

POLÍTIQUES DE CIUTADANIA I IMMIGRACIÓ: CONSTRUCCIÓ D'UNA IDENTITAT NACIONAL DES DE LA COHESIÓ SOCIAL

A. CONSIDERACIONS PRÈVIES

La immigració és sense dubte un dels principals factors del canvi social de la Europa del segle XXI. Pràcticament, totes les societats que han evolucionat al llarg del temps són dotades, en graus diferents, d'una estructura ètnicament diversa i culturalment sedimentària. La història de Catalunya els darrers 10 anys és marcada per una transformació demogràfica que, amb una intensitat sobtada, ha causat i continua causant un impacte social còmodament perceptible. Entre el 2000 i 2007 les persones amb nacionalitat estrangera assentades a Catalunya s'han incrementat en 790.917, és a dir, una mitjana de 112.988 per any, xifres absolutes homologables a les d'Alemanya o França, països de dimensions molt superiors a les nostres. Tanmateix, és constatable que la mateixa immigració d'aquestes darreres dècades és sovint percebuda com una amenaça, bàsicament vers la garantia de l'accés als recursos públics. Probablement la mà d'obra convidada per a contribuir a mantenir una estructura econòmica postindustrial s'ha convertit de forma sensitivament sobtada, en projectes vitals i familiars, amb totes les necessitats que allò comporta. El resultat de tot és que la immigració ens defineix com a país, forma part del nosaltres i és clarament necessària, però, alhora, hom la problematitza. Cal resoldre aquesta paradoxa per gestionar-la des de la racionalitat i l'interès col·lectiu. Explicar les coordenades d'aquesta contradicció és el punt de partida per a definir millor els reptes inherents a la nova realitat demogràfica, una realitat a la qual cal donar respostes adients. En el marc del Pacte Nacional per a la Immigració s'ofereix una anàlisi ben acurada que permet combinar tres elements precursors de l'actual realitat demogràfica de Catalunya, que són (1) el creixement econòmic basat en la creació d'ocupació; (2) el descens de la natalitat entre 1977-1997; i (3) les noves ocupacions i necessitats sorgides de la incorporació de les dones al mercat de treball remunerat. A aquests indicadors sociolaborals cal afegir-ne alguns més per a completar l'anàlisi dels factors que han de constituir l'eix nuclear d'unes polítiques de ciutadania d'acord amb les exigències reals de la contemporaneïtat.

El procés migratori forma part de la nostra realitat present i futura. Cal arribar a consensos en aquest àmbit per afrontar la transformació social que vivim. Tant les necessitats de les persones immigrades, en els seu procés d'adquisició d'autonomia personal i d'integració, com les demandes expressades pel conjunt de la ciutadania han de ser ateses per mantenir un bon encaix entre l'experiència positiva de la nova diversitat i la voluntat de ser una societat cohesionada.

B. ANÀLISI DE CAUSES I EFECTES DE LA MOBILITAT HUMANA TRANSNACIONAL, PUNT DE PARTIDA DE LES POLÍTIQUES DE CIUTADANIA I IMMIGRACIÓ

1. Les febleses d'un sistema de Benestar i els buits demogràfics

En molts estats del món com Espanya o nacions com Catalunya, el sistema de Benestar coneix certes insuficiències que, a efectes pràctics, fan minvar l'abast del garantisme en tant que essència d'aquest sistema, vers les necessitats socials que cal cobrir. Als països on el sistema de Benestar no és consolidat, manquen polítiques d'unitat familiar, d'habitatge social i de taxa d'activitat femenina. La conseqüència més directa d'aquesta feblesa és una estagnació o decreixement demogràfic, el qual tradueix una frustració globalitzada d'expectatives familiars de creixement. Aquesta situació només es podria pal·liar amb unes polítiques de formació i d'ocupació altament eficients i atractives, de les quals molts països no disposem. Catalunya i els països catalans se situen en els territoris amb més baixa natalitat dins Europa, per sota de la taxa 2,1 de garantia de l'estabilitat demogràfica. Per a mantenir el sistema de Benestar o consolidar-lo, cal precisament comptar amb un creixement demogràfic mesurat l'absència del qual justifica la necessitat de masses laborals estrangeres.

2. Autoregulació del mercat transnacional

Cal tenir en compte que més enllà de situacions esporàdiques o conjunturals, les societats en ple creixement econòmic com és el cas de Catalunya, són objecte d'atracció per part de països emissors de mà d'obra. La immigració ha vingut perquè el nostre mercat de treball l'ha cridat. Ja no podem imaginar sectors de l'economia tant importants com la restauració, construcció, agricultura, comerç o els serveis de cura de les persones sense la immigració, que representa, a gener de 2008, el 13.2 % de les cotitzacions a la seguretat social. A nivell transnacional les tendències dels mercats s'autoregulen, amb el

concurso de les noves tecnologies contemporànies, vehiculant els fluxos demandants en paral·lel a les normes establertes pels estats receptors. Però per raó de la inexistència generalitzada de perspectiva de futur a l'origen, l'exigència de condicions laborals dignes no acostuma a ser prioritària per molts candidats a l'emigració. Aquest darrer factor esmentat explica situacions donades de pràctica inhibició d'alguns drets laborals bàsics, dins l'estricta necessitat de millora social i econòmica. La vulnerabilitat d'una de les parts contractants contribueix a la consolidació de mercats de treball paral·lels als regulars i a les planificacions als diferents plans i programes de contractació estatals. La immigració ha vingut perquè el nostre mercat de treball l'ha cridat.

3. Subdesenvolupament econòmic i inestabilitat política a l'origen

El subdesenvolupament econòmic i una inestabilitat política sense marge d'expectatives de futur, provoquen plegats una certa inhibició vulneració o la inexistència de drets personals importants, des dels més bàsics. Tot i les millores registrades darrerament en les economies d'alguns països en via de desenvolupament, la majoria mantenen un gran abisme en nivells de vida amb els països benestants. En molts països de procedència manquen clamorosament les condicions necessàries per a l'exercici d'uns drets inherents a la condició humana, com la plena realització individual o familiar, així com un treball digne. La injusta explotació dels recursos d'alguns països i llur absoluta absència en els concerts econòmics, així com els abusos de poder d'algunes classes dirigents, alimenten exponencialment la desatenció i la condemna de molta gent a la pobresa o l'extrema pobresa. Quan s'exhaureixen les esperances de creixement individual o familiar, resta el camí de la immigració per a tornar a provar la sort en terres llunyanes.

4. Demandes de la ciutadania

Des de la ciutadania, les demandes formulades davant el fet migratori són resumidament: (1) ordenar-ne els fluxos d'acord amb el mercat de treball; (2) evitar la competència pels recursos públics i (3) dotar-nos d'elements de cohesió per tal de normalitzar la valoració positiva de la nova diversitat. La resposta a aquestes tres demandes aportarà alguns elements fonamentals per a estructurar unes polítiques d'immigració consensuades des del Govern.

C. REPTES ESSENCIALS DE LA SOCIETAT CATALANA FRONT A LA REALITAT SOCIAL

Comparativament al seu entorn proper, és relativament recent l'entrada del nostre país a l'escenari de la importació de grans moviments humans per a mantenir l'economia. No obstant, resulta interessant remarcar els intents de respostes públiques i cíviques catalanes a les diferents èpoques i realitats socials sorgides del fet migratori. Moltes iniciatives d'actuacions i de programes destinades a la gestió de la immigració dins l'àmbit estatal, s'han impulsat des de Catalunya. Una característica dels fluxos migratoris a Espanya ha estat l'abundància de situacions d'irregularitat administrativa, si bé el 2005 marca un abans i un després. Els processos extraordinaris eren la via principal de regularització fins a aquesta data, mentre que d'aleshores ençà el reagrupament familiar, l'arrelament social i la contractació nominativa han generat un flux més d'acord amb les previsions legals. L'any 2007 a l'estat espanyol les autoritzacions de residència per reagrupament familiar superen la resta de motivacions. És sense dubte un símptoma de maduració del procés, i presenta els avantatges de ser uns fluxos previsibles en certa mesura, i per tant parcialment gestionables. El poble català ha de decidir en primer lloc el seu model propi de convivència, que no hauria de trencar amb la seva tradició de país amb identitat, seny i sentit de societat en evolució. Recentment, el Govern de Catalunya ha impulsat un procés culminat en el Pacte Nacional per a la Immigració amb objectiu de garantir la convivència i la cohesió social. Per a assolir aquest objectiu ens hem de plantejar com a reptes la incorporació de la nova població a la ciutadania plena, la participació social i política efectiva i transversal, i el principi d'igualtat d'oportunitats i de responsabilitats.

1. Reptes globals

Per a administrar de forma responsable les noves realitats socials de Catalunya, els següents reptes han de constituir l'eix de les polítiques de ciutadania i immigració:

- Estabilitzar emotivament i relacionalment les persones migrades, i equiparar-ne les perspectives vitals a les del conjunt poblacional.

Cal tenir present, les exigències plantejades pel conjunt de la societat: ordenar els fluxos migratoris, palesar que no minven els recursos públics i dotar d'elements de cohesió a una societat que per sempre més serà diversa.

- Els serveis públics han de ser accessibles i de qualitat per a tota la població si es vol la igualtat de drets i deures en un marc de bona convivència.

- Tant el coneixement de la llengua i de la societat d'acollida, com la participació política resulten imprescindibles per cohesionar una societat diversa o, com planteja el Pacte, per assolir una cultura pública comuna.

2. Fluxos, legislació i mercat laboral

- Atès que part dels fluxos migratoris es produeixen per motivacions extralaborals, per reagrupament familiar bàsicament, s'haurà de gestionar la seva mobilització vers el mercat de treball per adequar oferta i demanda de mà d'obra.

- La mobilització de recursos interns, però també dels externs, comporta millorar el nivell formatiu de tothom per assegurar la qualitat i la competitivitat del teixit productiu, l'aflorament de la població subocupada així com el seguiment de les taxes d'èxit escolar, de l'escolarització postobligatòria, de la inserció laboral del jovent, etc..

- Especial rellevància té, en el context actual, l'accés al treball de les persones reagrupades, per a millorar el benestar de les famílies i llur fortalesa davant períodes d'adversitat, i per avançar en la igualtat entre gèneres. Les empreses beneficiarien de la contractació de persones reagrupades en disposar d'una mà d'obra molt més gestionable que la contractació en origen, alhora que modera notablement els fluxos migratoris.

- Tenir present el marc competencial, atenent-nos al que disposa l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i manifestar-nos respecte al model de gestió de fluxos a què volem comprometre'ns.

- Reforçar el servei d'intermediació laboral en origen, vincular la selecció en origen i la reagrupació familiar, així com els serveis de primera acollida a Catalunya i les Oficines de Treball, i ampliar les autoritzacions temporals de recerca de feina per facilitar que entrin en contacte amb els possibles ocupadors.

- Realitzar el desplegament de la competència sobre la inspecció laboral, per tal de combatre la contractació irregular mitjançant l'augment de recursos i una major eficàcia dels processos sancionadors.

3. Immigració i desenvolupament

Gestionar el fluxos migratoris únicament en relació a les necessitats immediates del mercat de treball empobreix els països d'origen i no és una política ni responsable ni sostenible. És possible una alternativa que reverteixi en benefici tant del país d'origen com del receptor. Una política així es podria basar en cinc pilars.

- En primer lloc cal que les persones immigrades protagonitzin els projectes de cooperació amb els seus països d'origen. Per això el Govern prioritza el codesenvolupament dins la seva política de cooperació.

- El paper de les remeses en el desenvolupament és una font de riquesa importat, un ajut sense intermediaris. Caldria vetllar per una gestió de les remeses transparent, i bancaritzada per enfortir l'economia financera i permetre l'accés al crèdit en origen.

- La descapitalització humana és nociva per als països d'origen. La cooperació en formació i capacitació de persones amb voluntat de residir-hi pot ser un element de compensació que alguns països ja han començat a aplicar de forma paral·lela als processos de selecció en origen.

- L'accés al crèdit en els països de destinació per invertir en origen, que ja ha aparegut espontàniament, cal entendre que reverteix en benefici mutu.

- Catalunya disposa ja d'una bona experiència en la gestió de fluxos circulars que, al mateix temps que ajuden de forma notable a la nostra agricultura, beneficien clarament determinats països d'origen.

4. Adaptació dels serveis públics a una societat diversa

La integració de la nova població es determinarà en gran mesura per la capacitat dels serveis públics per atendre les demandes socials: tant perquè incorporin la nova ciutadania als circuits normalitzats, com perquè el conjunt de la societat tingui clar que la immigració no en degrada les prestacions. Cal, doncs, adaptar-los a la nova diversitat d'usuaris i redimensionar-los per tal d'evitar un conflicte per la competència per recursos escassos.

Els serveis públics seran motors d'inclusió i cohesió si preserven el principi d'universalitat en l'accés, si eviten qualsevol segmentació en funció de l'origen i, sobretot, si mantenen la dimensió pressupostària i organitzativa adequada.

La inscripció al padró municipal esdevé, en un context amb forta irregularitat administrativa, una via d'accés als serveis i un ajut clau en la integració, així com la principal eina dels gestors públics per conèixer la realitat poblacional.

La creació d'un servei de primera acollida universal, a través de la *Llei d'Acollida de les persones immigrades*, permetrà actuar en un moment crític, el moment de l'arribada, per facilitar-los l'autonomia personal. Apostem per un sistema que actuï tant a l'exterior, com a les empreses i, més encara, en l'àmbit local, amb lideratge local i participació del teixit

social. S'han de posar a l'abast de les persones nouvingudes l'aprenentatge del català, la inserció laboral i les accions informatives per al coneixement de la societat d'acollida .

5. Integració en una cultura pública comuna

Un dels efectes més visibles del procés migratori ha estat l'enriquiment de la pluralitat que, de sempre, ha caracteritzat la nostra societat. Si es vol que aquesta diversitat no creï noves desigualtats, ni divideix la societat, i si es vol que el projecte de nació catalana continuï sent el referent compartit per tota la població, s'ha de garantir un espai comú de convivència, de reconeixement i de participació. És el que en el pacte Nacional per a la Immigració s'anomenem una *cultura pública comuna*.

Aquesta s'ha de fonamentar en els valors democràtics, els drets humans, la igualtat d'oportunitats i el respecte al pluralisme com a principis bàsics d'organització de la societat. I també en la llengua i la cultura catalanes com a elements compartits, tret singular de la nostra aportació a la diversitat mundial.

La construcció d'una cultura pública comuna, que acomodi la diversitat existent, implica avançar cap a una estructura d'oportunitats oberta, i, per tant, on tothom pugui participar en els afers públics a través del teixit cívic, cultural, associatiu, sindical, esportiu o empresarial. Però és la participació política l'exercici de la democràcia per excel·lència. En aquest sentit no podem posposar més la universalitat del dret a vot. Si és mitjançant un canvi constitucional, millor. Però si aquest s'endarrereix, també pot ser vàlida la reducció del límit de deu anys de residència legal, que afecta a bona part de la nostra immigració, per a l'accés a la nacionalitat.

La valoració positiva de la diversitat cultural i lingüística, en una societat on ja s'hi parlen prop de 300 idiomes, també ha de ser un dels trets distintius de la cultura pública comuna. Aquest fet és plenament compatible amb la necessitat d'utilitzar el català, en tant que llengua pròpia, com a codi de comunicació entre tots els membres de la societat, com a llengua comuna.

El pluralisme també implica donar reconeixement institucional a les religions presents i garantir-ne la pràctica, dins dels límits de les normes comunes i del respecte dels drets individuals.

La igualtat d'oportunitats entre homes i dones també ha de ser un component bàsic d'aquesta cultura pública comuna. Això implica reconèixer el paper de les dones com a protagonistes dels processos migratoris, com a agents de canvi social, atendre'n les necessitats específiques i facilitar-ne l'autonomia personal.

De la mateixa manera que l'accés normalitzat als serveis públics a més de respondre a les diferents necessitats sectorials contribueix a la incorporació social, també ho han de fer les polítiques del cicle de vida. Adreçar accions específiques a diferents col·lectius d'edat (particularment infància, joves, gent gran i famílies), a més de respondre a les seves necessitats, afavoreix la percepció d'interessos compartits, de procés vital comú, de que pesa més el que ens uneix que el que ens separa.
