es revisi una part d'aquests expedients, el cert és que continuarà existint un important nombre de persones en situació irregular, i que el seu nombre tornarà a augmentar els propers anys. La creació de bosses d'irregularitat no és una característica específica de la immigració cap a Espanya, sinó que és un fenomen que es repeteix a tots els països del nostre entorn europeu.

No obstant això, l'any 2000 aquest fenomen ha merescut una atenció creixent per part de les administracions, que han intervingut introduint noves disposicions i realitzant actuacions sobre els estrangers en situació irregular, algunes de les quals poden ser destacades cronològicament: reconeixement de l'accés als serveis sanitaris, entrada en vigor de la LO 4/2000, regularització extraordinària, aprovació de la LO 8/2000 amb una revisió del procés de regularització i, ja a cavall entre el 2000 i el 2001, dos fets més, l'acord amb l'Equador amb la seva especial via de regularització i els tancaments a les esglésies de Barcelona dels estrangers indocumentats («*sans papiers*»).

Aquesta creixent atenció per part dels poders públics demostra que el debat sobre la intervenció estatal respecte a la immigració irregular està madur, especialment en un moment en què comença a intuir-se que la irregularitat

no és un fet puntual o conjuntural sinó que es tracta més aviat d'una conseqüència del mateix sistema de control migratori i, per tant, estructural. Per contribuir i clarificar aquest debat necessari, aquí s'exposaran algunes reflexions sobre el concepte d'irregularitat i sobre l'estatut dels estrangers irregulars, a partir de les quals s'assenyalaran algunes disfuncions que en aquest àmbit pot generar la nova LO 8/2000 així com alguns remeis per reduir-ne l'impacte.

1. Aproximació al concepte d'irregularitat i a l'estatut personal de l'estranger en situació irregular

La irregularitat es predica dels estrangers que no disposen d'autorització administrativa d'estada o residència. Per tant, quan es parla d'irregularitat aquesta es lliga a la situació de residència, però només aparentment, perquè la irregularitat moltes vegades està lligada a la manca d'una oferta formal de contracte de treball. Mentre que la regularitat administrativa depèn de la possessió d'un permís de residència, el cert és que per poder obtenir-lo cal acreditar la disposició de mitjans econòmics o d'una feina que garanteixi ingressos amb una certa regularitat; si per treballar a Espanya cal un permís de treball i aquest generalment només s'obté amb una oferta formal de treball per part d'un empresari, resulta, doncs, que la irregularitat pot ser producte de la manca de formalització d'una oferta de treball. En tot cas, val a dir que aquesta dependència de l'oferta de treball no només afecta els immigrants que vénen a treballar per compte d'altri (més del 80%) sinó també els seus familiars: una família sencera pot romandre en la irregularitat perquè el pare o la mare no tenen una oferta de treball formalitzada.

A més, aquesta vinculació de la regularitat a la disposició d'una promesa/oferta formal de contractació suposa que en la irregularitat dels estrangers intervenen altres actors molt importants: l'Administració i el col·lectiu d'empresaris o contractadors. L'Administració pot impedir a un estranger irregular l'obtenció del permís de treball que li permetrà sortir de la irregularitat, només aplicant rigorosament l'excepció de situació nacional d'ocupació així com limitacions territorials o sectorials al seu permís inicial (art. 38 LO 8/2000), alhora que desincentiva la contractació d'estrangers per part dels empresaris o contractadors, perquè se'ls exigeix que facin una oferta formal d'ocupació i també que durant uns quants mesos mantinguin sense ocupar el

lloc de treball ofert. Menció especial mereix el fet que es continuï exigint a l'estranger que es troba a Espanya i sol·licita permís de treball per la via ordinària, que viatgi a l'ambaixada o consolat espanyol al seu país d'origen per recollir el visat, ja que aquesta exigència obstaculitza la regularització dels estrangers en situació irregular que ja es troben a Espanya, pel cost del viatge i la dilació que suposa per a l'obtenció del permís.

Respecte a l'estatut jurídic de l'estranger en situació administrativa irregular, aquest depèn de tres variables: el conjunt de drets que l'ordenament li reconeix, l'existència de mecanismes o vies d'accés a la regularitat i, finalment, la seva vulnerabilitat respecte a la mesura d'expulsió.

Pel que fa al primer factor, tradicionalment l'ordenament jurídic ha atribuït als estrangers només els drets més bàsics amb la finalitat de dissuadir-los de caure voluntàriament en la irregularitat. No obstant això, el legislador troba alguns límits a la possibilitat de configurar un estatut molt precari de l'immigrant per la via de la reducció dels seus drets: aquest límit es troba a la Constitució i als tractats internacionals sobre Drets Humans. En essència, els estrangers irregulars tenen dret a la vida, a la integritat física i mental, a la intimitat, a la llibertat personal, a la tutela judicial efectiva o a la legalitat sancionadora en les mateixes condicions que els nacionals perquè són drets inherents a la dignitat humana (SSTC 107/1984, 115/1987 i següents). La resta de drets constitucionalment reconeguts als estrangers poden ser restringits per la Llei sempre que es respectin la Constitució i els tractats internacionals, especialment el Conveni Europeu de Drets Humans, signat a Roma el 1950. Les successives lleis d'estrangeria han ampliat o reduït els drets dels estrangers, incorrent fins i tot en vicis de constitucionalitat (STC 115/1987); però més enllà de les puntuals discussions sobre la constitucionalitat del reconeixement o l'exclusió de determinats drets per als estrangers irregulars, el cert és que la configuració dels drets dels estrangers ha estat un instrument dissuasiu emprat per l'Estat per evitar la immigració irregular. El problema apareix quan la reducció dels drets opera de forma genèrica per a tots els estrangers en situació irregular, sense distingir les diferents situacions que el concepte d'irregularitat engloba, i de les quals parlarem més endavant.

En segon lloc, l'estatut personal dels estrangers depèn molt de l'existència de mecanismes o vies d'accés a la regularitat. La situació d'un immigrant irregu-

lar que sap que cada any hi ha un procés de regularització ampli o que pot obtenir la residència després d'un cert temps al país, no és la mateixa que quan sap que la legislació li tancarà qualsevol via de regularització. Mecanismes d'accés a la regularitat n'hi ha de molt diversos, però es pot distingir entre mecanismes ordinaris i extraordinaris.

Els mecanismes ordinaris funcionen de forma permanent durant tot l'any i l'estranger pot instar la seva aplicació en qualsevol moment un cop reuneixi els requisits exigits. Sense ànim exhaustiu, són mecanismes ordinaris: l'exigència d'inscripció en algun tipus de registre que serveixi com a manifestació de la voluntat de permanència i integració, l'exigència d'inscripció registradora en conjunció amb un cert temps de permanència al país o qualsevol altre requisit (mecanisme establert a l'art. 29.3 LO 4/2000), l'exigència d'un temps determinat d'estada irregular acreditable fefaentment juntament amb altres requisits (mecanisme establert a l'art. 31.3 LO 8/2000) o l'exempció de visat per a la residència per raons humanitàries o excepcionals (mecanisme establert a l'art. 30.4 LO 8/2000), etc. Els mecanismes ordinaris ofereixen una via de reducció de la irregularitat més estable per al sistema i, dins d'aquests, són preferibles els mecanismes reglats i automàtics perquè redueixen la precarietat de l'estatut dels estrangers i ofereixen més estabilitat al sistema de gestió i integració de fluxos migratoris.

Els mecanismes extraordinaris d'accés a la regularitat són aquells que no funcionen de forma permanent i, per tant, l'estranger només pot instar-los quan els ofereix el Govern. Són, principalment, dos: els processos de regularització i els contingents anuals. L'avantatge dels mecanismes extraordinaris és que solen ser de concessió més aviat reglada amb requisits taxats que permeten reduir la discrecionalitat administrativa.

En tercer lloc, l'estatut d'un estranger en situació irregular es troba molt determinat per la possibilitat de ser expulsat o allunyat en virtut de qualsevol mesura equivalent de policia d'estrangers. En aquest camp, les possibilitats en el tractament de la irregularitat són molt interessants: el legislador pot fer diverses actuacions, des d'imposar com a regla general la sanció d'expulsió per als irregulars (art. 26 LO 7/1985) fins a excloure aquesta mesura quan l'única infracció sigui la de sojornar irregularment al territori (art. 49.a i 53.1 LO 4/2000). Una posició intermèdia és la d'introduir gradacions en les situacions d'irregularitat susceptibles d'expulsió; d'aquestes la més tímida és la

creació d'una categoria especial per raó familiar d'estrangers no expulsables o expulsables per infraccions molt greus (art. 57.6 LO 8/2000).

Independentment que l'estatut de l'estranger en situació irregular sigui més precari o més estable, cal plantejar-se si tots els supòsits englobats dins el concepte d'irregularitat mereixen un tractament equiparable o si, per contra, és possible distingir diverses categories d'estrangers en situació d'irregularitat. Encara que les lleis no ho han reconegut explícitament, en realitat existeixen situacions personals molt diverses cobertes pel paraigua de la irregularitat: des de l'estranger que tot just ha entrat irregularment al país, fins a aquell que ha treballat regularment durant anys i ha caigut en la irregularitat durant uns mesos, passant pels que van entrar irregularment però han restat a Espanya durant un quant temps i hi han creat una família, etc.

En resum, la superació de la situació d'irregularitat depèn completament de la disposició d'una oferta de treball, però la regulació actual i la pràctica administrativa obstaculitzen la regularització d'aquells que obtenen una promesa de treball. D'altra banda, els criteris exposats per examinar l'estatut dels estrangers irregulars demostren que sota la LO 4/2000 aquests gaudien d'una situació d'estabilitat: per començar es creava una categoria intermèdia entre la irregularitat absoluta i la regularitat en què només amb la inscripció al padró se'ls permetia gaudir d'un nucli més ampli de drets i prestacions; a més, l'art. 29.3 LO 4/2000 instaurava un mecanisme ordinari d'accés a la regularitat caracteritzat pel seu automatisme —2 anys— i per la seva configuració reglada, i d'altra banda s'obria un procés de regularització molt més ampli que el de la norma posterior. Finalment, la llei anterior impedia l'expulsió dels irregulars si no hi concorria cap altra infracció. Sota la LO 8/2000 s'ha endurit aquest estatut i augmentat el grau de precarietat, ja que s'elimina la categoria intermèdia d'irregulars empadronats, s'augmenta a cinc anys el període d'estada irregular per accedir al mecanisme de regularització de l'art. 31.3 LO 8/2000, i s'incorpora de nou l'expulsió com a mesura contra la irregularitat. Finalment, l'examen de la nova llei permet concloure que aquesta norma dona un tractament similar a tots els supòsits d'irregularitat, ja que tots els estrangers en situació irregular gaudeixen més o menys dels mateixos drets; tots tenen gairebé les mateixes possibilitats d'accedir als pocs mecanismes de regularització que la llei preveu, tot i que certament els que han residit irregularment a Espanya tenen més possibilitats de revisar el seu expedient de regularització denegat o obtenir un permís per raons excepcio-

nals; i, finalment, de cara a l'expulsió, les diferències entre les diferents situacions dels estrangers irregulars són tan minses que impedeixen parlar d'un tractament diferenciat dels estrangers irregulars.

2. Algunes reflexions per reformular el tractament dels estrangers en situació d'irregularitat

La nova regulació de la irregularitat introduïda per la LO 8/2000 pot tenir un impacte molt negatiu sobre els estrangers en situació irregular si s'aplica restrictivament. De totes maneres, dins el marc de la nova regulació legal és possible buscar interpretacions i crear mecanismes que introdueixin una certa estabilitat a l'estatut dels estrangers en situació irregular, si en l'elaboració del reglament de desenvolupament de la Llei i en la pràctica administrativa es parteix de la següent premissa: la irregularitat és un fenomen inevitable que l'actual model de gestió i d'integració de fluxos migratoris ha de regular.

Per tal d'abordar la qüestió sense dogmatismes, cal rebutjar les polítiques migratòries que primen l'adopció de mesures excepcionals de control d'entrada i d'allunyament massives (que en tot cas són econòmicament costosíssimes, socialment traumàtiques i dubtosament eficaces), i adoptar una visió pragmàtica, que passaria, primer, per acceptar la immigració irregular com a reacció a les restrictives polítiques de control d'entrada dels fluxos migratoris i, per tant, com a fenomen estructural si es té en compte l'actual conjuntura socioeconòmica. En segon lloc, cal entendre que el mateix sistema de control migratori presenta greus disfuncions que provoquen la irregularitat, com per exemple la vinculació del permís unificat de treball i residència a una oferta de treball presentada en el moment concret de la renovació del permís unificat. En aquest sentit, la presència d'estrangers en situació irregular a Espanya pot ser causada, bàsicament, per l'entrada irregular de nous nadius (*irregularitat originària*) o per la caiguda en la irregularitat d'estrangers que eren regulars (*irregularitat sobrevinguda*).

Aquesta distinció obre la possibilitat d'introduir una gradació o categorització del fenomen de la irregularitat, basada en la forma en què l'estranger ha caigut en la irregularitat. Com és ben conegut, l'entrada i l'estada formen part de la seqüència migratòria i la forma d'entrada condiciona absoluta-

ment l'estatut personal de l'estranger durant la seva permanència al territori espanyol. Per tant, pot dir-se que existeix una *irregularitat originària* predicable d'aquells estrangers que han sojornat irregularment al territori des del primer moment de la seva estada, perquè la seva entrada fou irregular. Aquesta irregularitat és atribuïble plenament a una decisió conscient i voluntària de l'estranger, encara que plenament justificable per nombroses raons, entre les quals les econòmiques, socials, familiars, etc.

Davant d'aquest tipus d'irregularitat, la *irregularitat sobrevinguda* s'aplicaria a aquells estrangers l'entrada dels quals va ser inicialment regular, però que després han esdevingut irregulars. Aquests estrangers han demostrat un cert respecte cap a la legalitat vigent, encara que amb posterioritat hagin caigut en la irregularitat; a més, l'Administració en algun moment ha admès el seu sojorn a Espanya, per exemple expedint-los un visat o autoritzant la seva entrada a la frontera. Aquestes circumstàncies justifiquen un tracte diferenciat respecte al que es dona als estrangers originàriament irregulars.

Però, a més, per tal d'afinar més les categories englobades pel concepte d'irregularitat i reduir algunes de les seves conseqüències més oneroses, es pot tenir en compte la causa de la caiguda en la irregularitat, segons que aquesta sigui atribuïble a l'estranger o a l'Administració, oblidant que existeix un supòsit d'expulsió que consisteix precisament en l'estada irregular al territori. El trencament de l'estada regular (o, com aquí s'ha denominat, *irregularitat sobrevinguda*) pot ser atribuïble en exclusiva a l'actuació de l'estranger, per exemple quan comet una de les infraccions sancionades amb expulsió, o pot tenir una causa ordinària que no sigui considerada una infracció atribuïble a l'estranger, com per exemple la no-renovació del permís de residència. Fins i tot és possible que la causa sigui atribuïble a l'Administració, com per exemple aquella provocada pel retard en la resolució d'una sol·licitud de permís de residència que dona lloc a una situació d'irregularitat no sancionada però precària o, fins i tot, quan davant una situació semblant a la que anteriorment havia motivat la concessió del permís de residència, se li denega la renovació en aplicació de polítiques migratòries més restrictives o en exercici d'un marge d'apreciació més o menys ample. A part quedarien els supòsits especials: la irregularitat dels que estan subjectes a una ordre d'expulsió no executada, els menors irregulars, els sol·licitants d'asil, apàtrides i indocumentats que no reuneixen els requisits dels arts. 34 i 35 de la LO 8/2000.

El principal avantatge d'aquesta categorització és palesar que existeixen situacions molt diverses dins la irregularitat que, no obstant això, la Llei tracta de forma similar sota la qualificació excessivament genèrica d'irregularitat. Precisament, la distinció de les diverses situacions que es qualifiquen com a irregularitat pot donar peu a la creació d'estatuts personals diferenciats per als estrangers irregulars sobre la base d'aquests criteris. La revisió del concepte d'irregularitat, en aquest sentit, permetria una gradació que es traduiria en la creació d'un model d'irregularitat escalable. La creació d'un sistema escalable que permetés el trànsit de la irregularitat cap a la regularitat faria de l'actual model migratori un sistema més realista, més eficaç i finalment, més proporcionat envers les diferents situacions dels estrangers i, consegüentment, més just.

Seria més realista perquè, actualment, la creació d'un model totalment polaritzat en què els estrangers irregulars estiguin condemnats a no millorar el seu estatut personal i subjectes a expulsió tan aviat com siguin localitzats, és poc realista. L'opció de premiar aquells que compleixen l'ordenament d'estrangeria i castigar o dissuadir els que l'incompleixen, encara que aparentment sembli tenir una certa lògica, no funciona en absolut: amb l'actual pressió migratòria (que no és gaire forta, encara) per molt que s'incrementi l'efectivitat dels controls migratoris d'entrada, existeix un marge de fal·libilitat considerable del sistema, ja que les fronteres no són impermeables; d'altra banda, la possibilitat d'expulsar tots els estrangers que sojornen irregularment al territori espanyol tindria un cost social molt fort, però incomparable al seu cost econòmic.

Aquest sistema seria més eficaç perquè permetria la incorporació sistemàtica i regular dels estrangers en situació irregular. L'escalabilitat de l'estatut dels immigrants irregulars permetria la integració gradual dels estrangers a mesura que escalessin els diferents estadis d'irregularitat i així assolirien cada cop un estatut més estable. A més, permetria una racionalització de l'aplicació de les mesures d'expulsió i dels recursos esmerçats en la seva execució, mantenint-la com el màxim mecanisme coercitiu i reservant-la per als casos més greus d'infraccions administratives o penals.

Finalment, per a l'estranger, el sistema seria més proporcionat i just, ja que les conseqüències de situacions d'irregularitat diferents comportarien el gaudiment d'un nucli de drets més ampli o més reduït i també una vulnerabilitat

diferent envers l'expulsió. D'aquesta manera, l'estatut de determinades categories d'estrangers irregulars s'alliberaria d'una part molt important de la precarietat i vulnerabilitat que avui pateix.

Com s'ha exposat anteriorment, sembla que el marc legal de la reforma de la LO 8/2000 no segueix els plantejaments que es defensen aquí; no obstant això, l'aplicació estricta de la Llei pot conduir a situacions impossibles de gestionar. Per aquesta raó, tant el reglament com les normes infrareglamentàries i la pràctica administrativa adquireixen renovada importància per reduir l'impacte de la Llei. Aquestes normes haurien d'aprofundir en la distinció de les diverses situacions d'irregularitat, tot dissenyant diversos estatuts dels estrangers irregulars en què la precarietat de l'estranger donés pas gradualment a un estatut més protegit i estable, a partir dels tres criteris mencionats anteriorment: gaudiment de drets, accés als mecanismes de regularització i protecció davant l'expulsió. A més, caldria remoure els obstacles que impedeixen o entorpeixen la regularització dels estrangers, afavorint la tasca regularitzadora dels empresaris, principalment per la via de rebaixar l'onerositat que per a ells suposa contractar un estranger irregular; es tractaria d'introduir mesures com, per exemple, reduir el retard en la concessió dels permisos, autoritzar com a regla general la realització de la prestació laboral mentre es tramita la sol·licitud, aixecar l'exigència de viatjar al país d'origen per recollir personalment el visat de treball quan els estrangers es trobin ja a Espanya, etc. Totes aquestes mesures i d'altres podrien introduir-se sense grans dificultats i tindrien un efecte immediat per reduir les conseqüències negatives que provoca la irregularitat, i afavoririen la integració social dels estrangers.

EL CONTINGENT D'AUTORITZACIONS PER A TREBALLADORS ESTRANGERS: DE MESURA DE REGULARITZACIÓ ENCOBERTA A INSTRUMENT DE CONTRACTACIÓ EN ELS PAÏSOS D'ORIGEN

Dr. Vicenç Aguado i Cudolà

Professor de Dret Administratiu. Universitat de Barcelona

Com el seu propi nom indica, el contingent d'autoritzacions de treballadors estrangers fa referència a la fixació pel Govern central d'un nombre limitat d'aquestes autoritzacions per tal de cobrir les necessitats de mà d'obra que no són ateses pels treballadors espanyols. El contingent ha estat utilitzat fins ara com un mecanisme encobert de regularització dels immigrants que es trobaven al territori espanyol. D'aquesta forma, s'emprava per donar sortida a les bosses d'immigrants en situació irregular que no podien acollir-se a altres fórmules de regularització. Cal pensar, però, que teòricament la funció del contingent no és aquesta, sinó que és la de contractar els immigrants des dels seus països d'origen. Per aquesta raó, la regulació que introdueix la Llei orgànica 8/2000 de 22 de desembre (LO 8/2000) deixa ben clar que no pot continuar utilitzant-se com un mecanisme encobert de regularització.

La figura del contingent, cal inscriure-la, tal com es posa en relleu en el Projecte GRECO, dins l'ordenació de l'arribada d'immigrants des dels països d'origen mitjançant la firma de convenis que considerin tots els aspectes del fenomen migratori. En aquest sentit, s'estableix com a pauta l'obertura de negociacions amb aquells països en els quals siguin especialment significatius els fluxos migratoris cap a Espanya. El criteri per establir quins són aquests països es determinarà per la realitat migratòria espanyola, les relacions del nostre país (històriques, polítiques, econòmiques, de proximitat geogràfica, etc.) i les característiques dels països d'origen. En aquest sentit, l'Estat espanyol està duent a terme diverses iniciatives amb els països emissors d'immigrants. Els seus esforços s'han adreçat principalment a tres estats: l'Equador, el Marroc i Polònia. L'elecció dels dos primers sembla que es fonamenta en el fet que són els principals exportadors d'immigrants en les seves respectives àrees geogràfiques. En canvi, pel que fa al tercer, la raó sembla estar en l'elevat grau de formació professional dels polonesos i l'àmplia experiència dels titulats tècnics de grau mitjà d'aquesta nacionalitat.

Els antecedents del contingent cal trobar-los en la Proposició no de Llei relativa a la situació dels estrangers a Espanya, adoptada pel Congrés dels Diputats el 9 d'abril de 1991, que va fixar les línies bàsiques de política migratòria espanyola en la dècada dels noranta. En aquesta Proposició s'instava el Govern a prendre la iniciativa en la canalització i l'organització dels fluxos d'immigració legal, en funció de les necessitats de la mà d'obra de l'economia espanyola i de la capacitat d'absorció de la societat. Sobre la base d'aquest mandat el Govern ha anat adoptant anualment, tret d'alguna excepció, un contingent d'autoritzacions per a l'ocupació de ciutadans estrangers no comunitaris. Aquesta fórmula de contingents s'ha d'inscriure, a més a més, dins del procés de convergència europea de la política espanyola sobre estrangeria. Cal dir, en aquest sentit, que la fórmula del contingent pot trobar-se en altres ordenaments jurídics de països del nostre entorn cultural més proper, com és el cas d'Itàlia.

En els primers tres contingents (1993, 1994 i 1995) es van identificar com a sectors en què les demandes d'ocupació no eren ateses pel mercat laboral espanyol el sector serveis, en especial el de serveis personals i, en particular, el servei domèstic, i en menor proporció els treballs agrícoles i ramaders. Els contingents es van assignar, a més, per zona geogràfica. Aquesta zona va ser determinada per l'àmbit territorial de determinades comunitats autònomes, deixant per a la resta del territori una xifra global. No obstant això, les comunitats autònomes no van participar en l'elaboració d'aquesta distribució geogràfica, ja que el contingent va ser aprovat pel Govern, després de l'acord previ de la Comissió Interministerial d'Estrangeria, a proposta dels Ministeris d'Afers Estrangers, de Justícia i Interior, de Treball i Seguretat Social i d'Afers Socials.

Durant el 1996 no hi va haver un contingent d'autoritzacions, ja que durant aquest any es va aprovar el nou Reglament d'execució de la Llei orgànica 7/1985 (RELO 7/1985), que preveia un mecanisme de regularització extraordinari. Cal dir, però, que respecte a la tècnica del contingent, aquest Reglament va establir per primer cop un marc normatiu per a la seva aprovació en l'art. 70 sota el títol d'«Establiment de contingent». En realitat, es va recollir legalment la pràctica de funcionament dels anys anteriors. D'aquesta manera, s'assenyalava que la competència per a la seva aprovació corresponia al Govern, a proposta conjunta del Ministeri de Treball i Seguretat Social i el d'Afers Socials. També s'establia la necessitat d'efectuar una consulta prèvia

amb les organitzacions socials i empresarials més representatives, així com l'informe de la Comissió Interministerial d'Estrangeria. També es fixava la finalitat del contingent: garantir la cobertura d'aquelles ofertes d'ocupació no ateses pel mercat nacional de treball per a sectors i zones geogràfiques determinades i, si esqueia, establir un procediment específic per a la seva gestió.

A partir del 1997 es considera necessari diversificar els sectors d'activitat. El 1999 es presta una especial atenció a les persones amb nacionalitat dels quatre estats centreamericans afectats per l'huracà *Mitch* (El Salvador, Guatemala, Hondures i Nicaragua). Aquesta consideració es tradueix de forma especial en el fet que aquestes persones, per aquest contingent, s'integren en un dels diversos supòsits que poden donar lloc a una exempció de visat.

Amb l'aprovació de la Llei orgànica 4/2000 d'11 de gener (LO 4/2000) es va produir una regulació de rang legal del contingent (art. 37) en uns termes molt semblants a la regulació existent. Potser una de les diferències més significatives són els termes d'imperativitat, ja que la Llei va disposar un mandat al Govern («establirà anualment») en lloc dels termes més flexibles que semblava establir el reglament («podrà establir»). Precisament, la LO 8/2000 torna a recuperar en aquest punt la redacció que es donava en el Reglament, afegint que per a l'establiment del contingent caldrà tenir en compte «la situació nacional de l'ocupació».

Una de les novetats que incorpora la nova regulació respecte al contingent ha estat la participació de les comunitats autònomes en la seva determinació, com a fruit d'una esmena presentada pel Grup Parlamentari Català (Convergència i Unió). Com a conseqüència d'això es va realitzar una esmena transaccional que fou aprovada per la Comissió Constitucional del Congrés i incorporada d'aquesta manera a la LO 8/2000. Aquesta participació de les CA s'instrumenta en forma de propostes que hauran d'elevat al Govern central i que aquest haurà de tenir en compte en la determinació del contingent. Sembla, per tant, que dóna un cert caràcter d'iniciativa a les CA en aquest procés; iniciativa que pren tot el seu sentit en aquelles CA que tenen traspassats els serveis de l'INEM, com és el cas de Catalunya. No obstant això, cal advertir que les propostes autonòmiques no tenen caràcter vinculant i que, per tant, el Govern central podrà seguir-les o no. Ara bé, en qualsevol cas sí que hauran de ser valorades i tingudes en compte en la decisió final. Les propostes

que poden elevar les CA inclouran el nombre d'ofertes d'ocupació i les característiques professionals dels treballadors.¹

Però, sens dubte, la novetat més important de la nova regulació es troba, tal com he dit a l'inici d'aquest treball, en la funció que ha de complir el contingent. En efecte, en la seva redacció original la LO 4/2000 parlava de «treballadors estrangers no residents a Espanya» en regular el contingent d'autoritzacions. Aquesta definició de l'àmbit d'aplicació del contingent incloïa tant les persones que no es trobaven en territori espanyol com aquelles altres que sí que hi eren però que no tenien permís de residència, com són els casos en què solament es disposa d'un visat de sojorn o bé s'està en una situació irregular. Aquesta redacció permetia poder utilitzar el contingent com un mecanisme de regularització dels estrangers que es trobaven a Espanya. En canvi, la nova redacció que dóna la LO 8/2000 fa referència a «treballadors estrangers que no es trobin ni siguin residents a Espanya». Per tant, amb la normativa vigent es vol considerar el contingent com una forma de vehiculació de la immigració des del seu país d'origen, al mateix temps que tanca la possibilitat que els estrangers que es trobin a Espanya en situació d'irregularitat puguin acollir-se als avantatges del contingent.

Aquesta concepció del contingent que es desprèn de la LO 8/2000 ha quedat clarament reflectida en el procés de retorn voluntari dels ciutadans equatorians al seu país d'origen que s'ha endegat, per tal que puguin entrar en les quotes del contingent, a partir de la signatura de l'Acord entre la República de l'Equador i el Regne d'Espanya relatiu a la regulació i ordenació dels fluxos migratoris de 31 de gener de 2001. A aquest efecte s'han dictat unes Instruccions sobre el procediment per a la tramitació dels permisos de treball dels nacionals equatorians que s'acullin al retorn voluntari, segons les normes dictades pel delegat del Govern per a l'estrangeria i la immigració del Ministeri de l'Interior de 31 de gener de 2001.

En la mesura que el contingent es concep com a fórmula per canalitzar la immigració des del país d'origen, cal que s'instrumentin els mecanismes perquè la informació sobre les ofertes de treball arribin als seus destinataris. En

¹ En general, sobre la figura del contingent, la bibliografia encara és bastant escassa. A part dels comentaris generals a la Llei d'estrangeria, cal destacar el treball de C. APRELL LASAGABASTER: "La fórmula «contingente de autorizaciones» como condicionante para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 93, gener-març 1997, p. 13-25.

aquest sentit, l'Acord entre l'Equador i Espanya estableix que les autoritats espanyoles, a través de l'ambaixada d'Espanya a Quito, comunicaran a les autoritats equatorianes el nombre i les característiques de les necessitats de mà d'obra tenint en compte l'existència d'ofertes d'ocupació (art. 3). Aquesta informació no ha de quedar limitada a l'oferta de treball; per això, en l'esmentat Acord es preveu que les parts contractants articularan i posaran en pràctica campanyes d'informació, dirigides a potencials immigrants, amb la finalitat que puguin conèixer els seus drets i prestacions socials, de prevenir els riscos i les conseqüències associades a la immigració irregular, a l'ús de documents falsos o falsificats, i de dissuadir-los de la utilització de xarxes que trafiquen amb éssers humans (art. 20).

A més d'instrumentar els canals d'informació necessaris per tal que les ofertes de treball arribin als seus possibles destinataris, els convenis poden establir fórmules per a la preselecció i la valoració dels candidats. D'aquesta manera, adquireixen importància la previsió de fórmules organitzatives que integrin representants de l'estat d'on prové la immigració i de l'estat d'acollida. Així, l'Acord entre l'Equador i Espanya estableix que la preselecció professional dels candidats s'efectuarà per una Comissió de Selecció hispano-equatoriana a l'Equador.

Notes:

1.- Sobre els criteris per determinar els països amb els quals l'Estat espanyol està portant a terme negociacions, podeu consultar les declaracions realitzades pel delegat del Govern per a l'Estrangeria i la Immigració recollides al diari *El País* el 14 de febrer de 2001.

2.- Sobre les raons per les quals es va preveure expressament la participació de les CA en la determinació del contingent, podeu consultar l'esmena núm. 310 al *BOCG-Congreso A*, 18 d'octubre de 2000, 12-5, p. 119-120. La justificació d'aquesta participació es fonamentava en l'argument següent: «Por su conocimiento directo y detallado de la situación del mercado laboral en su territorio respectivo, las Comunidades Autónomas están en condiciones para intervenir de manera activa en el proceso de fijación del contingente, aportando las propuestas razonadas para sus respectivos territorios, así como para prefijar los sectores, actividades profesionales y proceder a la distribución interna del mismo».

EL PROCÉS DE REGULARITZACIÓ DE LA LLEI ORGÀNICA 4/2000

Sr. Llorenç Olivé

Advocat

Amb l'entrada en vigor de la Llei orgànica 4/2000 «sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social» es va habilitar un procediment per tal de regularitzar la població estrangera en situació irregular i que ja feia un quant temps que era al territori. La Disposició transitòria primera de la Llei preveia que el Govern espanyol establiria un procés per mitjà de Reial Decret que desenvoluparia de quina manera calia fer la regularització. Per decret de 18 de febrer de l'any 2000 s'aprovava el Reial Decret 239/2000 que desenvolupava el que era previst a la Llei.

Com en ocasions anteriors, i amb l'entrada en vigor d'un nou projecte legislatiu, s'acompanyava amb un procés especial per tal de donar la residència al país i el dret de poder exercir-hi una relació laboral a persones que estaven en situació irregular. L'any 1986, amb l'entrada en vigor de la Llei orgànica 7/85 i del Reglament que la desenvolupava, es va portar a terme el primer procés de regularització; procés que no va tenir l'acollida que s'esperava, tenint en compte, a més, que l'entrada de la Llei 7/85 va comportar que els ciutadans extracomunitaris que vivien fins llavors d'una manera normalitzada, sense que hi hagués pròpiament una llei d'estrangeria, passessin de cop a ser irregulars.

L'any 1991, davant la creixent situació de població estrangera no comunitària en situació irregular, i per les seves dificultats d'accés al món laboral i de regularització al país, s'arbitra un nou procés. En aquest procés, i deixant de banda el que ara ens ocupa, quantitativament regularitza la seva situació administrativa molta gent que fins llavors no havia pogut arreglar la seva documentació a l'Estat espanyol.

L'any 1996, i amb l'entrada del nou Reglament RD 155/96 que desenvolupava la Llei 7/85, es va establir un procediment especial de documentació que no era ben bé una regularització, ja que no era obert a tothom que estava en situació d'irregularitat, sinó només a qui havia pogut demostrar haver tingut anteriorment un permís de residència i haver-se quedat en situació irregular;

d'altra banda, permetia la possibilitat de documentar algun familiar directe de qui era resident regular al país.

1. El procés de regularització de l'any 2000. Àmbit d'aplicació

La Llei orgànica 4/2000 sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social establia un procés especial de regularització, desenvolupat pel Reial Decret 239/2000, que en la seva exposició de motius deia que volia regular un procediment ràpid i eficaç a més d'ampliar els supòsits que la Disposició transitòria primera de la Llei no preveia, com en el cas dels peticionaris d'asil, els casos de familiars d'estrangers que també s'acollien a la regularització o d'espanyols o d'estrangers residents.

Al procés de regularització que començà el 21 de març de l'any 2000 i finalitzà el 31 de juliol del mateix any, hi podia accedir qui hagués entrat a Espanya abans de l'1 de juny de 1999 i hi hagués fet una estada continuada fins al moment de la presentació del document. A més a més, havia d'haver estat titular de permís de treball i residència o de residència en algun moment durant els últims tres anys anteriors a l'entrada en vigor de la Llei 4/2000. I si no estava en aquesta situació, calia que hagués fet una sol·licitud de permís de residència i treball o únicament de residència alguna vegada abans del 31 de març de l'any 2000.

Es demanava que qui s'acollia al procés de regularització no estigués immers en cap causa d'expulsió de les que s'establien en els articles 49.g i 50 de la Llei orgànica 4/2000. Es parlava, per tant, de causes d'expulsió si l'estranger estava implicat en la realització d'activitats il·legals. O, ja més concretament, en l'article 50 s'especificaven diferents motius com la participació en activitats contràries a la seguretat exterior de l'Estat o activitats que poguessin perjudicar les relacions d'Espanya amb altres països; la participació en activitats contràries a l'ordre públic considerades molt greus a la Llei orgànica sobre protecció de la seguretat ciutadana; induir, promoure o afavorir per mitjà d'associació amb ànim de lucre la immigració clandestina, en trànsit o de destí al territori espanyol; la realització de conductes de discriminació per motius racials, ètnics o nacionals, o la contractació de treballadors estrangers sense autorització de treball (explotació i abús laboral).

Per tant, s'estava parlant de persones amb delictes pendents o en compliment de condemna per la Llei 4/2000 vigent aleshores, o que tenien una ordre d'expulsió per causes similars sobre la base de l'anterior Llei 7/85. Els qui tenien procediment penal en curs, si no acreditaven l'arxiu definitiu de la causa judicial o de les actuacions, no podien acollir-se al procés de la regularització. D'altra banda, totes les expulsions que s'haguessin decretat sobre la base de l'anterior normativa 7/85, per causes merament administratives, per entrada i estada irregular, no tenien efecte i d'ofici s'havia de treure l'ordre d'expulsió i, per tant, no afectaven el procés de regularització.

Els qui havien demanat asil abans de l'1 de febrer del 2000 es podien acollir al procés si la petició era en tràmit o havia estat desestimada, i si podien demostrar una estada continuada des d'abans de l'1 de juny de 1999 i no tenien causes pendents amb la justícia.

També es podien acollir al procés de regularització els familiars dels estrangers que s'acollien a la regularització i que demostrassin una estada continuada des d'abans de l'1 de juny de 1999 i que no tinguessin causes pendents amb la justícia. Els familiars que s'hi podien acollir eren els que la mateixa Llei 4/2000 ja preveia en el seu article 17 sobre reagrupament familiar. Per tant, es tractava bàsicament del cònjuge legalment casat, els fills menors d'edat, els menors o incapaços legalment constituïts que estiguessin sota la representació legal de l'estranger resident o que hi optava, els ascendents amb dependència econòmica de l'estranger que promovia el reagrupament familiar per regularització i qualsevol altre familiar pel qual es justificuessin raons humanitàries.

En el mateix sentit, es preveia la regularització dels familiars dels residents comunitaris o d'espanyols, que fossin de nacionalitat de països de fora de la Unió Europea i que acreditessin l'estada a l'Estat espanyol des d'abans de l'1 de juny de 1999 i no tinguessin causes pendents amb la justícia.

La documentació es podia presentar no només a les oficines d'estrangers habilitades, sinó que el mateix Reial Decret esmentava que, d'acord amb la Llei 30/92 sobre règim jurídic i procediment administratiu comú, es podien presentar en qualsevol registre d'òrgans administratius, com per exemple en els registres de les oficines de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya o en el registre d'ajuntaments que així ho haguessin signat, a més a més de les oficines de correus.

Als estrangers que una vegada presentada la sol·licitud de regularització, complissin el requisit de l'entrada a l'Estat espanyol abans de l'1 de juny de 1999 i el d'haver tingut el permís o, com a mínim haver-lo sol·licitat, en demanar el permís de treball (sense cap presentació d'oferta laboral) tenien dret a un permís de treball i residència sense cap limitació d'àmbit geogràfic (a tot l'Estat, per tant) ni tampoc limitacions d'àmbit sectorial o professional, que són les limitacions habituals per a un permís inicial de residència i treball. En el cas de menors o d'altres familiars a càrrec, per accedir al permís de residència no laboral calia, a més, demostrar que la persona de qui es depenia disposava de mitjans econòmics suficients per mantenir-los.

En el cas que ja haguessin tingut permís de treball i residència abans de la petició de la regularització, la concessió del nou permís sempre era més favorable.

2. Desenvolupament del procés de regularització i efectes

Quan s'estableix un procés de regularització, inevitablement es genera un «efecte crida», amb l'entrada de població des del seu país d'origen o d'estrangers que estan en situació irregular en altres països de la Unió Europea, durant els mesos en què es produeix aquest procés. Això, juntament amb el fet que els documents que es demanaven per optar a la regularització fossin únicament còpies, en el cas del passaport, de l'antic permís o, en el cas de no tenir-ne, de les sol·licituds prèvies presentades abans del 31 de març del 2000, va comportar certes irregularitats en el moment de la presentació. De fet, aquest és l'argument que des de la Subdelegació del Govern de Barcelona s'ha presentat per defensar l'alt índex de denegacions (prop del 70%, el més elevat de l'Estat) de les peticions efectuades en aquesta demarcació.

Un procés de regularització té per objectiu facilitar l'accés a la regularitat de la població. Demanar requisits complementaris a la data d'entrada que poden complicar els tràmits no són convenients. En aquest sentit, el fet d'obligar a fer una sol·licitud prèvia abans del 31 de març va crear la confusió que només calia haver demanat alguna vegada una sol·licitud de permís independentment de la data d'entrada. I, d'altra banda, va comportar que gent que podia demostrar la seva estada al país des d'abans de l'1 de juny de 1999 no s'hagués assabentat fins el moment de fer la petició de la regularització, que

calia fer una sol·licitud prèvia, i si ja era el mes d'abril del 2000, encara que fes la petició, aquesta, després, li ha estat denegada. A més, aquesta sol·licitud prèvia, que popularment era coneguda com «sol·licitud escombraria», no ha ajudat a entendre els tràmits administratius, per ells mateixos ja prou complexos; ja que quan per fer la petició de permís sempre es demana tenir una oferta laboral o estar a càrrec d'algú econòmicament (en el cas del permís no laboral), omplir una sol·licitud sense cap formalitat per fer després la petició de la regularització va crear moltes confusions.

D'altra banda, en la presentació de les sol·licituds de regularització, el mateix Reial Decret 239/2000 preveia mecanismes de col·laboració amb organitzacions no governamentals, associacions d'immigrants i organitzacions sindicals. De fet, des d'aquestes entitats es van fer presentacions, sempre vigilant les formalitats. Si els ciutadans estrangers no havien entrat abans de l'1 de juny de 1999, no es presentaven expedients per tal de no produir indefensió i, d'altra banda, per no crear unes falses expectatives sobre la concessió de permisos. A més, aleshores ja hi havia la proposta de modificació de la Llei 4/2000, que tornava a preveure la possibilitat d'expulsió en molts més casos que els que preveia la Llei vigent en aquells moments. Per tant, i davant de la previsible denegació de la concessió de la regularització, es va aconsellar fer els documents per l'anomenat règim general, amb una oferta laboral i havent d'anar al país d'origen a buscar el visat.

La nova versió de la Llei 4/2000, després de la modificació per la Llei 8/2000 en la seva Disposició transitòria quarta, preveu la revisió de les sol·licituds denegades per a la regularització sense la necessitat de fer una nova presentació de documentació, amb l'aprovació de la regularització si s'havia fet la presentació prèvia abans del 31 de març, encara que hagués arribat en aquelles dates. Aquesta solució proposada deixa fora tota la gent que havia arribat després de l'1 de juny de 1999 i que no es va acollir a la regularització per seguir els tràmits normals, i fins i tot els que havien arribat abans i, havent fet la sol·licitud de regularització, no havien fet la presentació prèvia. Aquesta proposta és un contrasentit, perquè prima i reconeix el que ha entrat irregularment amb el mètode que fos i segurament, a més, hi pot haver una tercera persona que se'n beneficiï econòmicament. En canvi, perjudica qui ha volgut fer els tràmits correctament, sense entrar a la regularització perquè no tenia possibilitats, i que ara no podrà accedir a aquesta semiregularització encoberta que preveu la Llei 8/2000. Hi ha una desigualtat real, perquè si vol

tenir la residència al país ho haurà de fer pel règim general: viatjar fins al país d'origen a buscar el visat i a més esperar els llargs mesos de tràmits.

Els processos de regularització han de ser clars i no deixar cap marge de dubtes quan s'hagin d'aplicar, a més de preveure una bona infraestructura amb personal perquè el procés sigui realment àgil. Però a la vegada, el que cal és que el règim general per tenir el permís de residència funcioni amb facilitat i agilitat i que així pugui regular els fluxos migratoris, perquè si no, sempre s'hauran de preveure mètodes excepcionals de regularització. I, d'altra banda, caldrà preveure que sempre s'ha de poder arbitrar algun mètode per poder integrar socialment i, per tant, regularitzar qui no tingui la documentació en regla.

LA RECENT JURISPRUDÈNCIA DELS JUTJATS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIUS DE CATALUNYA EN MATÈRIA D'ESTRANGERIA

Sr. Eduard Paricio

Magistrat – Jutge del contenciós administratiu de Lleida

1. Introducció

Els conflictes derivats de l'aplicació de la Llei d'estrangeria han estat una de les matèries més significatives de l'activitat dels jutjats contenciosos administratius al llarg dels anys 1999 i 2000, un període marcat per la modificació de la Llei orgànica 7/85 de drets i llibertats dels estrangers a Espanya mitjançant la Llei 4/2000, primer, i la Llei 8/2000 després, amb el consegüent capgirament del règim d'expulsió d'estrangers.

La conflictivitat generada per l'aplicació d'aquesta Llei s'ha centrat essencialment en les ordres d'expulsió, que han ocasionat habitualment una ràpida reacció dels afectats tant pel que fa al recurs contra l'ordre d'expulsió com a la sol·licitud peremptòria de la suspensió provisional de l'expulsió. Alguns d'aquests recursos s'han canalitzat precisament pel procediment especial de protecció dels drets fonamentals, tot cercant la resolució ràpida del plet. Un segon paquet de conflictes generat per la política d'estrangeria és el que fa referència a la concessió del permís de treball i a l'exempció del permís de residència.

L'any 2000 s'ha portat a terme el procés de regularització previst a la Llei 4/2000. La promulgació d'aquesta Llei ha suposat una situació d'espera caracteritzada per la suspensió de l'activitat d'expulsió i dels processos judicials promoguts arran de les expulsions ja acordades, i per l'aplicació de la Llei sancionadora més favorable a les sentències dictades sobre ordres d'expulsió dictades a l'empara de la vella llei.

A la segona meitat de l'any 2000 s'han resolt els expedients de regularització derivats de la Llei 4/2000 i aquest fet ha originat una nova onada de recursos jurisdiccionals. Val a dir, però, que aquesta onada ha estat caracteritzada pels conflictes de competència sorgits a partir d'una interlocutòria del Tribunal Suprem de 20 d'octubre de l'any 2000, en la qual es considera que els plets

relacionats amb l'estrangeria són, per la seva pròpia naturalesa, de quantia indeterminada, raó per la qual la competència per resoldre'ls correspon als tribunals superiors de justícia i no als jutjats provincials.² En aplicació d'aquesta doctrina, en termes generals s'han derivat al TSJ els processos plantejats davant els Jutjats. Aquest fet ha generat uns problemes notables quant a l'assistència jurídica gratuïta dels afectats per les ordres d'expulsió o per les denegacions dels permisos de treball o residència, ja que aquesta s'ha tramitat als llocs d'origen dels afectats, mentre que el lletrat nomenat no pot exercir a la seu del TSJC, que és Barcelona.

Vegem algunes de les qüestions més significatives de la jurisprudència dels jutjats provincials del contenciós administratiu pel que fa a l'estrangeria.

2. L'expulsió per implicació en activitats contràries a l'ordre públic o a la seguretat

Aquest és un motiu d'expulsió que ha quedat seriosament compromès a la vista de la pèrdua de contingut normatiu del concepte d'ordre públic a partir de la Llei 1/92 de seguretat ciutadana, que va derogar la vella i inquietant Llei d'ordre públic del 1959. En efecte, ja des de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat de l'any 1986 es va introduir el nou concepte de seguretat com a referència central del sistema policial en substitució del concepte d'ordre públic. Aquesta substitució serà ja absoluta a partir de la Llei de seguretat ciutadana. Per tant, des de la promulgació d'aquesta Llei ja no hi ha activitats contràries a l'ordre públic, almenys en un sentit estricte.

La qüestió és que les subdelegacions del Govern han anat aplicant aquest supòsit d'expulsió en totes aquelles situacions en les quals l'estranger ha estat detingut i acusat per la comissió d'algun acte il·lícit.

La concurrència d'un procediment d'expulsió i un procés penal és una situació regulada de forma confusa a la Llei orgànica 7/85, que no aclareix si en

² La reforma introduïda per la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa va donar lloc a la creació dels jutjats contenciosos administratius, que són òrgans jurisdiccionals unipersonals. La Llei els assigna el coneixement en primera instància de les matèries recollides al seu article 8, però en els anys posteriors de desenvolupament i aplicació de la Llei hi ha hagut alguns problemes per determinar si la competència sobre determinades matèries corresponia als jutjats o a les sales dels tribunals superiors de justícia de la comunitat autònoma.

aquests casos la competència administrativa d'expulsió decau a favor de la competència jurisdiccional, o bé si es manté aquesta competència administrativa sotmesa a un control jurisdiccional immediat, o bé si àdhuc es pot considerar que hi ha una competència administrativa d'expulsió paral·lela i independent de la del jutge penal. Per aquesta mateixa raó tampoc queda clara la relació entre la jurisdicció penal i la jurisdicció contenciosa administrativa en els supòsits d'expulsió d'estrangers sotmesos a diligències penals; és a dir, si una expulsió resolta administrativament i autoritzada pel jutge penal és susceptible de recurs davant la jurisdicció contenciosa administrativa i quin és l'àmbit de la revisió.

Doncs bé, la jurisprudència dels jutjats catalans del contenciós administratiu ha estimat massivament la presumpció d'innocència de l'estranger que ha estat expulsat quan no existeix sentència penal que declari provada l'activitat il·lícita imputada. És a dir, no s'admet en absolut que el fet que l'estranger estigui sota sospita, que tingui antecedents penals o bé que hagi estat acusat en via penal sense sentència condemnatòria constitueixin supòsits autònoms d'expulsió sobre la base d'activitats contràries a l'ordre públic.

La sentència 9/99 del Jutjat núm. 3 de Barcelona entén que correspon a l'Administració la càrrega de la prova, i que no és suficient fonamentar l'expulsió en els antecedents policials ni en la mera sospita de participació de l'estranger en activitats il·lícites. En el mateix sentit es mostra la sentència núm. 4 del Jutjat núm. 6 de Barcelona, que no considera causa suficient el fet que l'expulsat hagi estat acusat en diligències policials per un presumpte delictes d'associació il·lícita.

En el mateix sentit, la sentència núm. 33/99 del Jutjat núm. 8 de Barcelona estima el recurs interposat contra una ordre d'expulsió basada exclusivament en el fet que l'estranger va ser detingut i se li van practicar diligències policials. Resulta que en aquest cas l'afectat va ser posat en llibertat en el moment en què va passar a disposició judicial. A la sentència s'estima que l'ordre d'expulsió és contrària al principi de presumpció d'innocència, i que la mera sospita no pot fonamentar l'expulsió.

Hi ha un motiu d'expulsió relativament freqüent i en relació al qual no hi ha una posició jurisprudencial clara. Es tracta de les activitats anomenades

d'«alterne». En aquest cas, la jurisprudència no arriba a determinar clarament si aquesta activitat ha de considerar-se legal o il·legal. Diverses sentències del Jutjat núm. 1 de Tarragona aborden tangencialment aquesta qüestió en un *obiter dicta* en el qual es considera que encara que la jurisdicció social hagi admès l'establiment d'una relació juridicolaboral, en aquests casos no queda justificada la legalitat de l'activitat d'«alterne» practicada.

3. Permís de residència i exempció

L'estada màxima dels estrangers per raons turístiques és de noranta dies. A partir d'aquest moment cal que obtinguin el permís de residència o la pròrroga d'estada. L'expulsió per aquest motiu és relativament freqüent.

En aquests casos, l'actuació judicial és relativament senzilla atesa la claredat i la contundència amb què ha estat formulat aquest supòsit d'expulsió. Per contra, sí que hi ha una decisió jurisprudencial ben transcendent quan s'al·lega que el permís és innecessari atès l'arrelament de l'estranger o la concurrència de situacions excepcionals. La interpretació d'aquests conceptes jurídics indeterminats planteja una rica casuística jurisprudencial.

En termes generals, el simple transcurs del termini de 90 dies sense que consti el permís o el visat és motiu d'expulsió sense més ni més. En aquest sentit, no s'accepta l'al·legació de circumstàncies col·laterals, com ara que l'expulsat disposi de diners suficients per garantir la seva estada al país, o el fet que l'expulsada estigui embarassada si no s'acredita cap risc mèdic derivat de l'expulsió (sentència núm. 12/99 del Jutjat núm. 5 de Barcelona).

Pel que fa a la l'exempció de visat, la sentència núm. 70/99 del Jutjat núm. 1 de Girona recorda que la concurrència de circumstàncies excepcionals que aconsellin l'atorgament de l'exempció de visat és un concepte jurídic indeterminat que no permet una decisió discrecional de l'Administració. Hom pensa que pel fet de considerar les circumstàncies com excepcionals no cal que siguin infreqüents, sinó que tinguin l'entitat i la transcendència suficients perquè l'exempció del visat sigui proporcionada. En aquest sentit, l'esmentada sentència anul·la la denegació d'exempció de visat al menor que acredita que el seu pare resideix legalment a Espanya.

Un cas singular, que hom pot relacionar amb el permís de residència, és el recurs interposat contra una ordre d'expulsió d'una estrangera per part del ciutadà que conviu maritalment amb ella. El recurs contra l'expulsió es fonamenta en el dret a la vida familiar (article 18 de la Constitució). Aquest recurs va ser desestimat per sentència núm. 32 del Jutjat núm. 1 de Tarragona.

Per contra, la sentència núm. 123/99 del Jutjat núm. 1 de Girona entén que la convivència de fet en el cas d'una parella homosexual inscrita en el registre de parelles, quan l'altra persona es fa càrrec de les despeses, és motiu suficient per considerar desproporcionada la sanció d'expulsió, i que correspon a l'Administració la càrrega de la prova de la manca de mitjans de vida de l'expulsat. Aquesta sentència es recolza explícitament en una important jurisprudència del Tribunal Suprem sobre l'obligació que té l'Administració de motivar per què s'aplica la mesura d'expulsió en comptes de la imposició d'una multa, sempre menys feixuga per a l'afectat.

Aquest darrer extrem contrasta també amb la sentència núm. 12/99 del Jutjat núm. 5 de Barcelona, en què —en una consideració *obiter dicta*— s'entén que és el particular el que ha d'acreditar la licitud de l'origen dels diners de què disposa l'estranger que és objecte d'expulsió.

4. Permís de treball

L'obtenció del permís de treball, que és pas previ al permís de residència, és el darrer gran motiu de conflictivitat pel que fa als estrangers.

L'atorgament del permís de treball està condicionat a l'existència d'una oferta de treball correctament tramitada per l'empresari, i alhora al fet que el permís pugui ser encaixat en el contingent de treballadors estrangers que s'aprova anualment per províncies i per branques de l'activitat laboral.

L'adjudicació del permís dins el contingent de treball anual es fa de forma cronològica, de manera que, un cop exhaurit el contingent, es rebutgen les sol·licituds presentades posteriorment. Aquesta circumstància ha estat considerada com una motivació suficient de la denegació del permís de treball per part de la jurisprudència dels nostres jutjats (per exemple, la sentència núm. 21/99 del Jutjat núm. 3 de Barcelona).

Ara bé, si la carència de permís de treball és motiu d'expulsió, la concessió del permís de treball un cop acordada l'expulsió també és motiu suficient per anul·lar-la (sentència núm. 39/99 del Jutjat núm. 1 de Girona).

En aquest sentit, cal remarcar la línia jurisprudencial de què participa el jutjat darrerament esmentat pel que fa a la impossibilitat d'acordar l'expulsió de l'estranger que ha demanat el permís de treball i encara no ha obtingut resposta a la petició.

LA SITUACIÓ DE L'ESTRANGER OBJECTE D'UNA EXPULSIÓ NO EXECUTADA

Sr. Eduard Roig

Professor de Dret Constitucional. Universitat de Barcelona

La Llei orgànica 8/2000, de reforma de la Llei de drets i llibertats dels estrangers i la seva integració social, torna a situar l'expulsió en el centre de la situació jurídica de l'immigrant, en la mesura en què l'estada en situació irregular, independentment de la regularitat de l'entrada a Espanya, es configura com a causa d'expulsió. Ja en els primers dies de vigència de la reforma, l'Administració ha declarat públicament que l'aplicació de la normativa no significarà l'expulsió de tots els estrangers en situació irregular. Al marge de les consideracions de política de la immigració que hagin dut a aquesta decisió, no existia altra alternativa des del punt de vista de la capacitat de l'Administració per localitzar i identificar els estrangers irregulars i, sobretot, per tramitar i resoldre les corresponents ordres d'expulsió. No es tracta ara de valorar, ni tan sols des d'un punt de vista estrictament jurídic, una llei que neix amb voluntat de no ser aplicada, o que resulta manifestament impossible d'aplicar; ni tampoc de plantejar els instruments que serviran per determinar quins dels estrangers en situació irregular seran sotmesos a un procediment d'expulsió i quins no. Més simplement, el renaixement de l'expulsió després de la seva reducció a una mesura marginal per part de la LO 4/2000 suscita algunes qüestions referides a l'execució de les ordres d'expulsió que s'adoptin efectivament.

Perquè els problemes no existeixen només per adoptar les corresponents ordres d'expulsió, sinó també per executar-les. Les molt diverses dificultats d'ordre material, econòmic o jurídic que incideixen en l'execució d'una expulsió no són particulars d'Espanya ni obeeixen (en la seva majoria) a un mal funcionament de l'Administració que pugui ser corregit. Problemes derivats de la difícil identificació de l'estranger, del refús del país d'origen a readmetre'l, de l'existència de causes derivades de la situació al país d'origen (conflictes bèl·lics, perill per als drets humans, etc.) que impossibilitin jurídicament (encara que sigui temporalment) l'expulsió efectiva, etc., no obeeixen a comportaments imputables a l'Administració espanyola. Sens dubte, mesures com la conclusió i aplicació de convenis internacionals de readmissió o l'augment

dels mitjans personals i materials destinats a fer possible les expulsions, poden elevar el percentatge d'expulsions executades, però sembla difícil pensar en una inversió de la situació actual, en què menys de la meitat de les ordres d'expulsió adoptades resulten efectivament executades. La Llei orgànica 4/2000 va intentar donar resposta a aquest fenomen reduint les causes i, per tant, la xifra de les ordres d'expulsió, cosa que podia fer pensar en la concentració d'esforços en l'execució de les expulsions que es dictessin. La nova regulació, en canvi, fa pensar de nou en una xifra molt rellevant, anual, de persones sobre les quals recaurà una ordre d'expulsió sense que aquesta pugui ser executada.

La diferència amb els ordenaments de la resta de països europeus, certament, no es troba en aquestes xifres, bastant generals, sinó en la situació resultant de l'estranger amb una ordre d'expulsió pendent d'execució. Ni la nova Llei ni el Reglament encara vigent de 1996 preveuen aquesta situació expressament. La pràctica administrativa desenvolupada sota la LO 7/1985 tampoc va donar solució a aquesta situació, que afecta un nombre creixent d'estrangers que, de fet, continuen residint a Espanya. El seu estatut jurídic, però, no pot assimilar-se sense més ni més al dels estrangers en situació irregular, ja que l'existència de l'ordre d'expulsió provoca habitualment efectes que conflueixen en el tancament de qualsevol possibilitat de regularització de la seva situació: així, les normes que han disciplinat fins avui el contingent d'estrangers (la via de regularització per excel·lència sota l'antiga normativa) exigien que l'estranger no hagués estat objecte d'una ordre d'expulsió, exigència que a més es derivava de la necessitat d'aconseguir el visat corresponent. Igualment, els diversos decrets de regularització dictats exclouen del seu àmbit els estrangers que es troben en causa d'expulsió o que han estat objecte d'una ordre d'expulsió. Així, a tall d'exemple, el Reial Decret 239/2000 de 18 de febrer, pel qual s'estableix el procediment per a la regularització d'estrangers prevista a la disposició transitòria primera de la LO 4/2000, disposa en el punt tercer del seu art. 1 que per acollir-se a aquest procediment és necessari:

«No estar sotmesos a alguna de les causes d'expulsió que s'estableixen en els articles 49.g i 50 de la Llei orgànica 4/2000, ni haver estat acordada la seva expulsió amb anterioritat per alguna d'aquestes causes en base a la Llei orgànica 7/1985, i al seu Reglament d'execució, i no tenir prohibida l'entrada al territori espanyol, tret que l'expulsió hagués prescrit; ni tenir

procés judicial penal en curs, tret que l'interessat acrediti l'arxiu definitiu de la causa judicial o el sobreseïment lliure de les actuacions.»

El mateix requisit s'ha repetit en l'actual procés de reexamen de les sol·licituds refusades en un primer moment (RD 142/2001, de 16 de febrer). D'aquesta manera s'impossibilita per a les persones afectades qualsevol regularització. Aquesta impossibilitat resulta, a més, permanent en la mesura en què la prescripció de la sanció d'expulsió no comença a comptar fins al moment en què s'esgota la prohibició d'entrada, i aquesta no s'inicia fins que es produeix la sortida d'Espanya (actual art. 56 de la LODILE). D'aquesta manera, l'expulsió no executada esdevé una sanció que no prescriu (qüestió de difícil compatibilitat amb les normes constitucionals referides al dret sancionador) i es tanca completament el cercle que aboca ineludiblement l'estranger a la marginalitat.

Qualsevol esforç posterior d'integració d'aquestes persones topa amb l'existència de l'ordre d'expulsió. Els eventuais efectes d'aquesta situació, en el sentit d'obligar l'estranger a sortir voluntàriament del país, no són sostenibles: en algun cas, aquests efectes esdevenen clarament contraris a la Constitució i les normes internacionals sobre la matèria (com en el cas de situacions de fet al país d'origen que impossibiliten l'execució: conflictes, persecucions, etc.); en altres casos, la realitat demostra que l'estranger no surt voluntàriament, sinó que continua residint, i treballant, de manera clandestina a Espanya. Els problemes resultants, especialment per a les administracions encarregades de la integració dels estrangers i, per tant, en primer lloc de la seva regularització, són enormes i irresolubles.

El silenci de la normativa actual fa molt difícil pensar en mecanismes que permetin donar resposta a aquesta situació. La LODILE no conté cap precepte dedicat a aquesta matèria, com tampoc el Reglament de 1996 encara vigent. La possibilitat de regularitzar aquestes persones a través del reconeixement de permisos per raons humanitàries topa amb la consideració tradicional d'aquest permís assumida per la regulació encara vigent de l'Ordre de 19 de novembre de 1997, i amb la mateixa filosofia del permís per raons humanitàries o excepcionals, difícilment generalitzable a 10.000 expulsions no executades cada any i, en qualsevol cas, sotmès a una casuística que no és la més adequada per donar resposta a un problema de caràcter general.

Apareix, per tant, com ineludible la necessitat de preveure la situació a la normativa, i molt especialment al proper Reglament general de desenvolupament de la Llei. En aquest sentit resulta interessant tenir en compte l'experiència d'altres països europeus que, davant d'una situació idèntica, han procedit a preveure solucions generals. Aquestes es troben especialment desenvolupades a Alemanya, amb la previsió d'un estatut jurídic específic: la tolerància. Aquest es caracteritza per mantenir la vigència de l'ordre d'expulsió, de manera que aquesta continua essent possible en qualsevol moment, i a la vegada possibilitar el desenvolupament de la vida quotidiana de l'estranger de manera legal mentre no es fa efectiva l'expulsió, essencialment a partir del reconeixement d'un títol precari de residència i de l'autorització per treballar, sempre que la impossibilitat d'expulsar-lo no sigui imputable al mateix estranger, i amb possibilitats de matisar l'abast de l'autorització de residència i treball resultant. El disseny bàsic de la institució es tanca amb la previsió de la renovació anual de la resolució administrativa que acorda la situació de tolerància i amb la possibilitat d'accedir a un permís per raons humanitàries després de dos anys de tolerància, de manera que s'obre la porta a la regularització i consolidació de l'estatut per a aquells casos en què l'expulsió resulta inexecutable durant aquest període de dos anys.

En tot cas, la situació reclama una regulació expressa i conscient, que podria incloure's perfectament en el futur Reglament com a règim d'execució de l'expulsió o com a variant particular del permís per raons humanitàries, i que evitaria el sorgiment de pràctiques administratives diverses i l'eventual solució de la situació per via jurisprudencial.

EL NOU MARC JURÍDIC PER A LA INTERVENCIÓ SOBRE ELS MENORS IMMIGRANTS INDOCUMENTATS DEL CARRER

Sr. David Moya

Professor de Dret Constitucional. Universitat de Barcelona

1. La situació dels menors del carrer durant l'any 2000 a Catalunya

Durant l'any 2000, el tema dels nens immigrants als carrers de les ciutats, principalment de Barcelona i Santa Coloma de Gramenet, ha ocupat moltes pàgines dels diaris i, encara que amb menor intensitat, també ha centrat els esforços de les diverses administracions implicades. Un dels fruits d'aquesta intervenció administrativa ha estat la signatura, durant el mes de juliol de 2000, del segon conveni interinstitucional entre el Departament de Justícia de la Generalitat, l'Ajuntament de Barcelona i les entitats implicades en la gestió dels diferents serveis d'atenció als menors immigrants. El conveni reforça el dispositiu d'atenció als menors endegat al primer conveni, d'abril de 1999, i també la xarxa de serveis d'atenció als adolescents i joves immigrants estrangers no acompanyats, incrementant la dotació de recursos destinats a aquestes finalitats.

Des de la vessant jurídica, cal remarcar que les principals normes reguladores del tema dels menors immigrants eren l'art. 32 de la LO 4/2000 i transitòriament l'art. 13 del RD 155/1996, que havia d'interpretar-se d'acord amb la primera. Tot i que de forma insuficient, l'art. 32 LO 4/2000 ha establert les bases per a un tractament específic de la situació dels menors immigrants, reconeixent la competència dels serveis socials de les comunitats autònomes per a la protecció dels menors i la dels jutjats de menors per disposar sobre el menor i adoptar les mesures necessàries al llarg del procediment. Però la principal virtut d'aquesta disposició ha estat instaurar una regulació mínima que servís de base perquè la LO 8/2000 organitzés la intervenció administrativa sobre aquests menors, per bé que amb algunes modificacions sobre la regulació anterior.

La reforma introduïda per l'art. 35 LO 8/2000 dissenya una espècie de protocol d'intervenció sobre els menors estrangers desemparats no exempt de certs problemes. A l'apartat següent s'analitzarà breument la regulació legal i a

l'apartat tercer es presentaran alguns dels problemes que planteja aquesta regulació.

2. Descripció de la intervenció sobre menors sota l'art. 35 de la LO 8/2000

En aplicació de les normes internacionals i de la Constitució, la legislació estatal i autonòmica desenvolupa el règim de protecció de menors. De tota la normativa, la darrera reforma escomesa per la LO 8/2000 és la que conté la regulació específica per al tractament dels menors immigrants desemparats, en dissenyar una espècie de protocol d'intervenció sobre aquests menors. Aquest protocol consta de diverses fases.

1) *Fase de detecció i determinació de la minoria d'edat.* Quan els agents dels cossos i forces de seguretat localitzin una persona indocumentada, respecte de la qual no pugui establir-se amb seguretat si és major o menor d'edat, hauran de posar-la a disposició del Ministeri Fiscal, que disposarà la determinació de la identitat, l'edat i la comprovació de les circumstàncies personals i familiars del menor. En aquest sentit s'ha d'interpretar l'art. 13 RD 155/1996, quan estableix la intervenció sobre el menor dels serveis de protecció de menors de les comunitats autònomes. En cas de dubte sobre l'edat del menor, es realitzaran les corresponents proves mèdiques (radiografia de canell o qualsevol altra), que tenen caràcter prioritari. Si ha comès alguna infracció penal, s'haurà de posar a disposició dels jutjats de menors, que hauran de decidir sobre la seva situació, tal com resulta de la LO 5/2000 de responsabilitat penal del menor.

Si la policia ha detectat el menor en un control identificatiu rutinari, el Ministeri Fiscal haurà de deixar el menor a disposició de la Direcció General d'Atenció a la Infància de la Generalitat (DGAI). Aquest hauria de ser el procediment, també, si la detecció del menor aparentment desemparat hagués estat realitzada per un ciutadà qualsevol o pels serveis propis de l'Administració, siguin els d'assistència primària de l'Ajuntament o directament els equips de la DGAI.

2) *Fase de comprovació de la situació personal i familiar del menor.* Realitzades les gestions de comprovació de la minoria d'edat del menor, s'haurà d'investigar la identitat i les circumstàncies personals i familiars del nen o

jove, així com preparar un dictamen sobre les mesures més adequades per a l'interès del menor, entre les quals es troba la mesura de retorn al seu país d'origen. La investigació sobre les circumstàncies personals i familiars del menor pot requerir un cert temps i el concurs d'institucions diverses (jutjats de menors, DGAI, Ajuntament, ONG...), però aquestes dades són essencials per a la correcta avaluació personal i per dissenyar les estratègies d'intervenció educativa sobre el menor, entre les quals hi pot haver l'acolliment institucional o familiar o la repatriació. Cal tenir en compte que la situació personal pot variar molt d'un menor a un altre, segons si tenen un projecte migratori (treballar a l'estranger, enviar diners a casa, reunir-se amb familiars o amics...), si el seu projecte migratori compta amb el suport de la família o no, si tenen accés a alguna xarxa o grup de recepció o suport (familiars, amics, compatriotes...), si provenen de famílies desestructurades, si provenen del camp o de la ciutat, si pateixen drogodependències o toxicomanies, si estan malalts, etc.; perquè en consideració a totes aquestes circumstàncies i al suprem interès del menor, l'informe d'avaluació del menor aconsellarà unes mesures o unes altres, que forçosament no poden ser les mateixes per a tots els menors.

3) *Intervenció dels serveis de protecció de menors.* Aquesta fase pot coincidir amb les anteriors perquè aquelles s'hagin perllongat en el temps o s'hagin complicat. En tot cas, l'art. 14 de LO 1/1996, de 15 de gener, de protecció dels menors imposa la intervenció immediata de les autoritats i serveis públics de protecció de menors davant les situacions de desemparament, que són totes aquelles en què els menors «a causa de l'incompliment, o de l'impossible o inadequat exercici dels deures de protecció establerts per les lleis per a la guarda dels menors» es troben «privats de la necessària assistència moral o material» (art. 18 LO 1/1996, art. 172 i s. del Codi Civil i Llei catalana 37/1991, de 30 de desembre, sobre mesures de protecció dels menors desemparats i de l'adopció).

El desemparament de qualsevol menor que tingui domicili o es trobi eventualment a Catalunya és apreciat per la DGAI per mitjà de resolució motivada i comunicat al Ministeri Fiscal i al jutge de menors. La declaració de desemparament comporta l'assumpció automàtica per la DGAI de les «funcions tutelars» sobre el menor, mentre no es constitueixi una nova tutela per la via ordinària, i l'adopció de les mesures oportunes de protecció del menor. Als centres d'acollida correspon l'atenció immediata i transitòria dels menors desemparats, així com l'anàlisi de la seva problemàtica i la proposició de les

mesures aplicables per al seu benestar. Entre les mesures aplicables es troben l'acollida simple familiar (per exemple en famílies de la seva nacionalitat, principalment marroquines o algerianes), l'acollida institucional simple en un centre públic o col·laborador, l'acollida familiar preadoptiva o qualsevol altra, amb audiència del menor que tingui més de 12 anys (art. 5 Llei 37/91).

4) *Decisió sobre la permanència a Espanya i sobre la classe de mesures d'integració més adequades.* Un cop s'hagi realitzat l'informe tècnic sobre la situació del menor i s'hagin valorat les mesures d'intervenció més adequades, l'Administració competent per a l'aplicació del retorn o l'autorització de residència haurà de prendre una decisió sobre la situació del menor a Espanya. Aquesta decisió, que és competència del Ministeri d'Interior, haurà de basar-se únicament i exclusivament en el principi de protecció dels interessos del menor i mai no podrà consistir en l'expulsió del menor (art. 13 RD 155/1996).

Si el Ministeri decideix retornar-lo al seu país d'origen perquè aquesta és la mesura més apropiada per al nen, s'haurà de garantir la recepció per la família o per una institució que ofereixi un nivell equivalent de protecció al nacional, tal com es fa, per exemple, al Regne Unit, on es prohibeix l'allunyament de menors quan les condicions al país de recepció són clarament inadequades o fins i tot sensiblement inferiors a les del Regne Unit i, per tant, poden perjudicar el nen (*Children Act* 1989 i *Immigration Act* 1971). En tot cas, l'execució de la mesura de repatriació imposa un deure general de col·laboració a tots els òrgans públics que hi intervenen.

Per contra, si el Ministeri resol sobre la permanència del menor a Espanya, haurà de documentar-lo i la documentació esdevindrà un dret del menor.

5) *Fase de reconeixement «ex lege» de la residència i formalització del permís.* L'art. 35 LO 8/2000 estableix que els menors tutelats per l'Administració pública gaudeixen *ex lege* de residència regular amb caràcter general, des que es va declarar el seu desemparament. De la redacció del precepte es desprèn l'obligatorietat de la concessió del permís de residència. A més, els efectes del permís es retrotrauran al moment en què el menor hagués entrat sota la protecció dels serveis competents. Aquesta previsió té conseqüències principalment sobre la computació dels terminis dels permisos i sobre la determinació de la classe de permís a expedir, així com sobre la responsabilitat pels actes comesos per l'estranger des d'aquell moment.

3. Els problemes constitucionals, legals i pràctics de la nova regulació

La nova regulació continguda a l'art. 35 LO 8/2000 planteja alguns problemes: en primer lloc, el mecanisme de col·laboració establert al precepte no sembla el més eficaç, ja que la coordinació administrativa entre la Generalitat (competent en matèria de protecció de menors) i l'Estat (competent en matèria de policia d'estrangers) es dissenya partint d'un informe de la Generalitat no vinculant per a l'Estat, quan és la Generalitat la institució més preparada per emetre una valoració sobre el tractament més adequat que caldria seguir i, per tant, seria raonable que la decisió sobre la repatriació o la residència, en tant que mesures educatives o terapèutiques per als menors, correspongués a la Generalitat o, com a mínim, que l'informe fos vinculant i que l'Estat es limités a posar els mitjans per executar aquesta decisió.

D'altra banda, la mesura de repatriació manca de procediment administratiu legalment previst, com seria exigible constitucionalment tenint en compte l'art. 105 CE. En tot cas, de la mateixa manera que l'expulsió no es pot aplicar als menors, tampoc se'ls haurien d'aplicar altres mesures d'allunyament com la devolució o el retorn, per les escasses garanties que presenten així com per la manca de mecanismes específics de protecció que qualsevol procediment amb menors requereix.

També plantegen dubtes sobre la seva fiabilitat les proves mèdiques de determinació de l'edat, perquè apliquen barems i criteris que en alguns casos són bastant aproximatius. En els casos dubtosos, presumir la minoria d'edat hauria de ser l'opció més adequada.

Un perill que pateixen els menors del carrer és que durant la intervenció educativa arribin a la majoria d'edat, amb els perills que aquesta comporta des del punt de vista de l'aplicació de la normativa penal i d'estrangeria en la seva màxima cruïlla. En aquest sentit, és molt convenient que la intervenció sobre aquests joves no s'aturi sobtadament i que comptin amb programes formatius específics i d'integració social. A més, atesa la finalitat laboral que anima el seu projecte migratori, durant la seva educació, caldria treballar en dues direccions: desenvolupar les seves habilitats laborals i promoure l'expedició de permisos de residència i treball, necessaris tant per treballar com per seguir alguns cursos de formació laboral. En aquest sentit, s'hauria d'avançar en la creació o adaptació de tallers laborals i de llars per a joves.

Finalment, s'ha de recordar que la tutela per la Generalitat implica una sèrie d'obligacions per a la DGAI, principalment d'alimentació, educació i inserció social, que s'han de complir encara que calgui adaptar-les a la situació personal dels menors. Les especials condicions dels nois no poden ser una excusa per eludir-les. Així, doncs, caldrà buscar solucions alternatives: per exemple, l'escolarització pot requerir programes especials de classes particulars o Aula Oberta.

En tot cas, encara que la intervenció administrativa amb la nova LO 8/2000 sembla que disposa d'un marc legal més apropiat per reduir les conseqüències de l'estada de menors immigrants indocumentats als carrers de les nostres ciutats, cal esmerçar més recursos i dotar millor les institucions encarregades de la protecció dels menors, cal elaborar programes específics de detecció precoç i d'intervenció sobre els menors i aprofundir en els mecanismes de col·laboració entre les diverses administracions públiques competents en aquesta matèria.

PART SOCIOLÒGICA

I. ANÀLISI DE DADES SOBRE LA IMMIGRACIÓ A CATALUNYA

Per a l'obtenció de la informació estadística que es presenta a continuació s'ha hagut de recórrer a fonts i organismes molt diversos, la bona disposició dels quals a l'hora de facilitar les dades ha estat fonamental.

En aquest sentit, es vol agrair molt sincerament la col·laboració del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Ministerio de Interior, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el Ministerio de Justicia, el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, el Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, el Departament de Sanitat de la Generalitat de Catalunya, el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, l'Institut d'Estadística de Catalunya, Barcelona Activa (Ajuntament de Barcelona) i l'Associació Catalana de Solidaritat i Ajuda als Refugiats.

INTRODUCCIÓ

La presència d'immigrants procedents de països en vies de desenvolupament ha sacsejat la societat catalana i ha esdevingut un dels temes de més actualitat no solament en els mitjans de comunicació sinó a tots els nivells de l'opinió pública. S'ha convertit en un d'aquells temes respecte als quals la població no resta indiferent i hi conforma una opinió.

Les dades que es presenten a continuació pretenen una aproximació a aquesta problemàtica a partir de les xifres disponibles. És cert que les estadístiques no acoten tota la realitat, ni sovint en donen una imatge completa, però davant d'un tema tan controvertit s'ha volgut cenyir l'anàlisi a les dades més objectives possibles per complementar l'estudi jurídic que s'ha realitzat en la primera part. La dispersió de les dades i la seva difícil localització confereixen un interès afegit a aquest anuari. En properes edicions s'aniran complementant amb dades sobre altres aspectes al voltant del fet migratori. Aquest any les dades se cenyeixen als aspectes demogràfics, laborals, educatius i sanitaris. Amb tot, s'ha volgut introduir una pinzellada qualitativa amb la presentació d'una experiència innovadora en el tractament i la regulació dels fluxos migratoris: la contractació en origen gestionada pel sindicat Unió de Pagesos.

Una de les primeres qüestions que caldria aclarir és el mateix concepte d'immigració. Immigrant és tota persona que es desplaça del seu lloc habitual de residència cap a un altre per establir-s'hi, normalment per raons econòmiques. Ara bé, popularment s'ha restringit aquest concepte a aquelles persones que provenen de països amb un menor nivell de desenvolupament econòmic i per realitzar tasques de poca qualificació. Però la realitat de la immigració a Catalunya ens indica que una quarta part dels estrangers residents a Catalunya prové d'altres països de la Unió Europea i és un dels col·lectius que més ha augmentat en els darrers anys. La població no acostuma a considerar immigrants els tècnics europeus que treballen a les empreses multinacionals, o bé els jubilats que s'han establert a la costa tarragonina. Quan ha estat possible, s'ha intentat identificar els diferents col·lectius de persones estrangeres residents a Catalunya per facilitar-ne la interpretació.

El segon aspecte per considerar és l'escassa informació disponible sobre la globalitat de la problemàtica a l'entorn de la immigració. Ningú dubta de la

importància de l'impacte d'aquest fenomen en la societat catalana; en canvi, els recursos i esforços dedicats a conèixer en profunditat la seva realitat són molt reduïts. En la informació social i econòmica disponible encara no apareix suficientment la variable immigració, amb la qual cosa és molt difícil aproximar-se a totes les seves dimensions. Per exemple, poques coses se saben sobre la problemàtica de l'habitatge dels immigrants, quan és sabut que és un dels problemes més urgents i punyents tant per als mateixos immigrants com per la seva repercussió en la població autòctona.

Aquesta manca d'informació impedeix fer una aproximació fiable a la realitat de la immigració irregular, que per definició és opaca a les estadístiques oficials. Així, les dades que es comenten a continuació fan referència solament a la situació de la immigració registrada, ja sigui amb permís de residència o bé en els padrons municipals. Aquest últim registre permetria una aproximació a la immigració irregular, ja que no és un requisit per empadronar-se tenir la documentació regularitzada i aquesta és una de les vies que utilitzen els immigrants per poder documentar la seva presència a Catalunya per poder accedir a la seva possible regularització, però malauradament el padró no distingeix la situació legal dels estrangers.

El primer fet que cal destacar és que el volum d'immigrants regulars no és elevat, un 3% de la població resident, amb una major concentració a les comarques gironines que a la resta del territori. Les dades padronals, una mica inferiors a les anteriors, no reflecteixen una proporció global excessivament superior de la població en situació irregular. Per tant, cal cercar l'explicació de l'impacte en l'opinió pública d'una societat acostumada a la presència de persones d'altres contrades, no tant en el nombre sinó en la rapidesa del seu creixement i en la distància cultural entre la població estrangera i l'autòctona. Des del 1995 fins al 1999 la població estrangera s'ha incrementat en un 76%. Encara que aquest ritme és elevat, com que es parteix de xifres reduïdes, mantenint els actuals volums d'assentament de població estrangera hauran de passar més de 10 anys per arribar als percentatges d'immigració de països com Bèlgica, Suïssa, Alemanya o el Regne Unit. D'alta banda, la gran majoria dels immigrants (76%) provenen de països tercers (del Magrib, l'Amèrica del Sud, l'Àsia) amb sistemes culturals allunyats de les tradicions culturals europees. Per tant, caldria concloure que el fet migratori es troba a Catalunya en una fase inicial de sorpresa per part de la població autòctona, que està generant un discurs i un comportament col·lectiu da-

vant d'aquest nou fet social. Tenint en compte el volum inicial i el ritme de creixement, tot fa pensar que és un fenomen perfectament integrable si es crea l'ambient favorable i es prenen les mesures adequades per facilitar els processos d'integració. És cert que la conformació, ara en les fases inicials, d'una opinió pública oberta a la integració serà una peça clau per al seu èxit futur; per contra, el domini d'actituds tancades o temoroses de la integració pot suposar un obstacle important i esdevenir una font de conflictes difícils de resoldre.

De la mateixa manera que s'ha ressaltat el ritme de creixement dels corrents immigratoris, també cal recordar que més de la meitat dels immigrants actuals fa més de 6 anys que resideixen a Catalunya, la qual cosa denota una certa tendència a l'assentament i a la integració d'aquesta població. Aquest fet es manifesta amb el significatiu nombre de matrimonis mixtos i amb els índexs de naixements, especialment a les comarques de Girona, on es troba la immigració més primerenca. Això suposa que comença a fer-se pas la segona generació d'immigrants, amb tot el que això significa d'acollida a les escoles, al sistema sanitari, en activitats d'oci i de problemàtica d'integració molt diferent de la que plantegen els seus pares.

No obstant això, les mitjanes generals amaguen una distribució molt desigual en l'assentament de la població estrangera a Catalunya. Hi ha poblacions on sí que la immigració arriba a proporcions significatives i on s'agrupa per nacionalitats segons l'existència de xarxes formals o informals d'acollida i de recursos laborals i d'habitatge assequibles. A Girona es concentren els col·lectius que provenen de l'Àfrica subsahariana, a Tarragona els europeus, a Lleida els magribins i a Barcelona ciutat els sud-americans i asiàtics. Per tant, seria un error considerar tota la immigració com un fenomen homogeni. De fet, es tracta d'un conglomerat de col·lectius de tradicions culturals nacionals, de gènere, d'edat, amb perfils professionals i interessos personals molt diferenciats: poc tenen a veure les dones filipines o dominicanes que treballen en el servei domèstic de les grans ciutats amb els magribins de la construcció a Girona o de l'agricultura de Lleida, els senegalesos o gambians del Maresme o de Girona o els paquistanesos del comerç de proximitat de la ciutat de Barcelona.

L'heterogeneïtat que presenta la immigració a Catalunya i la seva concentració espacial reclamaria un tractament local de la seva problemàtica d'integració per tal d'adaptar-se millor a les seves característiques, alhora que

posa de manifest la tendència a la concentració dels col·lectius d'immigrants. És sabut que aquest darrer, juntament amb el del ritme de creixement dels assentaments són dos dels factors amb un impacte més negatiu per als processos d'integració. L'excessiva concentració de nens immigrants a les escoles o de població immigrant en alguns barris o zones urbanes és un generador potencial de conflictes. Les mesures adequades d'acollida que obrin tot el territori a l'assentament dels immigrants i n'evitin la concentració en zones degradades poden compensar la tendència a la concentració espacial.

Finalment, la poc fiable reduïda taxa d'activitat que demostren les dades, comparant els permisos de treball amb els de residència, confirmaria l'existència d'una molt elevada activitat laboral irregular fins i tot entre els immigrants regularitzats, que va més enllà del treball de les dones en el servei domèstic. Caldria, doncs, afrontar aquest fet en tota la seva dimensió, ja que el treball irregular crida a la irregularitat dels immigrants i es converteix en un cercle viciós difícilment compatible amb un societat de dret desenvolupada.

L'anàlisi de les dades que es presenten en aquest anuari de l'any 2000 permet concloure que l'assentament de població estrangera a Catalunya a la recerca d'una perspectiva laboral i personal és un fenomen, ara com ara, manejable, però que cal afrontar sense demora en tota la seva heterogeneïtat reforçant a nivell local els recursos i les capacitats integradores, especialment en aquells indrets en els quals ja es produeix una concentració significativa. La societat catalana en té l'experiència i ha demostrat saber-ho fer.

Síntesi de les dades principals a Catalunya

Població de nacionalitat estrangera amb permís de residència en vigor a 31.12.99	183.736
Població de nacionalitat estrangera empadronada a 31.12.00	170.305
Treballadors de nacionalitat estrangera amb permís de treball en vigor a 31.12.99	53.804
Alumnat d'origen estranger en ensenyament reglat no universitari. Curs 1999-2000	19.594

LA POBLACIÓ IMMIGRANT ESTRANGERA A CATALUNYA

A finals del 1999, el nombre d'estrangers residents a Catalunya és de 183.736, xifra que representa el 3% de la població total de Catalunya i el 23% de la població estrangera resident del conjunt de l'Estat espanyol. Un 24% d'aquest col·lectiu són ciutadans de la Unió Europea.

Aquestes dades es refereixen a la població estrangera amb permís o targeta de residència vigent i, per tant, en queden excloses totes aquelles persones en situació irregular. Igualment, no s'hi inclouen aquells que, tot i estar en situació legal, estan en fase de renovació del permís o a l'espera de resolució o similars.

En aquest sentit, la informació procedent de l'estadística padronal no té aquest tipus de limitació perquè l'empadronament no requereix tenir el permís de residència. La comparació entre ambdues fonts sembla que podria permetre una aproximació a la població en situació irregular. Ara bé, cal tenir en compte que el padró no inclou tota aquella població que, per una raó o una altra, no s'empadrona en el municipi on resideix. Per tant, es tracta de dues fonts d'informació difícilment comparables, a partir de les quals no és possible distingir entre població immigrant regular i irregular.

La manca d'altres fonts d'informació fiable no permet una aproximació quantitativa al volum total de la població que realment resideix a Catalunya sense tenir en compte la seva situació jurídica.

Així, segons dades encara provisionals de l'Instituto Nacional de Estadística (INE), el nombre de persones estrangeres empadronades a Catalunya a finals del 2000 és de 170.305, de les quals el 77% procedeix de fora de la Unió Europea.

En el text que segueix a continuació el concepte d'«immigrant estranger resident» fa referència a aquella persona immigrant de nacionalitat estrangera que té permís de residència en vigor. Quan es tracti de dades de fonts padronals es parlarà de «població immigrant estrangera empadronada».

1. País d'origen i distribució territorial

El 70% dels 183.736 immigrants estrangers residents a Catalunya es concentra a la província de Barcelona, el 17% a Girona, el 9% a Tarragona i el 4% a Lleida.

Taula 1. Població estrangera resident segons l'àrea d'origen i la província de residència, 1999

	Barcelona	%	Girona	%	Lleida	%	Tarragona	%	Catalunya	%	Espanya	%
UE	30.448	23,6	7.798	24,9	829	11,5	5.351	33,3	44.426	24,2	312.203	39
Resta d'Europa	3.755	2,9	1.213	3,9	293	4,1	1.040	6,5	6.301	3,4	49.670	6,2
Magrib	39.711	30,7	12.952	41,4	3.625	50,2	6.843	42,6	63.131	34,4	170.365	21,3
Resta d'Àfrica	5.532	4,3	5.916	18,9	1.362	18,9	427	2,7	13.237	7,2	41.199	5,1
Amèrica del Nord i Central	11.729	9,1	1.018	3,3	396	5,5	794	4,9	13.937	7,6	69.533	8,7
Sud-amèrica	20.452	15,8	1.130	3,6	462	6,4	927	5,8	22.971	12,5	90.307	11,3
Àsia i Oceania	17.536	13,6	1.225	3,9	240	3,3	676	4,2	19.677	10,7	67.530	8,4
País desconegut/ Apàtrida	36	0	6	0	7	0	7	0	56	0	522	0,1
TOTAL	129.199	100	31.258	100	7.214	100	16.065	100	183.736	100	801.329	100
% sobre població total*	2,8		5,8		2		2,7		3		2	

*El càlcul per Catalunya s'ha realitzat a partir de les projeccions centrals de població per a l'any 2000 realitzades per l'Institut d'Estadística de Catalunya. La dada de població total per Espanya és de l'any 1998.

Font: Ministerio del Interior, Direcció General de Policia. Dades a 31.12.1999.

Quant a les dades de què es disposa sobre població estrangera empadronada a Catalunya, presenten una distribució territorial molt similar, en què la província amb major nombre d'estrangers, després de Barcelona, és Girona, amb el 18% de les persones estrangeres empadronades.

Taula 2. Població estrangera empadronada,* 2000

	Barcelona	%	Girona	%	Lleida	%	Tarragona	%	TOTAL	%
Comunitari	24.326	20,7	8.944	29,3	1.204	15,3	5.060	34,5	39.534	23,2
No comunitari	92.927	79,3	21.585	70,7	6.643	84,7	9.616	65,5	130.771	76,80
TOTAL	117.253	68,80	30.529	17,90	7.847	4,60	14.676	8,60	170.305	

*Aquestes dades no inclouen la població de 0 i 1 anys.

Font: Instituto Nacional de Estadística, dades provisionals no depurades a 31.12.2000.

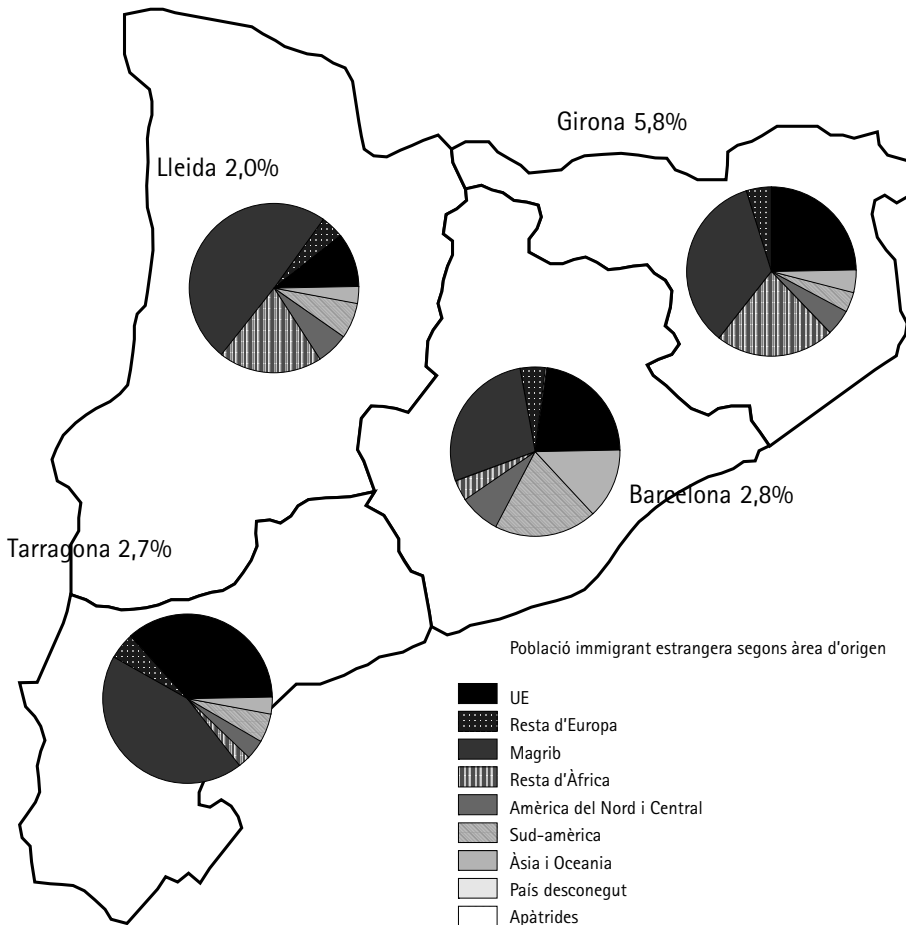
Pel que fa a les àrees d'origen (informació basada en la nacionalitat declarada), el principal col·lectiu estranger que viu a Catalunya és el magribí (34%), per sobre del comunitari (24%). Si s'exclou la població comunitària, en resulta un volum de població estrangera extracomunitària de 139.310 persones, en què la proporció de magribins arriba al 45%. Dels països comunitaris, els principals col·lectius que resideixen a Catalunya són el d'origen francès (10.057 persones), alemany (9.685) i italià (7.208).

Dins el col·lectiu sud-americà, que representa el 13% del total de població estrangera resident a Catalunya i el 17% del total de població estrangera extracomunitària, 9.385 persones provenen del Perú, 3.557 de l'Argentina i 2.310 de Colòmbia. Els immigrants asiàtics, un 11% del total, estan representats, sobretot, per persones originàries de la Xina (6.508), les Filipines (4.693) i el Pakistan (2.815).

A la província de Barcelona és remarcable la importància numèrica dels sud-americans (sobretot del Perú, la República Dominicana i l'Argentina) i els asiàtics (de la Xina i les Filipines). En canvi, a Girona i Lleida destaquen els immigrants estrangers d'origen africà (Gàmbia, Senegal i Mali). Un fet a destacar és que un 45% dels immigrants africans s'ubica a la província de Girona. Tarragona és la província que acull un percentatge més elevat d'estrangers comunitaris (sobretot de França i Alemanya).

En el Mapa 1, es pot observar el percentatge de població estrangera resident sobre el total de població empadronada (taxa d'immigració) a les diferents províncies catalanes.

Mapa 1. Població estrangera resident a Catalunya, 1999



S'observa una major taxa d'immigració a la província de Girona (6%) que a la resta de províncies. A Barcelona i a Tarragona la taxa és del 3% i a Lleida del 2%. D'altra banda, es representa en els gràfics circulars la distribució de la població estrangera resident de la província per àrees d'origen.

La taula següent mostra els principals països d'origen quant a volum de població resident a cada província de Catalunya:

Taula 3. Població estrangera resident segons principals països d'origen, 1999

Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona	Catalunya	Espanya
Marroc 38.837	Marroc 12.864	Marroc 3.182	Marroc 6.579	Marroc 61.462	Marroc 161.870
Perú 9.063	Gàmbia 4.546	Gàmbia 455	Alemanya 1.300	França 10.057	Gran Bretanya 76.402
França 7.020	França 1.806	Algèria 443	França 1.031	Alemanya 9.968	Alemanya 60.828
Alemanya 6.617	Alemanya 1.686	Portugal 296	Gran Bretanya 862	Perú 9.385	Portugal 44.038
Rep. Dominicana 5.840	Gran Bretanya 1.230	Senegal 231	Itàlia 673	Itàlia 7.208	França 43.265
Itàlia 5.812	Holanda 933	Rep. Dominicana 229	Suïssa 633	Gàmbia 7.100	Itàlia 29.871
Xina 5.619	Bèlgica 712	França 200	Holanda 539	Rep. Dominicana 6.674	Perú 27.263
Filipines 4.431	Itàlia 651	Xina 145	Bèlgica 505	Xina 6.508	Rep. Dominicana 26.854
Gran Bretanya 4.177	Senegal 607	Malil 113	Xina 371	Gran Bretanya 6.353	Holanda 17.243
Argentina 2.857	Suïssa 539	Argentina 113	Algèria 264	Filipines 4.693	Cuba 16.556

Elaboració pròpia a partir de dades facilitades pel Ministerio del Interior, Dirección General de Policía. Dades a 31.12.1999.

La població immigrant estrangera a la ciutat de Barcelona

A Barcelona ciutat, segons el padró d'habitants hi ha, a desembre del 2000, 74.019 immigrants estrangers empadronats. Com s'observa a la Taula 4, a la ciutat, els principals col·lectius d'immigrants estrangers són els que provenen de Sud-amèrica (26.738), l'Àsia i Oceania (10.289) i el Magrib (7.837). Més concretament, les tres nacionalitats amb una major presència a Barcelona són l'Equador (11%), el Marroc (10%) i el Perú (9%).

La població estrangera que viu a Barcelona ciutat es concentra en un 23% a Ciutat Vella i en un 18% a l'Eixample. A Ciutat Vella es concentren sobretot estrangers del Marroc, el Pakistan i les Filipines, i a l'Eixample principalment població del Perú, l'Equador i Colòmbia. Els districtes amb menys percentatge de població estrangera són les Corts i Sant Andreu. Cal destacar l'elevat nombre de població europea que viu a Sarrià-Sant Gervasi.

Taula 4. Població estrangera empadronada a Barcelona per districtes i nacionalitat, 2000

	Ciutat Vella	Eixample	Sants-Montjuïc	Les Corts	Sarrià-St. Gervasi	Gràcia	Horta-Guinardó	Nou Barris	St. Andreu	St. Martí	TOTAL
UE	1.598	2.450	792	904	2.431	1.111	584	239	208	917	11.234
Resta d'Europa	544	182	53	57	178	0	114	157	201	68	1.554
Magrib	3.348	640	1.427	81	112	232	277	323	522	875	7.837
Resta d'Àfrica	268	0	61	0	0	0	54	224	52	0	659
Amèrica del Nord i Central	1.534	1.345	1.013	277	547	388	409	666	284	744	7.207
Sud-amèrica	3.349	5.749	3.399	951	1.378	2.031	2.494	2.564	1.951	2.872	26.738
Àsia i Oceania	5.320	1.842	953	402	499	239	161	129	144	600	10.289
Resta de països	1.136	1.178	887	648	794	804	757	659	695	943	8.501
TOTAL	17.097	13.386	8.585	3.320	5.939	4.805	4.850	4.961	4.057	7.019	74.019

Font: Ajuntament de Barcelona. Departament d'Estadística. Dades a 31.12.2000.

L'evolució de la població immigrant estrangera resident a Catalunya ha seguit una tendència creixent des de principis dels anys noranta. En els darrers 6 anys, el volum d'immigrants estrangers residents a Catalunya ha crescut en gairebé 80.000 persones, i ha passat de 104.145 persones el 1995 a les 183.736 persones del 1999. A la Taula 5 es pot observar com en aquests darrers anys ha crescut la proporció de la població procedent de la Unió Europea (del 21,5% passa al 24,1%), l'Europa de l'Est (1,8% al 2,1%) i d'Àsia i Oceania. En canvi, ha disminuït el percentatge d'estrangers residents d'origen americà i africà, sobre el total de persones estrangeres residents.

Taula 5. Evolució de la població estrangera resident a Catalunya, 1995-1999

	1995	%	1999	%
Unió Europea	21.420	20,6	44.426	24,2
Europa de l'Est	1.827	1,8	6.301	3,4
Resta d'Europa	1.255	1,2	63.131	34,4
Amèrica Central i del Sud	22.851	21,9	13.237	7,2
Amèrica del Nord	1.898	1,8	13.937	7,6
Àfrica del Nord	36.503	35,1	22.971	12,5
Resta d'Àfrica	7.610	7,3	19.677	10,7
Àsia	10.688	10,3	8	0
Oceania	93	0,1	48	0
TOTAL	106.140	100	183.736	100

Font: Ministerio del Interior.

2. Estructura per sexe i edat

La distribució per sexes mostra un percentatge similar d'homes i dones immigrants estrangers a Catalunya, ja sigui amb dades de permisos de residència com amb dades padronals.

Taula 6. Població estrangera resident per àrea d'origen i sexe. Catalunya, 1999

	Dones		Homes		Desconegut	
UE	20.347	46%	23.317	52%	786	2%
Resta d'Europa	3.055	49%	2.970	48%	148	2%
Magrib	22.319	35%	39.379	62%	1.433	2%
Resta d'Àfrica	6.266	35%	10.855	61%	633	4%
Amèrica del Nord i Central	7.588	67%	3.471	31%	238	2%
Sud-amèrica	11.303	60%	7.281	38%	338	2%
Àsia i Oceania	9.917	45%	11.729	53%	331	2%
Apàtrides	13	-	28	-	7	-
País desconegut	7	-	1	-	6	-
TOTAL	80.815	44%	99.031	54%	3.920	2%

Font: Ministerio del Interior, Dirección General de Policía. Dades a 31.12.1999.

Segons les dades referents a residents, en el col·lectiu magribí i africà més del 60% són homes. Les dones superen el 50% del total dels originaris d'Amèrica del Nord i Central (67%) i de Sud-amèrica (60%).

Quant a les dades procedents de l'estadística padronal, indiquen uns resultats similars en percentatge pel que fa al gènere. Els homes segueixen essent més que les dones, però en la població empadronada els homes representen en total el 53%, mentre que amb les dades de residents el percentatge és del 54%.

Taula 7. Població estrangera empadronada per sexe. Catalunya, 2000

	Dones	Homes
Comunitaris	19.501	20.033
Extracomunitaris	61.067	69.704
TOTAL	80.568	89.737

Font: Instituto Nacional de Estadística. Dades provisionals no depurades a 31.12.2000.

Pel que fa a l'edat de la població immigrant estrangera resident a Catalunya, més de la meitat té entre 25 i 44 anys (52%). S'ha de destacar que més del 22% dels estrangers magribins i africans són menors de 16 anys.

Dels estrangers menors de 24 anys, el col·lectiu més significatiu, amb diferència, és doncs el magribí, que representa el 57% dels menors de 16 anys i el 44% del total de joves d'entre 16 i 24 anys. Per contra, el 61% dels majors de 65 anys són de la Unió Europea, i els magribins representen únicament el 7% en aquesta franja d'edat (*vegeu taula 8*).

Les xifres de població estrangera empadronada per edats per l'any 2000 ens indiquen poques diferències respecte a les dades obtingudes dels residents l'any 1999: la població empadronada comunitària és de més edat que la no comunitària. Més del 53% dels majors de 65 anys són comunitaris.

Dels empadronats extracomunitaris, més del 20% tenen menys de 16 anys, mentre que per al col·lectiu comunitari aquest percentatge és del 10% (*vegeu taula 9*).

Taula 8. Població estrangera resident per àrea d'origen i edat. Catalunya, 1999

	Menors de 16	Entre 16 i 24	Entre 25 i 44	Entre 45 i 64	65 i més
UE	2.592	3.289	22.415	10.771	5.321
Resta d'Europa	581	616	2.901	1.250	851
Magrib	15.352	11.049	29.779	6.351	600
Resta d'Àfrica	3.059	1.531	7.649	1.049	75
Amèrica del Nord i Central	1.369	2.095	8.140	1.864	470
Sud-amèrica	1.599	2.879	13.359	3.961	1.103
Àsia i Oceania	2.558	3.423	10.738	2.675	366
País desconegut	0	1	0	0	7
Apàtrida	3	8	30	5	2
TOTAL	27.113	24.891	95.011	27.926	8.795
% respecte el total	14,8%	13,5%	51,7%	15,2%	4,8%

Font: Ministerio del Interior, Dirección General de Policía, 31.12.1999.

Taula 9. Població estrangera empadronada per grups d'edat. Catalunya, 2000

	Menors de 16 anys	De 16 a 24	De 25 a 44	De 45 a 64	De 65 i més
Comunitaris	3.817	2.902	17.074	10.011	5.730
No comunitaris	26.396	17.387	63.395	18.675	4.918
TOTAL	30.213	20.289	80.469	28.686	10.648

Font: Instituto Nacional de Estadística, dades provisionals no depurades, 31.12.2000.

3. Matrimonis i naixements

A Catalunya, s'observa el 1999 un percentatge significatiu de matrimonis mixtos, entesos com els matrimonis formats per una persona amb nacionalitat espanyola i una persona amb nacionalitat estrangera no comunitària (4%). Aquest percentatge és superior en totes les províncies al dels matrimonis formats per una persona espanyola i una de comunitària (1%) o per dues persones estrangeres no comunitàries (0,5%).

Taula 10. Matrimonis segons la nacionalitat dels cònjuges, 1999

	Barcelona	%	Girona	%	Lleida	%	Tarragona	%	Catalunya	%
Espanyols	22.395	93,8	1.996	91,2	1.609	95,2	2.817	94	28.817	93,7
Comunitaris	22	0,1	11	0,5	0	0	7	0,2	40	0,1
Espanyol-Comunitari	343	1,5	45	2	10	0,6	42	1,4	440	1,4
Espanyols-Estrangers	987	4,1	124	5,7	70	4,1	122	4,1	1.303	4,3
Estrangers	123	0,5	13	0,6	2	0,1	10	0,3	148	0,5
TOTAL	23.870		2.189		1.691		2.998		30.748	
% Estrangers i mixtos /total província	1.110	4,7	137	6,3	72	4,3	132	4,4	1.451	4,7

Font: Institut d'Estadística de Catalunya, dades a 31.12.1999.

Pel que fa als naixements, es pot destacar l'elevat nombre de fills nascuts de parelles en què com a mínim un dels dos membres és no comunitari que hi ha hagut l'any 1999, sobretot a Girona, Lleida i Tarragona.

S'observa que és a la província de Girona on hi ha hagut el major percentatge de naixements de matrimonis mixtos respecte al total de naixements de la província.

Taula 11. Naixements segons la nacionalitat dels pares, 1999

	Barcelona	%	Girona	%	Lleida	%	Tarragona	%	Catalunya	%
Estrangers	2.161	4,7	624	11,9	166	5,3	279	5	3.230	5,5
Mixtos	2.398	5,3	320	6,1	120	3,9	269	4,9	3.107	5,2
Espanyols	40.896	90	4.309	82	2.830	90,8	4.987	90,1	53.022	89,3
TOTAL	45.455	100	5.253	100	3.116	100	5.535	100	59.359	100

Font: Institut d'Estadística de Catalunya, dades a 31.12.1999.

4. Concessions de nacionalitat espanyola

Al llarg de l'any 2000, en el conjunt d'Espanya³ s'ha concedit la nacionalitat espanyola a 11.952 persones, que corresponen a l'1,5% de la població que figurava com a població estrangera amb permís de residència en vigor a finals del 1999.

Cinc països de procedència aglutinen més de la meitat de les nacionalitzacions concedides. En concret, i per ordre quantitatiu, el Marroc, la República Dominicana, el Perú, l'Argentina i Colòmbia representen 6.340 nacionalitzacions, que suposen un 53% del total.

Taula 12. Nacionalitzacions concedides per àrees de procedència. Espanya, 2000

Grups de països	Concedides	%
UE	677	5,7
Resta d'Europa	310	2,6
Magrib	1.962	16,4
Resta d'Àfrica	596	5
Amèrica del Nord i Central	3.114	26,1
Sud-amèrica	4.047	33,9
Àsia i Oceania	1.206	10,1
Total extracomunitaris	11.235	94
Apàtrides i indeterminats	40	0,3
TOTAL	11.952	100

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del BOE núm. 264 del 3.11.2000 i del BOE núm. 40 de 15.2.2001.

5. Refugiats

El nombre de peticions d'asil és també una dada global per a tot l'Estat espanyol. Les peticions d'asil el 1999 van ser 8.405 i les del 2000, 7.769, la qual cosa suposa un decreixement del 8%.

³ No hi ha dades disponibles sobre persones nacionalitzades de Catalunya.

Taula 13. Peticions d'asil a Espanya

	1999	2000
Sol·licituds presentades	8.405	7.769
Concedides	303	-
Percentatge de concedides	3,6%	-

- dada no disponible

Font: Ministerio del Interior, Dirección General de Policía.

La petició d'asil s'entén com un procediment més que les persones procedents de determinats països en conflicte utilitzen per tal d'assolir la legalització de la seva estada a Espanya. El percentatge de peticions concedides el 1999 fou tan sols d'un 3,6% respecte a les sol·licitades.

Els 5 països de procedència de les persones que han demanat asil durant el 1999, ordenats per volum de peticions són: Algèria (1.342 persones), Romania (1.033 persones), Armènia (886 persones), Sierra Leone (803 persones) i Colòmbia (601 persones).

Taula 14. Detall de la procedència de les peticions d'asil del 1999

Procedència	1999	%
Àfrica	3.239	38,5
Àsia	1.783	21,2
Europa	2.386	28,4
Amèrica del Sud i Central	968	11,5
Apàtrides	29	0,3
TOTAL	8.405	100

Font: ACSAR (Associació Catalana de Solidaritat i Ajuda als Refugiats).

6. Visats

El total de visats expedits l'any 2000 ha suposat un increment d'un 56% respecte a l'any anterior.

Taula 15. Visats expedits per les oficines consulars espanyoles

	1999	2000	% Increment
De curta durada (trànsit o estada)	367.138	576.550	57
De llarga durada (residència)	64.264	94.399	46,9

Font: Ministerio de Asuntos Exteriores. Dirección General de Asuntos Consulares.

En analitzar el volum de visats expedits segons la seva durada, cal matisar la diferència entre ells. Els de curta durada inclouen tot el turisme, per la qual cosa no es poden treure conclusions a nivell d'increment de la immigració. Els de llarga durada representen més les persones que immigren, malgrat que cal tenir present que inclouen també els pensionistes. Amb tot, es constata un increment significatiu en els dos tipus de visats, encara que lleugerament superior en els de curta durada per trànsit o estada.

7. Expulsions i devolucions

En referència a les expulsions de persones estrangeres produïdes en el territori espanyol, l'any 2000 es detecta una davallada important com a conseqüència de l'aplicació de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social.

Quant a devolucions, la xifra d'entrada d'il·legals del 2000 és lleugerament superior al 1999, però, malgrat el sovint citat fenomen de l'arribada de persones a través de l'estret de Gibraltar, no se sobrepassa la que s'havia produït en els anys 1996 i 1997. Aquest fet constata que la percepció mediàtica de l'arribada massiva d'immigrants està sovint sobredimensionada.

Taula 16. Evolució de les expulsions i devolucions de persones estrangeres.
Espanya, 1995-2000

Any	Expulsions		Devolucions		
	Expedients incoats	Expulsions materialitzades	Entrada il·legal	Prohibició d'entrada	TOTAL
1995	15.920	4.875	18.803	550	19.353
1996	16.204	4.837	26.504	600	27.104
1997	15.503	4.750	22.572	451	23.023
1998	18.349	5.525	16.878	320	17.198
1999	19.667	5.232	18.197	411	18.608
2000	12.372	3.116	21.508	145	21.653

Font: Ministerio del Interior, Dirección General de Policía.

Pel que fa a les prohibicions d'entrada, es posa de manifest una important reducció respecte al 1999, probablement com a efecte del caràcter menys sancionador de la Llei 4/2000, vigent durant la major part de l'any 2000.

Es constata que l'any 2000 es redueix a Espanya el percentatge d'expulsions dictades sobre les incoades,⁴ que passa d'un 53,7% el 1999 a un 44,4% el 2000, mentre que a Catalunya es passa d'un 29,2% a un 34,6%.

En el detall de les expulsions per províncies es posa de manifest que es concentren a les províncies de Girona i Barcelona, atesa la seva situació fronterera i d'accés a través de l'aeroport.

El 2000 s'ha produït un extraordinari increment de devolucions en totes dues províncies per entrada il·legal, en gran part a causa de l'intent d'accés de persones immigrants a través de la frontera francesa, possiblement en els darrers mesos de l'any i en relació amb el procés de regularització (vegeu taules 17 i 18).

En el detall de les expulsions segons el país d'origen destaquen el Marroc, Colòmbia, Algèria, Romania, el Brasil, l'Equador i Ucraïna com els que tenen un major nombre d'expulsions materialitzades (vegeu taula 19).

⁴ Procés d'obertura d'expedient sense decisió d'expulsió.

Taula 17. Expulsions de persones estrangeres a Catalunya per províncies.
Anys 1999 i 2000

	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona	Total Catalunya	Espanya	% Cat. s/ Espanya
1999							
Expedients incoats	2.929	335	130	331	3.725	19.667	18,9
Expulsions dictades	654	228	35	171	1.088	10.574	10,3
Expulsions materialitzades	307	50	28	80	465	5.232	8,9
2000							
Expedients incoats	1.273	83	112	50	1.518	12.372	12,3
Expulsions dictades	440	32	51	3	526	5.492	9,6
Expulsions materialitzades	61	55	13	12	141	3.116	4,5

Font: Ministerio del Interior, Dirección General de Policía.

Taula 18. Devolucions de persones estrangeres a Catalunya per províncies.
Anys 1999 i 2000

	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona	Total Catalunya	Espanya	% Cat. s/ Espanya
1999							
Per entrada il·legal	13	111	2	1	127	18.197	0,7
Prohibició d'entrada	23	8	0	2	33	411	8
TOTAL	36	119	2	3	160	18.608	0,9
2000							
Per entrada il·legal	487	517	0	0	1.004	21.508	4,7
Prohibició d'entrada	9	4	4	0	17	145	11,7
TOTAL	496	521	4	0	1.021	21.653	4,7

Font: Ministerio del Interior, Dirección General de Policía.

Taula 19. Expulsions segons el país d'origen, 1999*

Nacionalitats	Expedients incoats	Total materialitzats	% s/ total
TOTALS	19.667	5.232	100
Marroc	4.630	2.159	41,3
Colòmbia	1.972	631	12,1
Algèria	3.317	320	6,1
Romania	965	283	5,4
Brasil	708	249	4,8
Equador	682	170	3,2
Ucraïna	660	161	3,1
Polònia	269	126	2,4
CEI**	522	122	2,3
Veneçuela	161	74	1,4
Rep. Txeca	266	65	1,2
Xina	416	59	1,1

* Només aquelles nacionalitats amb una expulsió materialitzada superior a l'1%.

** Inclou: Armènia, Azerbaitjan, Bielorússia, Geòrgia, Kazakhstan, Kirguizistan, Moldàvia, Turkmenistan, Uzbekistan.

Font: Ministerio del Interior, Dirección General de la Policía.

ELS TREBALLADORS IMMIGRANTS ESTRANGERS

Els estrangers no comunitaris que pretenen realitzar una activitat laboral per compte propi o per compte d'altri han d'obtenir prèviament la corresponent autorització que s'expedeix, en forma de permís únic de residència i treball, pels Ministeris de Treball i Afers Socials i de l'Interior.

La informació que es presenta a continuació fa referència a les dades procedents del registre dels permisos de treball⁵ concedits a estrangers. És una informació limitada als efectius que tenen en vigor el seu permís de treball i, d'aquesta manera, en queden exclosos tots aquells en situació irregular. Igualment, no s'hi inclouen aquells que, tot i estar en situació legal, estan en fase de renovació del permís o a l'espera de resolució o similars. No hi apareixen tampoc tots aquells col·lectius que no necessiten permís de treball, com és el cas dels treballadors estrangers procedents de països de la Unió Europea o aquells que, tot i ser de fora de la UE, estan exempts de permís, com pot ser el cas dels professors universitaris.

Finalment, també cal tenir present que els treballadors estrangers vinguts com a temporers durant l'any 1999 (vegeu, per exemple, el cas d'aquells contractats per la Unió de Pagesos en el sector agrícola) tampoc figuren en aquestes estadístiques.

El concepte de treballador en aquest context no és assimilable al d'ocupat, ja que el fet que una persona tingui el permís de treball en vigor no vol dir necessàriament que estigui ocupada en aquell moment. En aquest sentit és més assimilable al concepte d'actiu.

1. Origen i distribució territorial

Partint d'aquestes premisses es pot dir que el nombre de treballadors estrangers no comunitaris a Catalunya a finals de l'any 1999 es xifra en 53.804, el

⁵ Per a l'obtenció de les dades es va demanar al Ministeri de Treball i Afers Socials una explotació específica de dades procedents de l'*Estadística de Permisos de Trabajo concedidos a Extranjeros* per l'àmbit de les quatre províncies catalanes. Des de l'any 1989 aquesta estadística publica una estimació de l'estoc de permisos de treballadors vigents a finals de cada any.

27% del total de treballadors estrangers no comunitaris a Espanya i el 39% del total de residents estrangers no comunitaris a Catalunya.

Taula 20. Treballadors estrangers amb permís de treball en vigor segons l'àrea d'origen i el sexe, 1999

	Catalunya						Espanya	
	Dones	%	Homes	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Europa no comunitària	670	3,8	1.041	2,9	1.711	3,2	12.644	6,3
Magrib	4.075	23	20.052	55,6	24.127	44,8	84.627	42,3
Resta d'Àfrica	613	3,5	4.630	12,8	5.243	9,7	16.141	8,1
Amèrica del Nord	226	1,3	334	0,9	560	1	2.180	1,09
Amèrica Central i del Sud	9.087	51,2	4.800	13,3	13.887	25,8	55.681	27,9
Àsia i Oceania	3.067	17,3	5.198	14,4	8.265	15,4	28.297	14,2
Apàtrides	0	0	11	0	11	0	183	0,1
TOTAL	17.738	100	36.066	100	53.804	100	199.753	100

Font: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales. Dades a 31.12.1999.

Aquest diferencial entre el volum de població immigrant no comunitària amb permís de residència i el volum de població estrangera no comunitària amb permís de treball és sorprenentment alt, sobretot si es té en compte que el 80% de la població amb permís de residència és població potencialment activa, és a dir, població entre 16 i 65 anys.

Tot i que no n'explica l'amplitud, l'anàlisi per sexes mostra com part d'aquest diferencial podria explicar-se per la situació de les dones, ja que, mentre que entre el total de residents extracomunitaris la proporció de dones és del 44%, entre el total de treballadors extracomunitaris aquesta proporció baixa al 33%.

Aquesta informació s'ha de prendre, però, amb cautela, ja que també hi pot haver un nombre significatiu de dones immigrants que són residents legals però que treballen en el marc de l'economia submergida, sobretot en l'àmbit del servei domèstic, i que, per tant, no es veuen reflectides a les estadístiques laborals.

Centrant l'anàlisi en el col·lectiu de treballadors estrangers amb permís de treball en vigor, la composició per gèneres d'aquesta mà d'obra presenta una varietat notable segons els grups de nacionalitat. En el col·lectiu de dones que treballen (de forma legal) predominen de forma molt clara les sud-americanes (principalment del Perú i la República Dominicana), seguides pel col·lectiu procedent del Magrib (principalment del Marroc). En canvi, entre els homes treballadors estrangers resulta clar el domini africà (marroquins i, en menor proporció, gambians i senegalesos).

La distribució per províncies i nacionalitats dels treballadors estrangers a Catalunya segueix bàsicament la pauta del conjunt de la població resident estrangera extracomunitària: Barcelona concentra el 68% dels treballadors estrangers, Girona el 18%, Tarragona el 8% i Lleida el 7%.

Taula 21. Treballadors estrangers amb permís de treball en vigor segons l'àrea d'origen i la província, 1999

	Barcelona	%	Girona	%	Lleida	%	Tarragona	%	Catalunya	%
Europa no comunitària	973	2,7	314	3,3	241	6,3	183	4,4	1.711	3,2
Magrib	13.621	37,4	5.309	56,3	2.296	60,4	2.901	70	24.127	44,8
Resta d'Àfrica	1970	5,4	2.248	23,8	774	20,4	251	6,1	5.243	9,7
Amèrica del Nord	510	1,4	19	0,2	3	0,1	28	0,7	560	1
Amèrica Central i del Sud	12.290	33,7	879	9,3	315	8,3	403	9,7	13.887	25,8
Àsia i Oceania	7.057	19,4	658	7	172	4,5	378	9,1	82.65	15,4
Apàtrides	9	0	1	0	0	0	1	0	11	0
TOTAL	36.430	100	9.428	100	3.801	100	4.145	100	53.804	100

Font: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales. Dades a 31.12.1999.

Si bé a totes les províncies el col·lectiu magribí —principalment del Marroc— és el predominant en termes absoluts, el seu pes és molt inferior a Barcelona que a la resta de províncies. Barcelona, en canvi, concentra una proporció molt més alta de treballadors d'Amèrica Central i del Sud i d'asiàtics que les altres províncies. De fet, un 90% dels treballadors d'Amèrica Central i del Sud que hi ha a Catalunya són a la província de Barcelona. En el cas dels asiàtics aquesta proporció supera també el 85%. Es tracta fonamentalment de domi-

nicans i peruans, per una banda, i de xinesos, filipins i pakistanesos pel que fa als asiàtics.

Girona i, en menor proporció, també Lleida destaquen respecte a les altres províncies per l'alta concentració de treballadors procedents d'altres països africans, principalment de Gàmbia. De fet, més del 60% dels treballadors gambians que hi ha a Catalunya estan ubicats a la província de Girona.

En canvi, la presència de col·lectius de l'Àfrica subsahariana a Tarragona és molt inferior, mentre que és la província amb una major concentració de treballadors magribins.

2. Distribució sectorial dels treballadors estrangers

Pel que fa a l'activitat econòmica, s'ha de destacar el predomini dels treballadors que s'engloben dins del sector dels serveis (55%). No obstant això, la seva presència dins d'aquest sector és lleugerament inferior a la composició general de la població ocupada per sectors econòmics.⁶ Per contra, la presència de mà d'obra estrangera a la construcció i la indústria i, sobretot, a l'agricultura, supera amb escreix la corresponent a la composició general de la població ocupada. Aquest fet fa matisar la terciarització en el treball desenvolupat pels estrangers a Catalunya.

Taula 22. Treballadors estrangers amb permís de treball en vigor segons el sector d'activitat i la província, 1999

	Barcelona	%	Girona	%	Lleida	%	Tarragona	%	TOTAL	%
Agrari	2.429	6,7	1.429	15,2	1.609	42,3	1.340	32,3	6.807	12,7
Indústria	4.372	12	1.262	13,4	625	16,4	321	7,7	6.580	12,2
Construcció	4.281	11,8	1.449	15,4	412	10,8	624	15,1	6.766	12,6
Serveis	23.280	63,9	3.691	39,1	843	22,2	1.557	37,6	29.371	54,6
No classificables	2.068	5,7	1.597	16,9	312	8,2	303	7,3	4.280	8
TOTAL	36.430	100	9.428	100	3.801	100	4.145	100	53.804	100

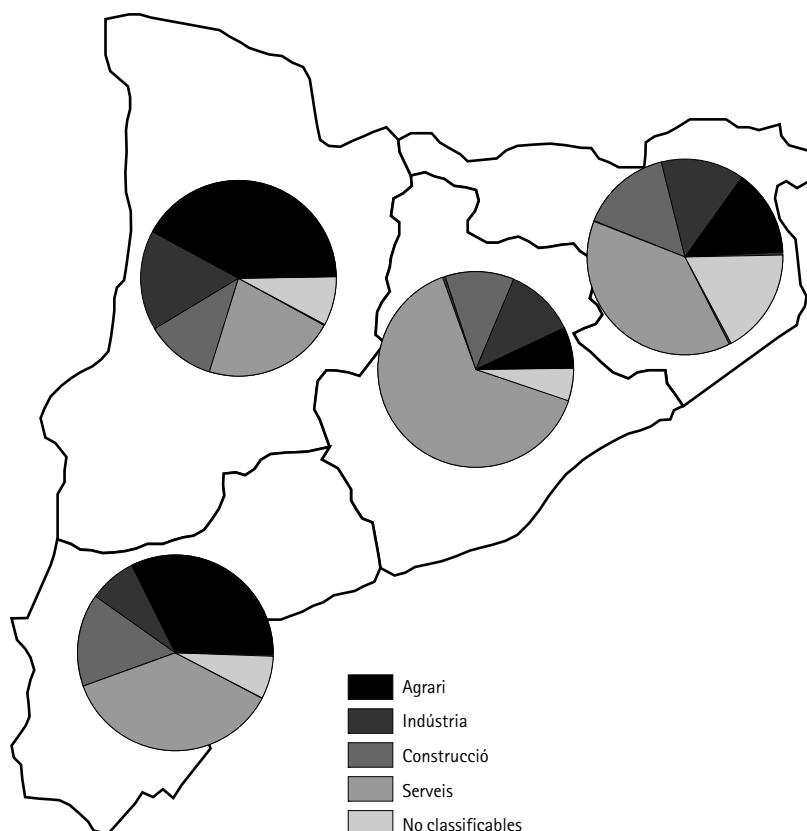
Font: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales. Dades a 31.12.1999.

⁶ Segons l'EPA, l'any 1999 (segon trimestre) la distribució a Catalunya de la població ocupada és la següent: 3% agricultura, 28% indústria, 9% construcció i 59% serveis.

Des d'una òptica d'anàlisi més propera al territori, s'observen diferències remarcables entre províncies pel que fa a la composició sectorial.

El mapa següent il·lustra l'alta concentració en el sector serveis a la província de Barcelona i l'alta concentració en el sector agrari a la província de Lleida. A Tarragona l'activitat laboral dels estrangers es divideix bàsicament entre agricultura i serveis, i a Girona predominen els serveis com a Barcelona, però amb percentatge significativament més alts de mà d'obra estrangera a l'agricultura i la indústria.

Mapa 2. Treballadors estrangers amb permís de treball en vigor. Distribució per sectors d'activitat a cada província, 1999



3. Distribució ocupacional

L'anàlisi per grups professionals mostra que dins del sector serveis predomina clarament el personal de servei domèstic i de neteja, tot i que també aquí hi ha diferències territorials. Si bé a la província de Barcelona més del 75% dels treballadors estrangers ocupats en el sector serveis són personal domèstic o de neteja, a la província de Girona aquest percentatge baixa al 65% i a la de Tarragona és del 60%. En aquestes províncies, en canvi, els treballadors dels serveis de restauració i comerç són relativament més nombrosos que a Barcelona, la qual cosa s'explica pel pes que hi té l'activitat turística.

El personal de la construcció i la indústria, mineria i transports representa més del 25% de la mà d'obra estrangera. Ara bé, mentre que a la construcció el 73% d'aquest personal treballa com a peonada, a la indústria hi ha una major presència de treballadors qualificats (pràcticament el 50% dels treballadors estrangers). Pel que fa al personal de l'agricultura, un 95% dels estrangers treballen com a peons.

La distribució per grups professionals esdevé, no obstant això, molt diferent si s'analitza des de l'òptica del gènere. Mentre que el col·lectiu de dones està molt concentrat en el servei domèstic i de neteja, entre els homes la diversitat d'ocupacions és molt més gran. Ara bé, cal destacar també que, a l'altre extrem de l'escala, la proporció de professionals, tècnics i similars entre les dones és notablement superior a la corresponent per als homes.

En canvi, entre els homes hi ha una proporció major de directius d'empreses i d'administracions públiques. No obstant això, cal tenir present que sota aquest epígraf s'engloben ocupacions molt heterogènies, que van des del petit propietari d'un comerç sense assalariats fins a directius de grans empreses.

Taula 23. Treballadors estrangers amb permís de treball en vigor segons l'ocupació i la província, 1999

	Barcelona	%	Girona	%	Lleida	%	Tarragona	%	Catalunya	%
Personal directiu d'empreses i d'admin. públiques	1.444	4	416	4,4	29	0,8	118	2,8	2.007	3,7
Professionals, tècnics i similars	1.927	5,3	159	1,7	54	1,4	134	3,2	2.274	4,2
Empleats de tipus administratiu	671	1,8	116	1,2	18	0,5	41	1	846	1,6
Treb. de serveis de restauració, dependents i de comerç	4.546	12,5	1.011	10,7	235	6,2	433	10,4	6.225	11,6
Treb. qualificats d'agricultura i pesca	210	0,6	91	1	11	0,3	7	0,2	319	0,6
Treb. qualificats de la construcció tret d'operadors de maquinària	1.458	4	190	2	29	0,8	144	3,5	1.821	3,4
Treb. qualificats d'indústria, artesans i similars	2.120	5,8	308	3,3	419	11	101	2,4	2.948	5,5
Operadors d'instal·lac. de maquinària, muntadors i conductors	510	1,4	78	0,8	26	0,7	32	0,8	646	1,2
Personal de servei domèstic, neteja i altres treb. no qualificats en altres serveis	14.187	38,9	1.882	20	366	9,6	681	16,4	17.116	31,8
Peons d'agricultura i pesca	2.249	6,2	1.378	14,6	1.590	41,8	1.333	32,2	6.550	12,2
Peons de la construcció	2.933	8,1	1.245	13,2	375	9,9	485	11,7	5.038	9,4
Peons de la mineria, les ind. manufactureres i del transport	2.061	5,7	958	10,2	333	8,8	334	8,1	3.686	6,9
Treballadors no classificables	2.114	5,8	1.596	16,9	316	8,3	302	7,3	4.328	8
TOTAL	36.430	100	9.428	100	3.801	100	4.145	100	53.804	100

Font: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales. Dades a 31.12.1999.

Taula 24. Treballadors estrangers amb permís de treball en vigor segons l'ocupació i el sexe, 1999

	Homes	%	Dones	%	TOTAL	%
Direcció d'empreses i d'admin. públiques	1.535	4,3	472	2,7	2.007	3,7
Professionals, tècnics i similars	1.419	3,9	855	4,8	2.274	4,2
Empleats de tipus administratiu	340	0,9	506	2,9	846	1,6
Treb. serveis de restauració, dependents i de comerç	4.153	11,5	2.072	11,7	6.225	11,6
Treb. qualificats d'agricultura i pesca	301	0,8	18	0,1	319	0,6
Treb. qualificats de la construcció exceptuant operadors de maquinària	1.766	4,9	55	0,3	1.821	3,4
Treb. qualificats de la indústria, artesans i similars	2.507	7	441	2,5	2.948	5,5
Operadors d'instal·lac. de maquinària, muntadors i conductors	579	1,6	67	0,4	646	1,2
Personal de servei domèstic, neteja i altres treb. no qualificats en altres serveis	5.743	15,9	11.373	64,1	17.116	31,8
Peons d'agricultura i pesca	6.170	17,1	380	2,1	6.550	12,2
Peons de la construcció	4.876	13,5	162	0,9	5.038	9,4
Peons de la mineria, les ind. manufactureres i de transport	3.346	9,3	340	1,9	3.686	6,9
Treballadors no classificables	3.331	9,2	997	5,6	4.328	8
TOTAL	36.066	100	17.738	100	53.804	100

Font: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales. Dades a 31.12.1999.

4. Dependència laboral i tipus de permís

El treball autònom o per compte propi és encara poc representatiu entre la població estrangera no comunitària a Catalunya en relació amb el que representa en el conjunt de la població ocupada.⁷ Gairebé el 93% dels treballadors estrangers no comunitaris a Catalunya treballen per compte d'altri. A nivell d'Espanya, en canvi, la proporció de permisos per compte propi és superior, i ateny gairebé el 10% del total de permisos de treball en vigor.

No obstant això, les xifres de distribució per tipus de permís mostren una progressiva estabilització legal que, al seu torn, és indicativa d'una major consoli-

⁷ Segons dades de l'EPA del quart trimestre de 1999, la proporció d'empresaris o membres de cooperatives sobre el conjunt d'ocupats a Catalunya és del 17,2%.

dació de la mà d'obra estrangera present en el mercat de treball català. Efectivament, la taula 25 mostra que el 63% dels treballadors estrangers tenen un permís de duració superior als dos anys (C, E, F i permanent), essent d'un 25% el percentatge de treballadors que han aconseguit el permís permanent.

Taula 25. Treballadors estrangers amb permís de treball en vigor per dependència laboral i tipus de permís. Catalunya, 1999

	Núm. Absoluts	%
Compte d'altri	49.919	92,8
A	228	0,4
B inicial	7.050	13,1
B renovat	12.145	22,6
C	18.497	34,4
F	1	0
Permanent	11.998	22,3
Extraordinari	0	0
Compte propi	3.885	7,2
D inicial	264	0,5
D renovat	394	0,7
E	1.693	3,1
F	1	0
Permanent	1.533	2,8
Extraordinari	0	0
TOTAL	53.804	100

Font: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales. Dades a 31.12.1999.

5. Els permisos de treball concedits al llarg de l'any 1999

L'any 1999 s'han concedit 30.414 permisos de treball a Catalunya, un 25% dels permisos concedits al conjunt de l'Estat espanyol. En la línia dels comentaris anteriors, destaca l'elevat percentatge de permisos permanents concedits, un 28% del total.

D'altra banda, aquestes xifres corroboren en part el que ja es comentava a l'inici del capítol referent al fet que les dades de permisos de treball en vigor

a finals de l'any no reflecteixen les dades del conjunt de treballadors que realment han exercit la seva activitat en el país al llarg de l'any en qüestió. Efectivament, la taula 26 mostra com el nombre de permisos del tipus A i del tipus B inicial (de duració màxima de nou mesos i d'un any, respectivament) concedits al llarg de 1999 és superior al nombre de permisos d'aquest tipus que són vigents a finals de l'any. Això indica que hi ha una part dels treballadors estrangers que no figura a les estadístiques basades en els permisos de treball en vigor i que, en canvi, ha estat treballant a Catalunya l'any 1999.

Taula 26. Permisos de treball concedits l'any 1999 per dependència laboral i tipus de permís

	Catalunya	%	Espanya	%
Compte d'altri	28.722	94,4	111.516	94,1
A	431	1,4	1.127	1
B inicial	7.545	24,8	47.537	40,1
B renovat	7.869	25,9	24.669	20,8
C	5.340	17,6	18.980	16
F	0	0	1.069	0,9
Permanent	7.537	24,8	18.133	15,3
Extraordinari	0	0	1	0
Compte propi	1.692	5,6	7.022	5,9
D inicial	264	0,9	1.113	0,9
D renovat	218	0,7	1.066	0,9
E	242	0,8	1.536	1,3
F	1	0	21	0
Permanent	967	3,2	3.286	2,8
Extraordinari	0	0	0	0
TOTAL	30.414	100	118.538	100

Font: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales.

Seguint amb la pauta territorial que mostraven les xifres referents a permisos de treball en vigor, un 64% dels permisos s'ha concedit a la província de Barcelona, un 18% a Girona i un 9% a Lleida i Tarragona respectivament.

Igualment, la composició per àrees d'origen segueix essent predominantment del Magrib (el Marroc, bàsicament), de l'Amèrica Central i del Sud i d'Àsia.

Taula 27. Permisos de treball concedits l'any 1999 segons l'àrea d'origen i la província

	Barcelona	%	Girona	%	Lleida	%	Tarragona	%	Catalunya	%
Europa no comunitària	559	2,9	238	4,4	218	8,2	143	5,4	1158	3,8
Magrib	7.567	38,6	3.189	58,4	1572	59,1	1757	65,8	14085	46,3
Resta d'Àfrica	1.019	5,2	1.109	20,3	498	18,7	136	5,1	2762	9,1
Amèrica del Nord	286	1,5	14	0,3	2	0,1	35	1,3	337	1,1
Amèrica del Sud i Central	6.319	32,2	525	9,6	236	8,9	291	10,9	7371	24,2
Àsia i Oceania	3.866	19,7	385	7,1	136	5,1	307	11,5	4694	15,4
Apàtrides	5	0,03	2	0,04	0	0	0	0	7	0,02
TOTAL	19.621	100	5.462	100	2.662	100	2.669	100	30.414	100

Font: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales.

6. La regularització extraordinària de l'any 2000

El procés de regularització extraordinari de l'any 2000 ha comportat la presentació de 61.913 sol·licituds l'any 2000 a Catalunya, de les quals a finals d'any se n'havien concedit 20.143.

Malgrat que encara hi ha tramitacions pendents, es pot observar que pel total de Catalunya s'ha concedit un terç aproximadament de les sol·licituds de regularització presentades, mentre que a Espanya la proporció és molt més alta (60,5%).

Taula 28. Sol·licituds de regularització presentades a Espanya i a Catalunya per províncies, 2000

	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona	Total Catalunya	Espanya	% Cat s/ Espanya
Concedides	14.043	3.319	1.488	1.293	20.143	123.458	16,3
Denegades	34.982	740	1.374	5	37.101	48.321	76,8
Arxivades	247	87	244	17	595	5.043	11,8
En tràmit	2301	0	0	1.773	4.074	27.345	14,9
TOTAL	51.573	4.146	3.106	3.088	61.913	204.167	30,3

Font: Ministerio del Interior, Dirección General de Policía.

A Catalunya s'observen importants diferències segons la província: en el cas de Barcelona tan sols s'ha concedit la regularització a un 27,2% dels sol·licitants, mentre que, a l'altre extrem, a Girona s'ha concedit al 80,1%. Cal fer esment que el volum total de tramitacions de Barcelona és molt més elevat que a les altres províncies.

Quant a les àrees de procedència de les persones que han tramitat la regularització a Espanya, destaca el col·lectiu magribí, seguit del sud-americà.

Taula 29. Sol·licituds de regularització presentades a Espanya per àrees d'origen, 2000

Àrees	Total sol·licituds	Concedides	% concedides sobre total de sol·licituds
Resta d'Europa	27.276	17.417	63,9
Magrib	71.937	39.383	54,7
Resta d'Àfrica	27.649	12.609	45,6
Amèrica del Nord i Central	6.002	4.947	82,4
Sud-amèrica	47.356	37.726	79,7
Àsia i Oceania	21.393	11.223	52,5
Apàtrides, desconeguts i sense classificar	2.554	153	6,1
TOTAL	204.167	123.458	60,5

Font: Ministerio del Interior, Dirección General de la Policía.

LA IMMIGRACIÓ ESTRANGERA EN L'EDUCACIÓ, LA SANITAT I EL TEIXIT ASSOCIATIU

D'entre les dades disponibles relatives a l'àmbit d'ensenyament, s'ha optat per aprofundir en els diferents nivells de l'educació reglada no universitària a partir de les dades estadístiques del Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya. S'aporta el detall segons les àrees de procedència, es diferencia en funció de la titularitat pública o privada dels centres i es fa una anàlisi territorial per comarques.

Respecte a altres aspectes formatius, s'analitzen les dades de participació de persones immigrants a les escoles d'adults i els tipus de cursos als quals estan inscrites, i dades referents a la formació en l'àmbit de la ciutat de Barcelona.

Globalment es pot assenyalar la presència de persones immigrants en els diferents contextos educatius i formatius a Catalunya i concloure que hi ha normalitat en els àmbits obligatoris, mentre que la incidència és més baixa en els postobligatoris. En l'ensenyament per a persones adultes es percep un important increment del seu ús en el darrer any.

En l'àmbit educatiu a Catalunya es constata una dinàmica d'increment de la presència de persones immigrants als diferents nivells de formació.

1. L'ensenyament reglat

Pel que fa a l'evolució de l'alumnat d'origen estranger en els nivells d'ensenyament no universitari s'aprecia un augment d'un 24%, amb el pas de 15.860 alumnes el curs 1998-1999 a 19.594 el curs 1999-2000. Respecte al total d'alumnes escolaritzats a Catalunya, que durant el curs 1999-2000 han estat 976.804, els d'origen estranger suposen un 2%.⁸

En analitzar-ho per països de procedència, cal fer esment que un 11,6% procedeix de la Unió Europea. Els dos grups extracomunitaris amb major presència són el col·lectiu magribí (45,2%) i el procedent de l'Amèrica Central i Sud-amèrica (24,2%).

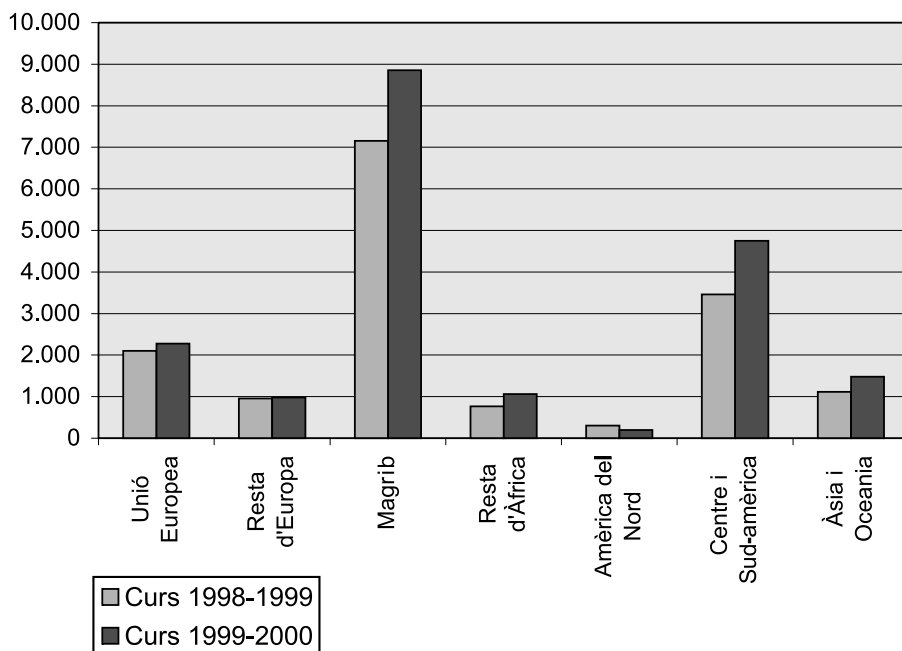
⁸ Es consideren alumnes d'origen estranger aquells que no tenen nacionalitat espanyola, malgrat que hagin nascut a Catalunya.

Taula 30. Alumnat d'origen estranger a Catalunya. Evolució 1998-1999 i 1999-2000

	1998-1999		1999-2000	
	Núm. Abs.	%	Núm. Abs.	%
Unió Europea	2.105	13,3	2.274	11,6
Resta d'Europa	958	6	978	5
Magrib	7.151	45,1	8.852	45,2
Resta d'Àfrica	766	4,8	1.060	5,4
Amèrica del Nord	305	1,9	200	1
Amèrica Central i Sud-amèrica	3.463	21,8	4.749	24,2
Àsia i Oceania	1.112	7	1.481	7,6
TOTAL estrangers	15.860	100	19.594	100

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament.

Gràfic 1. Alumnat d'origen estranger a Catalunya. Cursos 1998-1999 i 1999-2000



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament.

En els dos darrers cursos es detecta que l'augment d'alumnat de procedència estrangera es concentra en els grups d'origen magribí i sud-americà, que a més són els dos col·lectius de major rellevància quantitativa.

En entrar en el detall dels nivells educatius de l'educació inicial, es constata una incidència diferent en cada un d'ells. En els nivells obligatoris d'Educació Primària i Educació Secundària Obligatòria (ESO) es detecta una presència d'alumnat d'origen estranger cap al 2,3%, mentre que als nivells postobligatoris només ronda l'1% o en el cas de cicles formatius de grau superior arriba tan sols al 0,7%.

En referència a l'Educació Especial, si bé en termes absoluts es refereix a 144 persones, es constata un percentatge similar o lleugerament superior als altres ensenyaments obligatoris (2,5% d'alumnat d'origen estranger). Aquest fet s'atribueix a la derivació a centres especialitzats d'alumnes amb deficiències entre els fills de famílies immigrants. Una altra raó, encara que pràcticament imperceptible numèricament, pot ser que els alumnes immigrants poden tenir més dificultat per iniciar un procés d'integració en un centre ordinari per raons de diferències lingüístiques o culturals.

Taula 31. Alumnat d'origen estranger a Catalunya per nivell educatiu. Curs 1999-2000

Centres Públics	Infantil	Primària	ESO	Batxillerat	Formació Professional		Ed. Especial
					CFGM	CFGS	
Unió Europea	317	708	433	175	22	17	7
Resta d'Europa	87	284	198	69	12	7	1
Magrib	1.410	3.605	2.897	146	71	22	42
Resta d'Àfrica	353	405	130	24	13	8	12
Amèrica del Nord	23	59	26	14		1	2
Amèrica Central i Sud-amèrica	474	1.579	1.360	300	54	53	22
Àsia i Oceania	141	401	393	65	6	3	5
TOTAL estrangers	2.805	7.041	5.437	793	178	111	91
TOTAL alumnes	114.753	202.020	147.950	65.688	15.339	15.016	2.354
%	2,44	3,48	3,67	1,20	1,16	0,73	3,86

Centres Privats	Infantil	Primària	ESO	Batxillerat	Formació Professional		Ed. Especial
					CFGM	CFGS	
Unió Europea	222	134	147	71	6	12	3
Resta d'Europa	64	94	99	39	11	8	5
Magrib	158	252	196	8	13	3	29
Resta d'Àfrica	45	31	19	5	3	6	6
Amèrica del Nord	27	25	14	9			
Amèrica Central i Sud-amèrica	191	297	287	71	16	38	7
Àsia i Oceania	166	128	139	27	2	2	3
TOTAL estrangers	873	961	901	230	51	69	53
TOTAL alumnes	94.067	145.437	118.517	35.520	7.635	9.150	3.358
%	0,93	0,66	0,76	0,65	0,67	0,75	1,58

Total Centres	Infantil	Primària	ESO	Batxillerat	Formació Professional		Ed. Especial
					CFGM	CFGS	
Unió Europea	539	842	580	246	28	29	10
Resta d'Europa	151	378	297	108	23	15	6
Magrib	1.568	3.857	3.093	154	84	25	71
Resta d'Àfrica	398	436	149	29	16	14	18
Amèrica del Nord	50	84	40	23		1	2
Amèrica Central i Sud-amèrica	665	1.876	1.647	371	70	91	29
Àsia i Oceania	307	529	532	92	8	5	8
TOTAL estrangers	3.678	8.002	6.338	1.023	229	180	144
TOTAL alumnes	208.820	347.457	266.467	101.208	22.974	24.166	5.712
%	1,76	2,30	2,38	1,01	0,99	0,74	2,52

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament.

Respecte als centres públics i privats,⁹ es constata una matriculació dels alumnes d'origen estranger quantitativament molt superior en l'ensenyament públic. El 84% està escolaritzat en centres públics, mentre que el 16% ho està en centres privats.

⁹ Inclou els centres concertats sostinguts amb fons públics.

Taula 32. Distribució de l'alumnat d'origen estranger per sector públic i privat a Catalunya

Àrea	1998-1999*		1999-2000	
	Públic	Privat	Públic	Privat
Unió Europea	79,2	20,7	73,8	** 26,2
Resta d'Europa	67,7	32,2	67,3	32,7
Magrib	94,1	5,8	92,6	7,4
Resta d'Àfrica	88,3	11,6	89,2	10,8
Amèrica del Nord	67,8	32,1	62,5	37,5
Amèrica Central i Sud-amèrica	80,9	19	80,9	19,1
Àsia i Oceania	74,6	25,3	68,5	31,5

* Al 1998-1999 s'han exclòs les dades de les llars d'infants.

** No s'inclouen els centres que imparteixen ensenyaments estrangers d'altres sistemes educatius (ex. Liceu francès i altres...).

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Generalitat de Catalunya. Departament d'Ensenyament.

Pel que fa a la distribució en centres públics o privats segons les àrees d'origen, totes es decanten cap a l'ensenyament públic i hi ha petites diferències. El col·lectiu amb major tendència a escolaritzar els seus fills en l'ensenyament públic és el magribí (92,6%), mentre que el que hi té menys tendència és el de les persones procedents de l'Europa extracomunitària (67,3%).

La distribució territorial per províncies posa de manifest que Girona acull el major percentatge d'alumnes estrangers entre els seus alumnes, que suposa un 3,8%, molt superior a Barcelona (1,9%), Tarragona (1,8%) i Lleida (1,4%).

En l'anàlisi per comarques es destaca significativament la presència d'alumnat d'origen estranger en algunes d'elles. Les que tenen un percentatge superior a la mitjana de Catalunya són a Girona, l'Alt i el Baix Empordà, la Selva, el Gironès i el Pla de l'Estany; a Barcelona, Osona, el Maresme i l'Alt Penedès; a Tarragona, el Baix Penedès i el Baix Camp, i a Lleida, l'Alt Urgell, el Pallars Sobirà, la Segarra, les Garrigues, l'Urgell i el Solsonès.

Aquestes comarques tenen característiques força diferenciades.

Les comarques de Girona, especialment l'Alt i el Baix Empordà i la Selva, tenen una important presència d'alumnes d'origen magribí. Al Gironès i al Pla de l'Estany destaca també el col·lectiu africà.

A les comarques de Barcelona cal assenyalar Osona, amb una rellevant presència d'alumnat magribí, i el Maresme, que a més a més del magribí té també alumnat d'origen africà i sud-americà.

Les comarques de Tarragona del Baix Penedès i el Baix Camp tenen majoritàriament alumnes d'origen magribí. En el cas del Baix Camp n'hi ha també d'uropeus i sud-americans.

Les comarques de Lleida tenen percentatges superiors a la mitjana de Catalunya, però en termes absoluts són grups d'alumnes poc nombrosos. Destaca l'Urgell amb el col·lectiu magribí i l'Alt Urgell amb els alumnes procedents de l'Europa no comunitària.

Taula 33. Alumnat d'origen estranger a Catalunya segons la procedència.
Curs 1999-2000

	Unió Europea	Resta d'Europa	Magrib	Resta d'Àfrica	Amèrica del Nord	Amèrica Central i Sud-amèrica	Àsia i Oceania	TOTAL estrangers	TOTAL alumnes	%
Alt Penedès	17	5	189	1	1	35	9	257	11.873	2,2
Anoia	13	17	93	2		42	1	168	15.048	1,1
Bages	20	20	229	5	3	27	7	311	23.565	1,3
Baix Llobregat	115	58	989	16	5	400	66	1.649	102.565	1,6
Barcelonès	541	304	1.327	209	103	2.696	1.097	6.277	310.143	2
Berguedà	5	4	58			6	3	76	4.927	1,5
Garraf	65	16	121	5	5	73	9	294	15.283	1,9
Maresme	145	56	868	218	5	209	46	1.547	55.846	2,8
Osona	14	15	775	7	2	32	8	853	20.791	4,1
Vallès Occidental	158	58	634	33	24	392	40	1.339	122.199	1,1
Vallès Oriental	71	48	475	69	10	140	37	850	51.687	1,6
TOTAL Barcelona	1.164	601	5.758	565	158	4.052	1.323	13.621	733.927	1,9
% Barcelona	8,5	4,4	42,3	4,1	1,2	29,7	9,7	100		

	Unió Europea	Resta d'Europa	Magrib	Resta d'Àfrica	Amèrica del Nord	Amèrica Central i Sud-amèrica	Àsia i Oceania	TOTAL estrangers	TOTAL alumnes	%
Alt Empordà	260	35	538	33	5	74	10	955	15.226	6,3
Baix Empordà	132	22	588	22		46	13	823	15.329	5,4
Cerdanya*	6	5			1	11	1	24	1.696	1,4
Garrotxa	17	2	35	46	1	8	12	121	6.818	1,8
Gironès	74	28	386	174	9	62	21	754	26.419	2,9
Pla de l'Estany	8	7	23	58	3	11	2	112	3.991	2,8
Ripollès	1		39	1		8		49	3.306	1,5
Selva	166	48	186	68	3	96	37	604	17.609	3,4
TOTAL Girona	664	147	1.795	402	22	316	96	3.442	90.394	3,8
% Girona	19,3	4,3	52,1	11,7	0,6	9,2	2,8	100		

Alt Urgell	35	59	14	1		6	2	117	2.633	4,4
Alta Ribagorça	2							2	511	0,4
Garrigues	6	4	45	1		4		60	2.275	2,6
Noguera	4	4	22	1	1	10		42	4.658	0,9
Pallars Jussà	6		2			3		11	1.521	0,7
Pallars Sobirà	16	4				3		23	700	3,3
Pla d'Urgell	7	7	27	1	1	3		46	3.881	1,2
Segarra	2	2	39	17		8	2	70	2.507	2,8
Segrià	21	17	81	41	2	67	9	238	28.306	0,8
Solsonès	2	3	35					40	1.777	2,3
Urgell	2	2	97	8		13		122	4.827	2,5
Val d'Aran	5	1	9			1		16	1.197	1,3
TOTAL Lleida	108	103	371	70	4	118	13	787	54.793	1,4
% Lleida	13,7	13,1	47,1	8,9	0,5	15	1,7	100		

Alt Camp	7	1	46			5		59	5.355	1,1
Baix Camp	121	42	253	6	9	76	16	523	24.716	2,1
Baix Ebre	44	12	65	2		26	7	156	10.558	1,5
Conca de Barberà	3	2	15			1		21	2.452	0,9
Baix Penedès	33	17	206			31	2	289	8.857	3,3
Montsià	30	7	82	1		23	2	145	8.214	1,8
Priorat			4					4	949	0,4
Ribera d'Ebre	8	1	16	1		9		35	3.268	1,1
Tarragonès	92	45	240	13	7	90	22	509	31.927	1,6

	Unió Europea	Resta d'Europa	Magrib	Resta d'Àfrica	Amèrica del Nord	Amèrica Central i Sud-amèrica	Àsia i Oceania	TOTAL estrangers	TOTAL alumnes	%
Terra Alta			1			2		3	1.394	0,2
TOTAL Tarragona	338	127	928	23	16	263	49	1.744	97.690	1,8
% Tarragona	19,4	7,3	53,2	1,3	0,9	15,1	2,8	100		
TOTAL Catalunya	2.274	978	8.852	1.060	200	4749	1.481	19.594	974.352	
% Catalunya	0,2	0,1	0,9	0,1	0	0,5	0,2	2	100	

*S'inclou tota la Cerdanya a Girona.

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Generalitat de Catalunya, Departament d'Ensenyament.

2. La formació d'adults

En referència a la formació de persones adultes, a Catalunya hi ha actualment 8.018 persones estrangeres formant-se en escoles d'adults del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya. L'evolució del 1999 al 2000 ha doblat la presència de persones estrangeres en aquest tipus de formació.

Taula 34. Nombre de persones estrangeres inscrites en Formació d'Adults a Catalunya segons el tipus de programes

Tipus de programes	1999		2000	
	Absoluts	% sobre l'any	Absoluts	% sobre l'any
Formació instrumental	1.555	36,9	2.410	30,1
Graduat escolar	532	12,6	1.029	12,8
Graduat educació secundària	13	0,3	0	0
Accés universitat	43	1	187	2,3
Accés cicles formatius	34	0,8	0	0
Proves maduresa FP	35	0,8	0	0
Altres	2.002	47,5	4.392	54,8
TOTAL	4.214	100	8.018	100

Font: Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social.

El tipus de programes a què assisteixen són majoritàriament de formació instrumental i bàsica o cursos de llengua per a estrangers. Pel que fa als països d'origen, el 40,5% són marroquins i el 11,3% xinesos. La resta es distribueixen en nombroses procedències.

Taula 35. Persones estrangeres inscrites en programes de Formació d'Adults a Catalunya segons el país d'origen

	1999		2000	
	Absolut	% sobre l'any	Absolut	% sobre l'any
Marroc	1.748	41,5	3.244	40,5
Xina	379	9	904	11,3
Gàmbia	210	5	292	3,6
França	168	4	262	3,3
Brasil	113	2,7	209	2,6
Colòmbia	45	1,1	133	1,7
Senegal	98	2,3	123	1,5
Algèria	54	1,3	89	1,1
Portugal	62	1,5	75	0,9
Guinea	77	1,8	63	0,8
Índia	31	0,7	60	0,7
Altres	1.229	29,2	2.564	32
TOTAL	4.214	100	8.018	100

Font: Generalitat de Catalunya, Departament de Benestar Social.

3. La formació ocupacional i els serveis d'orientació per a l'ocupació

Quant a la formació ocupacional, s'aporten dades de la ciutat de Barcelona del nombre de persones estrangeres ateses en els serveis per a l'ocupació i d'atenció a emprenedors per part de l'Ajuntament de Barcelona a través de Barcelona Activa.

En concret hi han participat 1.277 persones, de les quals 443 ho han fet en serveis per a l'ocupació i 830 en el servei d'atenció als emprenedors. El total de persones ateses en serveis a l'ocupació ha estat de 16.362; per tant, les persones estrangeres ateses en aquest servei han suposat un 2,7% del total.

Hi ha una distribució territorial dels programes per districtes en què es pot observar un lleuger pes específic de Ciutat Vella. Pel que fa al tipus de programes, un 64% dels usuaris estrangers són atesos pels programes d'informació i orientació i la resta es distribueixen en altres programes formatius.

Taula 36. Formació ocupacional de persones estrangeres ateses per serveis de Barcelona Activa, 2000

Centres de serveis	Serveis per a l'Ocupació			Servei d'Atenció als emprenedors		
	Unió Europea	Fora de la UE	TOTAL	Unió Europea	Fora de la UE	TOTAL
Ciutat Vella	11	75	86	40	92	132
Eixample	30	27	57	39	31	70
Sants-Montjuïc	7	15	22	25	70	95
Horta-Guinardó	10	17	27	49	45	94
Nou Barris	7	27	34	5	29	34
Sant Andreu	7	37	44	9	29	38
Sant Martí	0	0	0	25	59	84
Gràcia	24	29	53	35	29	64
Altres	36	84	120	85	134	219
TOTAL estrangers atesos	132	311	443	312	518	830

Font: Ajuntament de Barcelona. Barcelona Activa.

Taula 37. Persones estrangeres ateses en serveis per a l'ocupació. Barcelona, 2000

Programa	Unió Europea	Fora de la UE	Total	Percentatge
Informació i orientació	85	200	285	64,3
Majors de 40 anys	2	4	6	1,4
Dones cap a l'ocupació	2	4	6	1,4
Formació ocupacional	12	29	41	9,3
Escoles taller i cases d'ofici	7	18	25	5,6
Nous filons d'ocupació	1	4	5	1,1
Tallers ocupacionals	12	28	40	9
Plans d'ocupació	7	16	23	5,2
Formació contínua experiencial	4	8	12	2,7
TOTAL	132	311	443	100

Font: Ajuntament de Barcelona. Barcelona Activa.

4. La sanitat

En virtut de la Llei orgànica 4/2000, els estrangers que acreditin la seva inscripció al padró municipal poden sol·licitar la Targeta Sanitària Individual (TSI) als centres d'atenció primària i la seva sol·licitud seguirà el mateix curs que la dels ciutadans de Catalunya. Aquesta targeta és un document que identifica i acredita els usuaris dels serveis sanitaris públics a Catalunya. La TSI possibilita als usuaris l'accés als serveis sanitaris i sociosanitaris, a les prestacions farmacèutiques (receptes) i a les altres prestacions. La TSI es tramita i es concedeix des del Departament de Sanitat de la Generalitat de Catalunya.

De l'1 de febrer fins al 31 de desembre del 2000 s'han rebut i tramitat 25.386 sol·licituds d'estrangers per a la targeta, i a tots ells se'ls ha concedit la TSI.

Taula 38. TSI sol·licitades per estrangers empadronats a Catalunya segons la regió sanitària, 2000

Regió sanitària	Targetes sol·licitades
Lleida	720
Tarragona	1.190
Tortosa	876
Girona	1.572
Costa de Ponent	3.780
Barcelonès Nord i Maresme	2.177
Centre	4.116
Consorti Sanitari de Barcelona	10.955
TOTAL	25.386

Font: Generalitat de Catalunya, Departament de Sanitat, Oficina Central de la TSI.

5. Les associacions

La Taula 39 presenta una primera aproximació a les entitats que es troben treballant a Catalunya per a i amb la població immigrant estrangera. Aquesta informació s'ha obtingut a través del nombre d'entitats, associacions i agrupacions que estan actualment registrades en el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya.

Segons aquesta font hi ha un total de 402 associacions vinculades directament o indirectament amb la població immigrant estrangera. És a la província de Barcelona on hi ha el major nombre d'associacions, a causa també del major percentatge de població immigrant estrangera que hi viu.

Taula 39. Associacions d'immigrants i associacions que ofereixen un servei a immigrants. Catalunya, 2000

	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona	TOTAL
Resta Europa	23	1	0	0	24
Magrib	29	7	1	3	40
Resta d'Àfrica	54	12	5	2	73
Amèrica del Nord i Central	44	2	1	2	49
Sud-amèrica	31	0	0	1	32
Àsia i Oceania	38	0	0	0	38
Altres	98	29	9	10	146
TOTAL	317	51	16	18	402

Font: Generalitat de Catalunya. Servei d'associacions del Departament de Justícia, 31.12.2000.

En el grup d'altres s'inclouen associacions que són generalistes, és a dir, que treballen amb més d'una àrea d'origen dels col·lectius, etc., així com aquelles que es defineixen com a islàmiques o musulmanes. D'entitats islàmiques en trobem un total de 28, de les quals 18 estan ubicades a la província de Barcelona i 7 a Girona.

II. ESTUDI MONOGRÀFIC

L'EXPERIÈNCIA DE LA UNIÓ DE PAGESOS EN LA CONTRACTACIÓ DE TREBALLADORS EN EL PAÍS D'ORIGEN

1. Introducció

En el marc del servei de contractació de treballadors temporers per a la campanya de la fruita que la Unió de Pagesos té en marxa des de ja fa vuit anys, aquesta organització inicià l'any 1999 una experiència pionera a l'Estat espanyol per contractar treballadors estrangers directament al país d'origen.

Durant la preparació de la campanya de la fruita del 1998, en el transcurs d'una reunió de la Comissió Provincial de Seguiment d'Ordenament de les Migracions Interiors,¹⁰ la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos-Unió de Pagesos (COAG-UP) exposà la falta de mà d'obra que es preveia per tal de cobrir la demanda de treballadors. Fruit de l'experiència i de la participació a les reunions de Migracions a nivell d'Estat, se li concedí l'oportunitat de realitzar una prova pilot amb treballadors estrangers durant la campanya del 1999. Aquesta experiència pilot va ser una realitat durant l'estiu del 1999, amb la contractació de 34 treballadors colombians. L'any 2000 l'experiència s'ha consolidat, ja que s'ha passat a la contractació de 250 persones, provinents en aquesta ocasió de Colòmbia i el Marroc.

El present capítol descriu l'experiència de la Unió de Pagesos en la contractació de treballadors estrangers en el país d'origen, centrant l'anàlisi en la campanya de l'any 2000, recollida mitjançant entrevistes directes amb els responsables del programa de la Unió de Pagesos i d'alguns pagesos que utilitzaren el programa.

Aquesta experiència s'ha d'entendre, no obstant això, en el marc d'un projecte més ampli de gestió i millora dels serveis oferts a pagesos i treballadors per tal de pal·liar les deficiències que es donaven a la campanya de la fruita, lligades a la descoordinació entre l'oferta i la demanda de mà d'obra, la man-

¹⁰ Vegeu el tercer apartat d'aquest capítol.

ca d'una infraestructura adequada per donar allotjament als treballadors, etc.

Els objectius que es pretenen assolir amb aquest projecte són els següents:

- Cobrir la manca de mà d'obra durant la campanya de recollida.
- Coordinar l'oferta i la demanda de mà d'obra.
- Organitzar els desplaçaments dels treballadors.
- Proporcionar un allotjament adequat als treballadors.
- Habilitar i gestionar els allotjaments comunitaris.
- Coordinar els allotjaments particulars.
- Afavorir la formació professional dels treballadors.
- Realitzar els cursos de formació específics.

Un element bàsic d'aquest projecte és l'estratègia seguida de contractació en origen dels treballadors. És important no confondre el concepte de contractació en origen amb el que és la contractació a l'exterior. La contractació en origen implica que el treballador, quan es desplaça, ja disposa d'un lloc de treball concret i té un contracte ja signat. L'origen pot ser dins de l'Estat espanyol, amb la qual cosa es genera una migració interior, o a l'estranger, amb la qual cosa es genera una migració exterior.

A banda de l'escassetat de mà d'obra, un problema amb què es troben sovint a la Unió de Pagesos no és tant que no hi hagi gent que vulgui treballar, sinó que hi hagi gent que vulgui treballar amb les condicions establertes i que sigui constant. La fórmula de contractació en origen permet ampliar molt la base de treballadors potencialment demandants de feina.

D'altra banda, és una forma de canalitzar de forma ordenada els fluxos migratoris que genera la necessitat de temporers a les campanyes agrícoles. En un sector com l'agrícola, amb un caràcter tan marcadament estacional i amb una alta temporalitat, la contractació en origen és una manera de pal·liar l'aglomeració de persones sense feina i sense papers en un període molt concret i curt de temps, aglomeració que pot acabar desencadenant problemes de caire social.

L'opció de la contractació en el país d'origen, alhora que ha permès a la Unió de Pagesos ampliar la seva base de treballadors per poder cobrir les demandes dels pagesos, per als mateixos treballadors ha suposat l'oportunitat de

desplaçar-se amb la garantia d'una seguretat laboral i legal amb unes condicions de vida i de treball dignes.

2. La migració exterior en la campanya de temporers de l'any 2000

2.1 La immigració estrangera i el treball temporer a la Unió de Pagesos

El nombre total de treballadors temporers contractats durant la campanya del 2000 per la Unió de Pagesos ha estat de 2.063, xifra que suposa un 86% d'increment respecte els 1.112 de l'any 1999. Moltes d'aquestes persones han estat contractades diverses vegades a mesura que s'anaven iniciant i acabant les diferents campanyes.

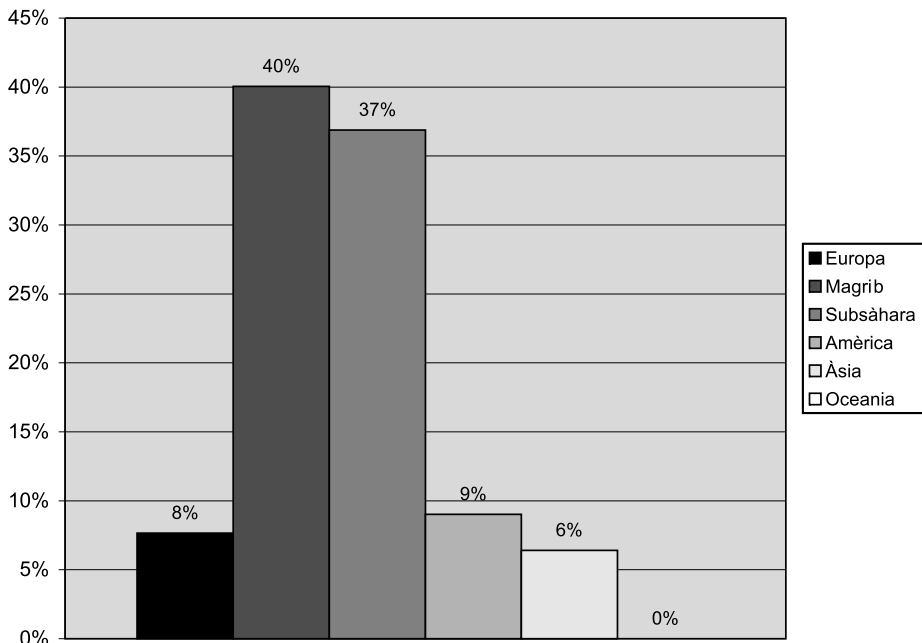
D'aquests, el nombre de treballadors estrangers contractats directament al país d'origen ha estat de 250: 180 de Colòmbia i 70 del Marroc. No obstant això, la Unió de Pagesos treballa ja des de fa temps amb un volum molt superior d'immigrants estrangers, malgrat que es tracta majoritàriament de persones ja residents a Espanya.

Tot i que en aquest capítol l'anàlisi se centrarà en la migració exterior resultant de la contractació en origen, és interessant veure fins a quin punt la immigració estrangera és important per cobrir les necessitats de mà d'obra temporera.

Efectivament, dels 2.063 treballadors temporers contractats per la Unió de Pagesos l'any 2000, només un 5,4% són de nacionalitat espanyola. Tota la resta són persones procedents majoritàriament de països del Magrib (del Marroc i Algèria principalment) i de l'Àfrica subsahariana (sobretot de Nigèria i Mauritània).

2.2 La contractació en origen al Marroc i Colòmbia

Gràfic 2. Procedència dels treballadors temporers de la campanya 2000 *



* S'hi inclou Espanya

Font: Unió de Pagesos. Memòria temporers, 2000.

Els països escollits l'any 2000 per a la selecció i contractació de treballadors van ser Colòmbia i el Marroc. La raó perquè s'optà per aquests dos països fou, en el primer cas, per les afinitats de llengua, costums i religió amb els països llatinoamericans (i perquè l'experiència amb aquest col·lectiu ja havia funcionat l'any anterior) i, en el cas del Marroc, pel fet de ser un país veí amb el qual Espanya té relacions econòmiques directes i amb el qual té un conveni firmat amb l'objectiu de regular les migracions.

Així, es contractaren 180 persones de Colòmbia i 70 del Marroc, que van venir amb un contracte de treball de durada determinada, de tres mesos, i un cop acabat aquest període van retornar al seu país d'origen. De fet, és una condició *sine qua non* d'aquest procediment de canalització de la migració exterior que el treballador marxi al seu país un cop s'hagi acabat la feina i

expirar la seva autorització laboral. No obstant això, un mateix treballador pot repetir l'experiència fins a quatre temporades, i a partir de llavors ja pot optar al permís B inicial. Com que l'experiència és molt recent, encara no hi ha hagut l'ocasió que es doni aquest cas. Però per ara no està clar si aquesta persona haurà de tornar a marxar al seu país per obtenir el permís B inicial o no.

El col·lectiu colombià arribat l'any 2000 el formen 4 grups segons la seva procedència:

- 50 homes de Güepsa, Departament de Santander Sud.
- 50 homes de Guasca, Departament de Cundinamarca.
- 50 homes de Lérida, Departament de Tolima.
- 30 dones de Güepsa i Guasca.

Ells van venir a realitzar la campanya de recollida de fruita dolça i de verema i elles, tasques de manipulació i envasament de fruita.



Fotografia cedida per la Unió de Pagesos

© *Tomàs Abella*

En l'assignació de llocs de destinació es va vetllar en la mesura que es va poder per agrupar-los també segons el lloc de procedència, de manera que se sentissin més acompanyats.

Localitats de destí del col·lectiu procedent de Colòmbia:

50 homes de Güepsa	Torres de Segre per a la recol·lecció de fruita dolça i després Verdú per a la verema.
50 homes de Guasca	Torrente de Cinca en la recol·lecció de nectarina i després Torroella de Montgrí per a la campanya de la poma.
50 homes de Lérida	Alcarràs per a la fruita dolça i després la Conca de Barberà per a la verema.
30 dones de Güepsa i Guasca	Alcarràs per a la manipulació, la classificació i l'envasament de la fruita.

Quant al col·lectiu procedent del Marroc, estava format íntegrament per dones provinents de diferents municipis de la província de Tànger; 30 d'elles van ser destinades a Mollerussa i 40 a Tèrmens.

A Tèrmens van treballar totes a dins de les instal·lacions de manipulació i envasament de fruita mentre que les de Mollerussa es van dividir en dos grups: un dels grups va estar a dins del centre i l'altre va estar recol·lectant fruita al camp.

3. Procés de selecció i contractació

3.1 *El Conveni Marc de migracions interiors*

L'opció de contractació de treballadors temporers a l'exterior es regulà l'any 1999 amb la firma del Protocol Addicional al Conveni Marc per a l'ordenació de les migracions interiors.

Aquest és un conveni de col·laboració firmat l'any 1997 entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Asociación Agraria Jóvenes Agricultores-ASAJA, la Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG)-Iniciativa Rural, la Federación de Trabajadores de la Tierra d'UGT, la Federación Estatal de Campo de CCOO i la Federación Española de Municipios y Provincias, que té com a objectius bàsics:

- Coordinar l'oferta i la demanda de treball en el sector agrícola a nivell de tot l'Estat espanyol.
- Garantir una infraestructura d'allotjament adequada per als treballadors que s'han de desplaçar més de 200 km fins al lloc de treball.

- Promoure la realització d'accions formatives per tal de cobrir les necessitats bàsiques detectades quant a coneixements sobre els treballs del camp.
- Afavorir la integració dels treballadors en el nou medi en què es troben durant el temps que dura la campanya.

Per tal de vetllar pel compliment d'aquests quatre aspectes, va a cada província una Comissió Provincial de Seguiment, formada per representants de cadascuna de les organitzacions firmants del Conveni, més la Inspecció de Treball i el Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya com a membres convidats.

En aquest marc, una vegada té les ofertes i demandes de cada zona, Unió de Pagesos les cobreix si pot amb la gent que té a les seves llistes i, si no, es posa en contacte amb els sindicats de treballadors que faciliten treballadors i els fa la demanda tant numèrica com de característiques determinades que li hagin sol·licitat.

Un cop passada l'oferta al sindicat, aquest facilita el nom i la procedència dels treballadors i es cursa una oferta de treball per migracions interiors assistides on consten el nombre de treballadors sol·licitats, el nom i el dia i lloc d'incorporació a la feina. Aquestes ofertes es tradueixen en la gratuïtat del bitllet de tren fins al lloc de treball (sempre que el desplaçament superi els 200 quilòmetres). Les ofertes són segellades per l'Oficina de la Campanya de la Fruita i es trameten per fax al destí d'origen dels treballadors per tal que puguin iniciar els tràmits per desplaçar-se al lloc de treball.

Igualment, s'encarreguen de la derivació dels treballadors cap a noves ofertes per intentar estabilitzar al màxim la temporalitat. En aquests moments, segons fonts de la Unió de Pagesos, s'acostuma a garantir als treballadors una mitjana de nou mesos de feina.

3.2 Procés de contractació en el cas de la migració exterior

En el cas de Colòmbia es va entrar en relació amb Vía Campesina, organització a nivell mundial de la qual Unió de Pagesos forma part (a través de la COAG) i que està present també a Colòmbia.

Vía Campesina va col·laborar en el procés. La selecció i tramitació de permisos i gestions amb l'ambaixada es va portar a terme a través d'una psicòloga especialitzada contractada per la Unió de Pagesos.

En el cas del Marroc, com que hi ha el Conveni Bilateral, aquest paper, en una primera preselecció, el va fer l'Estat marroquí. Després, representants de la Unió de Pagesos es van desplaçar directament allà per fer la selecció definitiva.

Es va crear una comissió mixta formada per representants del Ministeri de Treball i Assumptes Socials espanyol i marroquí, de la UP, de l'Ambaixada d'Espanya a Rabat, del Ministeri de l'Interior marroquí, d'organitzacions de treballadors del Marroc i d'alcaldes dels municipis que havia escollit la Delegació del Ministeri de Treball marroquí per fer la selecció del grup de treballadors.

Aquesta comissió va entrevistar més de 150 dones provinents de diferents municipis de la província de Tànger, de les quals se'n van seleccionar 70, i 10 més com a reserva per si alguna de les del grup no podia ser contractada per treballar als dos centres de manipulació de fruita que havien sol·licitat les treballadores. Una vegada seleccionades, van firmar els contractes de treball i es va començar amb la col·laboració del Consolat espanyol a Tànger i del Ministeri de Treball i Afers Socials espanyol a tramitar els visats amb les autoritzacions laborals pertinents.

Si bé la previsió de les necessitats de mà d'obra és fonamental per a una gestió exitosa de la campanya de la fruita, quan entra en joc la contractació a l'estranger esdevé un element crucial, ja que els tràmits que cal fer són llargs i complexos. Lluís Torrent, cap del servei de contractació de treballadors de la Unió de Pagesos ho explica:

«El principal problema és la tramitació. El procés és el següent:

Primer es presenten els papers a la Comissió de Seguiment, tres mesos abans de la contractació. Es necessita un mes per informar la Mesa de Seguiment i els agents públics d'ocupació. D'aquí els papers passen a Madrid, que té un mes per analitzar aquesta oferta dintre del context de l'Estat espanyol i aprovar o no la migració exterior. Si te l'aproven, has de fer precontractes genèrics de tot el que tu vols fer i passar-los a Madrid, perquè te'ls aprovin.

Després has de fer la preselecció i la selecció. Un cop fet el contracte genèric s'ha de convertir en un contracte nominal de cadascuna d'aquestes persones, contracte nominal que has de fer signar, portar a Madrid, segellar, enviar-lo perquè el firmi el treballador, tornar-lo, tornar-lo a segellar i tornar-li a enviar al treballador perquè pugui anar al Consolat i demani les autoritzacions corresponents.

Paral·lelament, aquesta autorització ha d'anar també del Ministeri de Treball al Ministeri d'Afers Estrangers per tal que aquest pugui informar al Consolat corresponent que pot autoritzar aquesta persona.»

Per tant, tot el procés es pot allargar fins a quatre mesos, i això cal tenir-ho en compte en planificar la campanya. Segons els responsables i organitzadors de les campanyes, la necessitat de previsió és un dels aspectes en els quals s'ha hagut d'insistir més als empresaris, principalment pel temor a contingències climatològiques que, de forma imprevista, poguessin fer variar els seus plans de necessitat de mà d'obra.

La coordinació entre els pagesos és un altre dels elements fonamentals per a la correcta gestió de la campanya i és un dels pilars de l'actuació de la Unió de Pagesos.

«Si l'allotjament és individual, la demanda ja la sol fer el pagès directament a la Unió de Pagesos. Quan l'allotjament és col·lectiu hi ha una coordinació de tots els pagesos, també per enllaçar les necessitats dels uns amb els altres i assegurar també als treballadors una continuïtat. D'aquesta manera, un mateix treballador pot ser contractat consecutivament en una mateixa campanya per diversos pagesos.

Igualment, en cas que un pagès tingui alguna incidència temporal, si es sap quines són les necessitats dels altres pagesos es pot ubicar aquest treballador amb un altre pagès de manera que no es quedi sense feina.

D'aquesta manera, les 200 persones que ens podrien fer falta s'acaben convertint en 70.»

(Josep Maria Companys, coordinador de pagesos de Torres de Segre)

4. Allotjament, formació i altres activitats

Tant el grup de persones de Colòmbia com les dones marroquines van ser allotjades en allotjaments comunitaris.

Els allotjaments són els locals destinats a què els treballadors gaudeixin dels serveis necessaris i de les instal·lacions adequades per la seva estança mentre duri la campanya. Hi ha allotjaments comunitaris gestionats per Unió de Pagesos i allotjaments particulars que són propietat dels pagesos.

Els allotjaments comunitaris gestionats per Unió de Pagesos s'habiliten per al seu ús durant la campanya. Són locals municipals cedits pels ajuntaments dels pobles on s'ubiquen o a vegades són locals llogats durant la campanya. A cada allotjament hi ha encarregats de la Unió de Pagesos (educadors i assistents socials) que desenvolupen les tasques de gestió i organització, des de la contractació de treballadors, el control de les hores treballades, el manteniment de les instal·lacions, l'organització d'activitats i el servei de menjador fins a l'atenció als pagesos.

Els allotjaments particulars es caracteritzen per ser un espai propietat del pagès interessat en la contractació de treballadors temporals. Aquests espais s'adeqüen per tal d'allotjar els treballadors amb totes les condicions necessàries.

Tot i que en un primer moment els agricultors van mostrar reticències a introduir «estrany» a casa seva i a arreglar un espai adequat per als treballadors, l'opció de les cases particulars s'ha consolidat perquè, a part d'aquest handicap, gaudeix també d'avantatges ja que els treballadors poden sentir-se més «còmodes» en una casa que en un allotjament comunitari, i el pagès sempre té un control directe de les incidències que els envolten.

En els allotjaments particulars els serveis de neteja i menjador i el control d'hores i treball el realitzen els mateixos treballadors.

La Unió de Pagesos fa un seguiment dels treballadors que estan en allotjaments particulars i, en cas d'haver-hi algun problema de tipus laboral o de convivència, posa els mitjans necessaris per a pal·liar-lo, i si no és possible canvia els treballadors.

Dins del mateix projecte dels allotjaments s'ha donat molta importància a la realització d'activitats lúdiques, formatives i educatives.

S'imparteixen cursos i tallers que es poden dividir en diferents àmbits: laboral, família i llar, oci i lúdic i d'aprenentatge de l'idioma.

En l'àmbit laboral es van incloure els següents cursos:

- Taller de recol·lecció i manipulació de la fruita.
- Prevenció de riscos laborals i primers auxilis.
- Curs d'iniciació a la poda.

En l'àmbit familiar i de la llar es van incloure els següents cursos:

- Organització i administració de la llar.
- Planificació familiar i prevenció de malalties contagioses.
- Aspectes de la relació mare-fill i nutrició infantil.

Aquests cursos es van dirigir a tots aquells treballadors i treballadores que havien mostrat interès pels temes tractats, i s'hi van donar aclariments sobre els dubtes que tenien.

La realització dels cursos es duia a terme després de la jornada laboral i ocupava un màxim de 75 minuts.

També es van impartir durant un mes classes de llengua castellana per als treballadors estrangers. Les classes van anar a càrrec de personal voluntari de la Creu Roja. Igualment, es van fer classes de llengua catalana per a colombians, a petició seva. Els encarregats de l'allotjament comunitari van establir uns dies per donar les classes, sempre després de la feina.

La col·laboració de voluntaris procedents de diferents entitats de caràcter social ha estat fonamental per a la realització tant de les activitats formatives i informatives com les de caràcter més lúdic.

En l'àmbit de l'oci es van impartir tant activitats esportives, amb gran acollida entre els treballadors, com esmorzars i menjars típics dels diferents grups als allotjaments, excursions, etc.

Dins de l'àmbit social i lúdic es van organitzar festes interculturals com la Jornada d'Agermanament entre Pagesos i Treballadors/es Colombians/es, organitzada a la localitat de Torres de Segre amb l'objectiu d'apropar les diferents cultures. A la jornada també hi van participar les treballadores de nacionalitat marroquina que van estar treballant en els centres de manipulació i envasament de la fruita de les localitats veïnes de Tèrmens i Mollerussa.



Fotografia cedida per la Unió de Pagesos

© Tomàs Abella

5. Valoració

Els diversos agents implicats, tant pagesos i treballadors com els representants de la Unió de Pagesos, coincideixen a valorar molt positivament l'experiència de la contractació de treballadors estrangers al país d'origen. Segons l'opinió de Josep Maria Companys, coordinador de pagesos de Torres de Segre, és una fórmula que dona molta tranquil·litat al pagès.

«Els pagesos cada vegada creuen més en el sistema. El pagès sap que s'evita problemes, sap que té la gent legalitzada, sap que té la gent amb tota la documentació, tots els papers en regla, que tenen un allotjament en condicions, decent. [...] El pagès el que vol és tranquil·litat.

El pagès, a plena campanya..., la campanya es fa molt dura i el pagès no pot dedicar-se a arreglar papers, legalitzar, etc., perquè ha d'estar al peu

del canó les 24 hores del dia. L'avantatge que tenim amb el sistema de la Unió de Pagesos és que el pagès fa la demanda i se n'oblida. La tranquil·litat és aquesta. Sap que tindrà els papers en regla, li arreglaran el tema de la seguretat social... Paga els càrrecs que li arriben a finals de mes i se n'oblida.»

Quant als mateixos treballadors immigrants, suposa un gran avantatge poder venir amb una feina ja concreta i amb un contracte per la seguretat que això els dóna, tant a nivell laboral com legal. Segons un grup de persones colombianes entrevistades a la localitat de Palau d'Anglesola, un dels aspectes que més destaquen és precisament l'alt nivell d'organització del sistema, i consideren que s'hauria de donar un major suport a accions com les que porta a terme la Unió de Pagesos.

La valoració que en fan els pagesos és en general molt positiva, i no només a nivell laboral sinó també a nivell social, per l'enriquiment cultural i personal que ha suposat, tant per als treballadors immigrants com per a ells mateixos.

Parlant de Torres de Segre, localitat que va acollir un dels grups de colombians, Josep Maria Companys deia:

«La gent està molt contenta amb els colombians. Són gent que treballen el tros... El camp colombià és molt més dur que el camp espanyol. Al pagès només li cal ensenyar-los a fer la feina i ells fan la feina molt bé. És un avantatge molt gran.

De cara al 2001 hi ha un 50% de peticions més que l'any 2000. I la gent vol fins i tot repetir amb les mateixes persones que va tenir l'any anterior.»

En l'aspecte laboral, els treballadors consultats manifestaven estar gratament sorpresos pel fet que el pagès empresari treballava el camp amb ells.

«Nos sorprendió y consideramos que es muy bueno que acá se trabaja a la par con el patrón, de igual a igual.» (treballador colombià)

En alguns casos el contacte ha continuat un cop aquestes persones ja tornaven a estar al seu lloc d'origen, mitjançant trucades, postals, etc.

D'altra banda valoren molt l'organització, la tecnologia emprada i, com és obvi, que aquí guanyen molt més que el que guanyen al seu país.

A nivell de relació social i convivència, les diferents persones consultades coincideixen a remarcar el fet que no hi va haver cap tipus de problema.

Josep Maria Companys, coordinador de pagesos de Torres de Segre:

«Una cosa molt positiva: l'actitud d'ells dins el poble. És fantàstic, no hi ha cap problema. Estan totalment integrats. Les noies marroquines a Mollerussa i a Tèrmens també es van integrar molt bé.»

Segons el responsable del Servei de Contractació de la Unió de pagesos, Lluís Torrent, tot rau a facilitar a les persones unes condicions tant de treball com de vida dignes.

«El problema no és el fet de ser immigrant, ni el color, ni la religió... el problema és quan no estan allotjats correctament, quan no tenen feina, quan no cobren el que toca. El problema són les condicions. Tenir la gent dormint sota un arbre o a la plaça de l'Ajuntament o sota uns pòrtics... aquí comencen els problemes. Aquesta persona ni dorm en condicions, ni està ben alimentada, ni rendeix l'endemà. Tot és un cau de problemes, sigui del color que sigui, de la regió que sigui...»

Una altra de les qüestions destacades és la necessitat que els ajuntaments no deixin d'implicar-se en el sistema, ja que la seva col·laboració és imprescindible per al seu bon funcionament.

«L'Ajuntament ha d'estar-hi implicat, ha de voler-ho fer i ha de creure en el sistema. És molt important per a l'Ajuntament l'avantatge social que en treu: no crees una bossa de marginació i la gent conviu tranquil·lament amb ells.» (Josep Maria Companys)

Les perspectives de futur són de continuar amb l'experiència, que es preveu que s'incrementi de cara al 2001.

Amb aquest segon volum de l'*Anuari de la immigració a Catalunya*, corresponent a l'any 2000, la Fundació Jaume Bofill continua amb la seva intenció de donar compte de l'evolució del fenomen de la immigració estrangera a Catalunya. La novetat més important d'aquest anuari respecte al publicat l'any passat, és a dir el corresponent a l'any 1999, és la part d'anàlisi sociològica que inclou i que permet, dins de les limitacions pròpies d'un tema en el qual les estadístiques accessibles sempre són incompletes, tenir una idea de l'evolució del volum, la composició, el gènere i l'edat de les persones estrangeres que han arribat al nostre país.

ISBN 84-8334-268-5



Editorial Mediterrània