

# Jornades sobre polítiques d'immigració i polítiques d'integració.

Girona, 5, 6 i 7 de novembre de 1997

## Organització:



CONFEDERACIÓ CARITAS ESPANYOLA  
FUNDACIÓ CÀRITAS IMMIGRACIÓ GIRONA

## Col·laboració:



MINISTERIO DE TRABAJO  
Y ASUNTOS SOCIALES

*Por solidaridad*  
OTROS FINES DE INTERES SOCIAL



Generalitat de Catalunya  
Departament de Benestar Social



"la Caixa"  
FUNDACIÓ CAIXA DE PENSIONES  
DE VIDA VEJANA

*Transcripcions:*

Dani Vivern

*Coordinació:*

Ramon Girona i Duran

*Edita:*

Fundació Càritas Immigració Girona

*Col·labora:*

Generalitat de Catalunya.

Departament de Benestar Social

*Impressió:*

Palahi AG - Girona

*Dip. Legal:* GI-185-98

# Índex



Una llei per a la integració dels immigrants. JOAQUIM GIOL I AYMERICH .....	9
Drets i deures fonamentals dels immigrants. ELISEO AJA .....	13
La immigració com a problema policial: Policia de seguretat versus policia administrativa. MANUEL BALLBÉ .....	25
Àmbits de gestió i de participació de les polítiques d'integració. ÁLVARO GIL-ROBLES .....	33

**Les Jornades sobre polítiques d'immigració i polítiques d'integració,**

es van celebrar a l'Auditori Narcís de Carreras de la Caixa, a Girona, els dies 5, 6 i 7 de novembre de 1997.

Les Jornades van ser organitzades per la Confederació Caritas Espanyola i la Fundació Caritas Immigració Girona, i van comptar amb la col·laboració del Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales i La Caixa de Pensions i Estalvis de Barcelona.

A les Jornades assistiren 170 persones, totes elles relacionades amb el treball amb immigrants, de diversos punts de l'Estat Espanyol.

Aquestes Jornades es van emmarcar dins l'Any Europeu contra el Racisme.

# Una llei per a la integració dels immigrants



**SR. JOAQUIM GIOL I AYMERICH**

*Director de la Fundació Caritas Immigració Girona*

A l'Estat, la política d'immigració té una data de naixement, el juliol del 1985, quan s'aprova l'anomenada "Llei d'Estrangeria" (de fet, "Ley de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España"). El fet és que, des de l'any 85 fins ara, hi ha hagut canvis significatius pel que fa a la immigració. En subratllem dos: el fenomen s'ha consolidat, donant per bones les anàlisis que afirmaven que era un fet de caràcter estructural. Ha quedat clar també que la immensa majoria dels immigrants volen quedar-se. Aquests canvis, entre altres, han posat de manifest els déficits de les actuals polítiques d'immigració.

Les polítiques d'immigració parteixen d'una visió errònia: veuen la immigració com un problema, i l'immigrant com a mà d'obra barata que cal sotmetre a control policial. Són polítiques que es preocupen sobretot pel control de l'entrada i per l'estatus legal dels immigrants: permisos de treball i residència, visats, etc...

El fet de veure l'immigrant exclusivament com a mà d'obra barata porta a vincular els permisos a la situació laboral de l'interessat, de manera que l'estatus legal és excessivament precari i inestable. Les renovacions dels permisos de treball són difícils, en alguns casos impossibles, encara que s'hagin tingut dos o tres permisos consecutius. D'aquesta manera, la bossa d'immigrants en situació irregular no només no desapareix, sinó que es manté.

Aquests col·lectius es veuen abocats a l'economia submergida, indefensos davant qualsevol mena d'abús, i són presa fàcil per a les xarxes d'explotació i de tràfic il·legal.

Les polítiques d'immigració no reconeixen drets com el de viure en família, ni promouen accions encarades a la promoció de la dona, ni tenen en compte la situació dels fills dels immigrants, molts d'ells nascuts aquí, i el paper fonamental que jugaran en els processos d'integració.

El fet de considerar la immigració com un problema que cal contenir amb mesures policials porta a una pressió indiscriminada de les diverses policies sobre els immigrants, independentment de la seva situació legal. Hi ha massa controls al carrer, fets sense cap justificació; els processos d'expulsió escapen a la tutela judicial i no s'apliquen les mesures alternatives a l'expulsió, previstes al reglament de la Llei d'Estrangeria. En poques paraules, es tracta com si fos un delictes el que en la majoria dels casos és només una infracció administrativa. L'immigrant veu l'Estat i els poders públics com un obstacle, més que com institucions de tutela de drets.

En aquesta visió, no s'actua des de la previsió i el consens. Més aviat es prenen decisions precipitades, que volen solucionar un problema que de fet no existeix com a tal. Amb això no volem dir que el fenomen de la immigració no plantegi alguns problemes de tipus legal, social i cultural: és prou clar que els planteja. Volem dir que aquests problemes i, sobretot les males solucions, els pateix l'immigrant i no pas la societat d'acollida.

Per superar aquesta situació, cal pensar en polítiques d'integració, que tinguin present la dimensió humana de la immigració. És una dimensió sempre dramàtica, ja que suposa, en el millor dels casos, un notable desarrelament familiar, cultural i social. L'esforç que fa l'immigrant per trobar un espai en aquesta nova societat a la qual arriba -empès des del seu país d'origen per raons econòmiques- és sempre heroic.

Una política d'integració ha de partir del consens més ample possible i fer l'esforç per preveure el futur. No pot ser fruit de la improvisació i ha de tenir com a darrer objectiu que els immigrants siguin tractats com a ciutadans, en un marc comú de drets i deures. El consens ha de permetre que les polítiques que es portin a terme no siguin excessivament traumàtiques ni per als col·lectius immigrants ni per a la societat d'acollida.

Aquesta és l'única manera d'evitar que la immigració es converteixi per si mateixa en un problema.

D'aquí la proposta d'una nova llei, una llei per a la integració dels immigrants, que reuneixi en un sol text el que ara és una selva de disposicions, sentències, ordres i circulars de difícil aplicació, i que modifiqui els textos legals que calgui corregir.

Hi ha tres eixos que la llei hauria de contemplar necessàriament. En primer lloc ha de reconèixer als immigrants els drets que la constitució estableix, drets fonamentals com el de viure en família, d'accés a la sanitat, a l'habitatge o a la formació professional, per exemple.

Cal no oblidar, també, la necessitat de simplificar els mecanismes administratius, per tal que les concessions i renovacions dels permisos es puguin fer en un marge de temps raonable.

En segon lloc, cal establir un organisme de coordinació entre les tres administracions de l'Estat: la central, l'autonòmica i la municipal. Cal que cristal·litzi una política global, que eviti les aritmies i contradiccions que es donen quan els projectes elaborats per les diverses administracions no tenen en compte les competències d'uns i altres.

També ha de consolidar els organismes amb participació d'administracions i societat civil, com el "Foro para la Inmigración" o els Consells Assessors d'Immigració.

El tercer eix ha de limitar el paper dels diversos cosos i forces de seguretat en aquest tema de la immigració. La creació d'un cos administratiu, no policial, resoldria molts dels problemes generats per l'excessiu protagonisme de les policies. I evitarà que una infracció administrativa -no tenir papers- es tracti com un delictes.

Les *Jornades sobre polítiques d'immigració i polítiques d'integració*, efectuades a Girona els dies 5, 6 i 7 de novembre de 1997, han volgut afavorir una reflexió entorn a totes aquestes qüestions plantejades fins aquí i, també, sobre la necessitat d'un canvi en els elements bàsics de les polítiques d'immigració. Com a primera aportació us fem arribar l'exposició teòrica que, sobre aquests tres eixos que ens sem-

blen imprescindibles a l'hora de vertebrar una llei per a la integració dels immigrants, van fer, durant les Jornades, el Sr. Eliseo Aja -*"Drets i deures fonamentals dels immigrants"*- el Sr. Manuel Ballbé - *"El paper de l'administració: policia de seguretat o policia administrativa"*- i el Sr. Álvaro Gil-Robles, *"Àmbits de gestió i participació de les polítiques d'integració"*.

Nosaltres pensem que és millor fer una llei per a la integració dels immigrants que no pas començar un llarg procés de reforma de diverses lleis i decrets llei. Una nova llei, amb l'objectiu de tractar els immigrants com a ciutadans, evitarà l'actual dispersió i confusió en matèria legal i donarà claredat i coherència a les polítiques que es portin a terme. Permetrà, a més, que les diverses forces polítiques i institucions es pronunciïn positivament en favor de la integració.

Esperem que aquestes ponències siguin útils en aquesta reflexió.

# **Drets i deures fonamentals dels immigrants**



**DR. ELISEO AJA**  
*Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat  
de Barcelona*



## OBSERVACIONES PREVIAS

Toda exposición teórica, especialmente si es polémica, debe comenzar por exponer sus presupuestos, por honestidad intelectual y porque, además, esas dos o tres ideas básicas, si se expresan, permiten entender mejor la explicación. Aunque sea de forma muy sintética, comenzaré por realizar esta tarea.

En primer lugar, es necesario tener presente que la inmigración en España es reducida. En 1994, los extranjeros con permiso de residencia eran el 1,2% de la población, pero como aproximadamente la mitad eran comunitarios, lo que entendemos por inmigrantes del Tercer Mundo vienen a ser el 0,6% de la población, entre cuatro o diez veces menos que algunos de nuestros países vecinos (Francia, Alemania, Reino Unido); por tanto, los problemas que puedan generar resultan perfectamente asumibles.

En segundo lugar, desde un punto de vista jurídico, debemos tener presente que la inmigración es un fenómeno global, que afecta a todas las facetas del individuo (trabajo, vivienda, reagrupación familiar, educación de los hijos, prestaciones sanitarias o sociales...), y por tanto no se puede estudiar como un sector determinado del Derecho. Por la misma razón, la inmigración incumbe a todos los niveles institucionales; al Estado, como suele creerse, pero también a las Comunidades Autónomas y a los poderes locales, porque ellos son titulares de competencias como educación, vivienda, urbanismo o cultura que son esenciales para la inmigración. También a los Ayuntamientos.

Una tercera idea básica en mi enfoque es que la inmigración es un fenómeno económico-social natural, y positivo para el país receptor, si lo regula adecuadamente. Es natural, porque está provocado por la escasez de recursos económicos en el país de origen y su abundancia, relativa, en el país de destino. Puede ser positivo porque significa una renovación de la población envejecida de Europa y, muy en concreto, de España, y la incorporación de nuevas mentalidades y nuevos valores. No intentaré explicar las condiciones de una buena regulación jurídica de la inmigración, pero se intuirán fácilmente por el rechazo a contemplarla *únicamente* como una política de contingentes (mano de obra barata), que genera

xenofobia, o con un tratamiento policial *predominante*, que estimula el racismo.

Por último, en esta introducción metodológica, conviene enfocar la inmigración no como un problema "de ellos", sino nuestro, porque en sentido estricto se trata de decidir la política que realiza nuestro Estado democrático y social respecto a una parte de la población que vive con nosotros. No identifiquemos a la inmigración con la imagen -dramática, por otra parte- de las pateras. Hay varios centenares de miles de trabajadores extranjeros que viven en España desde hace varios años y, sin ignorar los problemas que representa la entrada de nuevos inmigrantes, vamos a centrarnos en la situación de este colectivo de nuestra sociedad.

## I. LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS INMIGRANTES. LA EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL

Todos han oído hablar de la Ley de Extranjería, y también todos saben que su reglamento de desarrollo fue modificado el año pasado, introduciendo algunas mejoras<sup>1</sup>. Pero no siempre se tiene presente que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico y que ella proporciona los criterios generales sobre los derechos de los inmigrantes (de todas las personas en nuestro país), porque ninguna ley puede ser contraria a la Constitución. Más en concreto, hay que recordar que las Sentencias del Tribunal Constitucional, interpretando los derechos y libertades de las personas, se imponen a todos los poderes públicos, incluido el legislador. Como dijo, de forma un poco descarada, un magistrado del Tribunal Supremo americano: "todos estamos sometidos a la Constitución, pero la Constitución es lo que el Tribunal Constitucional dice que es".

La base del tratamiento de los derechos y deberes de los inmigrantes se encuentra en los dos primeros números del artículo 13 de la Constitución (CE), que dicen "1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título (de los derechos y deberes fundamentales) en los términos que establezcan los Tratados y la ley.

2. Solamente los españoles serán titulares de los

1. Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (en adelante LOE) y Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la ley.

derechos reconocidos en el artículo 23 (sufragio y acceso a cargos públicos), salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”.

La interpretación de estas normas por el Tribunal Constitucional (TC en adelante) ha experimentado una evolución importante, que es esencial conocer. Las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional (STC) restringían bastante los derechos y sobre todo los subordinaban casi totalmente a lo que dijeran las leyes y los Tratados internacionales. Las últimas Sentencias, a partir de la STC 94/1993, afirman que los extranjeros son titulares de todos los DF, salvo los contenidos en el art. 23 (CE), aunque los Tratados y la ley puedan introducir algunas limitaciones. En medio estuvo la STC 115/87, sobre la Ley de Extranjería, que marcó la separación.

**PRIMERA FASE: LA STC 107/1984.** Esta primera Sentencia, recaída sobre un recurso de amparo planteado por un extranjero, formuló toda una teoría general sobre los derechos de los extranjeros en España. Proponía que, a partir del art. 13 CE, se distinguieran en la Constitución tres tipos de derechos:

- Los comunes a toda persona, que deben respetarse en cualquier caso, por exigencia del principio de dignidad de la persona reconocido en el art. 10.1 CE. Éstos son el derecho a la vida y a la integridad, la libertad ideológica, el derecho a la tutela judicial, etc.
- El derecho de sufragio, reservado a los ciudadanos españoles, salvo que los Tratados o la ley lo concedan a los extranjeros en las elecciones locales, con la condición de reciprocidad.
- Todos los demás derechos y libertades, que dependerán de lo que establezcan los Tratados y la ley. Entre éstos se destacaban todos aquellos derechos cuyo enunciado atribuye la titularidad a “los españoles” o “los ciudadanos”, entendiendo que ello excluía de entrada a los extranjeros.

En consecuencia, decía la Sentencia, los derechos y libertades de los extranjeros son mayoritariamente de configuración legal, es decir, sólo existen en la medida que las leyes y los Tratados los reconozcan, en oposición a los derechos de los ciudadanos que vienen garantizados por la propia Constitución. Esta doctrina inicial del Tribunal Constitucional fue

seguida por las Sentencias y los Autos de los años posteriores. Por ejemplo, la STC 99/1985 reconoce que la tutela judicial del art. 24 CE corresponde a los extranjeros porque es un derecho de todas las personas. A esta conclusión se llega por la propia terminología del art. 24 CE (“todas las personas tienen derecho a obtener la tutela judicial efectiva...”) y por el contenido de diferentes Tratados Internacionales suscritos por España. Pero en ningún caso, añade la Sentencia, corresponden a los extranjeros los derechos reconocidos en los arts. 19 (libertad de circulación), 23 (derecho de sufragio) y 29 CE (derecho de petición), que textualmente se reservan a los españoles.

La LO 5/1985 de Extranjería se fundamentó en la misma teoría, que por entonces era mayoritaria en la doctrina<sup>2</sup>. El art. 4 LOE repite que los extranjeros tienen los derechos del Título I CE, en los términos establecidos por esta ley y las demás que desarrollen la Constitución. En los artículos siguientes no se mencionan los derechos que corresponden a todas las personas, exigidos por la dignidad humana, manteniendo el mismo grado de ambigüedad que las Sentencias constitucionales (que sólo citan de forma ejemplificadora el derecho a la vida y a la integridad, el derecho a la tutela judicial, etc.) y se regulan sólo aquellos que presentan limitaciones respecto a los derechos de los españoles: la libertad de circulación por el territorio español, el derecho de reunión, el derecho de asociación, el derecho de educación y el derecho de sindicación.

**SEGUNDA FASE: LA STC 115/1987.** Esta Sentencia, recaída justamente sobre la Ley Orgánica de Extranjería, cambia drásticamente la doctrina anterior, porque anula las limitaciones de los derechos fundamentales que acabamos de citar, pese a que se encontraban contenidos en la Ley Orgánica, que era la exigencia continua de la jurisprudencia anterior. Resumiendo, esta Sentencia:

- Anula las limitaciones a los derechos de reunión (en cuanto exigía autorización previa de la autoridad) y de asociación (en cuanto podía ser suspendida por el Gobierno).
- Anula también la prohibición legal de que los Jueces suspendieran las resoluciones administrativas recaídas en materia de extranjería, restaurando la regla general sobre la suspensión de los actos ad-

2. Ver por ejemplo, González-Trevijano, P.J., *Libertades de circulación, residencia, entrada y salida en España*, Madrid, 1991, Civitas.

ministrativos: su valoración corresponde siempre a los Jueces.

c) Reinterpreta la regulación legal del internamiento preventivo de los extranjeros previo a su expulsión. La Sentencia acepta el internamiento, con una duración máxima de 40 días, pero añade que la decisión sobre esta privación de libertad corresponde siempre al Juez (nunca a la policía), que decidirá atendiendo a circunstancias concretas de cada caso y previa audiencia del extranjero. El Juez debe adoptar la decisión de internamiento mediante resolución motivada y respetando los derechos que corresponden a toda persona privada de libertad. El internamiento debe realizarse además en locales especiales, que no sean cárceles ni comisarías, porque el extranjero no ha cometido ningún delito y la decisión de internarlo sólo va dirigida a asegurar su expulsión del país.

Todas las Sentencias constitucionales posteriores consolidan esta doctrina, y la mayoría anulan resoluciones judiciales que no respetaban las condiciones impuestas por el Tribunal Constitucional para el internamiento de extranjeros: no motivar el internamiento (144/1990), no admitir el Habeas Corpus, etc.

**TERCERA FASE: LA STC 94/1993.** Esta Sentencia examina una expulsión claramente arbitraria, porque la trabajadora extranjera tenía los permisos recién expirados y ya había solicitado su renovación, que efectivamente se le concedió días después. Sin embargo la policía ignoró estas alegaciones y decidió la expulsión. El TC considera, razonando con detalle, que esa expulsión ilegal vulneraba el **derecho del art. 19 CE**: si tenía derecho a permanecer en España y, en cambio, había sido expulsada, parece claro que se había violado su derecho a la libertad de circulación reconocida en el art. 19 CE.

Pero la enorme trascendencia de esta Sentencia consiste en que obliga a cambiar la doctrina constitucional sobre la libertad de circulación, que hasta entonces se había considerado que no correspondía a los extranjeros. Esta Sentencia, y varias posteriores, establece que la libertad de circulación y la libertad de entrar y salir de España también es un derecho constitucional de los extranjeros. Esta doctrina cambia radicalmente la anterior, porque abandona la interpretación literal de la Constitución (el art. 19 se refiere sólo a "los españoles") y por tanto abre la puerta a la titularidad de otros derechos que terminológicamente se reservan a los españo-

les. Otra consecuencia decisiva es que permite aplicar el procedimiento preferente y sumario y el recurso de amparo, las máximas garantías de los derechos fundamentales, a todas las decisiones conectadas con la expulsión de un extranjero. Contra lo que se había dicho hasta entonces, las principales concreciones de los derechos de los extranjeros, relacionados con la entrada y expulsión del territorio, están protegidas por todas las garantías constitucionales, incluido el amparo ante el Tribunal Constitucional.

La razón de un cambio tan importante estriba en que el caso concreto no consistía en la vulneración de algún derecho diferenciado, que pudiera remediarse en sí mismo, sino en la vulneración general del régimen de extranjería: el derecho a permanecer en España cuando se cumplen las condiciones exigidas por la legislación. Esta protección exige la atribución a todas las personas del derecho reconocido en el artículo 19 CE, la libertad de circulación y el derecho a entrar y salir del país libremente, siempre que se realice legalmente. Varias Sentencias posteriores han consolidado y profundizado esta orientación constitucional.

La STC 116/1993 anula la expulsión de una trabajadora extranjera (despedida con evidente mala fe por el empresario), porque se aplicó un Decreto de 1974 que era contrario al principio de legalidad reconocido en el art. 25 CE. Como cuestión previa, repite que los derechos fundamentales del art. 19 CE corresponden también a los extranjeros. Es un nuevo caso cuya solución requería reconocer la titularidad de la libertad de circulación. Si no, tampoco se hubiera podido remediar la expulsión de la trabajadora extranjera porque era consecuencia directa del despido laboral.

En la STC 242/1994 el Tribunal Constitucional ampara la expulsión de un extranjero que se ha realizado sin que el Juez le concediera audiencia ni derecho a la defensa. Ante estas vulneraciones elementales, la Sentencia viene a concluir que prácticamente todos los derechos fundamentales de la Constitución, salvo el 23, corresponden también a los extranjeros, y entre ellos, expresamente la libertad de circulación del art. 19 CE.

La evolución de esta doctrina constitucional merecería largas consideraciones, tanto técnico-jurídicas como políticas, pero me limitaré a señalar las conclusiones prácticas más importantes: En primer lugar, la extensión del ámbito de los derechos fundamentales de los extranjeros, porque de la clasificación triparti-

da inicial se ha pasado a sostener que son titulares de todos los derechos constitucionales, salvo el 23 CE (sufragio y acceso a la función pública), incluidos los que literalmente se reservan a los españoles, como el 19 CE. En segundo lugar, el reconocimiento de que una expulsión ilegal vulnera el art. 19 CE tiene una trascendencia extraordinaria porque, al ser un derecho fundamental, permite utilizar el procedimiento preferente y sumario y el recurso de amparo para oponerse a la expulsión ilegal.

## **II. LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LAS CONDICIONES ESPECÍFICAS DE LA INMIGRACIÓN. (Las situaciones más amenazadas de vulneración de los derechos constitucionales)**

Los derechos fundamentales de la Constitución pueden ser ejercidos por las personas inmigrantes en dos grandes tipos de situaciones. Cuando la persona se encuentra en condiciones de regularidad, especialmente tras varios años de residencia, el ejercicio de los derechos y libertades se realizará como en el caso de cualquier otro ciudadano, español o comunitario, para proteger un derecho que le corresponde y que por cualquier circunstancia los poderes públicos pretenden conculcar.

Pero los derechos fundamentales resultan realmente decisivos para los inmigrantes en una situación distinta, cuando les protegen en su mismo estatus de inmigrantes, es decir, cuando se encuentra en peligro su libertad o su permanencia en el país porque la Administración considera que no tienen el derecho que alegan para permanecer en España o les niega el ejercicio de cualquier derecho, justamente por ser inmigrantes. En este segundo tipo de situaciones, a menudo dramáticas, los derechos fundamentales adquieren toda su importancia. Generalmente estas situaciones aparecen en relación con las condiciones principales de la inmigración: la entrada en

España y los permisos de trabajo y de residencia, así como las sanciones que puedan recaer por incumplimiento de la legislación.

No entraré en la regulación concreta del visado y de los demás requisitos de la entrada en el país, ni en las clases y duración del permiso de trabajo o de tipos de residencia, porque superan todas las posibilidades de estas páginas<sup>3</sup>, y me limitaré a apuntar algunas situaciones cuya regulación o es poco conforme con la Constitución o incluye tales factores que provocan efectos contrarios a los derechos fundamentales.

El punto de partida es el siguiente: la normativa de la Ley Orgánica de Extranjería no sólo ha de aplicarse a partir de todas las correcciones introducidas por la STC 115/1987 y por las posteriores que he citado, sino que debe interpretarse en todos sus aspectos de acuerdo con los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y, como repite constantemente el Tribunal Constitucional, en el sentido de favorecer al máximo la realización del derecho fundamental<sup>4</sup>.

En general, estos mismos derechos que ahora examinaremos, tal como son interpretados por el Tribunal Constitucional, proporcionan garantías considerables a los ciudadanos, pero las mismas normas ordinarias, las prácticas administrativas e incluso la jurisprudencia de los propios Jueces ordinarios no siempre se adecuan a la doctrina constitucional. Un ejemplo resultará ilustrativo. La STC 96/1995 reconoce que el Juez no realizó audiencia previa al internamiento porque no figura en la letra del art. 26.2 LOE. Es decir, el Tribunal Constitucional comprueba que un juez ordinario ha vulnerado su interpretación del art. 17 CE porque ha resuelto el internamiento del inmigrante -para su expulsión posterior- sin las mínimas garantías, y por tanto, el Tribunal anula la decisión del Juez y concede el amparo; pero el propio Tribunal Constitucional explica la actuación del Juez atendiendo a que esos requisitos indispensables para el internamiento no figuran en la Ley de Extranjería ni en el Reglamento, sino sólo en la interpretación de la STC 115/1987.

3. Un estudio sistemático de la normativa, en APRELL LASAGABASTER, M. Concepción, *Régimen administrativo de los extranjeros en España*, Madrid, 1994, M. Pons. Los cambios del nuevo Reglamento, importantes, en los tipos y duración de los permisos, entre otras novedades, también pueden verse comentados en un trabajo de la misma autora, "El nuevo Reglamento de la LO 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (RD155/1996, de 2 de febrero), RAP, 140, 1996, pp. 313-333.

4. La interpretación de las normas más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales es un método utilizado en todos los países europeos, que nuestro Tribunal Constitucional utiliza con frecuencia. En la STC 115/87 en su FJ 1 se alude expresamente a este criterio: "Las leyes deben ser interpretadas de la forma más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales."

Me parece que, ante semejante situación, lo primero sería comenzar por cambiar las normas ordinarias que están permitiendo la vulneración del derecho. Las Sentencias constitucionales, y la interpretación que contienen, por ejemplo, sobre las garantías del internamiento, son obligatorias para todos los Jueces, en virtud del art. 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: "los jueces y tribunales... interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los principios y preceptos constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos". Pero bastantes Jueces desconocen la abundante Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre derechos fundamentales y, en concreto, una doctrina sobre los derechos fundamentales de los extranjeros. La STC 144/1990 vuelve a repetir con claridad las garantías del internamiento (decisión y control judicial, excepcionalidad de la medida, resolución motivada individualmente; subsistencia de todas las garantías de la defensa, de los recursos y específicamente del Habeas Corpus), y sin embargo todos los años se produce algún recurso de amparo por vulneración de estos derechos. En 1996 fueron nada menos que tres, lo que significa que, dadas las circunstancias de todo tipo que dadas las circunstancias de todo tipo que concurren en estos casos, y la dificultad de llegar hasta el Tribunal Constitucional, en la práctica se producen frecuentes violaciones del derecho a la libertad de los inmigrantes.

Existen otras razones de teoría constitucional, que ahora dejo de lado, para insistir en la conveniencia de trasladar a la ley las doctrinas del Tribunal Constitucional que, como la referente a las garantías del internamiento, incide directamente en los derechos fundamentales (en varios países próximos no se admite que las Sentencias interpretativas puedan recaer sobre normas sancionadoras), pero el reconocimiento del propio Tribunal Constitucional sobre la ignorancia de su doctrina por encontrarse en una Sentencia interpretativa me parece decisivo.

**1) El internamiento en centros especiales,** previo a la expulsión, plantea otros muchos problemas, como las condiciones de los Centros -denunciadas cada año en el Informe del Defensor del

Pueblo<sup>5</sup>- hasta el punto de que las prisiones presentan mayores garantías que los centros, cuando el objetivo de la Sentencia Constitucional era justamente evitar que se enviara a prisión a los extranjeros que se pretende expulsar, pero que no han cometido ningún delito. El Reglamento de 1996 contiene varios preceptos regulando las condiciones mínimas de los Centros, pero para ello remite a un nuevo reglamento específico que debería haberse aprobado antes de febrero de 1997, sin que hasta el momento haya aparecido.

De todas formas, la solución del Tribunal Constitucional en la STC 115/1987 para salvar la Ley de Extranjería en este punto contiene una contradicción de fondo difícil de superar. El Juez que debe decidir sobre el internamiento (el Juez ordinario que esté de guardia) no puede pronunciarse sobre las causas de la detención para la expulsión (que corresponde a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo y serán decididas uno, dos o tres años más tarde) sino que debe limitarse a estimar, guiándose por las circunstancias de cada individuo, si hay probabilidad de que el extranjero detenido huya, y evite así la expulsión, o no existe tal peligro; en el primer caso, aceptará el internamiento que le solicita la policía, en el segundo, no. La decisión es realmente difícil y se dice que algunos Jueces se inclinan en general por el internamiento y otros se pronuncian habitualmente por la libertad. Se ha llegado incluso a decir que algunos policías esperan al turno de guardia de determinados Jueces para solicitar los internamientos, pero esto no debe ser verdad, porque el retraso voluntario en el traslado al Juez constituiría en sí mismo una violación de la duración máxima de la detención. La solución de la Jurisprudencia constitucional es mala, pese a su buena intención, y debería ser modificada por alguna forma inmediata de control judicial que pudiera pronunciarse, siquiera provisionalmente, sobre el fondo.

**2) El derecho a los recursos judiciales** es otro de los grandes temas mal resueltos en la legislación de extranjería. El derecho a la tutela judicial del art. 24 CE ha sido, sin ninguna duda, el derecho fundamental más desarrollado por la doctrina del Tribunal Constitucional, al haber tenido que resolver -y lo ha

5. Para no citar por años, véase la valoración general que se realizó en el documento, DEFENSOR DEL PUEBLO, *Situación jurídica y asistencial de los extranjeros en España*, Madrid, 1994, pp. 41 y ss.

hecho con amplitud de miras- miles de recursos de amparo que alegaban este derecho. Tal ha sido la tarea del Tribunal que existe cierto consenso en considerar que su jurisprudencia ha variado decisivamente el Derecho Procesal, ha quebrado la rutina que antes presidía los Juzgados y Tribunales y ha introducido en el mundo judicial métodos democráticos antes inexistentes<sup>6</sup>.

Sin embargo, el derecho de toda persona a presentar un recurso judicial contra una orden administrativa no existe realmente en el ámbito de la inmigración, cuando se trata de recurrir contra una orden de expulsión. La situación es la siguiente: si la policía decide la expulsión de un extranjero, en aplicación de unas causas de la Ley de Extranjería que son además demasiado discrecionales, y el Subdelegado del Gobierno (antes el Gobernador Civil), firma la orden de expulsión, las posibilidades prácticas de interponer un recurso contra aquella orden son mínimos.

La Constitución siempre garantiza que una orden administrativa pueda ser recurrida por el interesado, y la decisión última corresponderá a un Tribunal imparcial. Así lo exige el art. 106 de la Constitución al establecer que

"Los Tribunales controlan ...la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican".

Sin embargo, en materia de extranjería, la posibilidad de recurrir ante los Tribunales contra una sanción de expulsión fijada por la Administración es casi imposible porque la policía ejecuta la expulsión en 7, 15 o 25 días (tiene un máximo de cuarenta para realizarlo) y la Sentencia de un Tribunal sobre el recurso presentado contra una expulsión se verá normalmente en uno, dos o tres años. Cuando recaiga la Sentencia, el trabajador marroquí, argelino, dominicano o filipino llevará tres años en su país, o en otro nuevo intento de emigración, y lo único seguro es que no estará esperando la sentencia del Tribunal español. Lo más natural es que ante semejante perspectiva el recurso no se llegue a presentar.

¿Cómo se compagina el derecho a la tutela judicial si la expulsión es inmediata y el recurso contra ella tarda dos o tres años en resolverse? La respuesta legal se encuentra en el artículo 35 LOE que establece la presentación de los recursos judiciales con-

tra las expulsiones en los Consulados y Embajadas de España en el extranjero. Es decir, el marroquí, filipino, etc. que se considere injustamente expulsado de España (puede ser un simple error, y ya he citado varias Sentencias constitucionales que lo demuestran), tiene la posibilidad de interponer y seguir su recurso a través de la Embajada española en su país, y así, al cabo de dos o tres años sabrá si la Justicia le da la razón y puede regresar a España.

El derecho a la tutela judicial que se reconoce en el art. 24.1 CE a todas las personas (nadie duda que este derecho corresponde también a los extranjeros) ha sido desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para conseguir que la Justicia sea **efectiva** y no meramente formal, pero este esfuerzo no ha podido llegar hasta los inmigrantes.

En realidad existe una vía para impedir que la expulsión administrativa se materialice antes de que decida un Tribunal de Justicia, y es la posibilidad de que éste, a la vista de la interposición de un recurso, suspenda la orden de expulsión. Pero esto exige la presentación inmediata del recurso y también una decisión rapidísima del Tribunal que recibe el recurso, porque si no, la expulsión se llevará a cabo antes de que el Tribunal pueda siquiera decidir sobre la suspensión de la expulsión.

Recordemos incluso que la Ley de Extranjería contenía una norma que prohibía a los Jueces la suspensión de las decisiones administrativas en materia de extranjería y la STC 115/1987 la declaró inconstitucional, ratificando que en el ordenamiento español los Jueces pueden suspender cualquier norma de la Administración si provoca perjuicios de difícil o imposible reparación, y con mucha más fuerza en materia de derechos fundamentales, en que la norma general es la suspensión del acto administrativo, a menos que sea la Administración la que pruebe los perjuicios que tal suspensión puede significar para el interés general.

Confiar la tutela judicial afectiva a las condiciones excepcionales de rapidez en la decisión de los Tribunales y hacerla pasar sistemáticamente por la suspensión de las decisiones administrativas nos demuestra que la ley no garantiza normalmente ese derecho.

Quizás alguien piense que este supuesto de la ex-

6. Sobre la jurisprudencia constitucional en torno a la tutela judicial, F. CHAMORRO BERNAL, *La tutela judicial efectiva*, Barcelona, 1994, Bosch.

pulsión resulta un tema menor porque son pocos, comparativamente, el número de los inmigrantes expulsados, y porque si lo son, algo habrán hecho. Ante la última sospecha (el "algo habrán hecho"), les sugiero que releen los hechos de las Sentencias de amparo que he citado. Es espectacular la proporción de errores administrativos, decisiones injustas de los Jueces ordinarios e incluso atropellos, públicos y privados, cometidos contra los inmigrantes *que reconoce el Tribunal Constitucional*. No he elaborado la estadística, pero a grandes rasgos la proporción debe ser ésta: mientras el 90% de los recursos de amparo presentados ante el Tribunal Constitucional (siempre en materia de derechos fundamentales), es rechazado por infundado, el 90% de los recursos de amparo por violación de derechos fundamentales de los inmigrantes es aceptado.

A todas las dificultades materiales que tiene un inmigrante para interponer un recurso judicial contencioso-administrativo contra cualquier decisión que le perjudique, no sólo contra la expulsión, se ha añadido una nueva: la justicia gratuita sólo cubre los procesos penales pero no los contencioso-administrativos; dicho en otros términos, el inmigrante que quiera recurrir cualquier acto administrativo ante los Tribunales deberá pagarse un abogado, que le costará unas 250.000 pesetas. Esto es lo que dispone la nueva Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. Esta norma ha sido recurrida ante el Tribunal Constitucional, pero da la impresión de que se pretende acabar con los recursos de los inmigrantes sobre la base de impedirles acceder a la Justicia.

Las expulsiones de extranjeros, aunque no fueran muchas, tienen otro efecto perverso, de carácter psicológico, sobre los colectivos de inmigrantes, porque les recuerda la amenaza permanente de que les pueda suceder a ellos. También, por esta razón, el derecho a la tutela judicial **efectiva** resulta esencial.

**3) La excesiva discrecionalidad de la Administración**, que a veces desemboca en la arbitrariedad, es, probablemente, el principal problema jurídico de la inmigración, aunque no sea fácil de concretar porque recorre multitud de normas y muchas veces depende de las prácticas de los funcionarios o incluso del ambiente social. Citaré sólo algunos supuestos paradigmáticos.

a) Las causas de expulsión de los inmigrantes (art. 26 LOE) contienen conceptos tan elásticos y ambiguos que permiten soluciones opuestas ante los mismos casos. La mayoría de los estudiosos han criticado su ambigüedad, y aunque tampoco sea éste el momento para detenernos en su análisis, se podría aplicar la misma doctrina que el Tribunal Constitucional utilizó en su Sentencia 116/1993, como vulneradoras del principio de legalidad penal (sancionadora), al carecer de criterios claros para la actuación de la Administración y de los Jueces.

b) El control policial de extranjeros en las fronteras (especialmente en los aeropuertos) presenta también una excesiva discrecionalidad. La situación más grave se produce cuando se prohíbe la entrada a un extranjero, por incumplimiento de los requisitos legales, y se le retiene hasta que se logra reembarcarlo hacia su país de origen.

Durante los últimos años se han realizado denuncias repetidas sobre la retención de extranjeros, durante días y semanas, en salas del aeropuerto, sin condiciones, y sin posibilidad de contactar con familiares o con un abogado<sup>7</sup>. Para justificarlo, se ha llegado a decir que se trata de salas "internacionales" del aeropuerto y que por tanto no es aplicable la legislación española. Es evidente que tal argumento no se sostiene: el avión y sus pasajeros está territorio de jurisdicción española mucho antes incluso de haber tomado tierra.

Yo no pretendo que la solución a este tipo de problemas sea fácil. Pero tampoco se puede admitir que la prohibición constitucional de que nadie sea detenido más de 72 horas tenga excepciones porque se produzca en los aeropuertos. El art. 41 del nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería establece que los funcionarios informarán a las personas rechazadas en frontera de los recursos que pueden presentar, pero nada dice de los límites de tiempo que puede durar la situación ni de los derechos más elementales. Además, la regulación debiera encontrarse en una ley orgánica, y no en un reglamento, porque se trata de limitaciones a la libertad de las personas (art. 17 CE).

c) La "devolución" de un inmigrante es la expulsión inmediata, sin ningún tipo de expediente, cuando haya entrado ilegalmente en España (art. 36.2 LOE). Aunque esta solución expeditiva quiebre el alma, su lógica se puede entender en los casos de las pate-

7. De nuevo, DEFENSOR DEL PUEBLO, *Op. cit.* pp. 27 y ss.

ras que atraviesan el estrecho de Gibraltar. Los inmigrantes son detenidos en el momento de llegar a la playa y automáticamente se les reexpide al país de origen. Pero el problema aparece porque la ley permite su aplicación a otros supuestos, cuando el inmigrante ha sido detenido a centenares de kilómetros de cualquier frontera, aunque alegue que lleva varios años en España trabajando de forma precaria. Puede ser mentira o no, pero como no se forma ningún tipo de expediente, nunca se podrá saber. Las decisiones "de plano" de la Administración deben quedar circunscritas exclusivamente a los supuestos excepcionales en que están previstas, sin ningún tipo de ampliación reglamentaria o interpretativa y por tanto, la devolución debería reservarse a los casos de detención en el momento de entrada en territorio español.

d) La identificación/detención de los inmigrantes que puede realizar la policía para comprobar que no se encuentran en situación irregular (art. 20 de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana) es un supuesto típico que depende de la actuación de los funcionarios policiales. La expresión de la norma es tan ambigua ("cuando sea necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad...") que un policía xenófobo (como los hay en todas las profesiones), o actuando en un ambiente hostil a los extranjeros, puede hacer la vida imposible a un inmigrante, en situación perfectamente legal, por la cantidad de veces que le solicite la documentación, o que le lleve a la Comisaría para comprobarla. La petición de identificación deberá, por tanto, limitarse a los supuestos *fundados* de amenaza a la seguridad, comprobación que deberán comprobar los jueces.

e) Los retrasos excesivos en la concesión de los permisos parecen que son la norma y no la excepción. De nuevo se trata de prácticas administrativas y de rutinas funcionariales, pero sus inconvenientes son tan grandes que se hace preciso aprobar normas que agilicen los procedimientos o sancionen a los funcionarios inútiles, porque esos retrasos implican muchas veces la frustración de derechos fundamentales.

El supuesto más conocido es el permiso de trabajo. Si, tras las dificultades para encontrar un trabajo, el permiso se retrasa varias semanas o meses (y la normativa prohíbe iniciar el trabajo sin el permiso co-

respondiente), lo más probable es que el empresario busque otro trabajador con menos problemas. Pero en el caso del inmigrante, está en juego su propia permanencia en el país.

Se dice, yo personalmente no lo sé, que los visados para la reagrupación familiar se retrasan muchos meses, e incluso se explica por la falta de sintonía del Ministerio de Asuntos Exteriores con la política de inmigración. La reagrupación familiar ha sido considerada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como un derecho fundamental<sup>8</sup>, y es bien sabido que nuestros Jueces y Tribunales deben interpretar los derechos constitucionales de acuerdo con los Tratados internacionales, (por mandato del art. 10.2 CE). En estos supuestos, por tanto, el retraso en la concesión de visados o permisos suponen la frustración de un derecho fundamental, ante lo cual el ordenamiento debe reaccionar, sin tolerar que malas prácticas administrativas puedan suponer la vulneración de un derecho.

Todos estos supuestos, tan distintos entre sí, tienen un común denominador: La normativa sobre extranjería/inmigración proporciona a los funcionarios tanta libertad de criterios que favorece la arbitrariedad, y con ella la violación de derechos fundamentales, aunque la arbitrariedad está expresamente prohibida por la Constitución (art. 9.3 y 106 CE) y los derechos son el fundamento mismo de nuestra Constitución.

¿Qué está sucediendo para que llegar a este punto? Algo muy sencillo, que los criterios de la democracia son unos para los ciudadanos y otros, muy distintos, para los inmigrantes.

### III. LA PROHIBICIÓN DEL DERECHO DE SUFRAGIO A LOS INMIGRANTES

Como hemos visto, la interpretación constitucional conduce a la conclusión de que el inmigrante, en situación regular, tiene globalmente los mismos derechos que los demás miembros de la sociedad (aunque pueda existir alguna modulación introducida por los Tratados o la ley), menos el derecho de sufragio y de acceso a función pública. En la práctica, sin embargo, acabamos de ver que diferentes normas ordinarias y ciertas prácticas administrativas limitan esos derechos.

8. Sentencias del TEDH de 21 de junio de 1988, "caso Berrohab".



Ahora nos encontramos en un campo distinto, donde la propia Constitución niega el derecho del extranjero (no ciudadano comunitario), a algunos derechos políticos, y sobre todo al derecho de sufragio activo y pasivo.

El art. 13.2 CE tiene dos normas muy claras: la primera reserva a los españoles los derechos del art. 23 CE y la segunda, exceptúa la anterior reserva (el derecho de sufragio activo y pasivo), cuando lo establezcan los Tratados o la ley atendiendo a criterios de reciprocidad.

A su vez, el art. 23 CE contiene dos números. El primero reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, elegidos periódicamente por sufragio universal. El segundo reconoce el derecho de acceder a funciones y cargos públicos.

Desde el punto de vista de un inmigrante, la primera conclusión clara es que carece del derecho de sufragio activo y pasivo y del derecho a acceder a funciones y cargos públicos. Pero no carece de otros derechos políticos ni del derecho a participar en los asuntos públicos por otras vías distintas al sufragio.

No carece de los demás derechos políticos, porque la Sentencia sobre la Ley de Extranjería (115/1997), tantas veces citada, declaró nulos los apartados de limitaban los derechos de reunión y de asociación. Por tanto, los demás derechos políticos corresponden a los inmigrantes en igual medida que a los españoles. Tampoco se limita la participación política de los inmigrantes (aparte del voto), y es obvio que podrán participar en asociaciones de todo tipo (padres de escuelas, centros de barrio, etc), así como en cualquier movimiento político-ideológico. Junto a la persecución de objetivos políticos generales, podrán intervenir lógicamente en otros que busquen específicamente la satisfacción de otros, en defensa del colectivo o de la cultura específicas, como resulta del impulso del pluralismo que recoge el art. 9.2 CE. Incluso cabe la utilización de vías, quizás poco exploradas, destinadas expresamente a proteger el pluralismo cultural y social, como el "derecho de acceso", como grupo social significativo, a los medios de comunicación de titularidad pública (20.3 CE).

Seguramente otro derecho poco explorado es el derecho de petición. Para los ciudadanos es hoy un derecho secundario, aunque fue importante en los

inicios del Estado liberal, porque disponen de otros más eficaces. Pero la posición políticamente más débil de los inmigrantes, por la ausencia del derecho de voto, puede reverdecer la potencialidad del derecho de petición si se le dota de ciertas condiciones. En la actualidad, sólo se encuentra regulado en relación a los Parlamentos, mientras que su potencialidad arrancarían de poderse dirigir directamente a las diversas Administraciones Públicas que deciden sobre los problemas de la inmigración, y de anudar ciertos efectos jurídicos a la necesaria respuesta de la Administración. Aunque el art. 29.1 CE parece reservado a los nacionales por su inicio "los españoles...", una interpretación sistemática, como la realizada por el Tribunal Constitucional en el art. 19 CE, abriría fácilmente su ejercicio a todos.

De todos modos, no puede dejar de criticarse, y con dureza –aunque tampoco voy a detenerme en este punto– el enfoque tan restrictivo de la Constitución respecto al voto de los inmigrantes. Lo cierto es que en 1977-78, cuando se elaboró la Constitución, nadie previó la presencia en el país de una minoría apreciable de trabajadores extranjeros y, por tanto, el cambio de circunstancias debe conducir a una reforma constitucional.

Aunque en España exista tanta prudencia-miedo frente a las reformas constitucionales, resulta indefendible la prohibición de sufragio del art.13.2 CE, por dos razones esenciales, que se mueven en planos distintos. En primer lugar, muy pragmáticamente, porque los partidos políticos, que son el motor de todas las decisiones institucionales, prescinden de los colectivos de inmigrantes porque no les proporcionan votos. En estas circunstancias, el ejercicio de las demás libertades políticas resulta muy disminuido. En segundo lugar, porque teóricamente carece de justificación una democracia que impide el voto de personas que viven desde hace años en el país, trabajando, formando familias y pagando sus impuestos.

La explicación tradicional, que liga el derecho de voto a la nacionalidad y a la soberanía, no se aguantaría para ningún tipo de elecciones. Pero al menos habría que plantearse el derecho de sufragio de los inmigrantes, con varios años de residencia, en las elecciones locales, como ya existe en Irlanda (1973), Suecia (1975), Dinamarca (1981), Noruega (1983) y Países Bajos (1983)<sup>9</sup>. La forma de abordar la partici-

9. Constance GREWE, "Les droits fondamentaux des étrangers dans les pays de l'Union Européenne", Papeles de trabajo, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

pación política mientras no exista el derecho de voto (Consejos Consultivos y similares) y la propia demostración pausada del derecho de sufragio en las distintas elecciones requeriría también un espacio superior al presente<sup>10</sup>.

#### **IV. LOS DEBERES DE LOS INMIGRANTES**

¿Existen deberes específicos de los inmigrantes? A veces se plantea esta cuestión, incluso con buena voluntad, para subrayar que la integración conlleva derechos y deberes. Es cierto que los inmigrantes tienen también deberes, pero no son específicos, sino generales. Los recogidos en el capítulo 2 del Título I de la Constitución, tal como son desarrollados por las leyes. Naturalmente, también son deberes específicos los que exige la legislación de extranjería sobre los permisos de trabajo y residencia, etc. Es decir, el cumplimiento de las leyes.

Cuando se habla de deberes de los inmigrantes, a menudo se piensa en la conveniencia de que abandonen sus tradiciones y su cultura y se asimilen a la forma de vida occidental. Dicho así, es una barbaridad, porque la democracia constitucional protege el pluralismo ideológico y cultural. Si, por el contrario, se quiere decir que no pueden seguir realizando en España ciertas prácticas de algunos de sus países que son contrarias a las leyes, la respuesta está en la propia cuestión: no pueden seguir esas prácticas porque son contrarias a las leyes vigentes.

No se trata, por tanto, de incluir en la legislación la prohibición de prácticas o tradiciones que nos resultan extrañas, porque no son deberes en sentido jurídico, que puedan imponerse y porque resulta ofensivo y contrario al pluralismo definir las como abandono de costumbres incompatibles con la cultura occidental, o cosas semejantes.

En la mayoría de los casos, las prácticas sociales que nos puedan preocupar ya están prohibidas en el ordenamiento español como límites a los derechos respectivos. Un ejemplo, brutal, permitirá verlo con claridad. La ablación de clítoris no precisa una prohibición específica, ya está prohibida por el Código

Penal, en tanto que delito contra la integridad física, como límite del art. 15 CE (derecho a la vida y a la integridad física, prohibición de tratos inhumanos o degradantes).

Otra cosa distinta es que la imposición radical de la norma española provoque mayores problemas que cierta dosis de tolerancia con costumbres que no son abiertamente contrarias a nuestras normas. Pero, justamente en tales casos, más que normas será necesario que la Administración posea sensibilidad para tratar cada caso particular.

#### **PARA ACABAR**

Como han podido ver, más que una exposición sistemática de los derechos y deberes de los inmigrantes he realizado algunas sugerencias sobre modificaciones normativas y administrativas, siguiendo dos ejes. El primero es la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, que afirma la esencial igualdad de derechos (salvo el sufragio y la función pública) entre los españoles y los inmigrantes. El segundo es que buena parte de las normas y de los procedimientos y prácticas administrativas se aplican de forma distinta a los inmigrantes que a los españoles. Sin que exista justificación constitucional para ello.

Si se comparte esta preocupación por la distancia entre los dos ejes, la tarea que todos deberíamos emprender sería la localización sistemática de los puntos negros del ordenamiento y de la Administración que impiden una correcta aplicación de la Constitución: excesiva discrecionalidad y falta de regulaciones precisas; retrasos en la solución de permisos y otras malas prácticas administrativas... Cada uno de estos problemas requiere soluciones diversas, actuando sobre la normativa, sobre las prácticas administrativas, incluso, sobre la cultura política de la población.

Como ven, pretendo ser fiel hasta el final al enfoque que les propuse al principio: la inmigración es un problema de España, que debe resolverse, jurídicamente, aplicando los principios y normas de la Constitución, que es la norma suprema.

10. Un trabajo amplio y reciente, M.F.MASSÓ GARROTE, Los derechos políticos de los extranjeros en el Estado nacional, Madrid, 1997, Colex.

# **La immigració com a problema policial: polícia de seguretat versus polícia administrativa**



**DR. MANUEL BALLBÉ**

*Catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat  
Autònoma de Barcelona*

Voy a hacer una reflexión sobre el tema *De la inmigración y El papel de la administración como policía de seguridad o como policía administrativa*. Normalmente vemos a la administración como unos agentes que actúan para hacer cumplir las leyes y evitar las infracciones. Y no vemos que la administración, cuando actúa como tal, está realizando también otra función, como es la didáctica y educadora, que va a tener un considerable impacto en toda la sociedad y en sus futuros comportamientos.

Es decir, toda organización -como saben ustedes- genera unas normas, unos valores, incluso no escritos.

La configuración de la organización genera valores. Por ejemplo, en el tema policial esto queda muy claro. Desde el inicio de los estados constitucionales, ha habido dos modelos de policía: la policía militarizada, que ha predominado en la Europa continental -Francia, España, Italia, y antes Alemania- y otro modelo, el de la policía civil, creado en Gran Bretaña en 1829 como Scotland Yard, es decir, la policía que creó el ministro Robert Peel, que implantó una nueva profesión en la función pública, una profesión separada de la del militar y que era la de policía. No la del militar metido al mantenimiento del orden interno, que era una función basada en el ejército.

Fijense bien: el modelo de la organización de un país que poseía policía militar y otro que tenía policía civil generaba un diferente condicionamiento a sus propios agentes y a la sociedad en general. Es decir, si tenemos un modelo de policía militar, en la actuación de sus agentes predominarán las técnicas de "palo y tentetieso", y el conjunto de técnicas de represión. Por contra en la policía civil predominarán las de prevención. Las actuaciones en la policía militar responden a las características de la formación castrense, con un despliegue en esta orientación. En la policía civil no hay tal despliegue, sino una actuación normalmente individual, de investigación, prevención y relación con los ciudadanos.

La policía militar funciona, como dicen los italianos, como *corpi separati*, cuerpos separados. El valor de este modelo de policía es su separación de la sociedad, en casas cuarteles. Su valor predominante implica no estar integrada en el pueblo, de funcionar según un diseño de ocupación. Por ejemplo, y como todo el mundo sabe, si eras catalán no podías hacer el servicio militar en Cataluña (había que hacerlo en otro sitio) y el que era de Extremadura no podía hacerlo en Extremadura. Es decir, la organización según el modelo militar genera unos valores determinados,

unos comportamientos, tanto en lo administrativo como en el ciudadano. La policía militarizada no busca la colaboración de la sociedad civil.

En cambio, la policía civil -como por ejemplo Scotland Yard, los "Robertitos", los *bobbies* fundados por Robert Peel en 1829- funciona de otro modo, que se refleja en el lema que todavía mantiene la policía inglesa: "*El grado de colaboración ciudadana disminuye en relación con el mayor uso u ostentación de la fuerza.*" Es todo un tratado de actuación y gestión policial. Está diciendo a los agentes que su función principal es conseguir la colaboración ciudadana. De modo que, si consiguen capturar al delincuente ellos solos, por encima de la colaboración ciudadana, como si cada policía fuese una especie de salvador paternal que viene a rescatar al ciudadano, en realidad están fracasando. ¿Por qué? Porque la colaboración ciudadana es la esencia de la actuación en ese modelo de policía. En el otro, no. Allí es el experto el que tiene la última palabra. Y por tanto el policía militarizado es el especialista paternal, centralista, el que tiene la clave de las soluciones correctas. En ese modelo, el ciudadano debe comportarse pasivamente. No tiene por qué colaborar. La policía ya tiene unos confidentes a quienes paga.

Insisto: estoy haciendo una introducción para que vean que cada tipo de organización administrativa condiciona a sus agentes y condiciona a toda la sociedad. Y la reacción de los agentes va a ser de una manera, y la de la sociedad de otra manera. Un policía militarizado se siente superior, por su uniforme, por llevar arma de fuego, y en cierta manera también se siente reprimido, por tener que actuar según unos valores militares. Un policía civil tiene otro tipo de conducta, ya que llevar un arma de fuego no es un elemento consustancial a sus esquemas. De hecho, Robert Peel prohibió a sus policías llevar esas armas, e introdujo la revolución tecnológica de la porra y el pito, con las cuales el policía reduce cualquier tendencia a sentirse excesivamente prepotente. El policía ya no reacciona desproporcionadamente. Al estar en una posición débil, busca el apoyo del ciudadano para perseguir al delincuente. Con ello ejecuta un ejercicio de humildad. No es un policía arrogante, puesto que no tiene los medios para serlo. En cambio, un arma de fuego condiciona las relaciones entre las personas, y por tanto entre la policía y la sociedad.

Hay un estudio que indica que si la policía fuese con tanques no se impedirían los robos a los bancos, porque los ladrones irían con bazookas. A mayor arma-

mento no hay una supresión de la delincuencia. Algunos malhechores reaccionarían con una escala superior a la que tiene la administración. Ahí está, pues, el mérito de esos policías sin armas, puesto que arriesgan y anteponen una función didáctica y educativa.

Sin pistolas, habrá también menos delincuencia armada. Claro que, por el hecho de ir sin armas, los policías ven aumentado el riesgo de muerte, ya que algunos delincuentes sí irán armados. Pero así y todo el nivel de violencia será menor. Con ello se ve una vez más esa función educativa de la policía.

Esto está sobradamente demostrado, y no hay más que comparar las proporciones de 10 a 1 policías muertos entre los EEUU y Europa. En aquel país, donde todo el mundo puede poseer armas -y donde incluso hay pena de muerte- mueren 10 veces más policías que en Europa. Y lo mismo pasa a escala ciudadana, dado que en Estados Unidos el acceso fácil a las armas conlleva su uso en peleas familiares, o puede darse el caso que un niño juegue con tales armas.

Este modelo jurisdiccional -que permite la posesión de armas- lleva a ciertos modelos de comportamiento.

Un diseño de la administración de tal o cual manera genera un comportamiento en los agentes de esa administración, y genera unas actitudes en la ciudadanía. Cuidado con ese diseño, pues con él ya estamos prefigurando los resultados. Y esto no sólo ocurre con el diseño de las organizaciones, sino que la utilización del lenguaje también condiciona. Por ejemplo, según como yo hable de médicos y enfermeras, estaré condicionando al referirme en masculino a la profesión "superior" y en femenino a la "inferior".

Si tomamos el caso de una organización que no permite la entrada a mujeres en puestos de responsabilidad -todavía queda algún caso, como la Iglesia Católica- condicionará con ello no solamente a sus miembros sino a toda la ciudadanía.

La administración pública -y también la empresa privada- ha copiado todo lo que desarrolló la organización canónica: el sistema jerárquico -la jerarquía, como indica el diccionario, constituye la ordenación de los diversos grados eclesiásticos- el centralismo, las primeras redes antes de que llegara la telemática, y el despliegue de los funcionarios a lo largo y ancho del territorio, fueron precedentes religiosos.

La administración y el derecho se ciñen a un modelo de lenguaje, y a una organización. Y hay que remover los obstáculos que impiden que las mujeres puedan

acceder a determinadas responsabilidades en muchas organizaciones.

En otro orden de cosas, el modelo administrativo y policial condiciona el tema inmigración, y las actitudes que los ciudadanos tomarán sobre este tema. Si cuando hablamos de inmigración hablamos de policía, ya estamos forzando una relación que no se establece entre muchos otros conceptos y éste mismo. Esta tendencia es bastante corriente en la sociedad europea, y más en los países de tradición totalitaria, como España, de tradición militar centralizada, en los que cualquier hecho constituye un problema de orden público.

Recuerdo un manual del s. XIX sobre derecho administrativo, *Colmeiro*, todo un clásico en su género, cuyo capítulo sobre orden público contiene tres epígrafes: de vagos y maleantes, de gitanos y de reuniones públicas. Así, todas las personas que estudiaron con ese libro -prácticamente todos los abogados- asociaban a alguien que efectuaba reuniones públicas con vagos y maleantes. Y hoy día nos damos cuenta del racismo que suponía yuxtaponer esos conceptos con la palabra "gitanos".

Pero acontecía en el XIX. Ahora se reúnen en Schengen los ministros europeos, para debatir cuestiones de seguridad, y suelen tener una agenda con la trilogía de "terrorismo, drogas, inmigración." El orden del día condiciona por sí solo la opinión de los europeos, por establecer una relación paralela a la de vago = gitano, en el sentido de terrorismo = inmigración = droga.

Los ministros europeos y los ciudadanos debemos cambiar nuestros métodos de trabajo. Aunque la intención no sea, claro está, provocar esa identificación de conceptos, en la práctica se produce. Es como la utilización de los términos "médicos" y "enfermeras": ya se está educando, modificando comportamientos. Esto es ya una vía para institucionalizar la discriminación.

A menudo decimos los españoles: "Nosotros no somos racistas. Eso lo son los norteamericanos." Pero yo he estado dando clases en la Universidad durante 20 años y todavía no he tenido un estudiante negro o magrebí. En cambio, cuando estuve en Harvard había cantidad de estudiantes negros o de otras minorías e incluso disfrutaban de programas de discriminación positiva.

Es muy fácil ser verbalmente no racista. Pero el racismo y la discriminación se denota no sólo en el lenguaje, sino también en la actuación, en las formas de organización y al final en la realidad, ya que ésta nos

muestra si somos una sociedad plurilingüe y plurirracial o por el contrario si estamos en una sociedad cerrada, monolingüe, monoracial y monocreyente, como todavía sigue siendo España.

Algunos dicen que esta sociedad homogénea no es culpa nuestra. Sin embargo es un hecho la expulsión de "españoles" por sus creencias religiosas -musulmanas o judías- hace 500 años. Aunque los libros de historia todavía dicen que los españoles sólo eran los otros, los católicos.

El tema de la discriminación tiene relación con el perdón pedido por el Papa por la persecución que hicieron los sistemas canónicos, a lo largo de la historia. Las cruzadas, la expulsión de los judíos, fueron una limpieza étnica.

Pedir perdón es importante. Pero lo es todavía más tomar las medidas jurídicas adecuadas para paliar el daño causado. En el caso de España, no se ha tomado ninguna medida para facilitar el regreso de los descendientes de aquellos que dejaron aquí su casa, y que incluso hoy conservan la lengua. El perdón sólo será auténtico si se aplican unos programas de discriminación positiva, como hacen los "racistas americanos", que tienen un cupo reservado en todas las áreas de la administración para discriminados (negros, hispanos...).

Paralelamente, según la forma en que configuremos a la policía y el derecho relativo a la inmigración se va a predeterminar toda una formación, unos comportamientos de la ciudadanía, y éste es el papel sobre el cual quiero "alertar". Tenemos un modelo discriminatorio, que predetermina los valores de la sociedad de una manera contraria a la inmigración. Fundamentalmente porque, cuando hablamos de inmigración, hablamos de policía, y esto ya es un grave error. Esto nos viene de nuestra tradición autoritaria, y de nuestra larga tradición antidemocrática.

¿Qué pasaba en la tradición antidemocrática? Pues que todo problema se criminalizaba, y por lo tanto todo problema era problema de orden público. Por lo tanto, la policía era la administración preferente para actuar, pero además -insisto- no una policía cualquiera (porque hay diferentes clases de policía) sino una policía militarizada, centralizada, es decir, una policía de problema militar, de caso de guerra -*casus belli*- y por tanto de una reacción paramilitar.

Por ejemplo, en el caso norteamericano, la denominación más amplia que se hace de policía es Law Enforcement (fuerzas para hacer cumplir la ley). Allí no se asocia que una administración que quiere hacer cumplir la ley tenga que ser la policía con el es-

quema que tenemos nosotros (con arma, etc). Es decir, la Law Enforcement es una ampliación de la administración, de una administración más general que la estrictamente policial criminal.

Ésta es la primera enseñanza que deberíamos entresacar: la recuperación de lo que nosotros, en la tradición europea, llamaríamos policías administrativas. Es lo primero que deberíamos empezar a distinguir. Así, hay una policía de seguridad -para infracciones criminales, para infracciones penales, pero que no tiene por qué ocuparse ni predominar en todas las infracciones administrativas. No toda infracción de la ley es una infracción penal: puede tratarse de una mera infracción administrativa. Y por lo tanto hemos de empezar a ver como mínimo otro tipo de policía -incluso otro tipo de administración pública- que ni siquiera tendría que ser policía. Es decir, la administración Law Enforcement, la administración de hacer cumplir la ley.

En nuestro antiguo código penal y códigos procesales, por ejemplo, entre las funciones de órganos de la administración y de la policía está la comunicación inmediata al juez ante el conocimiento de un delito. El juez podía ordenar actuaciones a estas personas -que no eran solo policías- convirtiéndolas en policía judicial.

En la normativa anterior a la actual, era policía judicial no sólo la policía criminal o de seguridad, sino también los alcaldes y otros funcionarios de la administración. El juez ordenaba actuaciones de policía judicial a ese funcionario de la administración que no era policía. Deberíamos recuperar esa tradición de las policías administrativas, que además estaba en nuestros códigos, y que se ha modificado en la democracia.

Ahora hay la tendencia -muy peligrosa- de criminalizarlo todo. Tenemos delitos, incluso, de medio ambiente. Y estamos muy contentos porque hay este tipo de delitos. Esta tendencia a criminalizarlo todo nos puede llevar a las líneas más conservadoras que existen en EEUU donde todo el aparato penitenciario se lleva un altísimo porcentaje del presupuesto.

Las inversiones se van en prisiones, en policía, y no en políticas sociales de prevención. Es, por lo tanto, una escalada a nivel psicológico, sociológico, etc. Los ciudadanos exigen soluciones rápidas: "que manden a los delincuentes a la prisión." Pero eso no lleva a ninguna parte -como hemos visto en el caso de la droga- ni sirve como política de integración. Incluso el policía más duro y más tradicional ya sabe que los problemas de la droga no se solucionan sólo

Sería una manera de que no se desentendiesen de unos problemas fundamentales en la inmigración como son los servicios asistenciales, y de sanidad y educación.

Espero que no se me haya interpretado mal a lo largo de esta intervención: no quiero decir que la policía de seguridad no tenga una función en el tema de la inmigración. La debe tener, pero allí donde está el problema, que es en el crimen organizado, en las mafias que transportan a los inmigrantes, del mismo modo que tiene competencias en el tema de las mafias organizadas en el ámbito de las drogas.

Pero vamos a distinguir que el hecho de que el drogadicto es una persona enferma, y, mientras no cometa un delito concreto, lo que tiene que haber es una administración que se ocupe de ese drogadicto de manera preventiva, etc, etc. Tenemos que aprender a distinguir el crimen organizado y no mezclar las cosas. De lo contrario, vamos a tener un problema multiplicado en nuestra sociedad, aparte de que sólo conseguiremos engañar al ciudadano.

Recordemos lo que he apuntado de que España tiene una primera oportunidad de aprender, porque, por un lado, la inmigración interior ya ha dado resultados muy positivos -por ejemplo, para Cataluña y el País Vasco- y por otro lado, nuestros padres eran inmigrantes -ésa es una lección que tenemos que recordar- en

Alemania, Francia, Inglaterra, etc. Aprendamos por tanto, y si no, consultemos a nuestros padres sobre qué pasaba cuando emigraban a otro país: el trato que recibían allí, la marginación... Ahora, en el futuro de Europa, sería poner vallas al monte pensar que con una solución policial vamos a resolver el problema. La solución policial debe existir, pero junto a las soluciones administrativas.

Por último, les pongo el ejemplo de lo poco que sirven las soluciones meramente policiales y expeditivas como la expulsión del inmigrante. Un amigo mío policía, en una ocasión tuvo que acompañar a un inmigrante ilegal chino que era devuelto a su país. Durante el vuelo a Pequín, el chino estuvo haciendo apuestas sobre cuál de los dos retornaría antes a España.

La globalización hace que estas soluciones simplistas sean soluciones falsas. La cuestión es mucho más compleja, y necesitamos soluciones complejas, no tan simplistas. Esto, evidentemente, la policía ya lo sabe, y en muchos casos actúa de forma más inteligente y menos simplista que el resto de la sociedad. Somos los políticos, los expertos y la ciudadanía los que estamos presionando a la policía para que aplique soluciones expeditivas, duras y simplistas a un colectivo que, por desconocimiento y por no estar habituados a una sociedad plural, todavía lo vemos con distanciamiento y resquemor.

# Àmbits de gestió i de participació de les polítiques d'integració



**SR. ÁLVARO GIL-ROBLES**  
*President Foro para la Integración Social  
de los Inmigrantes*



cual estuvimos nosotros entonces. Un entonces bien cercano, de hace muy pocos años, unos 40 más o menos.

¿Cuál sería el marco legal en el que se define el régimen jurídico aplicable a los extranjeros y se establece una estructura administrativa al respecto? Creo que debemos partir de la ley de 1985, que todos ustedes conocerán y comúnmente se califica de "extranjería", aun cuando su nombre es "Derechos y deberes de los extranjeros", sin que pueda ni deba considerarse este título como vacío de contenido y significado. El Estado Español, con esta Ley y el Reglamento que la desarrolla, siguiendo lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución, proclama que los extranjeros tienen derechos y libertades que todos hemos de respetar y defender.

Probablemente no todos los derechos, constitucionalmente reconocidos a los españoles, aun cuando sí los derechos y libertades fundamentales, limitados algunos de ellos, como el voto, en determinadas circunstancias, pero no los demás. Pues bien, esa ley - que yo considero que ha quedado obsoleta en algunos puntos- tiene una concepción muy estatalista. Muy estatalista, y que olvida con excesiva frecuencia algo tan esencial como el que España ya no responde a una estructura propia de un Estado central, sino que tenemos Comunidades Autónomas, tenemos ayuntamientos autónomos, con competencias propias cada uno de ellos, y que además -en materia que afecta a la inmigración- competencias que coinciden, que son concurrentes: Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

Pues bien, toda la estructura competencial y de organización en la materia reposa sobre la base del Estado, de la Administración general del Estado. Las Comunidades Autónomas en materia de impugnación aparecen con un perfil mucho más reducido, al igual que los Ayuntamientos. ¿Cuál es el primer efecto que se deriva de todo ello? Lo estoy viendo muy claramente, ya como Defensor y ahora en el Foro: la descoordinación.

Es decir, en materia administrativa, las Administraciones públicas en gran parte desconocen lo que están haciendo unas y otras. Y además, les diré a ustedes: como los problemas de la inmigración no son políticamente rentables, es común que las administraciones intenten decir que la culpa de lo que pasa es de las otras. Que es un problema de la Administración general del Estado, etc., etc. Incluso algunas Comunidades Autónomas vienen a sostener que no es un problema que competencialmente les incumba

prorritariamente. No digamos los Ayuntamientos, que, salvo importantes excepciones, muy poquita actividad tienen en la materia.

Tenemos pues, un primer problema de coordinación entre Administraciones, pero tenemos aun otro mucho más grave, como es el de perfilar una política clara en materia de inmigración.

Lo primero que hay que decir con toda claridad es que en España falta un debate como el que tiene lugar en Francia en este momento. No estamos siendo capaces de tener un debate en profundidad y con intensidad sobre la política que queremos en materia de inmigración. Falta diseñar una política clara en materia de inmigración. Una política de integración, con futuro. Entre otras cosas, porque en España no tenemos un "problema" de inmigración, si por tal consideramos el del número de inmigrantes. Se han exagerado enormemente las cifras. Las cifras de inmigración son perfectamente asumibles. No tenemos un problema como tal. Otros países europeos sí tienen efectivamente problemas de integración muy graves. En España estamos en cifras perfectamente asumibles y llevaderas. Lo que no quiere decir que no podamos tener el problema dentro de poco. Es posible que sí. Pero estamos a tiempo de poder tratarlo con toda sinceridad, con toda lealtad, todos alrededor de una mesa discutiendo una política de inmigración y la manera de aplicarla. Una política de inmigración, señores, que -no se olviden- no puede pasar exclusivamente por una política policial de fronteras. Si alguien lo pretende así, fracasará.

Por ese solo camino, no se solucionan los problemas que plantea la inmigración. No es cuestión solucionable, sólo con la intervención policial ni es sólo un problema de impermeabilización de fronteras. No digo que no sea parte del problema y que haya que ignorarlo, pero no es ése el problema en si mismo.

La ausencia de unos criterios fundamentales para perfilar una "política de inmigración" consensuada, conduce a estar continuamente con paños calientes, con sucesivos procesos de regularización que han dejado siempre un rastro de insatisfacción. Han dejado siempre bolsas de inmigración sin resolver. Y cuando alguien dice todavía: "los procesos de regularización se han cerrado", deberíamos responderle con la frase recogida en el Informe del Foro: "los procesos de regularización no se cierran nunca." Quien diga que ha habido el último proceso se equivoca. El último proceso será siempre el previo al siguiente. ¿Cuándo será el siguiente? No lo sé. Cuando la sociedad lo pida, cuando el país lo pida, cuando la necesidad lo exija.

Hemos hecho política de contingente. Bien, pero ¿qué sentido tienen los contingentes? Nos lo hemos planteado muchas veces. Hoy en día la política de contingentes no está respondiendo a lo que debiera ser. Está simplemente utilizándose para sacar a flote las bolsas de irregulares, para intentar regularizar a los irregulares, que no es poco. Pero, si tenemos un problema de irregulares, tratemos el problema de irregulares claramente y como tal problema identificado, con soluciones propias y adecuadas. Pero no utilicemos el contingente para resolver ese problema. Utilicemos el contingente para ordenar la inmigración en función de las necesidades del país, de las posibilidades de dar un trato humano, correcto, decente, a los ciudadanos extranjeros que vienen a nuestro país a trabajar. Pero no utilicemos el contingente con otros fines. Me parece que en este terreno aun tenemos un problema muy serio que atender.

Existe descoordinación administrativa -repito que es lo que me piden que trate más directamente- y nosotros vemos un desequilibrio entre administraciones, e incluso un desequilibrio en la propia administración central. Hay departamentos en la administración central que tienen hoy una posición preeminente, *de facto*, frente a los demás. Un ejemplo palpable de ello es la política de visados. Es una política que determina prácticamente el flujo de entrada de extranjeros en España. Y no parece muy coordinado con el resto de los organismos con competencia en la materia. No parecen existir los mismos criterios actuantes en el Ministerio de Asuntos Exteriores, que en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales o que en el Ministerio del Interior. Resulta que hay excesivos obstáculos para obtener los visados de reagrupación familiar, por citar solamente un ejemplo que hemos tenido en el Foro encima de la mesa. No puede ser que un departamento haga su política y los demás no estén coordinados, ni es conveniente.

Política de integración, señores, es, a mi modo de ver, política educativa, de vivienda, de trabajo. Todo esto tiene que hacerse de manera coordinada y unitaria entre todas las administraciones. Naturalmente, el emigrante tiene que vivir. Necesita vivienda. Sus hijos tienen que acudir a las escuelas. Estamos detectando que, en algunos sitios en que los hijos de los inmigrantes tienen más dificultades de cultura, de idioma, etc., se les está reconduciendo a determinadas escuelas específicas, donde están concentrados. No quiero decir que eso sea una decisión consciente. Quiero decir que se están obviando los esfuerzos que se exigen a una administración -en cuanto a pro-

fesorado, dedicación...- para integrar a esos niños con los demás niños, y se les está concentrando en *ghettos*, donde están los hijos de los inmigrantes. Esto hay que cortarlo radicalmente. Y hay que integrar estos niños en el proceso educativo general. Integrar, que no es asimilar. Hay un enorme error en eso. No es asimilar. Es integrar. Es explicar nuestra cultura y explicar a nuestros hijos la cultura de los que vienen de fuera. Para que haya el mutuo respeto entre ambos. Tenemos, pues, que preparar nuestros profesores, tenemos que adecuar nuestros programas, nuestras enseñanzas, nuestros *currícula*. ¿Y ahí qué pasa? Pues bien, que nuevamente se producen desconexiones entre las administraciones competentes y estos problemas quedar sin tratar y sin resolver. Podemos observar, que por una parte la Administración general del Estado hace esfuerzos (es verdad que los hace, en el ámbito del trabajo, de la educación, etc.), pero ignora lo que hacen las Comunidades Autónomas, y éstas ignoran lo que hace la Administración Central. Y los Ayuntamientos ignoran todo lo demás.

Por su parte, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes se configura como un organismo consultivo en el que participan representantes de aquellas, las ONGs que trabajan en este campo y las Administraciones con competencia en la materia.

En el Foro hay una excelente participación de las ONGs, y de las organizaciones representativas de los inmigrantes. La Administración general del Estado está igualmente representada, aun cuando ya va perdiendo su espíritu de trincheras al comprobar el espíritu activo que reina en el Foro. Están, además las representaciones de las Comunidades Autónomas. El caso de Cataluña es ejemplar en este punto, porque acude siempre, lo que desgraciadamente no puedo decir de todas las demás administraciones representadas en el Foro.

¿Es suficiente con los organismos que tenemos en este momento? Tenemos una Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, creada en 1990, de acuerdo con lo previsto en la ley del Proceso Autonómico. Y el Reglamento -el Real Decreto 96- ordena a las administraciones que se coordinen. Pues bien: no sé cuántas veces y a qué efecto se ha reunido esa Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, pero los efectos de coordinación cuesta apreciarlos.

Hay una Comisión Interministerial de Extranjería, pero la susodicha comisión está pensada única y exclusivamente para coordinar los departamentos ministeriales. No se ha planteado en ningún momento que

se amplíe su composición, lo que sin duda sería positivo. Y si ello no es posible, entonces sería bueno que se intentase establecer o crear un organismo donde confluyan todas las administraciones, con competencia en materia de inmigración y que realmente funcionara. Sólo pediría que confluyesen realmente las administraciones que tienen competencia en esta materia para coordinarse. Me parece esencial. En este país, con una estructura basada en las autonomías, me parece esencial que en materia de inmigración, no sea sólo el Estado el que aparezca como único gestor. Hay que sentarse todos, y hay que empezar a discutir y a reflexionar.

Y en cuanto a la administración consultiva en la materia, está el Foro, como ya he dicho. Se crea en el año 1995, como consecuencia del Plan para la Integración Social de los Inmigrantes, y su funcionamiento ha revelado que el Decreto de su creación, que a la vez fija su composición, exige una modificación y puesta al día importantes. Por una parte en cuanto a la composición de la representación de la Administración del Estado en el mismo, potenciando la presencia activa de aquellos departamentos que tiene una mayor competencia y responsabilidad en cuanto a la inmigración. De otra parte también es conveniente potenciar el Foro, ampliando sus competencias, que no existe algo más inútil y absurdo que un organismo al que sólo se le convoque para una actividad "pro forma".

Creo que, entre otros aspectos, sería positivo que el Foro informara preceptivamente, aunque no de forma vinculante de toda la normativa que elabore en materia de inmigración. Pero preceptivo. Porque de esta forma las normas podrán ser debatidas por todos los interesados en el proceso de la inmigración. La administración que las presente, y las organizaciones representadas en el Foro y especializadas en la materia, podrán colaborar a su mejora. Creo que esto sí tendría un mayor sentido, y espero que pronto encuentre el necesario respaldo normativo.

Considero igualmente que, en el Foro habría que dar una mayor presencia y fuerza a las organizaciones de los inmigrantes. Hay que conseguir que piensen que el Foro es un cauce sólido para el tratamiento de un problema que es de ellos. Tan de ellos como de las administraciones y demás organismos representados en el mismo. Tienen que tomar iniciativas y hacer que el Foro funcione más intensamente.

Retornando a esa función dictaminadora del Foro sobre futuras iniciativas normativas, he visto en la prensa que está en marcha la prepara-

ción de una posible proposición de ley de la inmigración, y que esa iniciativa -acariciada desde hace tiempo- puede que salga de aquí, de Cataluña, presentada en el Parlamento, por el grupo de Convergència i Unió. Y sugiero: ¿por qué no empezamos por llevar también ese proyecto al Foro? Y que el Foro opine, discuta y aporte. Yo lo pediría. Que no se haga con ese proyecto como hasta el presente con otras iniciativas semejantes, que se llevan directamente al Parlamento o al Boletín Oficial del Estado. Al Foro. Vamos a llevarlo allí donde estamos todos representados, y que podamos discutir y opinar sobre él.

En fin, no quiero extenderme mucho más porque, vista la hora, también es importante que podamos debatir.

Resumiendo, creo que tenemos una organización administrativa un tanto descoordinada, y que es necesario coordinarla más. No tenemos un problema de inmigración grave, como se nos quiere plantear en muchas ocasiones. Eso sí: tenemos que luchar todos para que no florezcan ni criterios de xenofobia ni de racismo. Y eso no es sólo un problema de las administraciones. Es un problema de todos, de la sociedad entera. Y no solamente de las administraciones estatales. Por tanto, yo les diría que reuniones como ésta -y muchas más que habría que hacer- tendrían que plantearse desde un punto de vista muy crítico, pero muy realista.

He dicho muchas veces también que gran parte del problema de la inmigración no es policial. No lo es. Eso es un disparate absoluto. Tenemos que actuar también sobre los países de origen. Mientras tengamos esos problemas de hambre, de guerra, de desesperación... mientras proyectemos alternativamente la imagen de unos países ricos, el proceso es imparable. Es muy difícil de contener. Y la idea de "abramos todas las puertas sin más" es inviable. Sabemos que eso generaría problemas desgarradores en nuestros propios países. Por tanto, tenemos que hacer una política realista, seria, profundamente humanista, sobre estos temas, pero sabiendo que no podemos ir más allá de donde hemos de ir.

Porque no olvidemos nunca algo que a mí siempre me ha preocupado: cuando, muchas veces, oigo hablar a sociólogos y a gente de la administración del tema de la inmigración, tratan el concepto como si se tratara de un proceso económico, de números, de cantidades. ¡Ojo! Estamos hablando de un problema de población, de personas. Y eso es un factor que no podemos ignorar nunca. Si no olvidamos eso, tal vez

veamos que somos capaces de ser un poco más generosos con nuestro marco legal, y que nuestra propia ineficiencia administrativa, en ocasiones, está creando irregulares.

Toda esa estructura que tenemos de renovación de los permisos de trabajo, etc., etc., ¿cómo no va a crear irregulares? ¿Es que alguien piensa que los inmigrantes van a tener permisos de trabajo estables a largo plazo con toda facilidad? Estamos creando irregulares con ese sistema. Por ejemplo, estamos creando irregulares, como muchas veces he dicho, con los emigrantes que pasan clandestinamente la frontera. Los detenemos, los internamos en un centro, no los conseguimos documentar, y los ponemos en la calle con un papelito solamente, que dice: *"Esta persona ha sido detenida los 40 días que permite la Ley"*. Y ahí va, al mundo de Dios. No les damos ni un

documento. No les damos ni una tarjeta sanitaria. ¿Dónde van esas personas? Al trabajo clandestino, la mendicidad o las redes del tráfico de drogas. Naturalmente que sí.

Si no tratamos esto bien, claro que va a haber mafias. Naturalmente. Y mientras tengamos un sistema de irregulares más o menos sostenido por nuestra propia ineficiencia administrativa, naturalmente que habrá mafias. Claro que sí. Y contra eso hay que luchar. ¿Qué más les puedo decir? Yo creo que ustedes conocen sobre el tema tanto o más que lo que yo pueda decirles. Aquí hay representantes de organizaciones que seguro que tienen algo muy importante que decir.

Muchas gracias por su atención.

- THREE OF A KIND

I AM A MAN  
OF FLESH AND BLOOD  
AND WITH A WHITE MAN'S SMELL  
THAT'S WHY  
I AM NOT A STRANGER IN YOUR EYES  
WE NEVER MET  
BUT YOU KNOW ME VERY WELL:  
SO MY SAYING YOU WON'T MIND  
WE ARE REALLY TWO OUT OF ONE KIND



SURE, I AM ONE OF YOU  
HOWEVER, NOT FROM SPAIN  
AND LOOK HOW RAPID  
THIS FACT CAN FRAME  
BOTH YOU AND ME  
ON OUR EGO-CENTRIC LANE!  
O, NATIONAL CULTURE RING THE BELL  
WE ARE TWO OF A DIFFERENT KIND AS WELL

BECAUSE WHATEVER QUESTION  
I WILL RAISE  
IN THIS GIRONA SPEECH  
IT CAN HARDLY REACH  
BEYOND THE EVERLASTING BASTION  
OF DIFFERENCE IN CULTURE-BASE

ALTHOUGH WE HAVE ERECTED  
A EUROPEAN SCENE  
THAT DOESN'T MEAN  
WE FEEL SO DEEPLY CONNECTED  
THAT ALL OUR MENTAL BORDERS  
WILL STOP GIVING ORDERS  
- UNCOUNSIOUSLY -  
THAT WE ARE STILL THE BEST  
COMPARING WITH THE REST

AS LONG AS WE HAVE THIS IN MIND  
WE WILL NEVER BE ABLE TO FIND  
THE DEEPER CONNECTION  
IN DIVERSITY, TO AGREE ON  
AND IT IS LIKE THIS:  
BROWN, BLACK OR WHITE  
WE LIVE IN THE SAME LIGHT  
AND WHEREVER WE MEET  
IN WINTERCOLD OR SUMMERHEAT  
IN HOLLAND OR IN SPAIN  
IN PERIODS OF HEAVY RAIN  
WE SHOULD NEVER LOOSE THE BIND,  
OF THE TRUTH WE ALL CAN FIND:

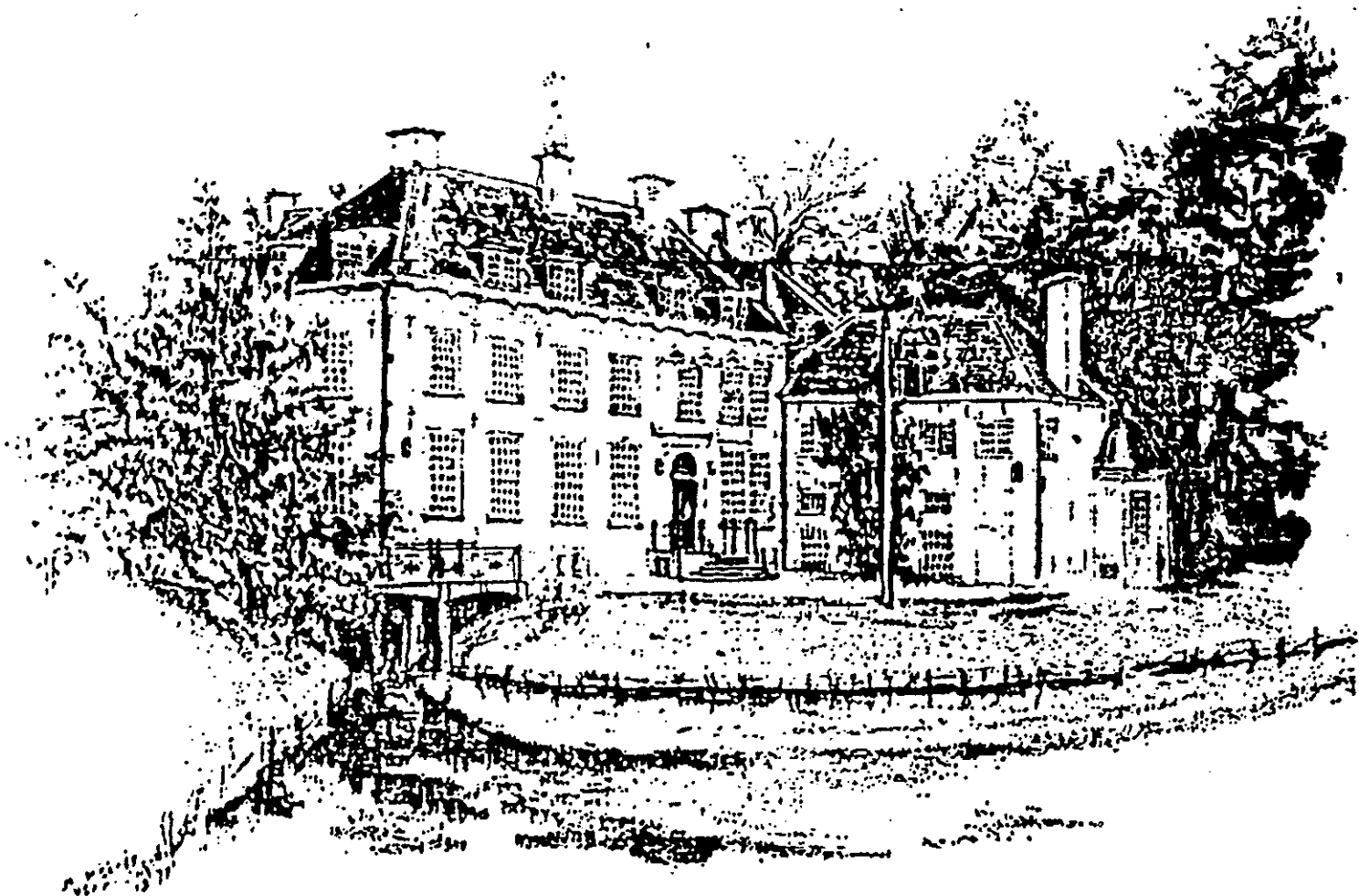
WE ARE FOREVER AFTER "THREE OF A KIND"  
(even in a full-house)

Girona, 6th november 1997  
Albert C. Buitenhuis  
Police - Study - Center  
the Netherlands

## **PROGRAMME**

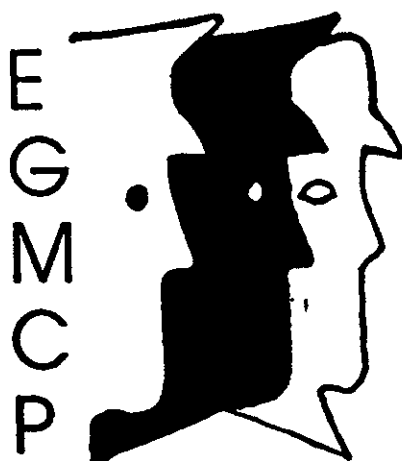
- 09.30 uur - 10.15 uur**
- **Personal introduction**
  - **Police organisation**
- Information**
- **Backgrounds of immigration**
  - **Management of Diversity in the Dutch Police**
- 10.15 uur - 10.45 uur**
- **Debat**

# POLITIESTUDIECENTRUM



HUIS 'T VELDE - WARNSVELD

THE



EUROPEAN GROUP

ON

MULTI-CULTURAL POLICING



# Aims

- \* To exchange information concerning issues regarding relations between immigrants/minorities and the police;
  - \* To exchange ideas and experiences on multi-cultural police training and education;
  - \* To identify ways to support police forces in fulfilling their multi-cultural tasks;
  - \* To promote the teaching of Human Rights in police training colleges and institutions;
  - \* To provide documentation for the members of the Group and of other relevant bodies;
- To build multi-cultural contacts;
- To provide support to Group members.



## **Annual conferences**

1992 Warnsveld, The Netherlands  
(*Chair: Albert Buitenhuis*)

1993 Berlin, Germany  
(*Chair: Albert Buitenhuis*)

1994 Brussels, Belgium  
(*Chair: Türker Soukkan*)

1995 Sörentorp, Sweden  
(*Chair: Norman Greenhill*)

1996 Copenhagen, Denmark  
(*Chair: Houssein Boukhriss*)

1997 Bramshill, England  
(*Chair: Albert Buitenhuis*)

1998 ? ? ?

## Membership

### European Group on Multi-Cultural Policies Annual Conference

The following countries are now represented by members of the Group:

Members:

HOUSSEIN BOUKHRISS

ALBERT BUITENHUIS

ANTANAS BUKAUSKAS

SVEND DISSING

ERKKI ELLONEN

NORMAN GREENHILL

THOMAS KULLSVIK

JOKE VRIESEMA

BERNWARD BODEN

GERRY DE LA GARDE

GRETE-BA FLAATEN

PAUL JACOBS

KOEN STROBBE

Delegates:

BELGIUM

NETHERLANDS

LITHUANIA

DENMARK

FINLAND

ENGLAND

SWEDEN

NETHERLANDS

GERMANY

ENGLAND

NORWAY

BELGIUM

BELGIUM

# **The Netherlands**

**15.000.000 inhabitants**

**12.000.000 bicycles**

**1.134.000 criminal offences per year**

**2 000.000 aliens**

**39.000 police-employees**

**28.000 sworn officers**

**2.376 varieties in tulips**

**1000 windmills**

**26 police-organisations**

**2 ministries in charge**

**1 queen**

## SITUATION

<b>15.000.000</b>	<b>Inhabitants</b>	
<b>35.000</b>	<b>Policemen</b>	
	<b>East-Indies</b>	<b>490.000</b>
	<b>Surinam</b>	<b>240.000</b>
	<b>Aruba</b>	<b>78.000</b>
	<b>Southern Europe</b>	<b>94.000</b>
	<b>Turkish</b>	<b>206.000</b>
	<b>Maraoccians</b>	<b>168.000</b>
	<b>Chinese</b>	<b>41.000</b>
	<b>Germans</b>	<b>44.000</b>
	<b>Belgiens</b>	<b>23.000</b>
	<b>Brittish</b>	<b>40.000</b>
	<b>French</b>	<b>9.000</b>
	<b>U.S.A.</b>	<b>110.000</b>
	<b>Hungary</b>	<b>100.000</b>
		<hr/>
		<b>± 1.700.000</b>
	<b>illegal</b>	<b>± 150.000</b>
		<hr/>
		<b>1.850.000</b>
	<b>Unknown</b>	<b>± 150.000</b>
		<hr/>
		<b>± 2.000.000</b>

**= > 10%**

**Rotterdam 600.000 inhabitants**

**100.000 minorities**

**total ± 17,5%**

**in center-town ± 65%**

**Minorities in the Police:**

**Education :  $\pm 20\%$**

**Regions :  $\pm 7\%$  (R'dam. A'dam)**

**If the police wants to be a mirror of society, than:**

**- it should be at least :  $\pm 10\%$**

**- and in R'dam/A'dam at least :  $\pm 20\%$**

## **The task of the police**

→ police-act, section 2

The duties of the police are

- ~ to maintain public order
- ~ to enforce the law
- ~ to render assistance to those in need



## **Police-organization in the netherlands**

Since november 1991

→ reorganization into regionalization

~ *from* 148 municipal police-forces

1 national police (state-police)

~ *into* 25 regional police-forces

1 national force police-services

~ completed: 1st of April 1994

at least: the structure

Ladies and Gentlemen!

We can neither deny nor neglect the fact that - in present and in future - we will have some tricky problems to deal with NEGLET, before we can enter the next century in a proper way. And "dealing" here means that we have  
to face them  
to handle them  
to solve them (if possible)

One of these main problems will be the multi-ethnic or multi-cultural questions in our society. In fact it is a question of diversity. How do we deal with that?

This is a question that has been already among us for ages. Differences between human beings - individually or as a group - have always been source of inspiration on one side and a course of trouble on the other. It's almost a paradox: we like new things, but we want to keep the old things at the same time. We are curious, but conservative. And if we want something to change, it is always the other who should adapt, adapt and improve.

This is a question that regards us all: individuals, families, organisations, communities, nations and continents. It is more or less a global problem.

This is a question of which we could say that as long as we haven't solved it, we are a part of this problem itself. You and I, we can't say that the problem is outside us. It's not the problem of the others only. Whether we like it or not: we are deeply involved.

This is a question that science cannot solve. It's more a matter of human work, of political discussion and decisions, of political will and social possibilities, of organisational interests and of individual beliefs. Therefore it is a problem with a great danger of uncontrolled escalation, which can easily grow in size and intensity.

And last but not least: This is a question of a global development in a natural process. As an individual you have no direct grip on it. Even if you want it, you cannot swim against the streaming direction of a river.

Now what is this global trend? What is the streaming direction of the river?

According to several experts, it is clear that migratory movements will grow with the passage of time and that they will be accompanied by an increase of racism, border disputes and asylum incidents. There is no doubt that Europe will be flooded with tidal large-scaled waves of immigrants from the South and East, in search for a better live. (To day 19000 people who want to obtain asylum were stopped and searched at the border between Germany and the Netherlands during the first 8 month of 1997. It's a raise with 15%, comparing the same period last year.) It is the "being invaded" emotion against the "immigrate or die" reality.

In the year 2000 the earth's population will be 6200 million. 5000 million of these people live in developing countries. The United Nations forecasts for the year 2025 a population of 8500 million, of whom 1350 million will lead a rather comfortable life, more or less in the Northern part of the world: our world.

"It is as if two trains are approaching one another at full speed, head on, on the same track.

There is bound to be a collision. It's just a question of **when** and how many casualties there will be.

Another trend is also well known. A glance at the populations pyramid shows that young people of working age will be in the absolute majority in the next decennia. They will live in the undeveloped part. In our part however we witness a progressive number of ageing people.

At the moment there is noway to slow down population growth, neither to stop the hunger to imigrate, nor to control the ageing of our own population. Only political decisions with a strong social effect can balance the scales, which are tipping dangerously. For the next decades it means that fear of others, strong identification with one's kind, a lack of solidarity between the have's and the have nots, prejudices and discrimination will increase.

It is in this cadre of reference that the police in the Netherlands, the police in Spain, the police in Europe is operating and tries or should try to influence the devellopments in a possitive way. And let me give your my answer. The possitive way is the road that leads to economical ad social integration. But what a tremendous task!

What a turn-around strategy is needed, because it means that we have to work on a paradigm shift. On a cultur-shock:

discrimination	into	non-discrimination
Prejudices	into	open attitudes
Racisme	into	awareners
Racial violence	into	police-protection
Back log position	into	positive action
Indifference	into	responsability
Ignorance	into	commitment
Fear	into	trust
No-vision	into	multi-cultural concepts
Us-them	into	we
Nationalism	into	global thinking

What role can the police play in this complicated situation. In the Netherlands the basic position is clear and not in discussion any more. **The police is not the instrument to solve political and social issues on her own initiative.**

The solution for an increasing proces towards integration is a political one in the first place.

The police can **contribute** to this proces. Stronger: she **has** to contribute to social solutions. If police organisations would decide that they will do so, then there is more than enough space, possibilities and initiatives to create a position of important influence. The vision, the attitude and the operational behaviour of the police is of a high importance for multi-cultural developments in a nation.

Let me come to some remarks about my experience in this matter in the Dutch police. For me it has become quit clear that the only road for police-organisations in - Holland, Spain, in total Europe - should lead leading to the proces of interculturalisation of the police and the police-education.

Interculturalisation means:

1. creating a multi-cultural organisation
2. producing multi-cultural products (services)

(trans) 6.1  
The police contribution to solution is in the Netherlands a simple statement:

**Start up the proces of Interculturalisation in your police organsiation (force).**

- You should have done it yesterday
- You still can do it now
- You will be to late by doing it tomorrow

This brings me to the principle of the Dutch way to look at policing the multi ethnic problem. It is not that I will deny the problems in the streets, in the police-practice, but we give more priority to the **management** aspect of it, beginning by the top of a police force.

Interculturalisation means in this way:

**to influence and to alter your total service product proces and your total organisation system in the direction of diversity character.**

That is the challenging task for every police management of every force in whatever country in Europe we think.

**Interculturalisation** means in pracise:

- to get ethnic groups into your force
- to keep them in (on the longer term)
- to make a proper use of them

In the years behind us, I discovered that you cannot approach these three aspects seperately.

If your attention and efforts are only focussed on figures concerning the intake, (I want 10 % of my policemen to be of an ethnic minority group within three years), you will see that ethnics who will come in by the frontdoor of recruitment and selection, will leave soon by the backdoor of the negative subculture of your co-workers.

And if you are even succesful of keeping them in, you will notice that they are only appreciated and used for work that needs special ethnic knowledge and ability.

Managing the proces of interculturalisation in your organisation is only succesful when you have a policy:

- built on a vision/mission.
- with a management approach throughout the whole organisation / force: every department is involved.
- which leads to a broad external support on social and political level.

If you will be a multi cultural force, you should consider a multi ethnic staff to be important for your police policy. You should not see it as irrelevant or just coïncidental.

A multi-cultural staff leads to better multi-cultural services and police products "in the streets" of the near futur.

The quantitative aspect is the number of ethnics in your force. The qualitative aspect is the internal acceptance of ethnics and effective use of etnical know-how in practise.

If you intend to start up the proces in your own force; it is goot to realise that you should look at every aspect of the organisation: the integrated look.

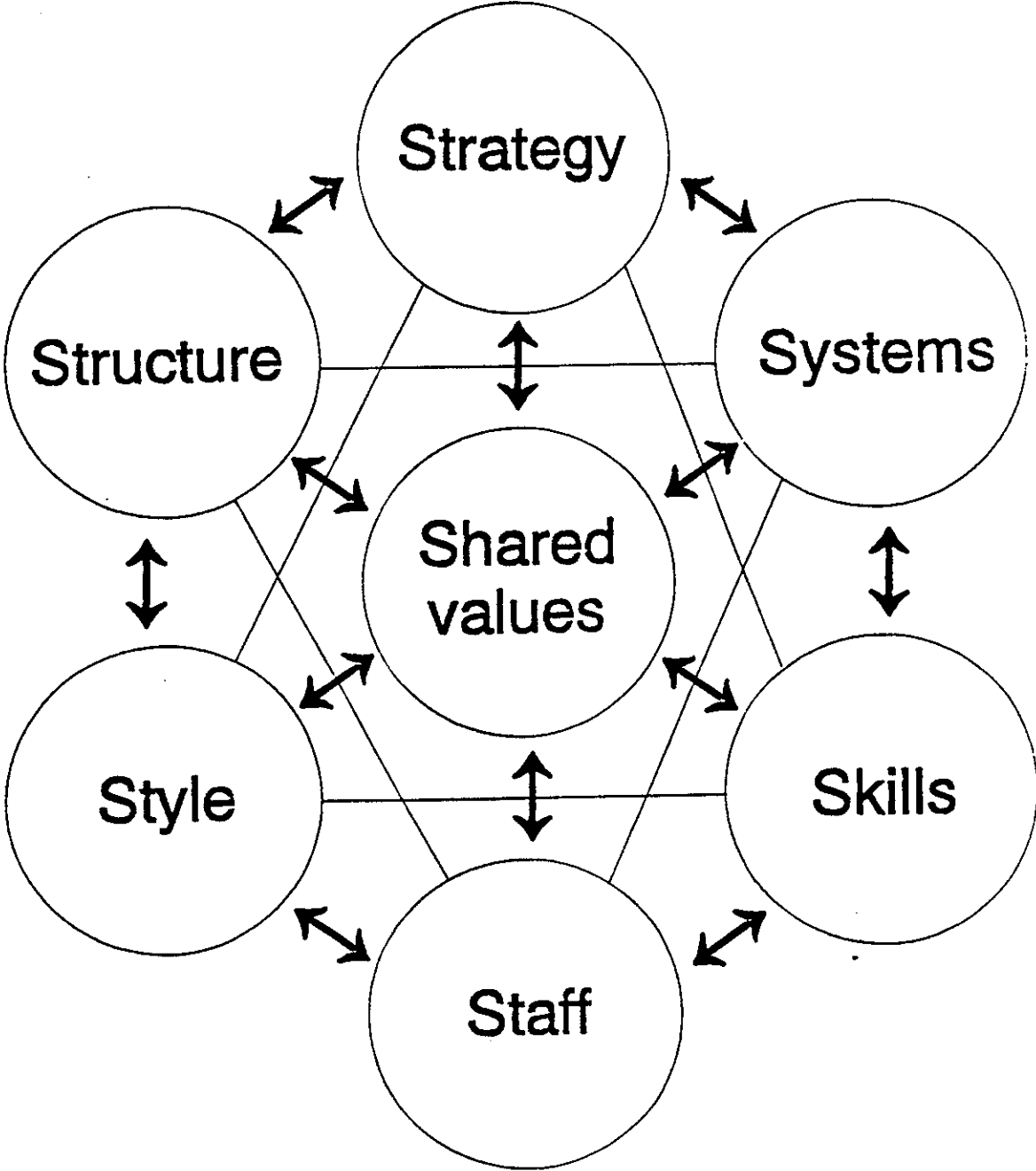
Just as an example I will show you some elements and I will use the 7-S model of MacKinsey; a model of **balance, internal correction and diversity.**

①

# **Interculturalisation of the police and police-training**

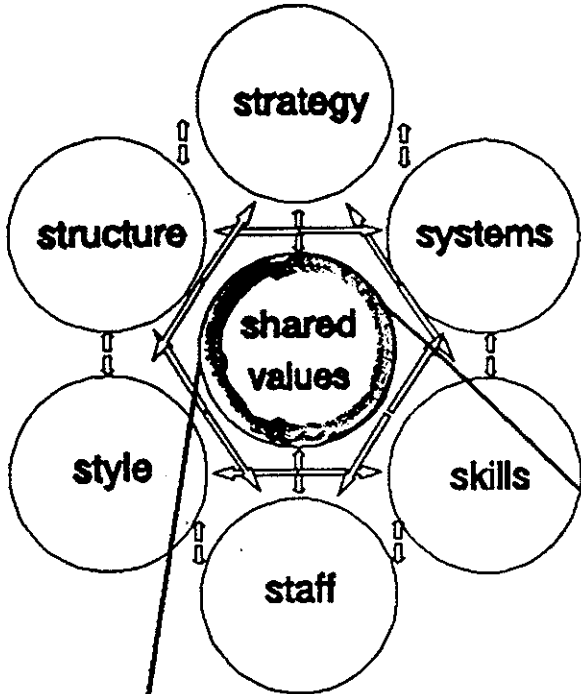
- 1. Multi-cultural organisation (internal)**
  
- 2. Multi-cultural service (external)**

# 7-S MODEL





**The 7-S Framework**

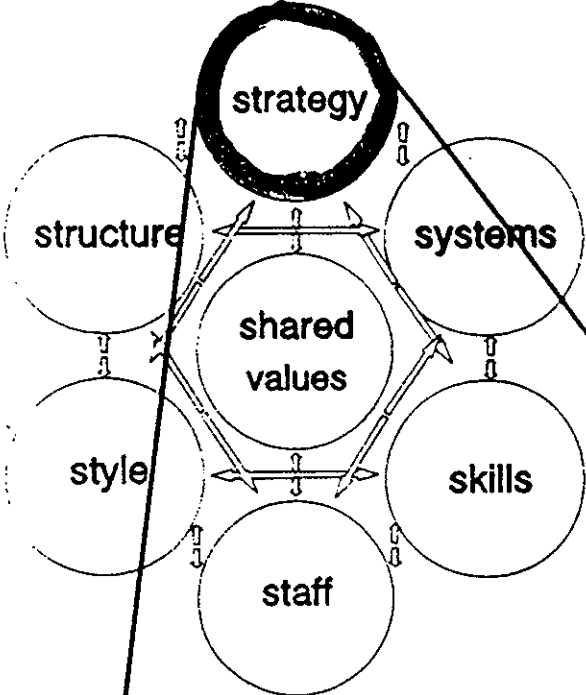


**INTERCULTURALISATION**

**SHARED  
VALUES**

- \* VALUES
- \* BELIEFS
- \* NORMS
- \* CULTURE
- \* MISSION

The 7-S Framework

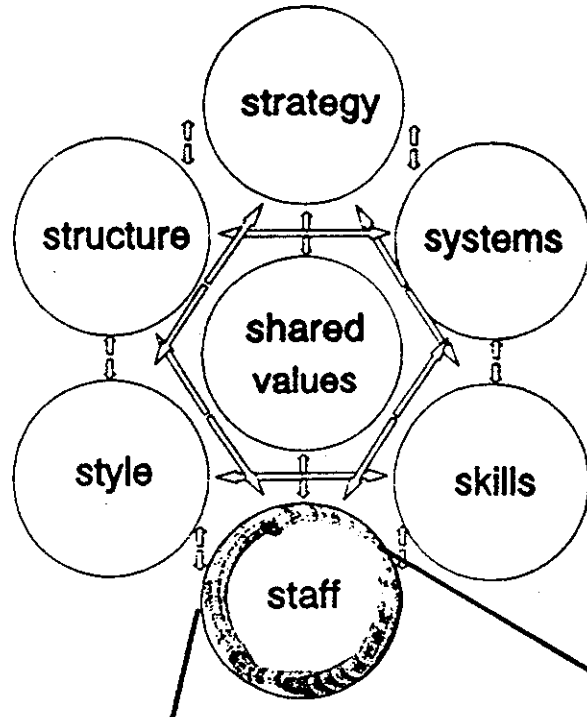


INTERCULTURALISATION

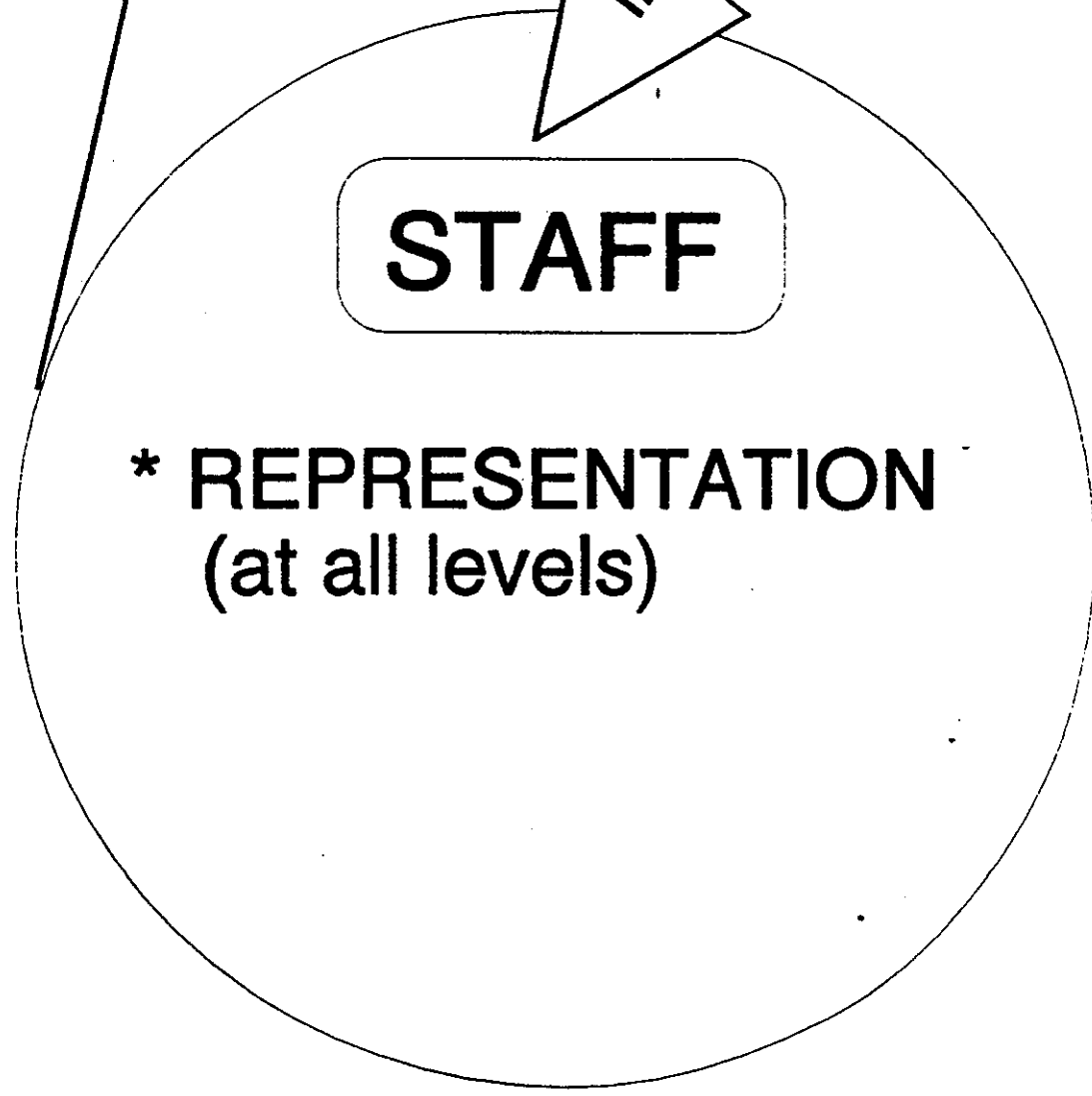
**STRATEGY**

- \* VISION
- \* CHOICES
- \* COMMITMENT
- \* PLAN
- \* ACTION
- \* CHECK

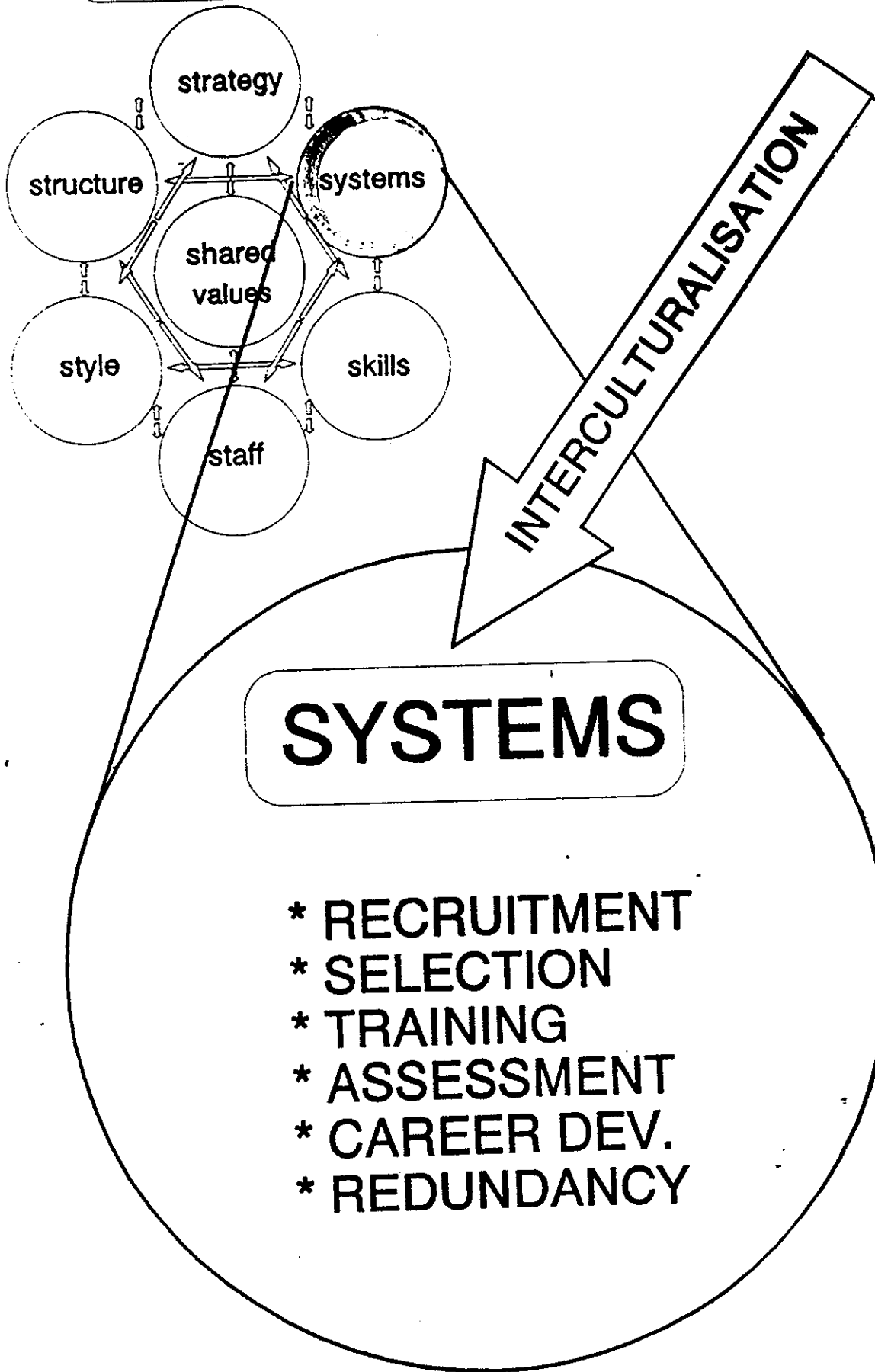
The 7-S Framework



**INTERCULTURALISATION**



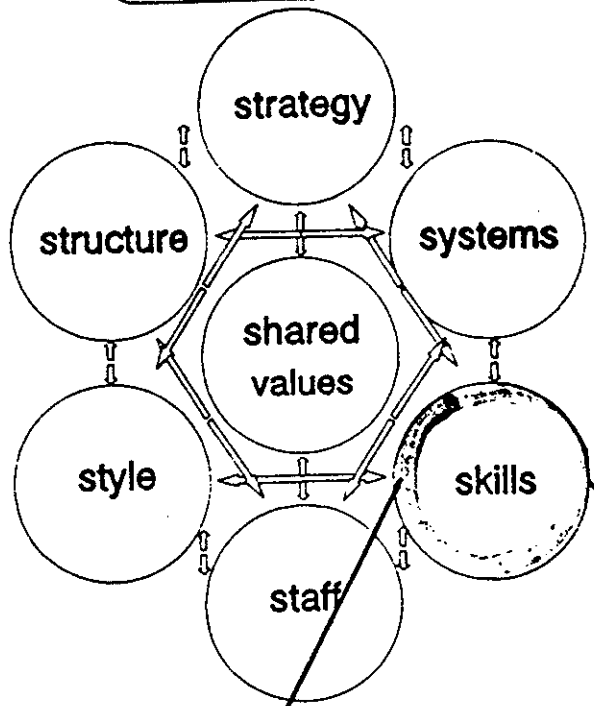
The 7-S Framework



**SYSTEMS**

- \* RECRUITMENT
- \* SELECTION
- \* TRAINING
- \* ASSESSMENT
- \* CAREER DEV.
- \* REDUNDANCY

**The 7-S Framework**



**INTERCULTURALISATION**

**SKILLS**

- \* MANAGING DIVERSITY
- \* TEAM-BUILDING
- \* COMMUNICATION
- \* KNOWLEDGE
- \* SOC. ENVIRONMENT

"BARIUM MEAL EFFECT: FAILURE WITHIN THE ORGANIZATION CAN NO LONGER BE DENIED"

STAFFING POLICY IS BASED ON THE YOUNG, WHITE MALE (STABILITY-ORIENTED)

BLOCKING BY "APPLYING THE RULES"

FIRST BLACK "TOKENS" ARE A HIGH (AND DIFFICULT) STANDARD FOR THE "LESS INTEGRATED GROUP" THAT HAS TO BE RECRUITED AFTER THEM

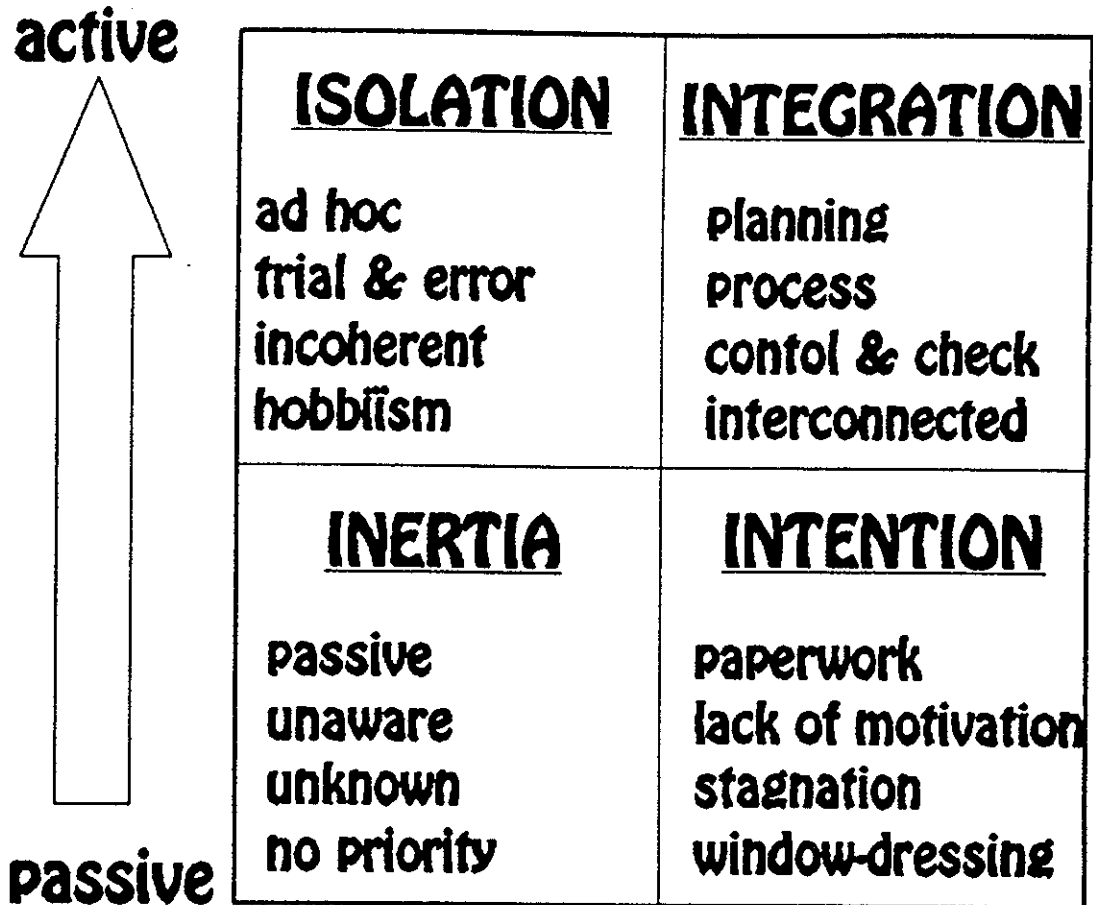
EFFECTS OF BAD INTERNAL COMMUNICATIONS

NO POLICY ABOUT MANAGEMENT BY RESULTS

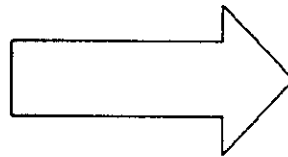
DRIVING FORCES/INDIVIDUAL POWER IS VERY PERSONAL BOUND

DOMINANT VALUES IN POLICE CULTURE:  
CERTAINTY, BALANCE, STRIVING TOWARDS  
UNITY, DIFFERENCES ARE DIFFICULT TO COPE WITH

# The 4 - i model



no-policy



policy

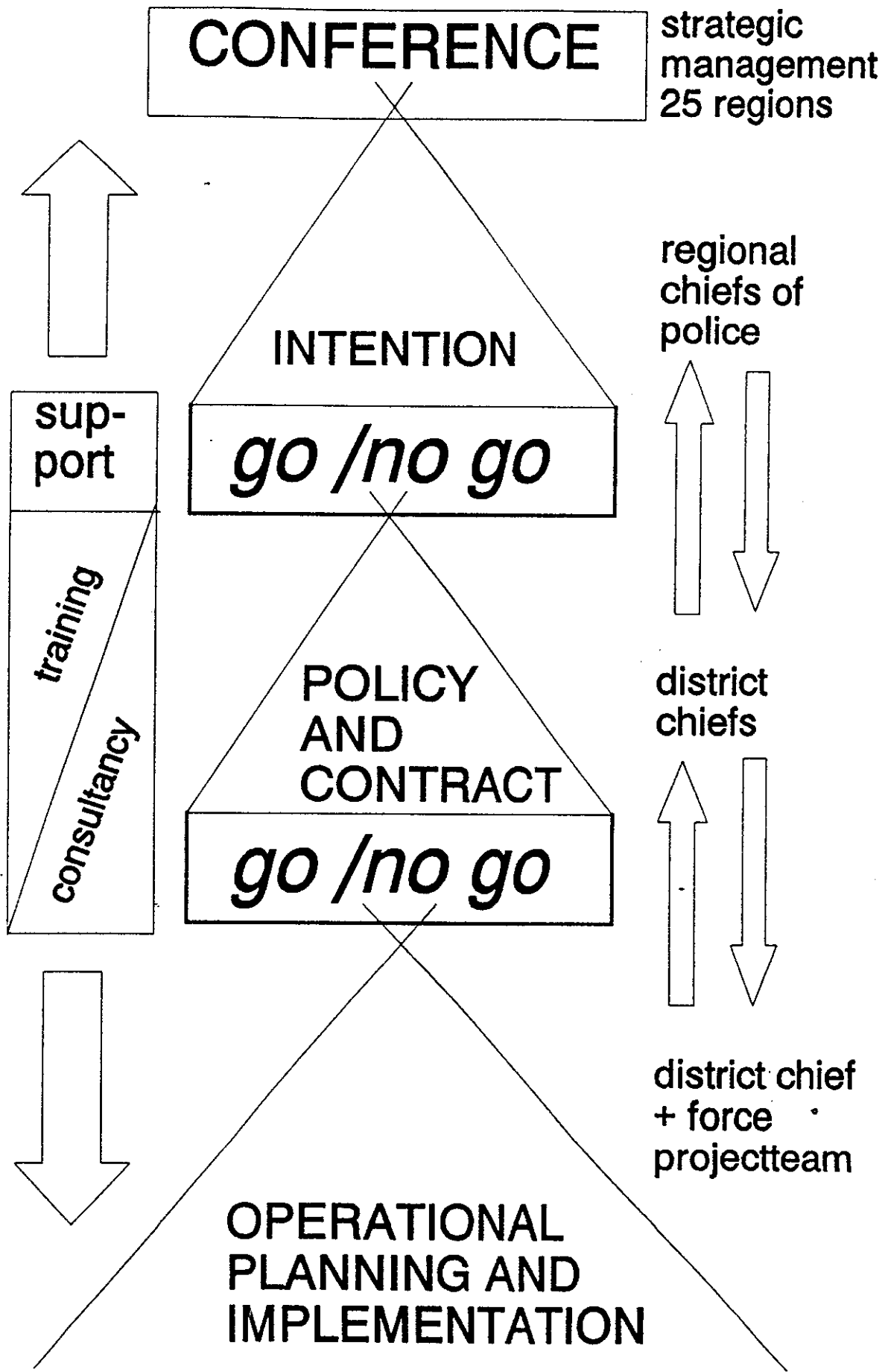
## **PART 4**

### **EXAMPLE**

#### **The dutch police project**

- \* 1991 - 1994**
  
- \* 50 milj FI/DM**  
**150 milj Francs**  
**18 milj Pounds**
  
- \* 1000 police-officers**
  
- \* Home office**





## **CONTRACT**

- \* Intake numbers of ethnic recruits**
- \* Participation in selection**
- \* Creation of terms of probation**
- \* Tutoring**

## **SUPPORT-SYSTEM**

- \* Commitment training**
- \* Training recruitment & selection**
- \* Training of tutors**
- \* Training of police units**
- \* Training of police middle management**
- \* Consultancy**



**Diputació  
de Barcelona**

Àrea de Serveis  
Socials

## **LES ADMINISTRACIONS LOCALS I LA INTEGRACIÓ SOCIAL DELS IMMIGRANTS**

**Maria Teresa Arqué i Ferrer**  
Diputada Presidenta de l'Àrea de Serveis Socials

## LES ADMINISTRACIONS LOCALS I LA INTEGRACIÓ SOCIAL DELS IMMIGRANTS

### *Introducció*

El fet migratori al nostre país no és, si prenem en consideració les dades estadístiques, un fenomen de la importància que es manifesta en alguns països de la Unió Europea, però es tracta, sense cap mena de dubte, d'una qüestió de gran rellevància social.

La presència d'immigrants estrangers creix i, a través dels processos de reagrupació familiar, va adquirint una major visibilitat a pobles i ciutats. Fent-se més present a les escoles i, en general, a tots els àmbits de convivència ciutadana. D'aquesta manera la immigració ha anat convertint-se en un centre d'atenció per a moltes persones.

El futur de la convivència i fins i tot l'esdevenidor dels drets democràtics pot dependre de la manera com encarem i atenguem les demandes que la immigració presenta.

Catalunya té una llarga tradició d'acolliment de poblacions vingudes d'altres terres per fer d'aquesta la seva. Aquesta és una de les nostres majors riqueses. Estem segurs que aquesta tradició ajudarà a construir una sola comunitat de ciutadans.

La feina que les administracions locals han de dur a terme consisteix en crear les condicions socials, polítiques i administratives per tal de que el procés d'adaptació i de participació dels immigrants en la nostra societat es faci de forma positiva, i això tant pels immigrants que ja viuen entre els nosaltres com pels que puguin arribar en el futur.

Creiem que, sense voler restar importància al que les altres administracions poden fer i fan eficaçment, les administracions locals, conjuntament amb les entitats ciutadanes, tenen un pes específic de primer ordre en la conducció del procés d'acolliment i d'integració dels immigrants.

D'una banda la comunitat local on es viu és l'àmbit amb el qual hom es pot identificar en primer terme. A més, les administracions locals solen ser la primera porta on l'immigrant truca, les primeres que detecten la seva arribada o constaten les condicions en les quals viu.

Per aquests motius creiem que el protagonisme en el procés d'integració dels immigrants ha de recaure, necessàriament, en l'administració local.

### *Principis per a l'actuació*

Ara bé, de quina forma ens plantejem des d'aquestes administracions, i especialment des de la Diputació de Barcelona la integració dels immigrants? Em caldrà definir en primer lloc com entenem nosaltres el terme integració. En aquest aspecte em remeto al document Les administracions locals davant el fet migratori, signat a Manlleu per la Comissió Mixta de la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis, que recull plenament la nostra filosofia d'actuació.

Integració és, per a nosaltres, la plena participació dels immigrants en la nostra societat, en igualtat de drets i deures amb la població autòctona, des del reconeixement i el respecte de les diferències culturals, ètniques i religioses.

La nostra voluntat és la de donar a tothom la possibilitat de formar part d'un mateix teixit social, que contingui uns valors comuns, als quals els individus s'adhereixin, reforçant-los i també fent-los més rics amb noves aportacions des de la pròpia cultura.

Aquest diàleg de cultures, que anomenem interculturalitat, construeix un marc de referència per a tots, és la base del respecte a la diversitat i la garantia de la convivència.

### *Cal una pedagogia per a la diversitat*

Enguany hem celebrat l'Any Europeu contra el racisme, no cal dir que la Diputació de Barcelona s'ha adherit de forma entusiasta a aquesta iniciativa adoptada per resolució del Consell de Ministres de la Unió Europea.

La nostra visió del que ha de ser la lluita contra el racisme, que podria arribar a ser el principal obstacle per a realitzar un model de societat integrada i una veritable amenaça als valors i drets democràtics, participa de la necessitat d'emprendre campanyes didàctiques per a educar la nostra societat en el respecte a la diversitat, ajudant a crear opinions positives, però també participa de la necessitat de construir una societat acollidora per a tothom, lluitant contra l'atur, la pobresa urbana i la falta d'oportunitats per als joves.

Hem d'arrencar les arrels d'un malestar social que podria, indegudament, trobar en la presència dels immigrants una explicació a les dificultats viscudes per alguns sectors de la població particularment desfavorits.

Cal doncs, atacar els problemes de fons de la nostra societat: la precarització i l'escassetat del treball, les dificultats per aconseguir un habitatge digne, les mancances del sistema educatiu, del sistema sanitari, dels serveis socials, és a dir, de tot allò que afecta la qualitat de vida dels ciutadans.

Podem dir que moltes de les mesures que hem de prendre per aconseguir la efectiva integració dels immigrants a la nostra societat les hauríem d'aplicar igualment per mantenir la cohesió social.

Algunes d'aquestes matèries són competència de les administracions locals, algunes formen part de les competències d'altres administracions.

### *La integració dels immigrants*

Des del punt de vista de les administracions locals el tractament de la immigració ha de partir d'un model de gestió horitzontal, que abasti tots els departaments, amb una visió global dels problemes i de les solucions a adoptar. Tots els serveis han de tenir presents als immigrants com a destinataris de les seves accions, per tant, aquests serveis han d'estar oberts a facilitar-los l'accés i a donar-s'hi a conèixer. Amb això volem dir que s'ha de tendir a que els immigrants accedeixin als serveis i prestacions de la mateixa manera que la resta de ciutadans, amb plenitud de drets i amb les mateixes obligacions i contraprestacions, evitant tot tracte discriminatori, negatiu o positiu.

Les administracions locals s'han d'ocupar a resoldre els problemes d'accessibilitat als serveis que puguin tenir els diferents col·lectius, posant en marxa programes específics, de caràcter

temporal, amb l'objectiu de facilitar la seva incorporació als serveis normalitzats.

D'aquí es desprèn que facilitar l'accessibilitat no és responsabilitat de cap àrea o departament en particular sinó que hauria de ser una responsabilitat de la totalitat de la corporació, coordinada a través d'un Pla d'Integració Local, elaborat amb la participació de tots els responsables polítics i tècnics municipals. El disseny del Pla d'Integració hauria de permetre canalitzar tots els recursos humans i financers disponibles per a aquesta finalitat.

De la mateixa manera, pensem que cal coordinar les diferents administracions amb l'establiment d'una estreta col·laboració mitjançant el diàleg i el consens, que permeti harmonitzar les diferents polítiques i les actuacions en matèria d'immigració, per poder així aprofitar al màxim els recursos, evitant les contradiccions, unificant els criteris i cobrint els buits que es puguin produir entre els àmbits d'actuació i les competències de les diferents administracions.

L'administració local, com a millor coneixedora de la actualitat immediata de la immigració, hauria de prendre la iniciativa d'informar i suggerir accions en aquelles matèries, com les d'ordre legislatiu, que no siguin de la seva competència.

Ara bé, les polítiques d'integració dels immigrants no poden ser un afer exclusiu de les administracions. Cal comptar amb la participació i el suport de la població autòctona, la coordinació amb les entitats ciutadanes i les organitzacions no governamentals.

Considerem desitjable la plena participació dels immigrants en les associacions cíviques i veïnals així com en les activitats organitzades per col·lectius de la població autòctona, per tant recomanem dur a terme una política de sensibilització de la població autòctona que faciliti l'acolliment i la participació dels immigrants en totes les activitats socials.

Cal afavorir la decisió dels immigrants a participar però també la disposició dels autòctons a acollir. Es fa necessària una política pedagògica, si em permeteu el terme, que fomenti entre la població autòctona la visió de la diversitat com un fet positiu i la cooperació entre tots els membres de la nostra societat com una necessitat.

Els immigrants han de ser vistos com a ciutadans amb tots els seus drets, evitant però l'adopció d'actituds paternalistes que els generin dependència cap a les administracions.

Hem de considerar els immigrants com a ciutadans que necessiten informació per fer front als reptes que els presenta una societat molt diferent a la d'origen, reptes als quals podran fer front des de l'experiència i des de la pròpia presa de decisions. En cap cas els hem de convertir en ciutadans permanentment tutelats.

Per aquest motiu creiem, des de la Diputació de Barcelona, que és beneficiós potenciar les associacions d'immigrants que garanteixin el debat de les seves propostes i afavoreixin el sorgiment de líders associatius que esdevinguin interlocutors vàlids per a les administracions. Per conduir positivament aquest procés aconsellem de respectar les seves formes d'organització i que es prenguin el temps que calgui, sense apressar la constitució d'associacions, perquè llavors podríem provocar l'aparició d'associacions artificioses, gens representatives dels col·lectius d'immigrants.

### *Participació i integració*

Pensem però, seguint les conclusions recollides a la declaració sorgida de les Jornades sobre administracions locals i immigració, celebrades a Mataró el mes de març d'enguany, que cal fer un pas més en el reconeixement dels immigrants com a ciutadans i avançar cap a la concessió del dret de vot a les eleccions municipals per als immigrants en situació legal residents al nostre país, equiparant la seva situació a la dels ciutadans procedents d'altres països de la Unió Europea. Creiem que aquesta seria una bona manera de contribuir a la seva integració. Des de les administracions locals hem de començar a fer pressió per a que les lleis canviïn i ho facin possible.

La nostra experiència en relació amb la convivència amb immigrants estrangers és molt recent, en canvi hi ha molta informació disponible en països del nostre entorn europeu i en d'altres països occidentals. Caldria que aprofitéssim aquesta informació, l'experiència d'aquests països, beneficiar-nos dels seus èxits i mirar de millorar les coses que no els han funcionat tant bé, per tant, hem d'encoratjar la presència dels nostres responsables polítics i tècnics als fòrums internacionals, especialment als organitzats per la Unió Europea i el Consell d'Europa.

Som en una posició, degut a la relativa novetat i al menor abast de la immigració al nostre país per conduir el procés de manera positiva i enriquidora per a tots, evitant la constitució de comunitats separades per raó de procedència, de llengua o de religió.

Per aquest motiu, des de les administracions locals i des de totes les altres, és imprescindible que dediquem més recursos humans i financers a les polítiques d'integració dels immigrants, hem de considerar aquesta aportació com una inversió de futur, per evitar els costos socials i econòmics que podrien aparèixer si ens desentenguéssim ara d'aquesta qüestió.

Penso sincerament que a Catalunya s'ha fet un important esforç de consens i cooperació entre les diferents administracions, des de la Diputació de Barcelona, a tall d'exemple, s'ha col·laborat recentment amb la Generalitat de Catalunya i el Govern Civil. Un altre fruit del consens és el treball conjunt de l'Associació Catalana de Municipis i la Federació de Municipis de Catalunya.

En el futur s'imposarà mantenir i ampliar aquest consens necessari. La feina feta ha donat fruits molt positius, importants declaracions conjuntes així com actuacions en l'àmbit de la sanitat i l'habitatge. És ben segur que en els propers anys hi haurà noves i igualment interessants aportacions per a altres àmbits, des de l'exercici de responsabilitat cívica que ha de suposar l'acolliment de la immigració.

Barcelona, 3 de novembre de 1997.

M<sup>a</sup> Teresa Arqué i Ferrer  
Diputada Presidenta de l'Àrea de Serveis Socials  
Diputació de Barcelona

## "POLÍTIQUES D'IMMIGRACIÓ I INTEGRACIÓ DES DE LA PERSPECTIVA MUNICIPAL"

---

El títol de la ponència "Polítiques d'immigració i integració des de la perspectiva municipal" d'inici comporta una sèrie de connotacions que ens obligaria a reflexionar, estudiar i discutir en profunditat els plantejaments teòrics que serien la base per proposar, entendre i orientar les actuacions municipals.

Sempre en tota política hi ha un conjunt d'activitats teòriques i pràctiques referents a les relacions entre els ciutadans d'una mateixa col·lectivitat o entre diferents col·lectivitats. En aquest cas, més que en altres, les actuacions han d'anar més enllà d'una voluntat clara, ja que els resultats no seran del tot positius si no van acompanyats "d'actituds tangibles", si més no d'una part important de la població.

En aquest sentit, estem obligats i crec que és necessari, sense entrar en profunditat, en una anàlisi teòrica, fer unes pinzellades d'aquells aspectes que ens ajudin apropar-nos al fons de la situació i serveixin per centrar el debat:

1. És imprescindible ser conscient que els resultats de les actuacions del tema que tractem seran positius no només quan l'Administració hagi donat resposta a l'immigrant en concret, ja difícil d'aconseguir, sinó quan la resta de la col·lectivitat hagi assumit que l'actuació ha estat necessària, que les accions vers la superació de les problemàtiques del col·lectiu d'immigrants és un deure de la nostra societat. I això que és tan obvi en els posicionaments públics, obliga a treballar paral·lelament des del fons i la forma de les accions.

Cal actuar i projectar de forma continuada missatges positius en la població per ajudar a superar l'egoisme individual existent i, que en general no es fa patent, en quedar difuminat en les expressions i manifestacions públiques vers la tolerància i la solidaritat dels diversos col·lectius de la societat.

Aquestes afirmacions que poden semblar supèrflues o insignificants comentar-les amb vostès, tenen una importància cabdal quan traslladem el discurs en el si d'un municipi petit. En aquells municipis, dels molts que hi ha a Catalunya, on el nombre d'habitants és reduït, on la prioritat dels serveis a nivell municipal són diferents, on el marge pressupostari és reduït, on les polítiques de serveis socials no es veuen com a prioritàries, on tothom es coneix i, on l'actuació del polític de torn arriba a ser quasi individual.

Però, precisament en aquests municipis, on també es plantegen problemàtiques al voltant de la immigració, és quan l'egoisme individual floreix de forma més palpable, és quan aquest egoisme no queda encobert per la gran col·lectivitat, i per tant és més difícil actuar per superar les situacions. Fins i tot es poden generar dinàmiques en el si de les actuacions polítiques que ratllen el límit la intolerància. En aquestes ocasions no s'aborda el tema de fons i sorgeixen justificacions de tot tipus que amaguen la realitat.



Entre els anys 1985 i 1993 hi va haver un augment important en l'arribada d'immigrants. Durant aquest període es van produir els processos de regularització del 85/86 i la del 91, que per una banda va normalitzar moltes situacions de persones que ja estaven aquí i que fins aquest moment no constaven en lloc, i per l'altra banda va afavorir l'arribada de nous immigrants.

El total de persones immigrades a Catalunya segons els censos elaborats pels quatre governs civils catalans de l'any 1995 eran de 43.444 persones, el 85% dels que es concentrava en vuit comarques catalanes, el Barcelonès, el Baix Llobregat, el Vallès Occidental, el Maresme, la Selva, l'Alt Empordà, el Baix Ebre i el Baix Empordà.

Amb una simple valoració comprovarem que Catalunya en l'actualitat està vivint un procés d'assentament dels immigrants. Observem que es distribuïxen a les comarques segons la nacionalitat, possiblement perquè han tingut contacte amb amics o familiars que anteriorment ja van emigrar i els ajuden en un inici. Així per exemple els marroquins, que representen una quarta part de la immigració estrangera a Catalunya, es concentren al Baix Llobregat, l'Alt Empordà, el Vallès Occidental i el Baix Empordà. Els gambians cap al Maresme, la Selva i l'Alt Empordà.

Però com comentava al principi, per poder aplicar polítiques s'ha d'intentar conèixer la situació.

En aquest sentit els responsables dels serveis socials del Consell Comarcal de l'Alt Empordà vam constatar la necessitat d'apropar-nos a la realitat d'aquest fenomen migratori mitjançant un estudi de propospecció i es va convidar a Càritas Interparroquial de Figueres i a d'altres entitats i institucions de la comarca a participar-hi.

S'ha de reconèixer que malgrat l'interès queda molt per aprendre, hem d'esforçar-nos i avançar en la intervenció, en l'acollida i el en procés d'integració a la nova cultura al nou país.

La població objecte d'aquest estudi van ser els immigrants en edat adulta procedents del Marroc, de Gàmbia i del Senegal que vivien a la comarca de l'Alt Empordà a l'any 1995.

La mostra sobre la qual es va treballar va ser de 225 persones que eran l'11 % de la població immigrada censada a la comarca.

El perfil de l'immigrant d'origen africà instal·lat a Catalunya és d'un home jove que arriba sol i que ha emigrat per motius econòmics. Una vegada ja s'ha instal·lat, viatja al seu país per casar-se o si ho està intenta portar la parella i els fills, malgrat que a a vegades prefereixen deixar aquests darrers al seu país d'origen a càrrec de la família extensa. Tot i el procés de reagrupament familiar, encara resten moltes famílies incompletes.

El treballador immigrant d'origen africà generalment està disposat a acceptar qualsevol treball sense tenir en compte les condicions laborals. Normalment es tracta de treballs durs, d'escàs prestigi social i no regulars, com exemple el jornalisme agrari, neteja de la llar, peons de la construcció, treballs forestals, recollida d'escombraries, sobretot en torns de nit. Els empresaris busquen en l'immigrant la mà d'obra barata, disposat a fer treballs que la població autòctona rebutja.

Considerant les dades de la població immigrada africana, ens adonem que el 69,3 % són homes. Les dones representen el 30,6%. Però en el col·lectiu magribí la presència de la dona marroquina en relació a l'home és del 47,4 %. El nombre de dones marroquines és sensiblement superior al de les dones subsaharianes i pensem que un dels factors determinants és la proximitat geogràfica i cultural al país receptor.

No podem obviar que existeix un nombre no qualificat d'immigrants que no viuen a la comarca però que en canvi hi estan empadronats. Per una altra banda, també hi ha persones immigrades que estan empadronades en altres llocs i que vénen a fer la temporada.

S'ha de deixar palès que les dades que s'utilitzen són de caràcter oficial, si bé coincidirem que malgrat que no es puguin quantificar, a la comarca hi ha un nombre significatiu d'immigrants en situació irregular, alguns d'ells han perdut la condició de regularitat i tot haver tingut el permís de residència, no han pogut renovar-lo per no disposar d'un contracte de treball per la qual cosa han esdevinguts il·legals.

De la pràctica quotidiana es detecten persones immigrades que no estan empadronades a causa de la seva manca d'informació i desconeixement sobre el procés que s'ha de seguir per fer-ho. Moltes vegades ignoren que els padrons es renoven cada 5 anys; per aquest motiu moltes persones pensen que estan empadronades i en realitat no consten enlloc.

La tendència actual va cap a un procés de reagrupament familiar que està contribuint de forma molt positiva tant a l'assentament dels immigrants com a la seva integració social. Que hagi vingut la dona comporta que s'estiguin formant i agrupant unitats familiars de caràcter nuclear. Això és un canvi qualitatiu. Per altra banda la immigració deixa de ser provisional i passa a tenir més continuïtat.

Anem a assenyalar aquells resultats de l'estudi que poden servir per justificar algunes propostes d'actuació.

-El 95 % de les persones enquestades viuen acompanyades.

-Pel que fa referència a les persones que comparteixen l'habitatge, el 46 % viu amb la seva família.

-Una altra part manifesten que comparteixen habitatge amb amics o altres familiars.

-El 3% de les persones enquestades disposen d'un habitatge de propietat.

-El 78% de les persones viuen en el nucli urbà dels municipis, concentrats en barris o edificis.

-Els barris o zones on viuen els immigrants solen coincidir amb els més deteriorats del municipi

-Els immigrants que a casa seva no tenen les instal·lacions bàsiques per satisfer qüestions relacionades amb la higiene, amb l'alimentació, utilitzen les dependències d'amics, de la família o fins i tot del patró. El fet que s'ajudin entre els amics i/o la pròpia família està dins dels canons establerts de convivència i solidaritat entre iguals, però quan és el patró qui permet

utilitzar espais o serveis, a vegades genera vincles de dependència, paternalisme i fins i tot contraprestacions.

-El 12% de les persones enquestades manifesten no tenir cobertura sanitària. Els immigrants que tenen problemes de salut utilitzen els serveis d'urgència dels hospitals o centres d'atenció primària de salut, la qual cosa no els permet fer el seguiment del procés de malaltia. I això afecta el propi individu com la comunitat, sobretot en el cas de tractar-se d'una malaltia infecciosa.

-El fet de no tenir cobertura sanitària també repercuteix als serveis socials perquè aquest servei atén moltes demandes de persones immigrades que sol·liciten ajuda per pagar els medicaments. El temps que comporta l'elaboració d'informes socioeconòmics com a instrument burocràtic per concedir l'atenció mèdica pública de forma gratuïta, va en detriment de la tasca socioeducativa que cal portar a terme des de serveis socials.

-Un 86 % de les persones enquestades manifesten no patir problemes de salut. Un aspecte a tenir en compte és que en general les persones immigrades són joves i fortes.

-Les dolències més comunes de les persones que han contestat han estat les relacionades amb les articulacions, les respiratòries i les depressives.

-S'ha de tenir en compte el paper de la dona com agent de salut dins la societat actual i en concret dins el nucli de la família. L'absència de la dona en col·lectius d'immigrants i consideren que els immigrants majoritàriament són homes joves i sols, provoca una situació de manca de coneixement i/o informació dels remeis casolans, i això s'agreuja perquè no hi ha ningú que exerceixi la funció cuidadora que controli la dieta, la higiene,...S'ha de tenir en compte que la immigració a un edat jove ha suposat un trencament en el procés de la formació.

-Un 69% de les persones enquestades manifesta tenir feina.

-La taxa d'atur entre les persones immigrades se situa al voltant del 20%(La taxa general de la comarca és de 10.2%(1995)), amb la repercussió que comporta la pèrdua de la seva condició de legalitat per la vinculació que la Llei d'estrangeria estableix entre treball i legalitat.

-El nombre d'immigrants ocupats en el sector primari segons les enquestes és tres vegades superior al de la població activa en general, el 29% davant el 10,4 %. L'agricultura és un dels sectors que no exigeix una qualificació professional per realitzar tasques de peonatge. La població nacional rebutja a vegades ofertes de treball en aquest sector, tot i trobar-se en situació d'atur. L'immigrant està disposat a acceptar qualsevol feina perquè necessita treballar per subsistir.

-El sector secundari és el que menys ocupa la població immigrada.

-En les enquestes es pot comprovar que els immigrants procedents del Magreb treballen més en la construcció.

-En el sector terciari estan ocupades el 55% de les persones que treballen i que van contestar l'enquesta. Un 97 % de les dones que treballen el fan en aquest sector. Es basa en treballs

domèstics(neteja) i hostaleria(sobretot cuina), treballs no qualificats, de poc reconeixent social i en definitiva de mà d'obra barata.

-El 78% dels immigrants enquestats manifesten tenir permís de treball. En canvi només responen que tenen contracte laboral. En aquest apartat podríem fer un llistat ampli de tot tipus d'irregularitats.

-Pel que fa als problemes que han manifestat patir els immigrants a l'hora de fer les seves pregàries, el 80 % fan referència ala incompatibilitat horària, les llargues jornades de treball diàries i la de no disposar d'un lloc de trobada.

-El 67 % de les persones enquestades manifesten saber llegir i escriure. Aquesta xifra és força baixa si la comparem amb el nostre país amb un taxa d'alfabetització de pràcticament del 100%. Però si ho relacionem amb els seus països com per exemple al Marroc, amb una taxa d'alfabetització del 45%, és força elevada. Per tant podem afirmar que el nivell d'instrucció de les persones que emigren és sensiblement superior a la mitjana del país d'origen.

-En el temps d'oci, les activitats més freqüents tenen a veure amb les relacions personals dins l'esfera privada i són de caràcter endogen, és a dir, entre els mateixos membres de la comunitat.

-En la mesura que la immigració va prenent cos s'utilitzen espais públics dels municipis(places, carrers, cafès, botigues especialitzades en els seus productes,...) que esdevenen llocs de trobada de grups.

-Visitar els amics i familiars pot tenir una doble significació: per una banda és una activitat d'oci i per altra expressa la necessitat de retrobar-se amb els seus referents culturals. Cal valorar el fet que molts homes immigrants es reuneixin en els cafès perquè és un dels pocs espais públics que comparteixen amb la població autòctona.

-Passejar constitueix una activitat freqüent entre els enquestats.

-Segons l'enquesta el 29 % de les persones pertanyen a algun tipus d'associació, principalment de caràcter ètnic o cultural. Cap cas forma part d'una APA.

## CONCLUSIONS

Estem en un període inicial d'una immigració de "caràcter econòmic" provinent dels països tercers. És evident que l'arribada d'immigrants genera conflictes i ambivalència en la societat receptora. Per una banda representen un factor de creixement econòmic que ha facilitat la reconversió dels sectors de producció, han portat mà d'obra per omplir buits del mercat de treball, però per l'altra banda, tenen moltes dificultats per trobar un espai social. Així doncs estem davant un col·lectiu que està adaptat laboralment, però inadaptat socialment.

No podem ignorar l'existència de tensions i recels entre la població autòctona i els nousvinguts. Del grau de resolució d'aquesta crisi d'acoblament multicultural dependrà la integració i la convivència posterior. Hem de tenir en compte que entre el col·lectiu d'immigrants hi ha

persones que estan patint situacions molt greus: manca de feina, habitatge,...En definitiva veritables situacions d'exclusió social que s'han de combatre mitjançant una política social que prioritzi l'habitatge, la salut i el treball. Qualsevol actuació, però, s'ha de fer evitant la fragmentació social i ha d'anar adreçada a tota la població que es trobi en situacions anàlogues.

## EXEMPLES DE PROPOSTES EN L'ÀMBIT MUNICIPAL

---

A més de les propostes que es prodrien plantejar seguint els resultats de l'enquesta, com programes d'informació, facilitar l'empadronament, contractació laboral, etc., a continuació indico aquelles actuacions que requereixen una implicació més social:

### Esports i lleure

---

A partir del temps lliure és pot fer una intervenció intercultural. Des de l'ajuntament s'ha de potenciar la incorporació dels immigrants joves a les entitats de lleure d'una manera normalitzadora. Aquest és un repte difícil, ja que molts d'aquest joves no tenen hàbits de realitzar activitats de lleure organitzades o perquè a les seves famílies els és difícil plantejar-se aquest vessant. Generalment entre els immigrants es desconeix què és un esplai.

A les associacions esportives d'aficinats es concentren un gran nombre de joves als quals potser no arriben per altres canals. Malauradament la participació dels joves immigrants a l'esport local és bastant reduïda. Caldria potenciar la participació de tots els joves en la pràctica de l'esport d'una manera normalitzada

Aspectes com procurar que tots aquells serveis que es contractin des de l'ajuntament amb empreses o entitats de temps lliure(casals, etc) que tinguessin entre els seus objectius, l'educació intercultural seria un pas endavant.

Caldria potenciar activitats que ajudin a l'intercanvi cultural. Des de l'ajuntament i amb les entitats de lleure es podrien portar a terme programes que tinguessin l'intercanvi cultural com a mitjà d'integració social.

Des del municipi cal potenciar l'associacionisme d'una manera real, facilitant l'intercanvi entre associacions i d'altres entitats, siguin africanes o no, reconeixent la tasca de les associacions en la mesura que acullen els immigrants presten serveis, serveixen d'interlocutors entre els autòctons i els nouvinguts. En aquest àmbit cal establir espais de relació entre les associacions.

### Ensenyament reglat i no reglat

---

L'escola té un paper privilegiat per ajudar a desenvolupar actituds positives envers persones immigrades. L'educació intercultural, entesa com a intercanvi i reciprocitat de cultures, esdevé una eina fonamental.

A nivell municipal, la competència en aquest sentit és la de participar en activitats de dinamització educativa relacionades amb la diversitat cultural, el lleure,...

S'ha d'intentar que en desenvolupar programes d'aquest tipus hagi una implicació del professorat amb l'objecte que l'activitat no quedi en un acte puntual.

Una qüestió que influeix en l'actitud d'alumnes i professors és com es produeix la integració dels alumnes immigrants, sobretot els d'incorporació tardana. Actualment estan arribant molts nens procedents de països com Marroc a conseqüència de processos de reagrupament familiar. Els municipis han de reclamar l'ampliació de programes d'atenció a aquesta situació, així com la dotació dels recursos als centres per atendre adequadament els nens i els joves que arriben, ja que una bona integració és fonamental i influeix en l'actitud dels mestres i dels alumnes.

També és important facilitar l'accés dels immigrants al camp de l'ensenyament no reglat. L'escola d'adults i la formació ocupacional són dos àmbits d'actuació importants.

El nivell d'instrucció i la formació dels immigrants són eines que els facilita la integració. El coneixement de la llengua del país d'acollida és determinant per garantir-la, fomentar la convivència, el respecte i l'apropament entre les comunitats.

És necessari facilitar l'accés dels immigrants a tots els nivells del sistema educatiu, així com exemple:

- Caldria simplificar els tràmits burocràtics d'accés als programes formatius i valorar més la formació adquirida al país d'origen.
- Caldria adequar els cursos a les necessitats de les persones assistents com horaris, proximitat del lloc d'estudi amb el lloc de residència, ..
- Cal potenciar la formació permanent i específica dels formadors.
- Cal potenciar la formació de la dona immigrant, tenint en compte la desigualtat, i ajudar-la tant en la formació acadèmica com en el seu creixement personal.
- L'administració hauria de crear espais perquè els immigrants que acaben d'arribar i durant els primers mesos d'estada, assisteixin a mòduls específics de coneixement bàsic de la llengua, dels costums i del funcionament dels serveis del país d'acollida. L'assistència a aquests mòduls hauria de ser recomanada per la mateixa administració. S'haurien d'establir acords amb les empreses perquè facilitessin l'accés als treballadors a aquests mòduls.
- Cal incentivar la participació dels pares immigrants en les associacions de pares d'alumnes i consells escolars.

## Associacions de veïns

-----

Les associacions de veïns tenen una importància vital a l'hora de detectar i prevenir problemàtiques en el barri. Malauradament, algunes situacions racistes han estat encapçalades per associacions de veïns.

El treball en l'àmbit de les associacions de veïns es punt de partida i referència important per avançar en l'apartat pràctic de conscienciar la població de tot allò que afecta el món de l'immigrant. No cal dir que la participació dels immigrants a les associacions és un pas fonamental en la integració.

## Habitatge

-----

-S'hauria de facilitar la distribució dels immigrants entre la població autòctona, per trencar la tendència a la concentració massiva de persones immigrades en zones i barris deteriorats per evitar la formació de ghettos, tal i com ha succeït en altres països europeus.

-S'hauria de promoure habitatges de protecció oficial i facilitar-ne l'accés a tothom, així com vetllar per la igualtat de condicions a l'hora d'accedir a un habitatge

## Sanitat

-----

-És necessari realitzar programes de prevenció i informació sanitària que contemplin circuits d'atenció i aspectes relacionats amb la nutrició, planificació familiar,...

El concepte de salut que tenen els immigrants és diferent del que hi ha en els països occidentals, per tant caldria que es tingués en compte a l'hora de portar a terme aquests programes amb l'objectiu de garantir la seva acceptació i la seva implicació en els processos de curació.

-Cal facilitar la comunicació entre els professionals i els immigrants.

Una de les problemàtiques més important entre el professional de la salut i el pacient és el desconeixement de l'idioma, que dificulta la comunicació i provoca que alguns pacients tinguin problemes a l'hora d'expressar la seva simptomatologia, així com alguns professionals per entendre'ls i poder tractar-la. Aquesta dificultat pot generar certa desconfiança en el pacient i no seguir el tractament prescrit.

Totes aquests propostes estan orientades des d'una perspectiva municipal possible, però és necessària una actuació coordinada de totes les administracions i la societat en general(entitats, escoles, etc). Les propostes han d'estar en continu anàlisi i s'han d'estudiar i posar en pràctica en funció de la realitat i situació concreta de cada municipi.

Girona, 5 de novembre de 1997

MATE ARQUE\*

- No crear serveis específics per a immigrants, atendre'ls des de la normalitat. Evitar la comparació i el prejugat respecte d'altres col·lectius que podrien generar idèntic en raó... Habitatge, sanitat...
- Evitar tracte discriminatori o afavoridor. Facilitar l'accés als serveis.
- Coordinació a través d'un pla d'integració en el municipi
- Coordinació de polítiques i actuacions entre administracions
- Dret al vot a les eleccions municipals per a immigrants en situació legal de residència
- És necessari arribar a consensos entre partits i administracions

## JOSEP FERNÁNDEZ-MENCHON

Council Comarcal / Ajuntament de Figueras

- Egoisme individual que es fa evident arreu; sobretot en uns petits
- Conèixer la situació real dels immigrants per definir polítiques que evitin ~~exclusió~~
- No assimilació. Respects a la diversitat cultural. Ha de ser vista com enriquiment
- Estudi de prospectiva a l'Alt Empordà 26 (municipis) / 29% marroquins  
proporn presència / difusió

Intervenció en l'espai d'esports i lleure, sobretot dels joves  
ajudar a entitats que es plantegen l'intercanvi cultural. Recerques

Àmbit ensenyament reglat i no reglat. Activitats de dinamització cultural. Formació d'adults i professional. Potenciació de la formació de treballadors. Atenció especial a les dones.  
Modul·les específics per a l'ensenyament de la llengua.  
Potenciació A.V.

Habitatge social, accés a tot hom

Explotació M Rda. Universitat

Aplicació pluralitzada



# J.R. PARCERÍ El Grau d'Integració social d'immigrants l'Euro

Possibilitat de l'let d'integració

Immigrants i el paper dels d'immigrants amb a ciutats

Immigrants econòmics nous?

Nova reglament és un canvi de tendència. Cal veure la pràctica

Es fa una mala aplicació (de la semiprofession)

Pla d'Integració social que voldria actualitzar i revisar.

Observacions prèvies de la administració

El primer; enllaç dret i poder exercir les funcions obligatòries

La integració és un procés recíproc

Trencar la relació que hi ha de forma excessivament marcada  
entre integració social i activitat laboral i ocupacional

La integració ha de ser bilateral, ha de suposar canvis tant  
en el col·lectiu immigrant com en la societat d'acollida

La ll. d'integració social d'immigrants o

\* Llei de drets i llibertats

Llei de obligacions i drets? no forçat que legisla amb control  
dey accions d'integradors no ofensiu al marc d'integració adoptat

Llei per a tots els col·lectius que tenen dificultats d'integració

activitat ocupacional i residència. Nexe

El forro per a la integració dels immigrants no és l'administració  
és un espai de trobada de cooperació de l'act. les organitzacions  
civils socials, els sindicats, les ass. d'immigrants etc

ALBERT BORDA

2040 - 25% nascut fora de

Regularitat i continuïtat d'immigració <sup>en situació regular, que</sup>  
no pot arribar a la presència de reserves.

Desenvolupament d'equilibri

Programa de focalització compensatòria  
Cursos d'ensenyament

600 expedients d'immigració

Manual d'activitats per a tractament de la  
immigració

X- Programa d'Integració - Evolució constant, com a eina  
Proposició de  
Iniciativa legislativa, per aconseguir el grau de integració més gran  
- Reconnexió amb el país d'origen, si és possible

- Fomentar la integració social i laboral  
- Fomentar la integració lingüística i cultural

- Evitar la discriminació  
- Ordenar la immigració  
- Resoldre alguns aspectes de la integració

- Fomentar la integració lingüística i cultural  
de ciutadans i ciutadanes  
- Fomentar la integració lingüística i cultural

Què són els immigrants? - Què són els immigrants? - Què són els immigrants?

A partir de 1985, la immigració regularitzada ha estat  
osac partit amb el país d'origen  
Arch de 1985

Lleugueria dels immigrants a l'escola

Albert Borda

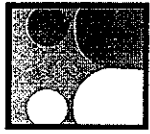
2040 - 25%

Regularitat

X. Borda

J. Borda

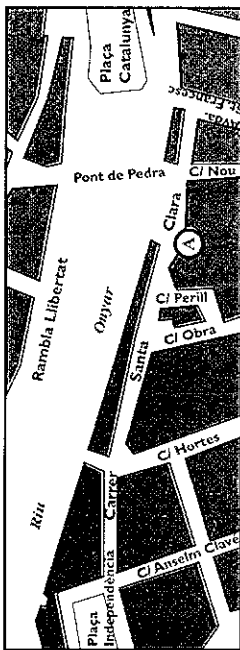
1997 any europeu



contra el racisme

Catalunya,  
un país solidari

**Adreça Jornades:**



Ⓐ Auditori Narcís de Carreras  
c/ Santa Clara, 9-11  
Girona

**Organització:**



CONFEDERACIÓ CARÍTTAS ESPANYOLA  
FUNDACIÓ CARÍTTAS IMMIGRACIÓ GIRONA

**Col·laboració:**



MINISTERIO DE TRABAJO  
Y ASUNTOS SOCIALES  
*Por solidaridad*  
OTROS FINES DE INTERES SOCIAL



Generalitat de Catalunya  
Departament de Benestar Social

**Secretaria Tècnica:**



Girona Caritat Benestar  
Tel. (972) 41 85 00

# Jornades sobre polítiques d'immigració i polítiques d'integració.



**Girona, 5, 6 i 7 de novembre de 1997**

## Llei per a la integració dels immigrants.

Obtenir el tracte de ciutadans per als immigrants, aconseguint un marc legal que no sigui discriminatori i permeti gaudir dels drets fonamentals i complir els deures corresponents, és un dels eixos bàsics de l'Informe "Immigrants" elaborat per la Confederació de Càritas, així com de l'"Informe de Girona, cinquanta propostes sobre immigració".

Per tal que aquests processos d'integració siguin possibles, cal que la legislació vigent els permeti i els reforci.

Des del procediment extraordinari de regularització de l'any 91, s'han desenvolupat alguns aspectes de la política d'immigració. S'han establert marcs de relació amb les associacions i organitzacions involucrades, s'ha reformat el Reglament de la Llei d'Estrangeria, s'ha elaborat el "Plan para la integración social de los inmigrantes".

Alguns governs autonòmics i municipals han elaborat també plans per afavorir la integració. Però sembla que manca una major corresponsabilitat de les administracions en els aspectes fonamentals de les polítiques d'immigració i d'integració.

Ens sembla que ha arribat el moment de pensar en una Llei per a la integració dels immigrants. Una llei que consolidi les polítiques d'integració, contempli la tutela i exercici de drets i deures, articuli camins de participació social i política i garanteixi als immigrants el tracte de ciutadans.

Les jornades volen afavorir aquesta reflexió. Hi trobareu dos nivells: l'anàlisi de les polítiques d'immigració i integració feta per representants dels col·lectius immigrants, la gestió de les administracions, i l'exposició teòrica sobre tres aspectes d'una possible llei per a la integració: drets i deures, mecanismes de gestió i participació, i policia administrativa o policia de seguretat.

- **SR. JOAQUIM NADAL**  
Alcalde de Girona
- **SR. ANTONI COMAS**  
Conseller de Benestar Social
- **SR. PABLO MARTIN**  
Secretari General de Caritas Espanyola
- **SR. MARCELINO BONDUALE**  
Membre de la Associacion Cultural Maleva. Madrid
- **SR. ELISEO AJA**  
Catedràtic de Dret Constitucional de la U.B.
- **SRA. MATTE ARQUÉ**  
Regidora de l'Ajuntament de Badalona  
Diputada de Serveis Socials de la Diputació de Barcelona  
Federació de Municipis de Catalunya
- **SR. JOSEP FERNANDEZ MENCHON**  
Regidor Ajuntament de Figueres  
Vicepresident 1r. Consell Comarcal Alt Empordà  
Associació Catalana de Municipis
- **MR. ALBERT BUTENHUIS**  
Cap Superintendent de la Policia Holandesa  
President European Group on Multicultural Policing
- **SR. MANUEL BALLBÉ**  
Catedràtic de Dret Administratiu de la U.A.B.
- **SR. ALVARO GIL-ROBLES**  
President Foro para la Integración Social de los Inmigrantes
- **MEMBRES DE LA SUBCOMISSIÓ D'IMMIGRACIÓ.**  
**CONGRÉS DE DIPUTATS**
- **SR. DRISS BOUISSEF**  
Membre de l'Associació Cooperació. Barcelona
- **SR. ALBERT BOADA**  
President Delegat Comissió Interdepartamental Immigració  
Departament de Benestar Social. Generalitat de Catalunya
- **SRA. AMALIA GÓMEZ**  
Secretaria General de Asuntos Sociales  
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
- **SR. JOAQUIM GIOL**  
Fundació Caritas Immigració Girona
- **SR. ANTON CAÑELLAS**  
Sindic de Greuges

## D i a 5 d e n o v e m b r e

- 9'30 • 10 h. Entrega de documentació.
- 10 • 11'30 h. Benvinguda a càrrec del Sr. Joaquim NADAL.  
Presentació de les Jornades a càrrec del Sr. PABLO MARTIN  
Obertura a càrrec del Sr. ANTONI COMAS.
- 11'30 • 11'45 h. Pausa.
- 11'45 • 12'30 h. "Valoració de les polítiques d'immigració i d'integració a l'Estat Espanyol". Sr. MARCELINO BONDUALE.  
Debat.
- 12'30 • 13 h. "Drets i Deures dels immigrants". Sr. ELISEO AJA.  
Debat.
- 13'45 • 14'15 h. "Polítiques d'immigració i integració des de la perspectiva municipal". Sra. MATTE ARQUÉ  
MENCHON
- 16'30 • 17 h. "Polítiques d'immigració i integració des de la perspectiva municipal". Sr. JOSEP FERNANDEZ MENCHON  
Debat.
- 17 • 17'30 h. "Polítiques d'immigració i integració des de la perspectiva municipal". Sr. JOSEP FERNANDEZ MENCHON  
Debat.
- 17'30 • 18 h. Debat.

## D i a 6 d e n o v e m b r e

- 9'30 • 10'15 h. "1+1=3: qualitat addicional mitjançant un servei policial multicultural". Mr. ALBERT BUTENHUIS.  
Debat.
- 10'15 • 10'45 h. Debat.
- 10'45 • 11h. Pausa.
- 11 • 11'45 h. "El paper de l'administració: policia de seguretat o policia administrativa". Sr. MANUEL BALLBÉ.  
Debat.
- 11'45 • 12'15 h. Debat.
- 12'15 • 13 h. "Àmbits de gestió i de participació de les polítiques d'immigració". Sr. ALVARO GIL-ROBLES.

13 • 13'30 h. Debat.

16'30 • 17'30 h. Taula Rodona amb la participació de diversos membres de la Subcomissió d'immigració del Congrés de Diputats. Formada pel Sr. JERONIMO SAAVEDRA (president), Sra. M<sup>a</sup> Jesús Aguirre (PNB), Sr. CARLES CAMPUZANO (CIU), Sra. MATILDE FERNÁNDEZ (PSOE), Sr. DIEGO JORDANO (PP), Sra. ANA MATO (PP), Sr. JESUS MANUEL PÉREZ (PP), Sr. PAULINO RIVERO (CC), Sr. CARLOS SANJUAN DE LA ROCHA (PSOE), Sra. PRESENTACIÓN URÁN (IU-IC), Sr. GUILLERME VÁZQUEZ (GMX)

## D i a 7 d e n o v e m b r e

- 9'30 • 10'15 h. "Valoració de les polítiques d'immigració i d'integració a l'Estat Espanyol". Sr. DRISS BOUISSEF.  
Debat.
- 10'15 • 10'45 h. Debat.
- 10'45 • 11 h. Pausa.
- 11 • 11'45 h. "Polítiques d'immigració i integració des de la perspectiva del Govern Autonomíic". Sr. ALBERT BOADA.  
Debat.
- 11'45 • 12'15 h. Debat.
- 12'15 • 13 h. "Polítiques d'immigració i integració des de la perspectiva del Govern Central". Sra. AMALIA GÓMEZ.  
Debat.
- 13 • 13'30 h. Debat.
- 13'30 • 14'30 h. Conclusions. Sr. JOAQUIM GIOL.  
Cienda. Sr. ANTON CAÑELLAS.

X

Cognoms  
Nom  
Adreça  
Població  
Telf. contacte.  
C.P.

Fax

Confirmació d'assistència per fax o per correu.

Adreçat a:



Girona Convention Bureau  
Avgda. Jaume I, 46  
17001 Girona.  
Fax: 972 418501

Places limitades. Inscripcions per ordre de recepció.