



IMMIGRACIÓ I DRETS

Promogut per INSTITUT ESQUERRA XXI

Amb el suport de **FUNDACIÓ JAUME BOFILL**
 FUNDACIÓ NOUS HORIZONS

Juliol 2003

SUMARI

Presentació

Persones i entitats signants de les 50 qüestions sobre immigració i drets

50 qüestions sobre immigració i drets

Documents:

- 1. Actituds socials davant la immigració**
- 2. Accés al mercat de treball, precarització laboral i exclusió social**
- 3. Immigració i educació**
- 4. Immigració, seguretat i delinqüència: mites i realitat**
- 5. Inclusió de l'estranger a la comunitat política**

PRESENTACIO

Els actuals moviments migratoris, propiciats per l'increment de les desigualtats interterritorials a escala mundial, s'estan convertint en la nova excusa per respostes excepcionals basades en l'exclusió d'aquells que arriben als països receptors i, alhora, en la progressiva instal·lació del discurs pel qual es diferencia la titularitat i l'exercici de drets en funció del lloc d'origen. Però sembla evident que no es tracta tan sols d'una qüestió de nacionalitat sinó, sobretot, de les condicions de precarietat i necessitat econòmica que obliguen a emigrar; és a dir, sobretot, d'una qüestió de classe. El tancament de les fronteres administratives enfront l'immigrànt i la rebaixa dels seus drets no és contradictòria amb l'obertura de fronteres econòmiques pròpia de la globalització, sino un dels efectes de les diferents situacions d'explotació que aquesta provoca.

Les repercussions internes són –si més no de manera intuïtiva- prou conegudes i afecten a àmbits que van des del mateix reconeixement de drets, fins a l'educació, el respecte recíproc a les cultures, la precarietat i explotació laboral o les percepcions sobre la seguretat. Moltes d'elles amenacen amb consolidar –també entre les capes populars de la societat-, la tendència a l'exclusió i alhora, tendeixen a proporcionar legitimació a la resposta autoritària i discriminatòria.

Des de posicions polítiques i socials d'esquerra cal una resposta que inclogui tant l'anàlisi racional com la pedagogia social i la proposta política. Una resposta que oposi la solidaritat i l'exercici de drets a la competència per l'espai físic, les prestacions i els serveis socials. I, en definitiva, que parteixi de la immigració com a fenomen, abans que com a problema.

Es per això que l'Institut ESQUERRA XXI, dins del seu objectiu de promoure el debat participatiu i crític entre sectors de l'esquerra social i política, es va proposar dos objectius: d'una banda, endegar una reflexió entorn d'aquest fenomen, amb la pretensió que contribueixi a la redimensió dels temes en clau transformadora, a la pedagogia contrària a tòpics discriminatoris i sobretot, a l'aturada de les reaccions autoritàries. I d'altra, promoure un punt de trobada on posar en comú opinions i experiències de les moltes instàncies de tota mena que treballen entorn del tema, tant des de perspectives teòriques com pràctiques, per rendabilitzar esforços i evitar l'atomització del debat.

A l'hora de constituir el grup de treball varem tenir en compte que la immigració, com a fenomen multifactorial, demana un debat interdisciplinar que aplegui diferents perspectives. El projecte a volgut fer confluïr, no tan sols persones provinents d'ubicacions professionals relacionades amb el tema, sinó també amb experiències derivades de l'actuació dins d'entitats socials que treballen en àmbits relacionats amb la immigració o la consideren objecte de la seva atenció.

El mètode de treball s'ha ordenat en torn de cinc blocs temàtics que, tot i no agotar els problemes, entenem recullen els més importants. Les ponències han estat debatudes en diferents grups, que les han reelaborat i han arribat a les conclusions que s'ordenen en les "Cinquanta qüestions sobre immigració i drets", que varen ser debatudes de nou per el conjunt dels participants i que constitueixen el document al qual s'han adherit les persones i entitats que hi trobareu relacionades. A continuació hi trobareu els documents complets sobre cada tema, on es recull la reflexió més acurada i completa.

No hem pretès elaborar un programa tancat ni molt menys, vinculant per les entitats que hi han participat. Hem intentat aplegar experiències i reflexions per concretar-les en propostes traslladables a les Administracions i els agents socials, però també utilitzables en un debat social i polític que segueix obert i necessita de les aportacions de tots aquells que lluiten per la igualtat de drets.

Volem deixar constància, amb el nostre agraïment, de les persones que han elaborat els documents a partir dels quals es va estructurar el debat: Lisa Gutierrez (SOS Racisme), ha estat la ponent del tema "Actituds socials davant la immigració, cultures i conviccions", Marco Aparicio (Professor de Dret Constitucional de la Universitat de Girona), del tema "Accés al mercat de treball, precarització laboral i exclusió social", Marta Comas (Fundació Jaume Bofill), de "Immigració i educació", Gonzalo Escobar (Professor de Dret Penal de la Universitat de Girona), de "Immigració, seguretat i delinqüència: mites i realitat" i, finalment, Michael Donaldson (SOS Racisme), de "Inclusió de l'estranger a la comunitat política"

Igualment, agraïm a la Fundació Jaume Bofill i a la Fundació Nous Horitzons el suport econòmic que ens han proporcionat. A Roser Plandiura, de l'Institut Esquerra XXI, per la seva feina de coordinació dels documents i les reunions. I sobre tot, agraïm l'interés i l'entusiasme de tots els participants.

Mercé García Aran
INSTITUT ESQUERRA XXI

Barcelona, juliol de 2003.

PERSONES I ENTITATS SIGNANTS DE LES 50 QÜESTIONS SOBRE IMMIGRACIO I DRETS

(a 1 de juliol de 2003.)

Entitats: CENTRE DE TREBALL I DOCUMENTACIO
INSTITUT ESQUERRA XXI
XARXA SOLIDÀRIA DEL POBLE NOU

Participants i adherits individuals:

Pablo Bordonaba (Institut Esquerra XXI)
Mercé García Arán (catedràtica de Dret Penal. UAB)
M^a Angels Gimenez Gimferrer (Professora de cuina)
Jorge González Aznar (Economista)
Montserrat Milà (Nou Barris Acull)
Marta Monclus (Professora de Dret Penal. UB)
David Moya (Professor Dret Constitucional. UB)
Roser Plandiura (Institut Esquerra XXI)
Hector Silveira (Professor Filosofia del Dret. UB)
Nuria Vives (SOS Racisme)

Ponents:

Marco Aparicio (Professor Dret Constitucional. Universitat de Girona)
Marta Comas (Fundació Jaume Bofill)
Michael Donaldson (SOS Racisme)
Gonzalo Escobar (Professor Dret Penal. Universitat de Girona)
Lisa Gutiérrez (SOS Racisme)

PROMOGUT PER :INSTITUT ESQUERRA XXI

AMB EL SUPORT DE:

**FUNDACIO JAUME BOFILL
FUNDACIO NOUS HORIZONS.**

I. Actituds socials davant la immigració, cultures i conviccions.

1. *Normalització dels canvis socials.* La societat viu un període de canvi generalitzat, que inclou des dels avenços tecnològics als canvis en les relacions humanes, passant pel fet migratori. És prioritari normalitzar aquest fet per donar una importància real però no desmesurada a la immigració. En les societats industrials contemporànies, el concepte d'estrangeria és un instrument per intentar justificar una jerarquia en l'accés als drets i als recursos que els principis democràtics mai no podrien legitimar.
2. *Creixement del racisme social.* La inferioritat de drets creada per les lleis, a més d'abocar les persones immigrades a l'explotació laboral i la marginació, fa que la població autòctona tingui una visió negativa de la immigració i vegi els estrangers com a ciutadans de segona classe. En definitiva, fomenta el racisme social, que s'expressa en agressions a persones immigrades, oposicions veïnals a la instal·lació de mesquites, retirada del alumnat autòcton de les escoles públiques, discriminacions en l'habitatge i en el dret d'admissió entre d'altres exemples, actes realitzats per persones que en ocasions ni tan sols es reconeixen racistes.
3. *Reivindicar la cultura per combatre el racisme.* Ha aparegut un nou discurs racista, fonamentat ja no sobre base biològica sinó sobre el diferencialisme i l'essencialisme cultural. Des de l'onze de setembre aquest discurs és molt més agressiu amb la població musulmana. La sensació de perill de perdre la identitat com a societat també parteix de la mateixa idea de una cultura estàtica i homogènia. Reivindicar la cultura com a conjunt de formes i mecanismes per entendre i adaptar-se a la vida, que per tant és canviant i ve determinat per molts elements a més del lloc de procedència, és una via per combatre el racisme social.
4. *Respectar les cultures i protegir els drets.* Cal fugir del relativisme cultural i denunciar comportaments inacceptables en una societat democràtica, cas que atemptin contra la integritat o altres drets fonamentals de les persones, l'atac als quals no pot estar justificat per cap convicció religiosa i/o cultural. Però cal també fugir de l'estigmatització de

costums que no atempten contra drets i que de vegades es rebutgen des de la cultura pròpia, oblidant que aquesta també té peculiaritats que poden resultar alienes a altres cultures o bé, que es basen en una sobrevaloració de la religió pròpia. L'exigència que tothom obeeixi la llei ha d'anar acompanyada de l'imperatiu que també tothom se'n pugui beneficiar. A més, no hem d'oblidar que l'eradicació d'aquests hàbits a partir de mesures exclusivament repressores no duu enlloc. Com s'ha demostrat, cal molta pedagogia i intervenció dels diferents agents socio-educatius.

5. *Polítiques socials contra la cultura de la competència.* El racisme social es veu fomentat també per un retrocés en política social que, unit a altres factors com la precarització laboral, porta a l'exclusió social a aquells que no poden entrar al sistema o no poden mantenir-s'hi. La població immigrada esdevé el boc expiatori de tots els problemes, i és percebuda com a competidora pels recursos. A més, aquesta interpretació de la realitat és fomentada per moltes forces polítiques que així desvien l'atenció social de les causes reals de l'exclusió. Naturalment, no es pot presentar una imatge idíl·lica de la immigració, que com tot fet social porta conflictes, però que els ciutadans identifiquin els problemes en el seu marc referent (econòmic, social, de convivència, d'urbanisme, etc.) ha de ser un primer pas per prevenir situacions de xenofòbia i racisme social i evitar la proliferació de plataformes i partits d'extrema dreta que porten com a bandera un discurs populista i xenòfob.
6. *Polítiques contra l'exclusió social.* Canviar l'actitud de la població davant del fet migratori passa en primer lloc per un gir polític en matèria d'estrangeria i de polítiques socials. La realitat demana polítiques que lluitin contra l'exclusió social en general, amb un augment de pressupostos socials; i polítiques dirigides a col·lectius específics, entre els quals es troba la població immigrada. També cal un canvi d'actitud de les administracions i dels seus representants, que han de denunciar i combatre activament la discriminació, defensar l'accés a la ciutadania, normalitzar el fet migratori, i combatre el creixent clima d'impunitat davant discursos i pràctiques xenòfobs.
7. *Mesures socials de les administracions autonòmiques i locals.* A banda de les polítiques generals contra l'exclusió, són necessàries mesures concretes i a curt termini, que també incideixen en la millora de les actituds socials front la immigració. Les administracions locals i autonòmiques han d'ampliar l'accés als serveis públics i a la participació ciutadana a tota la població, evitar la segregació educativa i urbanística, combatre activament les discriminacions que es puguin produir en el municipi, vetllar per la cohesió social mitjançant intervencions comunitàries que contemplin fomentar el diàleg veïnal i social, evitar l'etnificació dels conflictes, i ser absolutament respectuosos amb els drets de totes les persones.

II. Accés al mercat de treball, precarització laboral i exclusió social.

8. *Immigració i desigualtat mundial.* Mentre no es modifiquin substancialment les situacions de profunda desigualtat mundial, l'arribada de nous treballadors i treballadores és un fet inevitable, si és que es volen fer servir mitjans respectuosos dels drets humans i d'una mínima racionalitat (lluny doncs de patrulles militaritzades i de la construcció de murs).
9. *Inevitabilitat de la immigració.* Ni cap llei ni cap política, per restrictiva que sigui, pot arribar a frenar o desviar els fluxos migratoris, com demostra tant la recent experiència espanyola d'infructuosos canvis normatius com l'experiència comparada. Les persones

que decideixen deixar el seu país per emigrar no ho fan per *efecto llamada* de cap normativa legal, sinó per la possibilitat de millorar les seves condicions de vida i la del seus familiars. Mentre hi hagin possibilitats de trobar feina, sigui en les condicions que sigui, continuaran arribant. El fet que a Espanya hi hagi atur no fa que deixi de ser una destinació desitjada, precisament perquè com arriben i romanen com a treballadors en situació irregular són mà d'obra demandada per part dels empresaris: és mà d'obra diferent, barata, explotable.

10. ***La política del govern incrementa la irregularitat i l'explotació.*** Donada la inexistència en el nostre sistema normatiu de vies raonables que permetin l'entrada i permanència a Espanya en situació regular, cal concloure que l'actitud política del govern està incentivant l'augment del número de treballadors en situació irregular, de la precarietat i la accidentalitat laborals del conjunt dels treballadors i de l'exclusió social de bona part dels immigrants que viuen tant a Catalunya com a la resta d'Espanya.
11. ***Visats per buscar treball.*** Resulta poc menys que absurd confiar en un mètode de permisos de treball que pretén que els empresaris facin ofertes de treball a persones que no es troben ja al país i que, si tot va bé, poden trigar en arribar més de 5 ó 6 mesos. L'accés al treball de les persones estrangeres, en conseqüència, no pot estar pensat en termes de contractació en origen. Si es volgués continuar amb un control dels fluxos migratoris per mitjà dels visats, caldria crear-ne uns que possibilitessin l'entrada per buscar treball. D'aquesta manera, s'evitarien moltes de les morts que l'Estret de Gibraltar viu cada any, i s'acabaria amb les tant temudes "màfies".
12. ***Regularització per redreçar la situació.*** Només permetent la regularització dels treballadors estrangers que ja es troben a Espanya es pot començar a redreçar la situació: la regularització consolidaria els seus drets com a treballadors (bona part dels quals han hagut de ser reconeguts per la jurisprudència), disminuiria sensiblement la precarietat i accidentalitat laborals de tots els treballadors i permetria unes condicions de competència entre empreses més equitatives.
13. ***Permis temporal.*** Caldria pensar en formes de regularització que no necessàriament subordinessin el permís a l'obtenció prèvia d'una oferta de treball. Si, prenent com a exemple processos anteriors de regularització, s'exigeix oferta prèvia, es situa al treballador en un cercle viciós: difícilment qui no té la documentació necessària per incorporar-se a l'activitat laboral de manera immediata obtindrà una oferta de treball que no sigui una oferta fictícia. Si realment es vol evitar la proliferació de "màfies" que compren i venen contractes ficticis per qui els pot pagar, cal apostar per una regularització que permeti buscar feina i començar a treballar. Si es volgués introduir algun tipus de control, aquest hauria de fer-se a posteriori, deixant un termini de temps en el que la persona hauria de buscar una feina que, un cop trobada, podria realitzar sense obstacles, cotitzant a la Seguretat Social i amb tots els drets reconeguts com a treballador.
14. ***Prioritzar l'estabilitat.*** D'altra banda, cal potenciar un règim d'entrada i permanència que doni prioritat a la possibilitat de romandre amb estabilitat, facilitant doncs l'accés a permisos de caràcter permanent i garantint la reagrupació familiar com a veritable dret fonamental.
15. ***Competències autonòmiques i explotació laboral.*** Les condicions d'accés al mercat de treball per part dels immigrants no depenen només de la regulació que en faci el govern

central. Les administracions autonòmica i locals tenen competències per incidir en tot un seguit de condicions directament relacionades. Així, la garantia dels mínims existencials (manutenció, salut, habitatge, educació, la llibertat de cultes, etc.) ha de permetre que es redueixin substancialment les situacions d'explotació laboral. En definitiva, no exercitar les competències de les que disposen per evitar els fenòmens d'exclusió social que afecten a les persones immigrants, les converteix en corresponsables de la situació.

16. *Contra les respostes criminalitzadores del Govern central.* Dificilment es pot deixar d'atribuir al govern una responsabilitat directa en l'actual situació d'exclusió laboral i social en la que es troba un nombre cada cop més gran d'immigrants. Per això, resulta del tot inacceptable que l'Executiu, lluny de rectificar proposant mesures radicalment diferents, adopti el discurs xenòfob de la negació de drets i la criminalització. Valgui com exemple la manca de resposta institucional, i també social, davant la possibilitat de detenció de persones en centres d'internament tenint com a única causa una presumpta infracció de caràcter administratiu. Per últim, cal denunciar també, el fet que en general les administracions autonòmiques i locals no rebutgin frontalment aquest discurs estigmatitzador duent a terme polítiques concretes que serveixin de contrapès.
17. *Programes d'actors no institucionals.* És necessari esmentar també la importància dels actors no institucionals. Tant sindicats, com associacions de veïns, associacions d'immigrants i d'altres col·lectius han de poder respondre amb mitjans suficients a les exigències que l'arribada d'immigrants al nostre país implica. Calen doncs programes concrets en matèria educativa, de formació ocupacional, i en general de defensa específica dels drets dels qui arriben.

III. Immigració i educació.

18. *Interacció de les diferents cultures.* Una situació intercultural és aquella on les diferents cultures que conviuen es respecten i no s'ignoren, interactuen. Aquesta situació ideal no és innata sinó que és una construcció educativa. Cal estar-hi predisposats i entrenats, i cal, sobretot, no posar la nostra cultura per sobre de les altres si volem que això sigui possible.
19. *Igualtat en les eines educatives.* L'objectiu dels centres educatius ha de ser que tots els nois i noies tinguin les mateixes possibilitats, eines i recursos per adaptar-se a la societat on han de viure. Els condicionaments físics, psíquics o socials poden convertir-se en desigualtats si l'escola no és capaç de gestionar adequadament la diversitat.
20. *Integració no és assimilació cultural.* Parlar d'igualtat d'oportunitats és parlar d'integració, i això no té res a veure amb l'assimilació cultural dels nouvinguts. O dit d'una altra manera, l'assimilació no té perquè ser una condició de la integració social. Els poders públics han de poder garantir pels fills i filles de famílies immigrades una escolarització en condicions d'igualtat, el tractament específic de les seves necessitats educatives i el respecte a la seva identitat cultural.
21. *Matriculació centralitzada.* Cada municipi, o cada districte en el cas de les grans ciutats, hauria de comptar amb una comissió de matriculació centralitzada i oberta

tot l'any, que pogués equiparar els fluxos d'alumnes nouvinguts a tots els centres, tant públics com concertats. Si existís una bústia única per a introduir les sol·licituds de matriculació a l'ajuntament o a la delegació d'ensenyament de cada municipi s'evitaria la dissuasió a nivell verbal que certs centres concertats estan fent quan volen evitar que es matriculi algú (se'ls diu que no hi ha places, o que s'han de pagar quotes, etc.).

22. **Zones d'Atenció Educativa Preferent.** Seria convenient no actuar només centre a centre, sinó a partir de zones que incloguin diversos centres (públics i concertats) i a on els centres tinguin un projecte comú, unes condicions semblants de recursos i alumnat. Una proposta a considerar són les Zones d'Atenció Educativa Preferent
23. **Atenció a la dispersió forçada.** Cal vigilar els efectes negatius que suposaria una dispersió forçada, sobretot si suposa una pèrdua de l'escola com a centre educatiu de referència del barri.
24. **Subordinació del dret d'elecció de centre.** Cal interpretar el "dret d'elecció de centre" com un dret subordinat al dret a l'educació en condicions d'igualtat, previst per la constitució, ja que la materialització del primer suposaria discriminacions de fet, i per tant vulneració del segon.
25. **Pedagogia antirracista.** Caldrien actuacions per a convèncer a la població dels perills del racisme (de la mateixa manera que es fan campanyes per informar dels perills del tabac, o de la sida) i fer projectes educatius antiracistes i fomentadors de la convivència.
26. **Actuacions integrades.** Per evitar l'exclusió social en les escoles, també d'alumnat immigrant, cal que hi hagi una xarxa integrada i uns protocols de coordinació, entre els serveis socials, els educatius i els de salut.
27. **Educació no formal.** S'ha constatat que les actuacions des del món local són molt importants partint de que estem parlant d'educació i no exclusivament d'escola, incideixen en l'educació no formal, en la família, en l'entorn, i en el barri. L'escola pot liderar processos educatius però no pot fer-los ella sola. En aquest sentit seria important reforçar l'educació no formal (educació en el lleure, esplais, casals de joves, els centres oberts...), la primera etapa d'educació infantil no obligatòria i les escoles d'adults.
28. **Escola i entorn.** La relació educativa entre l'escola i l'entorn pot ajudar a que aquests infants es sentint més arrelats a la comunitat d'acollida, i acabin essent membres actius.
29. **Microsolucions per la diversitat.** La millor manera de respondre a la diversitat és que els diferents centres gaudeixin d'autonomia i recursos suficients per adaptar-se a l'entorn, aplicant microsolucions adaptades a cada realitat i que permetin requalificar els centres i recuperar el seu públic natural.
30. **Recursos indispensables.** Els recursos més necessaris s'haurien de concretar en que tots els centres puguin tenir una aula d'acollida, oberta i flexible, professorat

adequat segons les necessitats dels centres, i uns equip de serveis educatius -EAPs i Compensatòria- estables i suficients.

31. *Més recursos per aprenentatge de les llengües.* Malgrat la importància de la llengua tant en el moment de la incorporació com durant tota l'etapa escolar, els dispositius que ofereix el Departament d'Ensenyament en l'actualitat no estan obtenint els efectes desitjats. Caldria concentrar més i millors recursos per a garantir l'aprenentatge del català i el castellà entre aquest alumnes, ja que aquesta és la clau de la seva integració a Catalunya.
32. *Adaptacions curriculars.* Adaptar-se a la multiculturalitat suposa revisar els continguts curriculars per a incorporar les perspectives i els coneixements dels que venen de fora.
33. *Convivència i religions.* L'escola ha de ser laica (no confessional), però hauria de contemplar un crèdit d'història de les religions o de les cultures religioses per a facilitar-ne el coneixement i la convivència. La situació actual, que obliga cursar l'assignatura de religió confessional, o bé l'alternativa a la religió, dins del currículum, genera tres disfuncions greus: són representants de l'església, i no docents, els que avaluen aquests alumnes; les confessions no catòliques juguen amb inferioritat de condicions i no s'està garantint de fet que allà on hi hagi 10 alumnes d'una confessió es faciliti el representant corresponent; i per últim, tots aquells alumnes que cursin la religió confessional no podran assistir a l'alternativa d'història de les religions, on es treballarien els continguts per l'educació intercultural.
34. *Beques.* Una bona política de beques i ajuts és indispensable per a garantir la igualtat d'oportunitats. Avui dia és molt deficient a Catalunya. Dotar als centres de recursos econòmics és més efectiu i menys polèmic que donar directament ajuts a les famílies més necessitades.
35. *Escola d'adults.* Potenciar l'escola d'adults per a ensenyar als nouvinguts la llengua i cultura catalana i obrir-los la porta als nivells superiors d'ensenyament i per entendre i facilitar la participació en les escoles dels seus fills/es.
36. *Ensenyament post-obligatori i convalidacions.* L'accés a la postobligatòria hauria de ser un dret universal desvinculat de la situació de regularitat administrativa de qui el sol·licités. Caldria millorar la política de convalidacions de titulacions acadèmiques de les universitats catalanes, ja que actualment són totalment desfavorables per aquells estudiants provinents d'universitats de països pobres.
37. *Escola pública i gratuïta per tothom.* Per últim, cal reprendre amb força el discurs a favor d'una escola pública i gratuïta per tothom i de qualitat, i ser especialment vigilants amb aquelles polítiques que deixen la pública en desavantatge. Això comporta controlar l'adjudicació de nous concerts i fer un seguiment estricte dels ja existents.

IV. Immigració, seguretat i delinqüència: mites i realitat.

38. *Associació interessada entre inseguretat i immigració*. L'estigmatització de l'actual procés migratori com a problema d'emergència social troba un dels seus principals arguments en l'associació interessada entre inseguretat i immigració, que s'utilitza per legitimar discriminacions i retallades de drets. Els plantejaments progressistes que pretenen evitar l'estigmatització discriminatòria dels immigrants no poden limitar-se a menysprear aquesta associació ni negar les percepcions socials d'inseguretat, però han de denunciar les manipulacions que emmascaren la realitat i treballar sobre els veritables focus d'inseguretat. I en primer lloc cal dir que la inseguretat no es redueix a la derivada de la criminalitat sinó que inclou la precarietat de les prestacions socials de la qual no són responsables els immigrants, però que introdueix la idea de competència, front la qual cal fomentar la idea d'igualtat.
39. *Delinqüència estrangera no equival a delinqüència d'immigrants*. La identificació entre delinqüència i immigració s'utilitza com argument per les polítiques d'exclusió i es basa en una presentació maniquea de les dades, amb múltiples manipulacions. Els delictes comesos per estrangers es presenten com a "delinqüència d'immigrants", amagant que immigrants són tan sols aquells que arriben per trobar treball i benestar i que l'estrangeria de certs tipus de delinqüència s'explica per la internacionalització d'alguns comportaments delictius.
40. *Manipulacions de les dades sobre delinqüència*. Les dades sobre detencions d'immigrants amaguen que s'hi inclouen les detencions per estada irregular que no és delictiva. Les dades policials es presenten com a prova d'una delinqüència específica de la immigració, quan el que reflecteixen és una major activitat policial envers aquesta. No es reconeix com a font d'inseguretat la delinqüència contra els estrangers, derivada de fets violents i de les xarxes de tràfic i explotació afavorides per les polítiques d'exclusió. Finalment, en aquells sectors residuals en els quals pot haver una relació entre immigració i delinqüència, no s'analitzen les causes derivades de la irregularitat forçada i l'exclusió.
41. *Tractament mediàtic alarmista*. Cal advertir sobre el tractament mediàtic de la inseguretat i la delinqüència, amb tendència a l'alarmisme de les informacions.
42. *Identificació de les causes i tipus de delinqüència*. En l'actuació front la delinqüència, és necessari conèixer les causes i identificar els grups de risc, com els menors desarrelats, per donar prioritat a les polítiques preventives i de caire assistencial.
43. *Pacte polític contra l'exclusió i la demagògia*. Políticament, cal un pacte dels partits sensibles a aquest tema, per impulsar un model de gestió de la immigració basat en la integració i el desenvolupament dels drets humans, així com el compromís en la no utilització demagògica de les dades sobre inseguretat i delinqüència.
44. *Participació ciutadana com a pedagogia*. Des del punt de vista pedagògic, cal generar pràctiques de participació ciutadana en les polítiques de seguretat, incloent-

hi els estrangers, que permetin la implicació social, partint del coneixement dels problemes reals.

45. ***Igualtat davant la llei.*** Des del punt de vista jurídic, la resposta sancionadora ha de respectar el dret al tracte igual davant la llei. La nacionalitat de l'infractor no justifica la seva exclusió de les institucions orientades a la reinserció ni la seva expulsió aplicada com a sanció discriminatòria. Les privacions de llibertat aplicades a estrangers han de gaudir de totes les garanties i limitacions, sense restriccions discriminatòries i desproporcionades com ara la incomunicació durant l'estada a centres d'internament.

V. Inclusió de l'estranger a la Comunitat política.

46. ***Dret de sufragi.*** La participació en els afers públics és un element capdal per la construcció comuna de la nostra societat. Per tal de garantir la igualtat de drets i donar contingut ple al concepte de ciutadania cal garantir el dret al sufragi pels estrangers per totes les eleccions que es celebrin a l'Estat espanyol. En tot cas, en una primera instància, urgeix la reforma legal per fer efectiu el dret al vot dels estrangers extracomunitaris donat que en aquest moment pateixen una discriminació respecte als estrangers comunitaris. L'empadronament juntament, amb l'any de residència serien les condicions per adquirir aquest dret.
47. ***D'entrada, els municipis.*** Molts partits polítics ja han demanat el reconeixement del dret efectiu al vot i l'Ajuntament de Barcelona ha signat la "*Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la ciudad*" de 18 de maig de 2002 on es contempla el promoure l'*extensió del sufragi actiu i passiu en l'àmbit municipal a tots els ciutadans majors d'edat no nacionals, després d'un període de dos anys de residència a la ciutat*. Això ens marca la línia per aconseguir que els estrangers que viuen en el seu municipi puguin escollir els seus representants.
48. ***Fomentar l'associacionisme.*** Cal fomentar la creació i consolidació de les associacions d'immigrants. Alhora les associacions haurien de projectar la seva actuació en un pla més transversal per no convertir-se exclusivament en "associacions d'immigrants".
49. ***Noves formes de participació.*** És important fomentar la participació en els afers públics, no només mitjançant el dret al vot, sinó també a través de les noves formes de participació. Aquesta participació per descomptat no es pot aturar a la població immigrada però en tot cas cal tenir en compte la importància de que els col·lectius d'immigrants puguin opinar sobre temes que els afectin directament abans de prendre les decisions.
50. ***Ciutadania basada en la residència.*** Cal apostar per un model de ciutadania basat en el fet de la residència en un poble o ciutat i no en el concepte vinculant actual de ciutadania, massa inflexible i desfasat en les circumstàncies actuals com és la nacionalitat. La residència s'ha de convertir en el criteri per reconèixer la ciutadania plena, amb tot el seu contingut de igualtat de drets i d'oportunitats per totes les persones que resideixen en un territori comú.

DOCUMENTS

CAPITOL I.

Actituds socials davant la immigració, cultures i conviccions.

La nostra societat està en un període de canvi a molts nivells, des dels avenços tecnològics fins als canvis en les relacions humanes, passant pel fet migratori. Normalitzar aquest fet dins la vida quotidiana és una de les primeres coses a fer per donar la importància real però no desmesurada a la migració.

Els mecanismes de l'exclusió

Des de sempre hi ha hagut moviments migratoris, i en tots i cadascun d'aquests casos històrics les comunitats en contacte han pogut optar per imaginar l'altre amb el qual s'entrava en contacte com una font de perill per després procedir a la seva destrucció o submissió. Com a conseqüència d'haver optat per aquesta via de l'exclusió de l'altre i de la imposició d'homogeneïtat a costa del que fos, s'ha donat una llarga trajectòria de negacions, acusacions i persecucions al llarg dels segles a Occident. L'altra opció, també practicada en alguns casos, és aquella en què s'ha preferit l'intercanvi pacífic o senzillament s'ha mantingut envers els nouvinguts una respectuosa indiferència.

El moment actual mostra assaigs en les dues direccions: continua viva aquella penosa tradició que porta segles excloent estrangers, jueus, gitanos, dissidents ideològics i religiosos, homosexuals i tots aquells als quals el poder polític o les majories socials han decidit estigmatitzar. Al mateix temps, però, hi ha una creixent sensibilitat perquè sigui l'opció de la integració la triada. Això últim es fa en nom de dos principis: el dret a la diferència, és a dir, el dret de cada individu i de cada comunitat a creure's diferent dels altres i dotar de contingut aquesta voluntat de diferenciació, i del dret a la igualtat, és a dir, el dret de tots a ser indistingibles davant la justícia social.

Els dispositius d'exclusió que podríem trobar en diversos graus presents a altres societats i moments històrics s'han aguditzat en les societats industrials contemporànies. Les ideologies de l'exclusió funcionen com una font de justificacions per a negar la igualtat de drets a la nostra societat. Totes les formes d'exclusió són un vehicle per naturalitzar una jerarquia en la distribució de privilegis, en l'accés polític i a la riquesa econòmica, que els principis

democràtics que orienten la societat mai no podrien legitimar. Així, actualment, les persones immigrades són els "nous esclaus" d'aquest segle que pateixen l'explotació laboral i la marginació. Es pot afirmar que aquestes polítiques actuals excloents i repressives envers aquests nous ciutadans responen a uns interessos polític-econòmics concrets i no parteixen de la ingenuïtat o del desconeixement.

Per tant, un elevat grau d'homogeneïtat social no és incompatible amb un alt nivell de pluralitat cultural. Un increment de la pluralitat cultural no ha de produir inexorablement un augment de la conflictivitat social. S'ha d'acceptar l'evidència que és impossible una total harmonització de tots els valors morals i dels estils de vida que coexisteixen a la societat. Totes les comunitats que conviuen han de prendre consciència que la vida en societat només és possible en la mesura que es doni una mínima homogeneïtat en aspectes conviencials. Resulta inevitable que el grup culturalment majoritari estableixi la vertebració de l'heterogeneïtat entorn seu, però això no ha de ser problemàtic sempre i quan aquesta majoria relativa no intenti excloure ni assimilar per la força a altres comunitats amb què conviu.

La primera referència a les actituds socials davant la immigració ve donada per aquest context social i polític. L'heterogeneïtat que comporta tota defensa del dret a la diversitat no es contraposa a un nivell d'igualtat que garanteixi uns drets i oportunitats per a tothom. El marc de la diversitat ha d'anar acompanyat d'una totalitat globalitzadora que seria la societat. Aquest vincle o mecanisme de consensuar els dos elements és el que anomenem integració. Es tracta de l'assumpció d'unes normes comunes per part de individus i comunitats, les quals s'han negociat per tal de fer possible la interrelació. Per tant, no és que hi hagi una comunitat a la que la resta de individus s'ha d'adaptar, sinó que solament reconeixent el principi de diferenciació dins d'un marc legal i social comú i prèviament pactat pot donar-se una veritable integració.

Però parlar d'integració va molt més enllà de parlar de trets culturals o normes de convivència. És parlar de l'adquisició per part dels nouvinguts de tots els drets que tenen la resta de ciutadans, és parlar d'una igualtat davant la llei, de drets polítics, d'oportunitat de mobilitat social. En definitiva, la veritable integració passa per incorporar tot allò que comprèn el concepte de ciutadania.

Factors que afavoreixen el racisme social

Tot fa indicar que no anem pel bon camí. Ara que ja hauríem d'estar parlant de com ampliar aquest marc de ciutadania, ens trobem encara amb polítiques discriminatòries, vulneració de drets fonamentals i discursos xenòfobs per part de les administracions i òrgans de govern.

Aquest racisme institucional fa que la població tingui una visió problemàtica de la immigració i vegi a les persones immigrades com ciutadans de segona classe. En definitiva, fomenta el racisme social, el racisme de la vida quotidiana. Això ho demostra l'augment d'agressions a persones immigrades, les múltiples oposicions veïnals a la instal·lació de mesquites, la retirada del alumnat autòcton de les escoles públiques, les discriminacions en l'habitatge i en el dret d'admissió entre d'altres exemples, actes realitzats per persones que en ocasions ni tan sols es reconeixen racistes però en qui els prejudicis, la por a "l'altre" i el racisme institucional marquen l'actitud.

Més enllà d'aquestes polítiques, el racisme social es veu fomentat per diversos factors:

1) *Un nou discurs racista i xenòfob*: un nou discurs racista fonamentat ja no sobre base biològica sinó sobre el diferencialisme cultural.

L'auge del discurs culturalista, del xoc de cultures, està més present que mai a la nostra societat. La percepció que les conductes culturalment pautades d'aquells que anomenem "estrangers" són una font de problemes perquè són "culturalment diferents", crea la visió d'incompatibilitat de les cultures pel seu "distanciament" de la "nostra" i entén per tant com a cultura uns compartiments estancs on el fet rellevant és el lloc de procedència. Des de l'onze de setembre estem veient com aquest discurs és molt més agressiu amb la població musulmana, i que es redueix exclusivament el tema a un enfrontament entre religions.

La sensació de perill de perdre la identitat com a societat també parteix de la mateixa idea de una cultura estàtica i inamovible en el temps, i d'una negació de la pluralitat dels individus. Per tant, perquè l'exercici del dret a la diferència quedi assegurat, caldrà sobretot aprofundir encara més en aquesta funció que la democràcia va fer seva, que és la de salvaguardar la llibertat d'opció. Ha de haver-hi una tendència a estendre els valors de la democràcia i la

laïcitat com a instruments al servei de la pluralitat cultural, i a condemnar idees nacionalistes excloents.

Reivindicar el veritable concepte de cultura, com a conjunt de formes i mecanismes per entendre i adaptar-se a la vida, que per tant és canviant i ve determinat per molts elements a més del lloc de procedència (com poden ser factors socials, personals, educatius i familiars), és a dir, recordar que la identitat de la persona va més enllà de les etiquetes plenes d'estereotips i prejudicis relacionats amb el seu col·lectiu, és un bon principi per lluitar contra aquests arguments dels nous racistes.

Des de fa segles, la societat occidental ha entès la realitat des de la seva perspectiva de costums i creences, jutjant, estereotipant i menyspreant altres formes de veure i entendre el món. Òbviament, en la nostra societat hi sobreviuen molts costums ancestrals i d'altres que no ho són tant que no deixarien de sorprendre a més d'un. Així i tot, existeix confrontació amb algunes pràctiques de la població immigrada. La majoria d'aquests problemes, que corresponen a la convivència entre estils culturals, té a veure amb qüestions d'índole moral relatives generalment al que està bé o malament segons l'etnocentrisme de la societat occidental. En efecte, hi ha hàbits culturals que són legítims i fins i tot obligatoris per a un grup culturalment diferenciat però que estan fora de la llei i per tant són susceptibles de ser prohibits (parlem de formes de família, divorcis, practiques religioses..).

Cal que hi hagi unanimitat a l'hora de denunciar comportaments inacceptables en una societat democràtica, fugint del relativisme cultural, en la mesura que atempten contra la integritat de les persones, però l'exigència que tothom obeeixi la llei ha d'anar acompanyada de l'imperatiu que també tothom se'n pugui beneficiar. El ple reconeixement de tots aquells que són presents a la nostra societat és doncs un requisit previ inexcusable a l'hora de condemnar i perseguir pràctiques culturals incompatibles amb el nostre marc jurídic.

El marc mínim d'homogeneïtat que convé respectar és aquell que defineix la declaració dels drets humans. Analitzar tota pràctica dins d'aquest marc inclou rebutjar costums integrats a la nostra societat, i no solament els d'aquells que vénen de fora, en un objectiu d'universalització dels drets. A més, no hem d'oblidar que l'eradicació d'aquests hàbits a partir de mesures repressores exclusivament no duu enlloc. Com s'ha demostrat, cal molta pedagogia i intervenció dels diferents agents socio-educatius.

2) *Un context amb importants retalls en política social:* estem vivint un moment de retalls socials i d'enfonsament de l'Estat de Benestar que està portant a l'exclusió social d'aquells que no poden entrar al sistema o no poden mantenir-s'hi. Els col·lectius més vulnerables són els primers a patir aquesta situació, i en general existeix una percepció que això no va bé. Aquest context socio-econòmic, lligat a una desarticulació de la societat civil, ha portat a que cada vegada hi hagi més exclosos socialment i que dins dels integrats en el sistema existeixi un ampli col·lectiu que es trobi en risc d'exclusió.

Tot això influeix enormement sobre les dinàmiques dels conflictes socials. La població immigrada esdevé el boc expiatori de tots els problemes, i alhora és percebuda com a competidora pels recursos. Cal dir que aquesta interpretació de la realitat és fomentada per moltes forces polítiques que així desvien l'atenció social, fent al·lusions a una "invasió d'immigrants", "vinculant immigració i delinqüència, i parlant d'un llindar de tolerància determinat pel nombre o proporció de població estrangera a partir del qual apareixerien les tensions socials.

Lligat amb les idees anteriors, l'etnificació dels conflictes, és a dir, la percepció que es tracta d'un enfrontament entre la cultura immigrada i la receptora, no ajuda a analitzar i a donar solució a moltes situacions. Naturalment, hi ha situacions pròpies del fet cultural, i no es pot presentar una imatge idíl·lica de la immigració, que com tot fet social porta conflictes, però no són la majoria. Per tant, que la gent sàpiga identificar els problemes en el seu marc referent (econòmic, social, de convivència, d'urbanisme, etc.) ha de ser un primer pas per prevenir situacions de xenofòbia i racisme social i evitar la proliferació de plataformes i partits d'extrema dreta que porten com a bandera un discurs populista i xenòfob.

Proposta de línies d'actuació

Canviar l'actitud de la població davant del fet migratori passa en primer lloc per un gir polític en matèria d'estrangeria i de polítiques socials, i també per un canvi d'actitud de les administracions i dels seus representants. Les campanyes de sensibilització que en molts llocs es porten a terme han d'anar acompanyades per l'exemple dels polítics, que s'ha de visualitzar en discursos i accions que apostin pel concepte de ciutadania, que normalitzin el fet migratori, que reivindicuin el concepte d'immigrant com un estat temporal i no inherent a

la resta de cicle vital de la persona, i que denunciïn i es pronunciïn davant de qualsevol tipus de discriminació. Actualment, l'augment del racisme social a tots els nivells ve fomentat per un clima de impunitat en què sembla que es pot dir i es pot fer qualsevol cosa.

Essent realistes, és a dir, comptant que no són probables canvis a curt termini, cal exigir mesures que ja ara es poden fer i que fomenten la convivència. Les administracions locals i autonòmiques han d'ampliar el màxim possible el marc de ciutadania a tota la població, incorporar com a matèria obligatòria als centres educatius els conceptes antiracistes i interculturals, pressupostar intervencions comunitàries que contemplin fomentar el diàleg públic i la participació ciutadana, i davant de conflictes, aplicar un marc d'igualtat de drets.

La realitat demana una intervenció immediata dirigida, per una banda, a polítiques que lluitin contra l'exclusió social en general, amb un augment de pressupostos socials; i, per altra, polítiques dirigides a col·lectius específics, entre els quals es troba la població immigrada, i que promoguin l'exercici dels seus drets en condicions de igualtat d'oportunitats. D'altra forma, la fractura social està assegurada.

CAPITOL II.

Immigració i exclusió. Regularització, precarietat i explotació laboral.

L'actual llei d'estrangeria, el seu desenvolupament reglamentari i la seva actual aplicació són incapaces de donar una resposta mínimament satisfactòria a les situacions que genera l'arribada de treballadors i treballadores d'altres països a Catalunya.

Aquesta constatació es fa especialment evident en l'àmbit de la regulació de l'accés al treball que, en principi, ha de constituir la principal via d'entrada i permanència d'immigrants a Espanya.

El punt de partida de la llei i el reglament que la desenvolupa és la de donar prioritat a la contractació en origen. Amb aquesta opció es gira l'esquena a la realitat tant de la immigració com del mercat de treball espanyol: només en molt comptades ocasions una persona que no es troba ja a Espanya pot estar en condicions de trobar alguna empresa

disposada a oferir-li una feina i esperar mesos fins que pugui entrar amb els permisos corresponents per poder començar a treballar.

La voluntat de l'actual govern, lluny de donar més cabuda a les solucions previstes a la llei que permeten la contractació d'aquells que ja han entrat al país, ha consistit en tancar-les quasi completament.

Sota el pretext de "l'efecte crida" (*efecto llamada*) de tota mesura que reconegui l'existència de treballadors estrangers a Espanya en situació irregular, la possibilitat de que siguin contractats, i els efectes beneficiosos generals que això comportaria, el govern ha decidit:

a) Concentrar tot el pes de la concessió de permisos inicials per treballar en el *sistema de contingents*. Aquest sistema, que comporta la fixació anual per part del govern d'un número de permisos per treballs no desitjats pels treballadors del mercat laboral espanyol, té en l'actualitat tres característiques especialment importants: 1) es limita només a aquelles persones que "no resideixin ni es trobin a Espanya"; 2) no permet realitzar ofertes nominals, sinó que, a banda de casos marginals, exigeix que les empreses realitzin ofertes genèriques i acceptin els treballadors seleccionats en els països d'origen. Amb això, es restringeix de manera desproporcionada el dret a treballar que, com ha reconegut el Tribunal Constitucional, també les persones estrangeres tenen (amb determinades limitacions, si es vol) i la llibertat d'empresa, ambdós drets constitucionalment reconeguts; 3) Els contingents es dirigeixen als nacionals d'un número limitat de països, per consideracions molts cops alienes a la realitat dels fluxos migratoris (per exemple no es contemplan països com Bolívia, Pakistan ni cap de subsaharià).

b) L'anterior decisió comporta el desplaçament a l'excepcionalitat més absoluta de la possibilitat d'obtenir un permís de treball inicial segons el *règim general*, és a dir, els permisos que, un cop comprovat pel cas concret que no hi ha mà d'obra del mercat laboral espanyol disponible, permeten la contractació de treballadors estrangers específics, amb ofertes no necessàriament de caràcter genèric.

c) Introduir un procediment llarg i complex per la contractació de treballadors estrangers via contingents. El fracàs de la convocatòria de 2002 així ho acredita. Una similar complexitat i encara una major durada afecten als supòsits, excepcionals, en que és possible recórrer al règim general.

d) Reduir dins el sistema de contingents a quantitats gairebé insignificants el número de permisos de treball de caràcter inicial (els que permeten posteriors renovacions fins arribar a la situació de permanència). Així és, tant en el contingent de l'any 2002 com en el del 2003, la previsió del Govern ha optat per donar preeminència (més del doble) als permisos destinats a treballadors de temporada, que tenen una duració màxima de 9 mesos i obliguen a la persona a retornar al país un cop acabada l'activitat.

e) En els casos oberts al règim general, règim que sí possibilita la contractació nominativa de treballadors estrangers, s'ha decidit obligar als sol·licitants a personar-se durant el procediment al Consolat espanyol del país corresponent. D'aquesta manera, excloent la via de la sol·licitud del visat per mitjà de representant i fent pràcticament desaparèixer les possibilitats d'obtenir una exempció de visat, es condemna a la irregularitat permanent els qui ja estan a Espanya.

f) Reduir a situacions excepcionals la possibilitat d'aconseguir un permís de residència i de treball *per arrelament*. Ja el reglament s'encarrega de fer una delimitació que sens dubte va més enllà de la llei, doncs "desenvolupa" el concepte d'arrelament exigint, a més de 3 anys ininterromputs de permanència al país, vincles familiars amb residents legals o nacionals i comptar amb una oferta de treball. La pràctica administrativa va encara més enllà: exigeix les dues darreres condicions de manera acumulativa i, a més, que el grau de parentesc sigui el mateix exigít per poder fer el reagrupament familiar (excloent així germans i fills majors de 18 anys).

g) Restringir a casos d'inversions de capital de molt rellevància, (de nou una hipòtesi molt allunyada de la realitat migratòria), la concessió de permisos de treball per compte propi, és a dir, per a la realització d'activitats productives de tipus autònom.

D'aquesta voluntat política se'n deriva una situació que pot ser resumida de la següent manera:

a) La pràctica impossibilitat d'obtenir un visat per entrar, residir i treballar a Espanya fa que les persones que decideixen emigrar hagin d'arribar o bé com turistes o bé per altres vies d'entrada (pasteres, per exemple).

b) Aquestes persones passen a incrementar el número d'estrangers en situació irregular a Espanya. Dins d'aquest grup, es troben també les persones que havien tingut un permís inicial de treball però que, donades les dificultats existents, no l'han pogut renovar. Cal recordar que actualment s'està exigint un nou contracte amb una durada mínima de sis mesos (no sempre fàcil en un context com l'actual on cada cop sovintegen més els contractes de molt curta durada) i haver cotitzat a la Seguretat Social durant la durada de l'anterior permís de treball (no sempre possible, per causes molts cops alienes al treballador). Es calcula (a partir de dades com el número de targetes sanitàries que no corresponen a immigrants en situació regular) que, només a Catalunya, el número d'immigrants en situació irregular estaria al voltant dels 132.000.

c) Donades les enormes dificultats per entrar en situació regular, un cop a Espanya les persones fan el què sigui necessari per no sortir del país. Per tant, es pot dir que mentre el govern potencia la immigració regular de caire rotatiu (donant major importància numèrica als permisos de temporada), opta per, o com a mínim no fa res per evitar, una immigració en situació irregular de caràcter permanent (o al menys de llarga durada).

d) Un cop bloquejades pràcticament totes les possibilitats de regularització, la necessitat de sobreviure obliga als estrangers a acceptar gairebé qualsevol feina i en les condicions que li siguin imposades. És un fet que la majoria del immigrants en situació irregular mantenen, com a mínim de manera esporàdica, relacions laborals. Les dades sobre el pes de l'economia submergida a Espanya no fan més que confirmar aquesta realitat. Cal recordar que entre els països industrialitzats, Espanya ocupa el tercer lloc del *ranking* en economia submergida. És difícil, evidentment, saber quina part de l'economia submergida afecta a treballadors estrangers, però amb les dades sobre inspeccions laborals a la mà veiem la desproporció: mentre el número de treballadors estrangers en situació fraudulenta arriba al 15% del número d'espanyols, els que realitzen treballs donats d'alta a la Seguretat Social, no arriben ni al 4,7%.

e) L'altíssim grau de precarietat de les seves condicions laborals fa que els treballadors estrangers en situació irregular siguin un dels col·lectius més afectats per la sinistralitat laboral.

f) L'augment irresistible de la precarització i sinistralitat laborals produït, entre d'altres factors, per la manca de voluntat política a l'hora de reduir les situacions d'irregularitat entre treballadors estrangers, afecta a tots els treballadors.

g) Hi ha empreses que basen la seva competitivitat en l'explotació laboral de treballadors estrangers en situació irregular. Front aquestes, n'hi ha que en contracten respectant les condicions convencionals (a excepció de l'alta en la Seguretat Social). La "prohibició" de regularitzar treballadors estrangers decretada pel govern, junt amb les dificultats per l'obtenció de renovacions dels permisos, obliga a un bon número de petites i mitjanes empreses a mantenir-los en la clandestinitat o a acomiadar-los. A més, les situa en enorme dificultats per competir amb aquelles que opten per l'explotació dels treballadors. Es situa doncs a moltes empreses en la necessitat de decidir entre no cobrir les necessitats de mà d'obra o fer-ho incorrent en infraccions a la legislació penal i laboral.

h) Les inspeccions laborals no només no constitueixen una resposta eficaç, sinó que, a més, es realitzen sense distingir de manera suficient entre la situació de l'empresa i la dels treballadors i entre les empreses explotadores de les que no ho són. Així és, malgrat la sanció que s'aplica a les empreses que s'aprofiten de la irregularitat dels seus treballadors estrangers sigui normalment més alta, en bona part dels casos compensa el pagament de la multa. En canvi, en empreses que respecten les condicions laborals mínimes, sovint petites empreses, el pagament de la multa, tot i que sigui més petita, pot suposar un cop difícil de superar. Per altra banda, donat que les inspeccions es fan amb l'acompanyament de la policia nacional, el resultat final que comporten és la sanció tant de l'empresa com dels treballadors; per aquests últims, a més, la sanció pot comportar conseqüències molt més greus, com l'expulsió del territori i la prohibició de tornar a entrar per un període d'entre 3 i 10 anys.

Conclusions i propostes:

a) Mentre no es modifiquin substancialment les situacions de profunda desigualtat regional, l'arribada de nous treballadors i treballadores és un fet inevitable (si és que per evitar-ho es volgués fer servir mitjans respectuosos dels drets humans).

b) Ni cap llei ni cap política, per restrictiva que sigui, pot arribar a detenir o desviar els fluxos migratoris, com no només la recent experiència espanyola d'infructuosos canvis normatius sinó també l'experiència comparada demostra. Les persones que decideixen deixar el seu país per emigrar no ho fan per l'efecte crida de cap normativa legal, sinó per la possibilitat de millorar les seves condicions de vida i la del seus familiars. Mentre hi hagin possibilitats de trobar feina, sigui en les condicions que sigui, seguiran arribant. El fet que a Espanya hi hagi atur no fa que deixi de ser una destinació desitjada, precisament perquè com arriben i romanen com a treballadors en situació irregular són mà d'obra demandada per part dels empresaris: és mà d'obra diferent, barata, explotable.

c) Donada la inexistència en el nostre sistema normatiu de vies raonables que permetin l'entrada i permanència a Espanya en situació regular, cal concloure que l'actitud política del govern està incentivant, de manera directa o indirecta, l'augment del número de treballadors en situació irregular, de la precarietat i la sinistralitat laborals del conjunt dels treballadors i de l'exclusió social de bona part dels immigrants que viuen tant a Catalunya com a la resta d'Espanya.

d) Només permetent la regularització dels treballadors estrangers que ja es troben a Espanya es pot començar a redreçar la situació. La regularitat dels treballadors consolidaria els seus drets com a treballadors (bona part dels quals han hagut de ser reconeguts per la jurisprudència), disminuiria sensiblement la precarietat i sinistralitat laboral de tots els treballadors i permetria unes condicions de competència entre empreses més equitatives.

e) La regularització no es pot subordinar a l'obtenció prèvia d'una oferta de treball. Si, prenent com a exemple processos anteriors de regularització, s'exigeix oferta prèvia, es situa al treballador en un cercle viciós: difícilment qui no té la documentació necessària per incorporar-se a l'activitat laboral de manera immediata obtindrà una oferta de treball (que no sigui una oferta fictícia). Si realment es vol evitar la proliferació de "màfies"

que compren i venen contractes ficticis per qui els pot pagar, cal apostar per una regularització que permeti buscar feina i començar a treballar. Si es volgués introduir algun tipus de control, aquest hauria de fer-se a posteriori, deixant un termini de temps en el que la persona hauria de buscar una feina que, un cop trobada, podria realitzar sense obstacles, cotitzant a la seguretat Social i amb tots els drets reconeguts com a treballador.

f) L'accés al treball de les persones estrangeres ja no pot, en conseqüència, estar pensat en termes de contractació en origen. Així, si es volgués continuar amb un control dels fluxos migratoris per mitjà dels visats, caldria crear-ne uns que possibilitessin l'entrada per buscar treball. D'aquesta manera s'evitarien moltes de les morts que l'Estret de Gibraltar viu cada any, i s'acabaria amb les tant temudes "màfies". Aquest nou visat permetria, a més, acabar amb l'absurd que suposa l'actual subordinació de la concessió de permisos de treballs segons el règim general a la decisió sobre la disponibilitat de mà d'obra en funció de les dades de l'INEM o de la OTG, quan aquestes oficines no gestionen més del 15% de les ofertes laborals.

g) Les condicions d'accés al mercat de treball per part dels immigrants no depèn només de la regulació que en faci el govern central. Les administracions autonòmica i locals tenen competències per incidir en tot un seguit de condicions directament relacionades. Així, l'assegurament dels mínims existencials (manutenció, salut, habitatge, educació, la llibertat d'exercir o no les pròpies creences religioses, etc.) ha de permetre que es redueixin substancialment les situacions d'explotació laboral. En definitiva, no exercitar les competències de les que disposen per evitar els fenòmens d'exclusió social que afecten a les persones immigrants, les converteix en corresponsables de la situació.

h) Dificilment es pot deixar d'atribuir al govern una responsabilitat directa en l'actual situació d'exclusió laboral i social en la que es troba un nombre cada cop més gran d'immigrants. Per això, resulta del tot inacceptable que, lluny de rectificar proposant mesures radicalment diferents, adopti el discurs xenòfob de la negació de drets i la criminalització. Valgui com exemple la manca de resposta institucional, i també social, davant de la possibilitat de detenció de persones en centres d'internament tenint com a única causa una presumpta infracció de caràcter administratiu. Per últim, cal denunciar

també, el fet que en general les administracions autonòmiques i locals no rebutgin frontalment aquest discurs estigmatitzador duent a terme polítiques concretes que serveixin de conrapès.

CAPITOL III.

Immigració i educació.

1. Aproximació a la realitat social que viu la immigració a Catalunya a inicis del 2003

La immigració a Espanya i concretament a Catalunya ja no és un fenomen recent: es tracta d'un fenomen sostingut que ha entrat de ple a la fase d'arrelament de les famílies procedents de l'estranger, un membre de les quals, normalment un home jove, va emigrar fa uns anys, i actualment està reagrupant a la seva família a aquí. De manera que la novetat és la presència d'una immigració que ja no només aporta treball sinó que ha decidit fer de Catalunya i de l'estat Espanyol el seu país, participant-ne amb tots els drets i deures que això comporta¹. A part de la visibilització de la diversitat que aquesta nova immigració representa, el fet que actualment la immigració no només porti beneficis en l'ordre econòmic sinó que també sigui usuària dels serveis públics propis de l'estat del benestar, canvia totalment l'escenari. L'educació, la sanitat i les polítiques socials i culturals, com a puntals que sostenen la cohesió social i la igualtat d'oportunitats, es presenten com el gran repte de futur. Per una banda cal veure com es garanteixen uns serveis públics de qualitat en un moment de retallada de l'estat del benestar i de liberalització de les polítiques socials. I per l'altra caldrà veure com es redistribueixen uns recursos públics cada cop més escassos entre una demanda creixent, davant la qual, la població autòctona percep com una amenaça la competència que exerceix la població immigrada. Caldrà fer grans esforços de pedagogia social i d'informació rigorosa per desmentir rumors i percepcions distorsionades respecte el suposat abús que fan els immigrants dels serveis públics.

¹ El nostre grup de treball es centrarà en el capítol dels drets, sobretot en el de l'educació, però amb la idea clara que ser subjecte de ple drets comporta també participar en els deures socials i sobretot en la democràcia i en les instàncies públiques del nostre país, i òbviament, no cal dir-ho comptar amb el

Per a poder obrir el debat que ens proposem serà important comptar amb algunes dades:

La immigració aporta costos o beneficis a la societat d'acollida?

Els estudis que han pretès determinar quins són els costos i els ingressos imputables a la societat immigrada tenen en compte la inversió en sanitat, ensenyament i les prestacions per desocupació en el capítol de les despeses, mentre que consideren les cotitzacions a la seguretat social i els impostos com a ingressos (dades que no són totalment fiables, donat que la distinció entre nacional o estranger, no sempre queda recollida). En la Memòria Econòmica de Catalunya 2001, de la Cambra de Comerç de Barcelona, s'assenyala que el saldo entre entrades i sortides que genera la immigració ara per ara és de superàvit, tot i que el seu efecte en els comptes generals és molt reduït, representant només un 0'5% del pressupost estatal. Segons un estudi de CCOO que completa aquesta dada, els immigrants aportarien fins a un 4% del Producte Interior Brut espanyol. L'estructura d'edat de la població immigrada, majoritàriament jove i activa (si entre els espanyols la població activa suposa un 51% del total, d'entre el conjunt d'immigrats aquesta xifra s'eleva al 65'3%) és el que explica que els estrangers siguin menys dependents de les administracions, que els nacionals.

Presència d'alumnat de nacionalitat estrangera a les aules

El curs 2000-2001, segons dades del Departament d'Ensenyament, el percentatge d'alumnat estranger era de 2'6 a la primària i de 2'9 a la secundària obligatòria, i havia crescut la tendència a la concentració d'aquest alumnat a les escoles públiques, sobretot a les comarques de Barcelona: així, si al curs 1994-95 el 61% dels alumnes estrangers estava matriculat a la pública, el curs 97-98 va ser el 69% i el curs 2000-01 va pujar fins al 85%. En nombres absoluts, si al 2000-2001, hi van haver un total de 24.593 alumnes estrangers, les dades provisionals del 2002-2003 parlen de 34.625, que representen el 3'7% del total de l'alumnat, i un augment d'un 1,2% en relació a fa dos cursos.

reconeixement legal com a ciutadà. Aquests darrers temes, però, seran objecte de treball en un altre grup, per això aquí queden aparcats.

Recordem, per donar el valor exacte a aquestes xifres, que només hi apareixen alumnes de nacionalitat estrangera, i per tant tots aquells que són fills de famílies d'origen immigrat, o de matrimonis mixtes però estan nacionalitzats espanyols, no hi afloren².

País de procedència dels estrangers

Dades de la Direcció General de Policia a 31/12/2001

Unió Europea	51.242	18,3%
Resta d'Europa	15.032	5,4%
Magrib	92.559	33,0%
Resta d'Àfrica	18.547	6,6%
Amèrica Nord i Central	17.317	6,2%
Amèrica del Sud	49.520	17,7%
Àsia i Oceania	35.712	12,7%
País desconegut	238	0,1%
TOTAL	280.167	100%

És evident que el problema dels estrangers en situació irregular, malgrat ser el que està marcant més la percepció negativa de la població autòctona, i el que està agafant en alguns moments dimensions de caràcter humanitari, no apareix reflectit en les xifres que s'acaben d'apuntar.

Partim doncs d'una realitat objectiva, que és la que es desprèn de les xifres, i ens proposem construir un model de gestió d'aquesta realitat diversa, que ens ajudi a avançar cap a la societat que imaginem. D'entrada, pensem en una integració plena dels

² Disparitat en les dades que assenyala Sílvia Carrasco en un estudi recent fet per l'IMEB: és difícil donar xifres exactes d'alumnes immigrants a les escoles de Catalunya perquè s'han utilitzat sistemes diversos per a comptabilitzar-los. El departament d'ensenyament normalment ha utilitzat la dada "país de naixement de l'alumne" per a comptabilitzar el nombre d'estrangers. L'Institut Municipal d'Educació de Barcelona (l'IMEB) en el seu estudi sobre la composició de l'alumnat a Barcelona ha considerat el lloc de naixement del pare i de la mare com a dades rellevants per a determinar l'origen cultural dels infants, fins i tot dels nascuts aquí. Per això, segons el primer càlcul, a les escoles bressol no hi teníem gairebé presència d'estrangers, i en canvi, aquest darrer estudi detecta que un 42% dels alumnes inscrits a Barcelona el curs 2000-2001 són fills de pares immigrants. Sabem també que a les escoles de Barcelona actualment hi conviuen nois i noies procedents de 93 estats diferents i que a casa seva parlen unes 30 llengües maternes diverses.

immigrants que superi les polítiques actuals de forts controls i restriccions en l'accés, seguides per un "laissez-faire" i un abandó absolut a les lleis del mercat, que van conduint cap a una presència multicultural urbanísticament segregada i amb pocs lligams comuns. Però tampoc subscriuríem un model típicament assimilacionista i negador de la diferència com ha fet l'estat francès. Sigui quin sigui el model d'integració que entre tots dibuixem, estarà clar que l'educació en serà un dels pilars. L'educació com a porta d'entrada dels fills i filles de les famílies immigrades, així com d'aquells infants estrangers que arriben en edat escolar, a una societat que ha d'esdevenir la seva i que contribuiran a construir. Deixaríem per més endavant el debat respecte a altres qüestions socials com poden ser la salut, els subsidis, la política d'habitatge, per a entrar de ple en l'educació, entesa en tota la seva amplitud: des de l'escola al lleure i la resta d'espais educatius no formalitzats, des de la primera etapa de la infància fins a la post obligatòria i l'educació d'adults.

Per tant, proposem a continuació algunes de les constatacions que marquen el debat actual sobre educació i immigració, per passar, en el darrer capítol, al terreny de les propostes.

2. Constatacions que marquen el debat sobre educació

Per tal de sistematitzar el debat serà bo agrupar les diverses qüestions des del nivell més general, que correspon a l'ordenament polític i a la definició del sistema d'ensenyament, fins a les qüestions més concretes que es mouen al nivell de les estratègies didàctiques i d'aula. Entremig, quan fem referència a l'aprenentatge de la llengua o de la religió, hi haurem de creuar totes les reflexions al voltant de la interculturalitat i de la identitat. S'ha intentat recollir en aquest document les línies principals dels debats que ja fa temps es venen realitzant en el sector de l'educació sobre aquesta qüestió, sobretot tenint en compte que les actuacions públiques han estat força escasses i que els centres educatius, i més concretament el professorat, ha estat el que ha tirat endavant la major part de les iniciatives i ha anat resolent, des de la pràctica, els reptes que li plantejava la incorporació d'aquest nou alumnat.

Partim de la idea que la immigració, més que generar problemes al sistema educatiu, ha fet aflorar necessitats prèvies i contradiccions. No hi ha més fracàs escolar ara que

abans a causa dels alumnes immigrants. Ni tampoc hi ha més escoles concertades incomplint la normativa ara que abans, tot i que la qüestió de la matriculació d'alumnes immigrants n'ha fet emergir els desajustaments. Ni tampoc el desprestigi de l'escola pública (que a Barcelona representa un 30% front un 70% de concertada) és una qüestió recent.

Concretament, els Recursos que el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya ha posat en marxa per atendre l'alumnat d'origen immigrant són els següents:

- CAEP: Centre d'Atenció Educativa Preferent. Compten amb més recursos i sobretot amb ratios d'alumne per professor més baixes que les habituals.
- El TAE: Taller d'Adaptació Escolar, un servei del SEDEC (Servei d'Ensenyament del Català), del propi departament d'ensenyament, que preveu l'escolarització d'alumnes que no coneixen ni el català ni el castellà, entre sis i nou mesos. Quan han adquirit els mínims coneixements idiomàtics per a seguir a les aules ordinàries deixen d'assistir al TAE.
- Programes específics des del servei d'educació compensatòria
- Pla d'Acollida del Centre Docent, és una guia per a ajudar als centres educatius a elaborar el seu pla d'acollida de l'alumnat d'origen estranger, des de les informacions globals i administratives, la relació amb les famílies i els itineraris curriculars.

a) Polítiques educatives.

- L'entrada en vigor de la nova llei de qualitat és l'escenari de fons d'un debat sobre la vigència d'aquell ideal d'escola comprensiva que contemplava la LOGSE, d'integració de tot l'alumnat, fos quin fos el seu nivell acadèmic o sociocultural, amb una intenció d'igualar les oportunitats per a tots ampliant fins als 16 anys la possibilitat d'accedir a la cultura. El respecte a la diversitat que plantejava l'optativitat en el currículum, o l'aposta per utilitzar els recursos de l'entorn i afavorir l'obertura de l'escola a la ciutat, també queden en entredit. Caldrà veure com la nova llei d'educació que ha d'aprovar

properament el Parlament de Catalunya regula aquesta qüestió i d'altres, com són els concerts econòmics amb les escoles privades.

- La majoria de famílies, a l'hora de matricular als seus fills tria un centre on hi hagi iguals. Aquesta tendència, que consolida l'estratificació social, és possible per la triple xarxa escolar del nostre país: l'escola pública, l'escola concertada i l'escola privada. I per la mentalitat del país segons la qual allò que es paga és de més bona qualitat i prestigi que allò que és públic i gratuït.

- La situació actual fa preveure que només aniran a l'escola pública els alumnes considerats problemàtics, entre els quals s'hi compten els immigrants, convertint-les així en centres assistencials i de "baix rendiment". Actualment un 65% de la població en edat escolar a Catalunya està matriculat en escoles concertades i un 35% a l'escola pública.

- Podem parlar de guetització en aquells casos en els que, per la fugida de l'alumnat autòcton, una escola d'un barri acaba acollint un percentatge d'alumnat d'origen immigrant molt més elevat que el que de fet hi ha al barri.

- La llei contempla el dret dels pares a triar el centre educatiu que més els agradi, cosa que no suposa cap problema quan a tot arreu hi ha places. Si falten places es fan els barems de selecció coneguts per tothom prioritzant aquells que tenen germans al centre, la proximitat i el nivell de renda. Perquè ha calgut regular una mica més enllà la distribució d'alumnes nou vinguts? Perquè si arribaven fora dels terminis de matriculació, totes les escoles concertades ja estaven plenes i les úniques que tenen la obligació de seguir oferint places són les de la xarxa pública. Per això el decret de matriculació del departament d'ensenyament per al curs 2002/2003 ha previst reservar un nombre determinat de places a totes les escoles (tant públiques com concertades d'una zona). Això és una actuació de discriminació positiva que com totes, generarà tensió entre el col·lectiu majoritari: que passarà quan una família autòctona no pugui matricular al seu fill tot i tenir bona puntuació segons els barems, perquè aquella plaça es reserva a un nou vingut que ni té germans al centre, ni potser viu al barri?

- La distribució forçosa d'alumnes immigrants a certes escoles, si no es fa amb garanties pot ser contraproductiu i condemnar a aquesta minoria a una situació de discriminació a l'aula. Les vies polítiques contra la concentració són complicades perquè han de corregir dinàmiques socials molt arrelades, sobretot en aquells centres on la fugida d'alumnat autòcton està generant processos de *ghettització* que cal evitar.
- A Catalunya s'han dut a terme algunes experiències de desconcentració, entre les que destaca la de Vic.

b) Identitat cultural, interculturalitat

- Els joves de la segona generació es troben a cavall entre dues cultures: la família, que voldria que el seu fill o la seva filla mantingués la cultura (llengua, valors, religió, tradicions, gustos) i els joves, que volen ser tractats com un més, tot incorporant les pautes d'aquí.
- Un model integrador no assimilacionista hauria de vetllar per a que tant la comunitat d'acollida com la immigrada negociessin transformacions en el seu si (acomodacions), sempre i quant cap d'aquests canvis suposés atemptar contra la identitat de l'altre. D'aquesta manera, el repte seria aconseguir que aquests joves, essent musulmans, fossin catalans de ple dret.
- Com es combina la declaració d'escola laica amb la imposició, pel curs 2002-2003, d'un crèdit de religió catòlica dins l'horari lectiu, amb l'assignatura "alternativa a la religió" per aquells que no volen fer-ho?. Com pretenem que l'islam s'ensenyi a la mesquita si obrim la porta de l'escola al bisbat?
- Els sistemes d'ensenyament dels països d'origen sovint són molt diferents als d'aquí, de la mateixa manera que la relació família escola, i les expectatives respecte a l'ensenyament són unes altres. Per exemple, al Marroc l'escola és la màxima responsable de la instrucció dels fills, la família li delega totalment aquesta funció. Caldria que les famílies marroquines tinguessin en compte que a Espanya no es dona

aquesta situació i que el professorat comptés amb elements que li permetessin conèixer i relacionar-se millor amb els pares dels seus alumnes.

- El fet que el català s'ensenyi com a primera llengua a l'escola no fa evident que aquesta esdevingui la llengua d'ús entre l'alumnat d'origen immigrat. Com es resol l'elecció del castellà per motius instrumentals evidents, front el català com a llengua clarament minoritària?

c) L'èxit o el fracàs del sistema

- És preocupant l'escàs nombre de joves d'origen immigrat que acaben els estudis i arriben a cursar estudis superiors. Hi ha un moment en que es troben perduts, en que l'orientació al món del treball els fa abandonar.
- No s'hauria d'associar tant mecànicament alumne immigrat al fracàs escolar ni a les Necessitats Educatives Especials (NEE), i en canvi tenir en compte les variables socioeconòmiques, de condicions de vida, d'estabilitat, d'exclusió social, que són les que realment segreguen als alumnes.

3. Orientacions polítiques o quina és la societat cap a la que volem anar

NOTA PREVIA: com veureu hi ha apunts en registres totalment distints, des dels més clarament ideològics i programàtics a propostes totalment pragmàtiques d'ordenament de l'ensenyament. Està abocat a raig, i ara ens pertoca a tots redactar un decàleg el més coherent possible.

1. Una situació intercultural és aquella on les diferents cultures que conviuen es respecten i no s'ignoren, interactuen. Aquesta situació ideal no és innata sinó que és una construcció educativa. Cal estar-hi predisposats i entrenats, i cal sobretot, no posar la nostra cultura per sobre de les altres si volem que això sigui possible.
2. L'objectiu dels centres educatius ha de ser que tots els nois i noies tinguin les mateixes possibilitats, eines i recursos per adaptar-se a la societat on han de viure. Els

condicionaments físics, psíquics o socials es tradueixen en desigualtats si l'escola no és capaç de resoldre-ho.

3. Parlar d'igualtat d'oportunitats és parlar d'integració, i això no té res a veure amb l'assimilació cultural dels nouvinguts. O dit d'una altra manera, l'assimilació no té perquè ser una condició de la integració social.

4. Cada municipi, o cada districte en el cas de les grans ciutats, hauria de comptar amb una comissió de matriculació centralitzada i oberta tot l'any, que pogués equiparar els fluxos d'alumnes nouvinguts a tots els centres, tant públics com concertats. Si existís una bústia única per a introduir les sol·licituds de matriculació a l'ajuntament o a la delegació d'ensenyament de cada municipi s'evitaria la dissuasió a nivell verbal que certs centres concertats estan fent quan volen evitar que es matriculi algú (se'ls diu que no hi ha places, o que s'han de pagar quotes, etc.).

5. Cal vigilar els efectes negatius que suposaria una dispersió forçada, sobretot per la pèrdua de l'escola com a centre educatiu de referència del barri.

6. Caldrien actuacions per a convèncer a la població dels perills del racisme (de la mateixa manera que es fan campanyes per informar dels perills del tabac, o de la sida) però això políticament exigeix més decisió perquè les bases electorals són reàcties a la integració.

7. Les tasques que es podrien fer des del món local, partint de que estem parlant d'educació i no exclusivament d'escola, incideixen en l'educació no formal, en la família, en l'entorn, i en el barri. Ja que l'escola pot liderar processos educatius però no pot fer-los ella sola. En aquest sentit seria important reforçar l'educació no formal (educació en el lleure, esplais, casals de joves...) , la primera etapa d'educació infantil no obligatòria i les escoles d'adults.

8. La millor manera de respondre a la diversitat és que els diferents centres gaudeixin d'autonomia i recursos suficients per adaptar-se a l'entorn, aplicant microsolucions adaptades a cada realitat i que permetin requalificar els centres i recuperar el seu públic natural.

9. La llengua és l'objectiu fonamental de l'escolarització, però no està massa clar que els dispositius que hi ha actualment en el moment de l'acollida per a ensenyar català i castellà als nous alumnes, siguin els més adequats.

10. La llengua materna d'aquests infants no hauria de quedar relegada a l'àmbit familiar.

11. Adaptar-se a la multiculturalitat suposa revisar els continguts curriculars per a incorporar les perspectives i els coneixements dels que venen de fora.

12. L'escola ha de ser laica, però podria contemplar un crèdit d'història de les religions o de les cultures religioses per a facilitar-ne el coneixement.

13. Dotar als centres de recursos, és més efectiu i menys polèmic que donar directament ajuts a les famílies més necessitades.

14. Potenciar l'escola d'adults per a ensenyar als nouvinguts la llengua i cultura catalana i obrir-los la porta als nivells superiors d'ensenyament.

15. Reprendre el discurs a favor d'una escola pública i gratuïta per tothom i de qualitat, i ser especialment vigilants amb aquelles polítiques que deixen la pública en desavantatge. Això comporta controlar l'adjudicació de nous concerts i fer un seguiment estricte dels ja existents.

4. Apunts per ampliar i actualitzar el debat

Conferència Nacional d'Educació de Catalunya, secció III sobre l'Atenció a la Diversitat. Les conclusions es poden consultar a la web: www.gencat.es/cne

CARBONELL, Francesc (coord) (2000): Educació i immigració. Els reptes educatius de la diversitat cultural i l'exclusió social. Col·lecció polítiques núm. 27, Fundació Jaume Bofill (1a edició), editorial Mediterrània (2a edició), Barcelona

Banc de recursos i d'experiències per a l'educació intercultural, del programa Entrecultures, de la Fundació Jaume Bofill, en col.laboració amb la xarxa Edualter: www.entrecultures.org

CAPITOL IV. Immigració, seguretat i delinqüència: mites i realitat.

1. Introducció

Al abordar les relacions entre els conceptes d' inseguretat i immigració, convé ressaltar dues coses: la primera, que donada l'amplitud del tema de la seguretat, treballar-ho des de tots els ànguls sembla més el punt d'arribada de reflexions diverses que el punt de partida d'una reflexió aïllada. Però la identificació entre immigració i delinqüència és un dels aspectes del tema general de la seguretat, en el qual centrarem aquestes reflexions.

La segona, que la relació entre immigració i seguretat, és majoritàriament positiva donada l'existència d'un seguit d'aspectes en els que la migració és una font de seguretat (vgr. aportació dels treballadors a la Seguretat Social). Malgrat tot, no es pot desconèixer que no sempre existeix aquesta relació sinó que també poden existir relacions negatives (d'inseguretat). Però l'existència d'aquests episodis negatius no permeten identificar immigració amb inseguretat i molt menys s'ha de connectar necessàriament amb la criminalitat. Pel que fa a l'anàlisi, en la mesura que aquesta relació positiva de la migració amb la seguretat, no planteja problemes -si bé no hem d'oblidar-la-, no és la que ha de constituir el centre del debat. Ens interessa, doncs, analitzar els aspectes en els que s'afirma una relació negativa entre seguretat i immigració.

Per començar amb la reflexió més general, hem d'advertir sobre certes assimilacions de conceptes que no són exactes: 1) No es pot identificar "inseguretat" amb "criminalitat" o "delinqüència", perquè, com desenvoluparem més endavant, el concepte de seguretat és molt més ampli, i, 2) com també ens proposem desenvolupar, un concepte acurat i realista d'"immigració", no es pot identificar ni amb la inseguretat en general, ni amb la criminalitat en particular.

Però, ja referint-nos específicament a la criminalitat, la revisió crítica que volem fer de la seva identificació amb la immigració no pretén desconèixer que hi ha persones estrangeres (no necessàriament immigrants) que cometen conductes delictives. Però creiem sincerament que això no ha de tenir un tractament independent del de la delinqüència en general.

Es evident que, amb independència del caràcter nacional o estranger de l'autor, aquests comportaments són preocupants. Ara bé, davant aquesta realitat el que no sembla raonable és pensar que els instruments penals que ja tenim establerts, i que semblen ser suficients pel control de la delinqüència dels nacionals, no ho siguin en aquells casos en els quals el presumpte responsable és un estranger.

En aquest sentit, la sanció d'expulsió com a conseqüència afegida de la realització d'un delictes o de la *Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana*, només té fonament en el caràcter estranger de l'infractor. Fonament que és inconstitucional ja que infringeix el principi d'igualtat, en la seva besant del principi de proporcionalitat, reconegut pel Tribunal Constitucional com a derivat dels principis continguts en l'article 1.1 y 10.1 CE (SSTC 160/1987; 150/1991). Tal i com sosté la doctrina del Tribunal Constitucional, recollida entre d'altres en la Sentència 144/1988 de 12 de juliol, el principi d'igualtat opera "*impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que... no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y por eso es discriminatoria*".

Prendre seriosament aquests problemes vol dir, entre d'altres coses, determinar la dimensió real d'el fenomen i esbrinar els factors que influeixen en aquests comportaments.

No podem assumir acríticament i sense cap fonament que la delinqüència és només la que queda reflectida en les dades policials, ni que la immigració té unes característiques determinades de pobresa o necessitat que inevitablement condueixen a la comissió de comportaments delictius. Per tant, és necessari realitzar un estudi seriós d'aquesta realitat que ens permeti plantejar mecanismes de gestió i resolució d'aquests conflictes.

2. L'associació entre immigració i delinqüència: estat de la qüestió.

En l'actualitat, al nostre país, es pot afirmar que existeix, si bé de forma gradual, una associació de la immigració amb la seguretat en clau negativa. Es a dir, que s'identifica la immigració com a generadora d'inseguretat.

a) En un primer nivell -l'institucional-, es pot afirmar, sense cap mena de dubte, que aquesta identificació de la immigració com a generadora de delinqüència i per tant d'inseguretat, ja és un fet.

Un primer exemple és la pròpia Ley 8/2000, que modifica la Llei 4/2000 d'estrangeria, que torna a deixar el tema de la immigració en mans del Ministeri del Interior, la qual cosa s'ha interpretat com a un indicador de la identificació de la immigració amb un problema d'ordre públic. Cal aprofitar l'ocasió per ressaltar que el model polític per regular els fluxos migratoris que es reflexa en la Ley 8/2000, basat en l'exclusió i expulsió, és un dels grans responsables de la inseguretat que es genera tant per part dels nacionals com dels estrangers i a la qual farem referència en aquest document. Això és així donat que el model tanca les barreres i deixa només el camí de la immigració irregular, que a la vegada és col·locada en una situació considerada "quasi delictiva".

Un altre indicador el constitueix l'actitud i les pràctiques d'alguns membres dels Cossos de Seguretat que mostren clarament l'assumpció d'aquesta relació negativa³. Com per exemple, les freqüents imputacions genèriques a un col·lectiu d'immigrants fetes per alguns agents dels Cossos de la Policia, sense cap fonament. O la pregunta quasi immediata i molt generalitzada als que denuncien un fet delictiu, sobre si el autor és una persona d'una ètnia determinada. Com també, els comentaris quotidians sobre alguns col·lectius d'immigrants com a grups de delinqüents o el que és més greu, l'augment dels maltractaments a persones immigrants detingudes.

Però el que ja no deixa cap mena de dubte és la posició del Govern. En aquest sentit, el Ministre de l'Interior, màxim responsable en aquesta matèria, ha expressat, no tan sols la relació entre immigració i inseguretat, sinó també la identificació entre immigració i

³ Es poden analitzar els canvis en les pràctiques de la investigació i detenció en delictes com els de drogues.

criminalitat, manifestant que l'augment de la delinqüència s'explica per l'increment de la població immigrant.

b) En un segon nivell, determinats mitjans de comunicació es fan ressò de les manifestacions oficials fetes tant des del Ministeri com des dels Cossos de Seguretat, o bé tendeixen a tractar amb tons cada cop més alarmistes les notícies sobre criminalitat on hi són implicades persones estrangeres⁴.

c) Finalment, des de la perspectiva social, també es pot afirmar que existeix aquesta identificació de la immigració amb la inseguretat i en alguns casos amb la criminalitat. El que és més preocupant és que si bé hi ha diversos graus d'assoliment d'aquesta identificació, és un fenomen en clara progressió sobre tot en referència a determinats grups d'immigrants. Una progressió que, pot ser vingui donada pel context general de progressió d'actituds xenòfobes i racistes, però que es veu clarament reforçada per aquesta construcció i difusió que es fa des del Govern –a través de determinats mitjans de comunicació–, de la immigració com a problema de seguretat i la seva identificació amb la criminalitat.

3. Identificació dels problemes.

3.1. Immigració i inseguretat. La immigració com a suposada responsable dels problemes quotidians.

Partint de l'advertència que hem fet abans sobre la incorrecció de reduir el tema de la inseguretat a la criminalitat, ens detindrem ara en els problemes socials reals que existeixen rera aquest concepte ampli de inseguretat.

És un fet innegable que en la societat actual existeix una sèrie de pors i de problemes, tals com: la por a la incapacitat per accedir a una vivenda digna; la por a no aconseguir una bona educació pels fills, agreujada per l'arribada de fora de persones molt bé formades i capacitades per el mercat laboral; la por a no tenir un treball estable; o a no

⁴ En aquest sentit es pot veure l'estudi realitzat per l'Institut de Govern i Polítiques públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona. Extracte de Jaume Badosa, Belen Lopez i Joan Subirats, publicat a l'Informe Anual 2002 de SOS Racisme

tenir un servei de salut adequat sense formar part d'una llista d'espera que en alguns casos sobrepassa l'any; o la por a no tenir unes pensions adequades en el moment de la jubilació, ni uns serveis socials que proporcionin seguretat per afrontar la vida amb dignitat, i, en definitiva, la por a ser exclòs de allò que anomenen societat del benestar. Aquestes pors i problemes són reals. No són un producte "inventat" pels que fan la construcció de la immigració com a perillosa.

Però, el que no és real, és que la causa d'aquestes mancances i exclusions sigui la immigració, com es fa o es deixa creure. Ans al contrari, la precarietat de les prestacions socials és, precisament, conseqüència del model de desenvolupament que s'imposa en l'actualitat basat en una globalització carregada de desequilibris i injustícies socials i en la retirada de l'actuació social de l'Estat –si es vol, de l'Estat del benestar–, imposada pel neoliberalisme propi d'aquest model de globalització econòmica.

Tots aquests aspectes són explicats, tant per alguns sectors institucionals com pels discursos de la dreta, com a producte natural de la integració dels estrangers. I el que és més greu és que s'acaba per assumir que l'efecte natural de la integració dels estrangers és l'exclusió dels nacionals. Presentant els immigrants com un grup de persones amb baixos recursos econòmics, que s'apropia dels sempre escassos i cada vegada menys beneficis de l'Estat del benestar. I per tant, la causa clara de la por i la inseguretat. Aquest discurs, obviament, fomenta una cultura de la competència entre nacionals i immigrants estrangers diametralment oposat a la seva integració.

Tanmateix, cal tenir en compte que els problemes derivats d'aquesta retirada de l'estat del benestar són reals. Es a dir, el discurs progressista no pot menysprear els problemes dels ciutadans que veuen retallades les seves oportunitats de satisfacció de necessitats. I per això cal anar en compte a l'hora de desenvolupar discursos que, ignorant aquesta realitat, posin tot l'accent en la *desqualificació* de les postures que associen la manca de recursos socials amb la immigració, tatxant-les de racistes. La posició excessivament desqualificadora fa que els col·lectius sensibilitzats i defensors dels drets dels immigrants s'allunyin de les bases socials i afavoreix que siguin els polítics d'extrema dreta els que, amb discurs demagog, capitalitzin el descontent, amb la simple manifestació de que ells sí que entenen els seus problemes.

Partint doncs de la realitat dels problemes socials, el discurs progressista es aquell que no tan sols no els nega, sino que és capaç de clarificar i adreçar la seva reivindicació cap a l'exigència d'una intervenció social de l'estat, autènticament garantidora del dret de *tots els ciutadans* a una vida digna. Ha de ser un discurs capaç d' anular la idea de competència ferotge entre nacionals i estrangers –pròpia d'una dreta que tampoc reivindica l'estat del benestar-, substituint-la per la idea de igualtat en l'exercici dels drets.

3.2. *Immigració i criminalitat.* Evidentment, no sempre que es pensa en la relació de la immigració amb la delinqüència hem de fer referència a l'immigrant com a delinquant ja que existeixen molts casos en els que són precisament les víctimes del delictes (discriminació, violència racista, tràfic de persones, etc.).

Ara bé, no es pot negar que existeixen casos en els que l'autor d'un delictes és una persona estrangera. Però fins i tot en aquests casos s'ha construït una imatge estereotipada d'una immigració que “ve a robar” i no a treballar. A continuació analitzarem alguns dels factors que hi influeixen.

a) *Les dades policials sobre la delinqüència.* Basant-nos en les manifestacions del Govern, es podria plantejar que el problema és realment l'increment de la població immigrada i sobre tot dels denominats “immigrants il·legals”, ja que ells, segons aquesta visió, són una causa directa de l'increment de la criminalitat.

Per tal de demostrar aquesta associació entre “immigració” i “criminalitat/inseguretat”, el Govern fa referència a la existència de dos fets: d'una banda l'augment de la població immigrant i de l'altre l'augment de la delinqüència (any 2001), per a continuació establir la relació causa –efecte entre ambdós.

Aquesta suposada fonamentació no resisteix l'anàlisi més elemental. La primera i més bàsica crítica, és que, encara que fóssim d'acord amb la realitat dels fets (augment de la població immigrada i augment de la criminalitat), no s'ha provat la relació entre ells. Precisament, és a partir de la demostració de l'existència dels dos fets, quan s'ha de argumentar i demostrar que existeix una relació entre ells. Per això, no es pot caure en el parany de creure que la simple constatació de la existència dels fets és l'explicació de

la relació entre ells, tal i com pretén el Ministre. Però, és que les dades sobre la criminalitat, que fa servir el Ministeri, i que surten de la informació policial, s'han de matisar.

En primer lloc, s'ha d'aclarir que, amb la informació policial no es poden fer, en cap cas afirmacions generals sobre la criminalitat, ja que com és prou conegut existeix una xifra obscura de la criminalitat, ignorada per la policia que no permet parlar de la totalitat de la criminalitat, sinó només dels delictes "coneguts", que es corresponen tan sols a una part, no clarament determinada, de la mateixa. D'acord amb això, hem de fer referència només als delictes "coneguts" per la policia.

En segon lloc, cal tenir en compte que les xifres policials de la criminalitat més que indicar la criminalitat real ens indiquen *l'activitat policial*. Això vol dir que, un augment de la xifres policials de la criminalitat relacionada amb els estrangers, no significa necessàriament que els estrangers delinqueixin més que abans, sinó que ara la policia dedica més temps i esforços a detectar aquesta criminalitat. Els recursos humans dels Cossos de Seguretat de l'Estat són limitats i prioritzen les seves tasques investigadores. I és precisament aquesta prioritització la que queda reflectida en les xifres policials sobre la delinqüència. Per dir-ho en altres termes, amb les xifres policials no es pot afirmar que es cometien més robatoris que estafes, malgrat les dades així ho indiquen; el que podem dir és que la policia (la política policial) està més interessada, i per tant més capacitada, en perseguir els robatoris que les estafes i per tant registra més robatoris que estafes.

Analitzant les xifres policials podria afirmar-se, doncs, que en l'any 2001 s'ha registrat un increment del 10% dels delictes "coneguts" per la policia, en comparació amb l'any 2000. Però aquesta afirmació tampoc resulta correcta. De l'anàlisi de les dades de la pròpia policia s'aprecia que les dades sobre els delictes contra les persones, els delictes contra la llibertat sexual, els delictes contra la seguretat del tràfic, entre d'altres, presenten un descens i no l'anunciat increment. L'anunciat increment es concreta realment en les dades sobre els delictes de furt i de subtracció de vehicles. La qüestió és, per tant, perquè es qualifica i anuncia aquest fet com a un "alarmant increment de la delinqüència".

Finalment, i per abreujar, la metodologia de les dades policials sobre la delinqüència, - basades exclusivament en la notícia rebuda per part de la policia-, ha estat fortament criticada i ha donat lloc a desenvolupar metodologies alternatives com les enquestes de victimització o d'autoinculpació que han demostrat importants diferències en els seus resultats.

b) *La utilització maniquea de les dades.* En aquest procés de construcció de l'immigrant extracomunitari com a delinqüent, el Ministre de l'Interior ha manifestat que el 50% de la criminalitat era realitzada pels immigrants extracomunitaris. Per fer això, ha hagut de maquillar (manipular) les dades. Així, va afirmar que es van realitzar 232.146 detencions i a la vegada va afirmar que s'havien detingut 116.139 estrangers. Si es comparen aquestes xifres ens donen una relació aproximada del 50 %. Igualment, va manifestar que *"en cuanto a los robos con fuerza en las cosas y robos con violencia e intimidación, supone el 50% de los detenidos extranjeros"*.

Ara bé, cal tenir en compte que les xifres que el Ministre dona de les detencions (232.146) són les xifres globals de detencions per delictes. Però, en canvi, quan fa referència a la xifra de detencions de estrangers (116.139) ja no està parlant de detencions per delictes, sinó del total de detencions incloent-hi les referides a l'estada irregular i l'expulsió. La realitat és que d'aquestes 116.139 detencions d'estrangers: només 58.199 han estat detinguts per ser sospitosos de delictes, 7.192 per faltes i la resta (50.748) per la seva estada irregular en el país i no per cap causa penal. **En resum, de les detencions practicades a estrangers, vora el 50% no són per infracció penal sino per estada irregular.**

D'altra banda, les dades donades pel Ministre no es corresponen amb les xifres que el seu propi Ministeri fa públiques en les que parla de 20.632 detencions per robatori amb violència, dels quals 5.283 són estrangers i 44.759 per robatori amb força en les coses, dels quals 9.966 són estrangers; amb un total de 65.391 detencions, dels quals 15.249 són estrangers.

En realitat, tal i com posa de manifest la pròpia policia, la proporció de detencions per delictes coneguts realitzats per estrangers és del 28%.

DETENIDOS E INFRACCIONES PENALES

(CNP, GUARDIA C. Y ERTZANTZA)

MOTIVO DE LA DETENCION	AÑO 2001							
	TOTAL detenidos	Distribución vertical	ESPAÑOLES	Distribución vertical	Distribución horiz.	EXTRANJEROS	Distribución vertical	Distribución horiz.
C. Personas	12 889	5.6	9 494	5.7	73.7	3 396	5.2	28.3
Homicidios	1 421	0.6	1 020	0.6	71.8	401	0.6	28.2
Resto de Personas	11 468	4.9	8 474	5.1	73.9	2 994	4.6	28.1
C. Lib. sexual	4 003	1.7	2 774	1.7	69.2	1 232	1.9	30.8
C. Patrimonio	115 823	49.9	84 312	50.6	72.8	31 511	48.2	27.2
Robos	51 361	22.1	30 112	21.7	70.3	15 249	23.3	29.7
Hurlos	28 152	12.1	22 223	13.3	78.9	5 929	9.1	21.1
Otros Patrim.	36 310	15.6	25 977	15.6	71.5	10 333	15.8	29.5
Tráf. Drogas	17 117	7.4	11 928	7.2	69.7	5 189	7.9	30.3
Resto delitos	68 603	29.0	51 740	31.0	75.4	16 863	25.8	24.6
TOTAL DELITOS	218 438	94.1	160 248	98.1	73.4	58 190	89.0	26.6
FALTAS	13 709	5.9	6 617	3.9	47.5	7 192	11.0	52.5
TOTAL INFR. PENALES	232 147	100.0	166 865	100.0	71.8	65 282	100.0	28.2

(Butlletí elaborat per el *Instituto de Estudios de Seguridad y Policía*. Número 10. Mai de 2002. SUP)

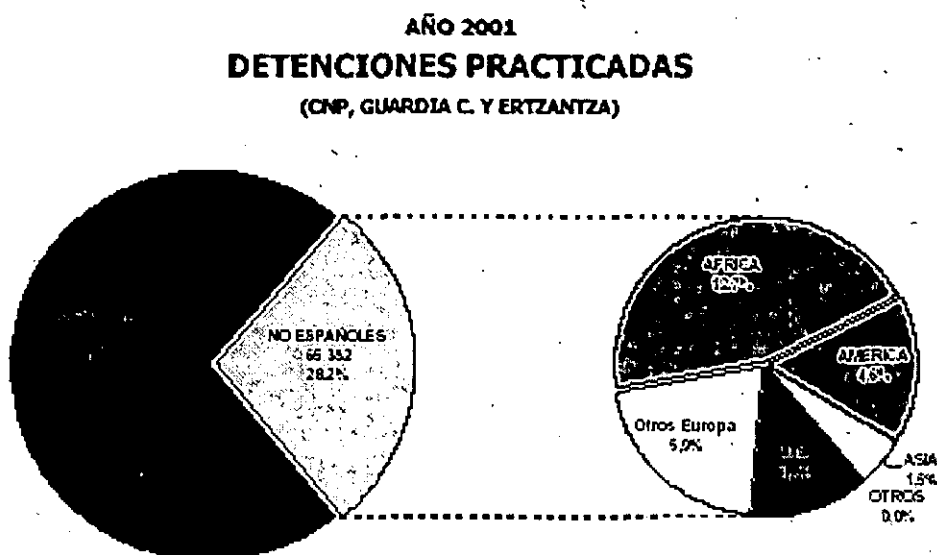
Ara bé, quan analitzem aquesta xifra del 28% cal tenir en compte, en primer lloc, que en la mateixa s'inclouen els delictes de tràfic de drogues, que generalment no son realitzats per immigrants. En aquest sentit, hem de dir que no tots els delictes comesos per estrangers han estat comesos per persones que poden ser qualificades com a "immigrants", és a dir, com a ciutadans que arriben a Espanya cercant treball i benestar. En les declaracions oficials, per tant, és produeix una **interessada equiparació de l'estranger a l'immigrant**. D'acord amb un estudi realitzat sobre 999 expedients de presos estrangers a les presons espanyoles, només el 78 % d'extrangers dels quals constava la residència vivien a Espanya (García España 2001: 310). Per la qual cosa, en principi, es pot afirmar que el 20% (aprox.) dels delictes comesos per estrangers, no han estat comesos per immigrants.

D'altre banda, convé ressaltar que dintre de les dades que es refereixen a la detenció d'immigrants per causa de delictes s'inclou el delictes de falsedat documental, una situació que té més a veure amb la seva situació d'irregularitat que amb l'anunciada perillositat.

Un altre aspecte a tenir en compte es refereix a la detenció preventiva. Cal tenir en compte que, pot ser el criteri que més pes té, a l'hora de fonamentar la seva imposició,

és el risc de fuga, i que per considerar la inexistència d'aquest risc es demana provar un arrelament. Fàcilment es pot apreciar que l'arrelament de la persona immigrada i més si no té residència legal, és considerat pels Jutges com insuficient, donant lloc a decretar, de forma generalitzada, la seva presó provisional.

També cal ser conscients de que en el discurs oficial que pretén identificar la immigració amb la delinqüència no s'haurien de tenir en compte els delictes realitzats per persones dels països comunitaris, ja que en la lògica del Govern aquests no constitueixen el problema de la inseguretat. I per tant, el 3,4% d'aquesta xifra (segon la mateixa font sindical de la policia), haurien de quedar exclosos.



(Butlletí elaborat per *el Instituto de Estudios de Seguridad y Policia*. Número 10. Mai de 2002. SUP)

Finalment, convé recordar que la xifra de la criminalitat coneguda per la policia no vol dir, necessàriament, que hagi augmentat el nombre de conductes delictives per part de les persones estrangeres sinó que ens indica que existeix una major sensibilitat (i per tant interès en detectar) front els delictes comesos per estrangers, mantenint-se constant la preocupació per la delinqüència relacionada amb persones joves i pobres.

Ara bé, amb independència d'aquests problemes, el que transcendeix d'aquest anàlisi és que, darrera aquesta construcció i difusió de la immigració com a responsable de la

criminalitat i de la inseguretat hi ha, en clau institucional, un determinat plantejament polític i en clau social, una distorsió de la realitat.

Per això, a títol de conclusió, hem de dir que un dels principals problemes de l'associació interessada entre la immigració i la delinqüència i la inseguretat és que aquesta associació es fa i es promou des del Govern, sense cap fonament i respon a una determinada política. Darrera la creació i difusió d'aquesta imatge de la immigració hi ha l'idea d'identificar-la com a problema per a la seguretat i per tant com a un problema d'ordre públic, per poder justificar i portar endavant la política excloent i de construcció de barreres que té el partit en el govern. Aquest no és el lloc per analitzar el rerafons d'aquesta política però, com s'ha comentat per diversos analistes, té a veure, entre d'altres, amb la creació i manteniment d'un grup de persones que es veuen obligades a treballar fora de la legalitat, en condicions que han estat qualificades com a noves formes d'esclavitud.

La importància d'identificar el problema com a un problema polític i específicament contra una forma determinada de política, és que les actuacions passen evidentment per promoure un model polític alternatiu, en el que s'han de comprometre les diverses forces polítiques sensibles amb aquest problema.

c) *La sobrerrepresentació dels estrangers a les presons.* Si tenim en compte que un 24/25% de la població reclusa és estrangera i que la seva proporció dintre de la població és aproximadament un 3%, podem afirmar que existeix aquesta sobrerrepresentació. Aquesta situació és més greu si es té en compte que, dels interns estrangers, un 46% estan en presó preventiva, mentre que entre els interns espanyols, aquest percentatge és del 13%. A Catalunya el percentatge en el cas dels estrangers arriba fins al 51%.

Si observem les dades sobre detencions ens adonem que el 44.7% (12,7% de 28,4%) dels estrangers detinguts són de procedència africana. Això, permet reafirmar que existeix una expansió de les pràctiques policials i del sistema penal que venen determinades més pel color de la pell de les persones i la seva feblesa social, que per consideracions estrictament jurídiques i ens permet reafirmar, juntament amb el que passa en la majoria dels països, que el sistema penal no és immune al racisme existent.

A més, en el cas de la immigració africana el problema s'incrementa per la major duresa del control de la frontera del sud.

També convé tenir en compte que, tal i com han demostrat les investigacions empíriques, tant la duresa com la durada de la pena privativa de llibertat està en relació inversa amb el grau d'immunitat de la persona condemnada. No cal remarcar la feblesa de l'estranger extracomunitari, per preveure que són les persones que pateixen un major grau de severitat de la condemna i que compleixen pràcticament de forma integral la pena. En aquest sentit, són clarament rellevants les diferències que s'aprecien, en els diferents operadors del sistema penal, quan es tracta d'un delictes de tràfic de drogues realitzat per un jove nacional, que ven unes pastilles en una discoteca, o bé si és tracta d'un africà, igualment jove, que ha estat detingut quan venia una paperina de cocaïna.

En el primer cas, és freqüent veure la disposició del Ministeri Fiscal a rebaixar la pena (quasi *standar* de sis anys de presó) per arribar a una pena que permeti aplicar una mesura alternativa, situació clarament escassa en l'altre supòsit. Igualment, és notoria la dificultat dels estrangers no comunitaris per accedir als beneficis penitenciaris, al tercer grau i a la llibertat condicional, sobre tot si no tenen regularitzada la seva situació. Així, la privació de llibertat de l'estranger no comunitari comença en el moment de la seva detenció, passant immediatament a presó preventiva, i mantenint-se pràcticament fins al compliment total de la seva pena, quan no acaba finalment amb la seva expulsió. Per això, no es pot dir, com fa el Govern, que aquesta sobrerepresentació significa que els estrangers delinqueixen més que els nacionals.

Aquesta situació es veu més agreujada encara per les propostes del Partit Popular de reformar el *Codi penal* i la *Ley de Enjuiciamiento Criminal* i per crear la *Ley Orgánica de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*. Amb aquestes reformes el Partit Popular pretén establir com a mesura "natural" i generalitzada l'expulsió dels estrangers irregulars que realitzin un delictes, ignorant l'orientació constitucional de les penes a la reinserció i resocialització de les persones condemnades.

Malauradament, amb el pretext de preservar la intimitat dels interns, les presons segueixen essent un recinte tancat on no té accés el control extern al sistema.

d) *Immigrants i immigrants en situació irregular*. Dels paràgrafs anteriors es dedueix la confusió que domina aquesta matèria. S'atribueix l'increment de la delinqüència a la **immigració**, considerant com a immigrant a tot **estranger**. La principal clarificació que cal és per tant, definir l'immigrant com el que realment és: una persona que ha deixat el seu país per buscar millors condicions de vida i de feina. Si partim d'aquest concepte real d'immigració, la seva relació amb la delinqüència és absolutament residual sobre les dades de la criminalitat i de cap manera permet associar immigració amb delinqüència.

Però fins i tot acceptant que un nombre mínim d'immigrants reals cometin delictes, encara falta per analitzar la relació entre aquests delictes i la situació d'irregularitat en que es trobi l'immigrant. Sembla un fet incontestable que l'immigrant en situació de regularitat, que disposa de lloc de treball, no té cap interès en apartar-se de la legalitat i posar en perill la seva situació. Tanmateix, cal dir que aquells que es troben en aquesta situació també estan més sotmesos a control i són més susceptibles d'investigació com a possibles infractors com demostren algunes de les investigacions recaigudes sobre persones sospitoses de col·laborar amb el terrorisme de Al Qaeda.

En canvi, no es pot descartar la relació entre determinades formes de delinqüència i la situació d'irregularitat forçada en la que es troben alguns immigrants. Són formes de delinqüència de *subsistència* o bé, afavorides per la caiguda en xarxes d'exploació de persones en situació irregular. Cal recordar l'elevat percentatge (70-80%) d'expulsions no executades per inexistència de instruments de repatriació que deixen l'expulsat en territori espanyol sense possibilitat d'accedir a un lloc de treball. Per tant, en aquestes franjes de possible delinqüència, són novament les polítiques d'exclusió les principals responsables.

e) *La delinqüència envers els estrangers*. No es pot oblidar que els estrangers són també víctimes de comportaments delictius. En aquest sentit cal destacar delictes com el tràfic de persones, la violència racial, l'exploació laboral i la discriminació.

Pel que fa al tràfic de persones, no hi ha dubte que constitueix un dels comportaments més reprobables. Ara bé, si per combatre aquests comportament només es fa servir l'

eina punitiva estarem abocats a repetir els errors que s'han comés al llarg d'aquests anys amb el tràfic de drogues. Per combatre un mercat il·legal s'han de eliminar les condicions que generen i alimenten el mateix mercat, perquè si tan sols s'el criminalitza, l'únic efecte que es produeix és l'augment del preu del tràfic.

D'altra banda és necessari cridar l'atenció sobre la creixent aparició de grups violents que cometen actes delictius envers els estrangers. No hi ha cap mena de dubte de que aquests fets i aquests grups són una veritable causa generadora d'inseguretat. En aquest mateix sentit, s'ha de ressaltar el creixement de denúncies per agressions realitzades per alguns membres del Cossos de Seguretat de l'Estat.

És important també cridar l'atenció sobre les pràctiques d'explotació laboral que arriben a sotmetre a condicions de veritable esclavitud a persones immigrades, perquè en molts casos són constitutives de delictes.

Finalment, hem de fer referència a la pràctica, igualment estesa en la societat, de la discriminació. En aquest sentit, un exemple digne de menció és el comportament discriminatori i clarament racista i xenòfob d'un sector important dels gestors immobiliaris (APIS) que suposa una sèria dificultat a l'hora de trobar una vivenda digna i fomenta una distribució urbana encaminada a la creació de *guetos*. L'existència de zones urbanes –generalment amb menys recursos– on es produeix una concentració d'immigrants afavoreix les percepcions d'inseguretat o la “inseguretat subjectiva” que contribueix a l'alarmisme front els fets reals.

Curiosament, però no per casualitat, aquests comportaments no queden recollits en les xifres policials dels delictes “coneguts”. Això no vol dir que no existeixin aquests comportaments, sinó que la seva detecció no entra dintre les prioritats de la política policial.

f) *Els menors estrangers abandonats*. Tal i com posen de manifest els informes del Síndic de Greuges de Catalunya, la situació dels menors estrangers que arriben sense acompanyament, és una situació molt preocupant. Els centres d'internament i acollida no tenen les condicions adequades. Les mancances educatives són molt importants malgrat ser un tema absolutament prioritari. Existeix una lentitud incomprensible en la

documentació d'aquestes persones. I encara és possible trobar casos en els quals la Comunitat Autònoma competent es desentén de les seves obligacions i trasllada al menor cap a una Comunitat Autònoma diferent.

4. Vies d'avanç.

Per finalitzar, plantejarem algunes de les vies d'avanç que considerem oportunes i que es desprenen de les reflexions anteriors.

a) *Vies d'avanç polítiques.*

En primer lloc, en la mesura que un dels problemes principals es deriva d'una política centrada en la degradació de la immigració, cal promoure un gran pacte polític per tal de denunciar el model de l'exclusió, explotació i eliminació de la immigració, i promoure un model polític de gestió dels fluxos migratoris fonamentats en la integració i el desenvolupament de les persones i els pobles de conformitat als Drets humans (incloent-hi el dret de vot) i generador de unes pràctiques basades en la participació col·lectiva en la gestió i presa de decisions. Un pacte en el que s'impliquin tots els partits polítics sensibles a aquest tema i que ha de vetllar per impedir les manifestacions i les actuacions que suposin el rebuig del model integrador de la immigració.

En segon lloc, cal treballar activament per a esbrinar i denunciar tots els espais racistes que existeixen en l'àmbit de l'administració. Hem de ser capaços de fer front al racisme institucional, a les normes que el recullen, les aplicacions esbiaixades d'aquestes normes i les pràctiques que genera. Complementàriament, es necessari fomentar polítiques de personal dintre l'administració adreçades a incorporar persones d'altres nacionalitats, especialment, als Cossos de Seguretat.

D'altre banda, aquest pacte ha d' implicar els mitjans de comunicació en la creació i difusió d'aquest model. I en tot cas s'ha de fer un seguiment de la premsa i una actuació directa per tal de mostrar, i en el seu cas, denunciar davant la opinió pública la complicitat, activa o omisiva, dels mitjans de comunicació amb la política d'exclusió, expulsió i eliminació de la immigració.

b) *Vies d'avanç pedagògiques.*

Pel que fa referència a la societat, s'hauria de treballar des de la vessant educativa i des de la vessant de generar pràctiques de participació ciutadana, en la presa de decisions que, no tan sols permetin la participació de les persones immigrants, sinó que vinculin als agents socials amb la gestió i resolució dels conflictes socials, fent que s'impliquin en els problemes i la trobada de solucions.

En aquest sentit, s'haurien de desenvolupar mecanismes que, amb participació de les ONGs i amb un clar compromís per part dels poders locals, permetin generar pràctiques de participació ciutadana, incloent-hi els estrangers, que permetin prevenir els comportaments delictius, tant si són realitzats per nacionals com per estrangers.

Per realitzar aquest treball convé tenir en compte que es tracta d'una labor feta des de la corresponsabilitat i que implica un compromís per part de tots. Per això, hem de ser capaços de trobar les persones i els grups que permetin i facilitin aquest treball. No hem d'oblidar que cal treballar amb tota la comunitat, implicant a tothom en la gestió i resolució d'aquests conflictes, de tal forma que, d'una banda assumeixi la participació com una forma de conviure i d'altra pugui esbrinar el rerafons dels problemes socials i que tots, nacional i immigrants, son víctimes d'aquestes polítiques socials i econòmiques.

És important treballar per els factors que ajuden a entendre perquè els ciutadans assumeixen de forma fàcil i acrítica el discurs que vincula la immigració amb els problemes i mancances socials i no amb les seves veritables causes. Com hem apuntat abans, és necessari desbancar la cultura de la competència entre nacionals i estrangers pels serveis i les prestacions socials, pels espais públics, i, en canvi, fomentar la cultura de la igualtat en l'accés a tots els recursos, sense deixar de reivindicar el seu increment.

En resum, invertir en la prevenció i gestió dels conflictes és la millor i més adequada forma d'assolir espais de seguretat per a tothom.

c) *Vies d'avanç jurídiques.*

En primer lloc, hem de treballar per adequar el marc normatiu al model polític proposat. No es pot oblidar que tant la normativa espanyola com l'europea s'adscriuen a un model de exclusió de la immigració.

D'altra banda, es important mantenir l'exigència, que sorgeix de la pròpia Constitució i dels valors fonamentals de justícia, de una aplicació igual del Codi Penal. No es pot admetre que, consideracions com la nacionalitat siguin criteris diferenciadors que permetin que els estrangers siguin doblement sancionats: amb la pena que correspon a la infracció i, a més, amb l'expulsió. No estem proposant tractar els estrangers de manera més benèvola, sino tractar-los de manera igual a la dels infractors espanyols.

Finalment, la intervenció preventiva adreçada a l'assistència i l'actuació sobre sectors de risc, demana un coneixement acurat de la realitat delictiva i els seus factors en relació a la població immigrant. Cal doncs, fomentar l'anàlisi i l'estudi dels mateixos en el marc d'una investigació objectiva que, inicialment, podria circumscriure's a la ciutat de Barcelona.

CAPITOL V.

L'inclusió de l'estranger a la Comunitat política.

La participació en els afers públics és un element capdal per la construcció comuna de la nostra societat. De fet, la democràcia no pot ser entesa sense la participació. Centrant-nos en el tema que ens ocupa, podem concretar que la participació a nivell polític es pot donar de diferents formes: mitjançant el vot, a través dels mecanismes clàssics de participació (dret de petició, iniciatives populars,...) a través de noves formes (agenda 21, consells ciutadans, plans transversals,...) i gràcies a altres formes no tan formals o menys institucionalitzades.

D'altra banda ens trobem en una crisi de la democràcia representativa on hi ha descrèdit per una part important de la societat vers les institucions públiques i polítiques i on els índexs d'abstencions en les eleccions cada vegada són més elevats. En aquest sentit la discussió i reflexió sobre la necessitat de que els immigrants tinguin dret a vot hauria de ser un oportunitat per reflexionar sobre el nostre model de democràcia i sobre la participació de la societat en l'esfera pública-política.

Però sens dubte la manera més coneguda de participació política s'explica a través del dret al sufragi, tant l'actiu com el passiu. I aquest és precisament un dels pocs drets al qual els estrangers extracomunitaris no tenen accés o el tenen molt limitat. La redacció de la vigent Llei d'Estrangeria, 8/2000, tot i recollir formalment el dret al vot dels estrangers, amb el requisit de la reciprocitat impossibilita a la pràctica el dret al vot dels estrangers extracomunitaris.

D'aquesta manera, els estrangers extracomunitaris en situació de regularitat, amb independència de si el permís és temporal o permanent, no tenen la possibilitat d'escollir als seus representants polítics a cap de les eleccions, (ni a les municipals, ni a les estatals ni a les autonòmiques ni tampoc a les europees).

Aquesta és la situació a nivell normatiu i respecte al dret al sufragi. Però no cal oblidar com veiem abans que hi altres maneres de participar en els afers públics i de fer arribar la nostra participació a l'esfera institucional i de presa de decisions. És per això i donat la seva importància que tractarem breument aquest punt abans de reprendre el dret al vot dels immigrants.

A Catalunya són presents molts instruments de participació local i autonòmica. Existeixen molts consells, òrgans,... que tracten el tema de la immigració. Aquests tenen composicions i competències variades però normalment trobem la presència de totes les instàncies municipals, els grups polítics, les associacions d'immigrants i la societat civil. Entre les seves competències trobem les de donar informació sobre la realitat social més propera, impulsar i assessorar a l'equip de govern en la elaboració de plans i programes per la immigració, debatre entorn a temes que afectin a la població immigrada, coordinar projectes,... És tracta en tot cas d'un espai on cal remarcar que les decisions que es prenen no són vinculants però on es dona veu a les associacions d'immigrants i on els immigrants troben un espai, que en cap cas és suficient per participar dels afers públics. Tot i així no cal menysprear els seu valor ja que algunes de les iniciatives que han sorgit d'aquests òrgans han tingut aplicació pràctica si l'equip de govern ha portat a terme les idees sorgides d'aquests òrgans institucionals.

Cal remarcar que a nivell autonòmic, existeix des de l'any 1993 el Consell Assessor dels Assumptes Socials de la Immigració, (que ha tingut diferents noms) on una part important dels seus membres són representants de les associacions d'immigrants de tota Catalunya.

És precisament a través de les associacions d'immigrants on molts dels estrangers que les formen poden participar en la vida pública dels seus pobles i ciutats. Aquestes entitats, creades evidentment pels propis immigrants, en base a criteris principalment de nacionalitat o ètnics, tot i que existeixen algunes associacions mixtes, serveixen en un primer moment per donar acollida i orientació als nouvinguts i de comprensió mútua, però també tenen una funció molt important per facilitar la integració dins de la societat.

En aquest sentit existeixen estudis a França que demostren com la participació dels immigrants en la vida pública i en els afers de la comunitat faciliten la normal integració dels immigrants i en el cas dels immigrants més creients es produeix un fenomen de secularització sense que això signifiqui necessàriament la pèrdua de fe en la religió sinó més aviat una reinterpretació.

D'altra banda la participació de les associacions i dels immigrants faciliten el coneixement mutu entre la societat acollidora i la nou vinguda i facilitat que no s'agreugin els prejudicis ni el racisme i de cara a la convivència la participació dels immigrants en els afers públics esdevé un element pedagògic molt important.

A més aquestes associacions juguen en moltes ocasions un paper de representants del col·lectiu immigrant i es per això que estan en els consells d'immigració que abans comentàvem. D'aquesta manera es converteixen en interlocutors vàlids per les administracions i són consultades a la hora de prendre decisions tot i que hi ha vegades en que es qüestiona la seva legitimació per representar a tot el col·lectiu d'immigrants d'un determinat poble o ciutat.

Així per tant, podem constatar el doble rol que juguen les associacions d'immigrants per la participació pública i política dels immigrants. Per una banda venen a cobrir una certa necessitat de comunitarisme per molts immigrants al esdevenir centre de referència i per altra banda, adopten un rol polític i interactuen en l'esfera de les polítiques públiques.

Reprenent el tema dels nous mecanismes de participació ciutadana, trobem que alguns municipis compten amb la participació activa dels seus ciutadans on ens podríem trobar amb estrangers, tant en situació regular com irregular donat que aquests es poden empadronar. Estem parlant de processos participatius com ara les Agendes 21. També cal destacar els Plans de Nova Ciutadania que alguns ajuntaments com ara el de Mataró estan impulsant. Tenen com a objectiu la integració de les persones nouvingudes en el marc del respecte pels principis i valors democràtics i es vol arribar a la normalització de la prestació de serveis i la igualtat d'oportunitats de tots els ciutadans tot provocant la promoció del canvi social i cultural des del consens social i polític⁵.

Però en tot cas, i sense treure cap importància a totes les formes de participació fins ara comentades no podem oblidar que actualment els estrangers extracomunitaris no tenen el dret al vot.

El fet de no tenir reconegut aquest dret tan bàsic i que es configurador de la democràcia, ja constitueix per si mateix una discriminació i injustícia. L'ordenament jurídic contempla tot una sèrie de deures pels estrangers (subjecció al propi ordenament jurídic, deures fiscals, seguretat social,...) equiparant-los amb els nacionals però no es reconeix el dret al vot.

D'aquesta manera, ens podem trobar amb el cas d'una persona estrangera que porti més de 6 o 7 anys vivint en el nostre Estat, amb permís de residència permanent, que cotitzi a la seguretat social, que paga impostos però que no pot escollir els representants polítics que han de determinar decisions i polítiques que l'afectaran.

Aquesta discriminació legal té dues conseqüències greus. Una de caràcter substantiu, donat pel fet de no poder votar, i altre de caràcter simbòlic. Aquesta darrera, és a nivell de missatge per la resta de la societat encara més greu donat el que es transmet. En tot cas el que s'està creant és una categoria de ciutadans de segona classe.

⁵ Es pot trobar una bona descripció d'aquests plans i dels òrgans municipals relacionats amb la immigració a "Les actuacions municipals a Catalunya en l'àmbit de la immigració" de Nadal, Oliveres i Alegre, Finestra Oberta. Fundació Jaume Bofill, Barcelona, març 2002

La persona que no pot votar es situa en una ciutadania mancada, de segona classe que veu com un dret tan bàsic li es negat.

Això fa que aquestes persones es vegin sense la possibilitat de sentir-se representats pels responsables polítics ni per les institucions públiques i perden l'oportunitat de fer arribar les seves demandes. També és lògic que cert temes que poden interessar a la població immigrada no estigui a l'agenda política donat que alguns polítics poden no sentir-se vinculats per persones que no representen vots. És il·lustratiu del cas de les eleccions municipals a Brussel·les a l'any 2002 on per primera vegada molts ciutadans d'origen estranger van poder votar. Això va provocar l'augment de polítics electes d'origen immigrant que gràcies a la seva presència en el òrgans municipals van tractar amb més insistència temes d'exclusió social que patien molts immigrants que viuen en determinats barris i que fins aquell dia no havien tingut gaire rellevància en les polítiques municipals. Per la seva banda, Amartya Sen explica que els vots dels estrangers poden servir per frenar els intents de realitzar noves polítiques racistes.

A més, donada aquesta discriminació legal, la llei fa arribar el missatge a la societat de que certament els estrangers extracomunitaris són "diferents" a la resta i aquesta percepció lògica que pot tenir una part molt important de la ciutadania dificulta enormement la normal integració de l'estranger en la societat.

En darrera instància és el mateix sistema democràtic el que es veu tocat donat que hi ha una part important de la població que no pot sentir-se representada pels poders públics tot donant-se una mancança important de legitimació de les institucions públiques.

Aquesta discriminació que pateixen els immigrants extracomunitaris es doble ja que els immigrants comunitaris, es a dir, nacionals d'Estats membres de la UE que resideixen a l'Estat espanyol poden votar en les eleccions municipals en virtut del principi de no discriminació entre nacionals (es va modificar sense cap problema la Constitució) i en canvi, tot i la multitud de protestes, de iniciatives impulsades per algunes institucions públiques, de campanyes de la societat civil per demanar el dret al vot pels immigrants extracomunitaris, de moment aquest encar no s'ha fet efectiu i es continua produint aquesta discriminació.

Això contrasta amb la legislació d'altres països europeus com ara Holanda, Suècia, Dinamarca, .. on els estrangers a partir dels primer, segon o tercer any de residència ja poden participar de les eleccions municipals.

Conclusions: cap a un model de ciutadania plena.

De manera molt esquemàtica recollim algunes de les propostes que poden ajudar a assolir la ciutadania plena dels immigrants que permeti la normalització i integració de la immigració.

Reconeixement del dret efectiu al vot. Molts partits polítics ja han demanat aquest dret i l'Ajuntament de Barcelona ha signat la "*Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*" de 18 de maig de 200 on es contempla el promoure *l'extensió del sufragi actiu i passiu en l'àmbit municipal a tots els ciutadans majors de edat no nacionals, després d'un període de dos anys de residència en la ciutat.* Això ens marca la línia per aconseguir que els estrangers que viuen en el seu municipi puguin escollir als seus representants.

Potser en un primer moment cal reclamar el dret al vot en les eleccions municipals però no cal perdre de vista la reivindicació de que els estrangers que formen part de la nostra comunitat puguin votar en totes les eleccions.

Alhora, i per impedir que aquest dret polític depengui de la situació respecte als permisos de treball, cal modificar aquest sistema per un altre que doni més estabilitat als immigrants.

Cal fomentar la creació i consolidació de les associacions d'immigrants i fomentar la participació de tota la població en els afers públics no només mitjançant el dret al vot sinó també amb les noves formes de participació.

Cal apostar per un model de ciutadania basat en el fet de la residència en un poble o ciutat i no en el concepte vinculant actual de ciutadania, massa inflexible i desfasat en les circumstàncies actuals com és la nacionalitat. La residència s'ha de convertir en el

criteri per reconèixer la ciutadania plena, amb tot el seu contingut de igualtat de drets i d'oportunitats per totes les persones que resideixen en un territori comú.

PERSONES I ENTITATS SIGNANTS DE LES 50 QÜESTIONS SOBRE IMMIGRACIO I DRETS

(a 11 de juliol de 2003.)

Entitats: CENTRE D'ANALISIS I PROGRAMES SANITARIS
CENTRE DE TREBALL I DOCUMENTACIO
CITE-CONC
FUNDACIÓ CATALUNYA SEGLE XXI
INSTITUT ESQUERRA XXI
SOS RACISME
XARXA SOLIDÀRIA DEL POBLE NOU

Participants i adherits individuals:

Pablo Bordonaba (Institut Esquerra XXI)
Mercé García Arán (Catedràtica de Dret Penal. UAB)
M^a Angels Gimenez Gimferrer (Professora de cuina)
Jorge González Aznar (Economista)
Montserrat Milà (Nou Barris Acull)
Marta Monclus (Professora de Dret Penal. UB)
David Moya (Professor Dret Constitucional. UB)
Roser Plandiura (Institut Esquerra XXI)
Angel Prats (Mestre)
Ghassan Saliba (CITE-CONC)
Hector Silveira (Professor Filosofia del Dret. UB)
Carme Valls (Centre d'Anàlisi i Programes Sanitaris)
Nuria Vives (SOS Racisme)

Ponents:

Marco Aparicio (Professor Dret Constitucional. Universitat de Girona)
Marta Comas (Fundació Jaume Bofill)
Michael Donaldson (SOS Racisme)
Gonzalo Escobar (Professor Dret Penal. Universitat de Girona)
Lisa Gutiérrez (SOS Racisme)