



## La governabilitat de la immigració a Catalunya. D'on venim, on som i on hem d'anar

Ricard Zapata-Barrero\* | [ricard.zapata@upf.edu](mailto:ricard.zapata@upf.edu)

### VISTA PRÈVIA

**En el pròleg del Pacte Nacional per a la Immigració, Carme Capdevila, consellera d'Acció Social i Ciutadania, defineix l'acord com «un pacte per viure junts i juntes» a Catalunya. Un al·legat dels valors essencials per teixir la convivència. I és que el respecte a la diversitat, la reivindicació de la plena igualtat i el comportament cívic han de ser els pilars de qualsevol poble que aspira a construir una societat més justa i més lliure.**

### Introducció: Catalunya com a societat diferenciada

La governabilitat de la immigració a Catalunya ja té prou elements per fer-ne una primera anàlisi. El meu objectiu es destacar-ne les principals etapes, aprofundir en el moment actual i fer-ne una breu agenda de temes pendents i dilemes polítics que previsiblement Catalunya haurà d'afrontar en els propers anys. Però per fer aquesta aproximació hem d'entendre que la governabilitat de la immigració a Catalunya es defineix sota dues dimensions vinculades: les competències en polítiques d'immigració i la gestió de la identitat. I és que Catalunya és una societat diferenciada davant de les altres comunitats de l'Estat espanyol, i en la seva política d'immigració aquest caràcter va introduint-se a poc a poc.

\* professor del Departament de Ciències Polítiques i Socials de la UPF. Director del Grup de Recerca Interdisciplinari sobre Immigració (GRITIM) i del màster en Gestió de la Immigració de la UPF.  
Més informació: <http://dcpis.upf.edu/~ricard-zapata/>

## La governabilitat de la immigració a Catalunya es defineix sota dues dimensions vinculades: les competències en polítiques d'immigració i la gestió de la identitat

### D'on venim? Les polítiques d'immigració del 1993 al 2008

El Pacte Nacional per a la Immigració,<sup>1</sup> signat el desembre de 2008, s'ha d'entendre com el resultat d'un procés històric que comença amb el I Pla Interdepartamental d'Immigració<sup>2</sup> vigent entre 1993 i el 2000. Durant aquest primer període, la tasca de la Generalitat rau en la necessitat d'identificació del problema, alhora que es desenvolupen els arranjaments institucionals per organitzar administrativament el Govern en polítiques d'immigració, tot implementant una convicció: la immigració és un assumpte transversal que afecta tots els departaments del Govern. Amb el II Pla Interdepartamental d'Immigració (2001-2004)<sup>3</sup> s'inicia una segona etapa on es despleguen les eines institucionals per afavorir la integració de la població nouvinguda a Catalunya, alhora que es crea i consolida una xarxa d'actors implicats, procedents del món associatiu immigrant, d'ONG, sindicats, patronals... Durant aquesta fase es passa d'una lògica de mútues acusacions entre l'administració i els actors socials a una cultura de corresponsabilitat.

Actualment, som a una tercera fase que comença el 2003 amb el primer govern de coalició entre el PSC, Esquerra i ICV-EUiA i el desplegament del Pla de Ciutadania i Immigració (2005-2008)<sup>4</sup> i la redacció d'un nou Estatut d'Autonomia,<sup>5</sup> els quals esdevenen el programa d'acció de l'actual Govern de la Generalitat. L'actual Pacte Nacional per a la Immigració i el Projecte de Llei d'acollida<sup>6</sup> són fruit d'aquest pla d'acció.

En aquests moments, la xarxa d'actors socials passa a desenvolupar una lògica de complicitat amb l'administració, buscant solucions conjuntament a la gestió de la immigració, alhora que es desenvolupen eines no només institucionals, sinó també polítiques per implementar les polítiques d'immigració a Catalunya. Alhora, s'intenta consolidar la dimensió interdepartamental impulsada a la primera fase i els vincles entre la societat d'acollida i la d'arribada de la segona, i en paral·lel, es constitueix un horitzó comú que mantingui el trets diferencials de Catalunya.

El Pla de Ciutadania i Immigració proposa un enfocament de la immigració partint del concepte de ciutadania,

---

1 **GENERALITAT DE CATALUNYA**, *Pacte Nacional per a la Immigració*. Departament d'Acció Social i Ciutadania, Secretaria per a la Immigració. Barcelona, 2009.

2 **GENERALITAT DE CATALUNYA**, *I Pla interdepartamental d'immigració (1993-2000)*. Departament de Benestar Social. Barcelona, 1994.

3 **GENERALITAT DE CATALUNYA**, *II Pla interdepartamental d'immigració (2001-2004)*. Departament de la Presidència, Secretaria per a la Immigració. Barcelona, 2001.

4 **GENERALITAT DE CATALUNYA**, *Pla de ciutadania i immigració (2005-2008)*. Departament de Benestar i Família, Secretaria per a la Immigració. Barcelona, 2006.

5 Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Congrés de Diputats.

6 **GENERALITAT DE CATALUNYA**, *Llei d'Acollida de les Persones Immigrades i Retornades a Catalunya*. Departament d'Acció Social i Ciutadania, Secretaria per a la Immigració. Barcelona, 2009.

## El Pla de Ciutadania i Immigració vol gestionar el pas de l'estatus d'immigrant al de ciutadà, fet que requereix que adquireixin la igualtat de drets, la igualtat social i la igualtat econòmica

seguint dues premisses bàsiques. En primer lloc, interpreta les polítiques en termes de gestió d'un procés d'inclusió i d'igualtat. La idea bàsica és gestionar la transició de l'estatus d'immigrant al de ciutadà, fet que requereix partir de la base que les persones nouvingudes han d'assolir la igualtat de drets, la igualtat social i la igualtat econòmica. D'altra banda, també formen part d'aquesta dimensió de la inclusió i la igualtat tots els temes relacionats amb la igualtat de drets polítics i la representativitat i visibilitat dels immigrants amb responsabilitats socials i públiques de Catalunya.

Seguint el nostre fil argumental, ens interessa destacar fonamentalment el seu concepte de ciutadania resident i la seva declaració de principis orientadors. En primer lloc, la residència es converteix en el criteri bàsic per definir el concepte de ciutadania i, per tant, ser destinatari de les polítiques públiques. D'aquesta manera, des del punt de vista administratiu, l'empadronament esdevé el requisit que atorga el dret de l'immigrant a estar inclòs dins l'espai polític públic, ja que es considera que expressa la voluntat de l'immigrant d'assentar-se a Catalunya i compartir amb els seus habitants tots els espais públics existents, sense distincions. Es recupera, així, un concepte de ciutadania deslligat al de nacionalitat estatal i vinculat estretament a la seva relació amb el món local, l'espai més proper de socialització.

En segon lloc, l'enfocament del Pla es completa amb la definició de la ciutadania com a plural i cívica, concep-

tes que conformen el nucli d'una perspectiva més inclusiva. El Pla diu que «per tal d'impulsar un concepte de ciutadania que inclogui la població no nacional de Catalunya, la proposta de ciutadania plural i cívica del Pla es converteix alhora en un «element de reflexió» per a la societat catalana i totes les seves instàncies polítiques, socials, econòmiques i culturals, i en un vehicle que permeti vincular la gestió quotidiana del procés amb un horitzó de noves oportunitats per a la societat catalana del futur».<sup>7</sup>

Aquesta perspectiva es basa en tres pilars bàsics: el valor del pluralisme, el principi de la igualtat i la norma de comportament basat en el civisme. L'acceptació del pluralisme juga un paper rector, ja que és la condició sense la qual no és possible el reconeixement públic. Significa que tota persona que visqui i treballi a Catalunya, sigui quina sigui la seva cultura i religió, ha de reconèixer el pluralisme com a valor bàsic en totes les seves formes de manifestació –tant el pluralisme de valors com el cultural; tant en la forma d'expressió individual com col·lectiva. Alhora, el valor del pluralisme inclou el de laïcitat, que significa la separació estricta entre poder polític i confessions religioses.

Igualment, reconeixent que l'arribada i permanència de persones procedents de fora del país és un nou genera-

---

7 **GENERALITAT DE CATALUNYA**, *Pla de ciutadania i immigració (2005-2008)*. Departament de Benestar i Família, Secretaria per a la Immigració. Barcelona, 2006. Pàgines 53 i 54.

## L'empadronament és el requisit que atorga el dret de l'immigrant a estar inclòs dins l'espai públic, ja que es considera que expressa la voluntat de l'immigrant d'assentar-se a Catalunya

dor de desigualtats, el concepte de ciutadania assumeix com a segon pilar el principi d'igualtat en drets i deures, factors imprescindibles per a orientar l'activitat social. Aquest principi d'igualtat es refereix tant al principi d'igualtat de tractament com al d'oportunitats. De fet, combinant aquests dos pilars –pluralisme i igualtat– s'aspira a reconèixer la diversitat real del país i construir un vehicle que ajudi a identificar propostes que minimitzin les desigualtats que genera la pluralitat de cultures, llengües i religions coexistent en un mateix territori, en el nostre cas, Catalunya.

Com a norma bàsica de la relació entre les persones –sigui quina sigui la seva llengua d'origen, la seva cultura, religió i color de la pell–, s'estableix com a tercer pilar el civisme, definit en termes pràctics com una «actitud i norma de comportament d'acció pública que permet la convivència entre les persones i assegura la cohesió al llarg del temps».<sup>8</sup>

En aquest context de definició d'una ciutadania plural i cívica s'hi emmarca un altre concepte important, el de la cultura pública comuna, entès com l'espai compartit de comunicació, convivència, de reconeixement i participació de la nostra societat diversa i diferenciada, per tal que el projecte de nació continuï sent el referent amb el qual

---

8 **GENERALITAT DE CATALUNYA**, *Pla de ciutadania i immigració (2005-2008)*. Departament de Benestar i Família, Secretaria per a la Immigració. Barcelona, 2006. Pàgina 36.

## **L'Estatut és el primer text jurídic que defineix la immigració com una nova competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'acollida i autorització de permisos de treball**

es compromet tota la població que viu i treballa a Catalunya. La cultura pública comuna és un objectiu a assolir, esdevenint l'instrument de la ciutadania fonamentada en els pilars del pluralisme, la igualtat i el civisme. En termes polítics, aquesta perspectiva té una clara voluntat estratègica pel que fa a la construcció nacional del país.

Amb la introducció del concepte de cultura pública comuna també s'expressa un rebuig: abandonar el que podríem anomenar la perspectiva pluralista institucional, entesa com el fet que cada cultura i realitat diferenciada a Catalunya tingui una forma d'expressió institucional separada de les altres. Quelcom semblant a una realitat com la libanesa on la vida pública i quotidiana està institucionalitzada en funció de la religió –les escoles, els hospitals, els casaments...

Pel que fa a les premisses d'acció del Pla, aquestes s'han d'entendre com un marc d'interpretació que configuren una filosofia pròpia. En altres paraules, són premisses que ajuden a interpretar els conflictes i a orientar les accions polítiques. El Pla fixa les següents:

1. Reconeixement de la diversitat cultural.
2. Reconeixement, garantia i extensió progressiva dels drets humans.
3. Universalitat de les polítiques públiques i respecte per la individualitat.
4. Promoció i garantia de l'estabilitat i la cohesió social en un entorn de diversitat creixent.

5. Defensa de la llengua i construcció d'una identitat catalana més forta, més rica i més plural.
6. Coordinació, cooperació i coresponsabilitat amb tots els sectors i agents socials implicats.
7. Aplicació dels principis bàsics comuns basats en les polítiques d'integració de la Unió Europea.

### **On som? L'Estatut, el Pacte Nacional per a la Immigració i la Llei d'acollida**

Actualment, hem entrat en una fase més política on es despleguen instruments que defineixen la immigració com a competència exclusiva del Govern de la Generalitat a partir de l'aprovació de l'Estatut d'Autonomia. També cal tenir en compte el Pacte Nacional per a la Immigració –resultat d'un procés de participació directe–, en el qual s'adhereixen els principals partits polítics catalans amb representació parlamentària –amb l'excepció del PP i C's–, bona part dels agents socioeconòmics, les entitats municipalistes i els representants de la Taula de Ciutadania i Immigració. Sota aquest ampli consens, s'identifiquen els reptes que cal assumir i es divisa l'horitzó a seguir per orientar l'acció política en clau d'una Catalunya entesa com una societat diferenciada. I finalment, la Llei d'acollida, la qual també recull elements innovadors en relació a les polítiques desenvolupades a l'Estat espanyol i fins i tot per Europa.

## El Pacte Nacional vol gestionar els fluxos migratoris d'acord amb el mercat de treball, adaptar els serveis públics a una societat diversa i integrar en una cultura pública comuna

### L'Estatut d'Autonomia

L'Estatut d'Autonomia és el primer marc jurídic orgànic que defineix la immigració com una nova competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya. Com moltes competències, el contingut de l'article dedicat a la immigració s'ha d'entendre en termes estratègics i programàtics. Alhora, té unes repercussions administratives importants, ja que convida al desenvolupament del seu articulat. L'article 138 de l'Estatut diu el següent:

1. Correspon a la Generalitat en matèria d'immigració:
  - a) La competència exclusiva en matèria de primer acolliment de les persones immigrades, que inclou les actuacions sociosanitàries i d'orientació.
  - b) El desenvolupament de la política d'integració de les persones immigrades en el marc de les seves competències.
  - c) L'establiment i la regulació de les mesures necessàries per a la integració social i econòmica de les persones immigrades i per a llur participació social.
  - d) L'establiment per llei d'un marc de referència per a l'acolliment i la integració de les persones immigrades.
  - e) La promoció i la integració de les persones retornades i l'ajuda a aquestes, i l'impuls de les polítiques i les mesures pertinents que en facilitin el retorn a Catalunya.

2. Correspon a la Generalitat la competència executiva en matèria d'autorització de treball als estrangers la relació laboral dels quals s'acompleixi a Catalunya. Aquesta competència, que s'exerceix necessàriament en coordinació amb la que correspon a l'Estat en matèria d'entrada i residència d'estrangers, inclou:
  - a) La tramitació i la resolució de les autoritzacions inicials de treball per compte propi o aliè.
  - b) La tramitació i la resolució dels recursos presentats amb relació als expedients a què fa referència la lletra a i l'aplicació del règim d'inspecció i sanció.
3. Correspon a la Generalitat la participació en les decisions de l'Estat sobre immigració que tinguin una transcendència especial per a Catalunya i, en particular, la participació preceptiva prèvia en la determinació del contingent de treballadors estrangers mitjançant els mecanismes que estableix el títol V.

Com mostra aquest article de l'Estatut, la competència en polítiques d'immigració es centra principalment en dues qüestions: la primera acollida –entesa com a integració social i econòmica– i les autoritzacions de permisos de treball per a aquells immigrants que desenvolupin la seva activitat laboral a Catalunya. Encara que només ampliarem els aspectes relacionats amb l'acollida, cal dir que pel que fa al desenvolupament de l'article 138.2 sobre matèria labo-

## La Llei d'acollida és un text sense precedents a l'Estat espanyol que ha d'esdevenir una caixa d'eines per a les persones nouvingudes amb l'objectiu de fomentar la seva mobilitat social

ral, el gener de 2008 es va produir un acord de la comissió bilateral Estat – Generalitat, pel qual Catalunya s'erigeix en la primera comunitat autònoma en assolir les competències d'inspeccions de treball i l'atorgament dels permisos inicials de treball de les persones estrangeres que desenvolupin la seva activitat laboral a Catalunya.

### Pacte Nacional per a la Immigració

El terme nacional del títol mostra clarament la rellevància d'un text que té com a nucli central la relació de Catalunya amb la seva societat. Aquest caràcter nacional significa que Catalunya és reconeguda com una societat diferenciada. Però alhora, el Pacte Nacional per a la Immigració és un instrument reivindicatiu cap a l'exterior, especialment cap a l'Estat espanyol.

Políticament, i en termes d'autogovern, el Pacte Nacional per a la Immigració assenta les bases principals de la legitimitat de l'acció de Govern en matèria d'immigració. El Pacte s'estructura en tres eixos i dins de cada eix defineix uns reptes:

Eix 1. Gestionar els fluxos migratoris d'acord amb el mercat de treball.

Repte 1. Mobilitzar, en primer lloc, els recursos humans interns, amb especial atenció a la població desocupada i al reagrupament familiar.

Repte 2. Gestionar els fluxos externs apropant la legalitat i la realitat.

Repte 3. Gestionar els fluxos migratoris de manera responsable amb els països d'origen.

Eix 2. Adaptar els serveis públics a una societat diversa.

Repte 1. Crear un servei universal d'acollida.

Repte 2. Dimensionar els serveis públics i garantir-ne l'accés a totes les persones.

Repte 3. Reforçar la transversalitat i la coordinació entre les institucions.

Eix 2. Integrar en una cultura pública comuna.

Repte 1. Fomentar la participació a la vida pública.

Repte 2. Fer del català la llengua pública comuna.

Repte 3. Conviure en la pluralitat religiosa i de creences.

Repte 4. Assegurar la igualtat entre homes i dones i incloure la perspectiva de gènere.

Repte 5. Reforçar les polítiques adreçades a la infància, la joventut, la gent gran i les famílies perquè són polítiques que uneixen les persones més enllà de quin sigui el seu origen.

El Pacte Nacional per a la Immigració segueix la línia del

## **La no obligatorietat de la Llei d'acollida és encertada, ja que es pretén motivar els immigrants a viure d'acord a la llei i no fer-los triar entre estar dins o fora de la legalitat**

Pla de Ciutadania i Immigració, acotant el concepte de cultura pública comuna, a més de prosseguir amb l'enfocament de ciutadania i confirmar la prioritització del català com a llengua vehicular. Les 10 idees bàsiques del Pacte Nacional per a la Immigració són:

1. S'adreça a tota la població i no només a les persones nouvingudes. El fet migratori és un fenomen causat per diversos factors i amb una realitat diversa. Requereix, per tant, propostes i respostes de caràcter integral.
2. És un pacte de futur perquè ens permet decidir com volem gestionar el fet migratori i, per tant, el país, d'aquí a vint anys.
3. Es basa en la coresponsabilitat: el conjunt de la societat catalana, la totalitat dels agents que formen part del país –societat civil, partits polítics, govern, administracions, entitats, sindicats, patronal– són responsables i actors de les grans transformacions de la societat.
4. Reconeix la diversitat de la societat catalana, que no ho és només com a conseqüència del fet migratori, sinó perquè totes les societats es basen en la diversitat.
5. Inclourà accions de govern, dels agents signataris i propostes de reformes legislatives en aquelles competències que no corresponguin a la Generalitat de Catalunya.
6. Reconeix la via catalana d'integració, el model d'acollida i integració propis que Catalunya ha anat teixint gràcies al suport del Govern i a la tasca que, amb els anys, ens locals i entitats han acumulat, adquirint una valuosa experiència en la gestió del fet migratori. La immigració és un fet estructural i definitori de la societat catalana; no és un problema sinó una realitat.
7. Proposa una convivència basada en l'equilibri entre la valoració positiva de la diversitat i la necessitat d'elements de cohesió: una cultura pública comuna.
8. Aposta per una gestió dels fluxos basada en la regularitat.
9. Respon a les necessitats del país, el mercat de treball i les persones.
10. Proposa la redimensió d'aquells serveis públics que s'han vist més pressionats per la demanda.

D'aquesta manera, podem veure com el govern català ja ha començat a definir la seva filosofia en termes d'identitat, bàsicament vinculant la política d'immigració i la política lingüística. Però també hem de tenir en compte que les persones parlen la llengua del seu lloc de treball. Les motivacions que conduiran a les persones d'origen immigrant a parlar català són directament proporcionals a dos factors: la seva intenció d'instal·lar-se definitivament a Catalunya i la necessitat d'utilitzar el català en el treball o afavorir la seva mobilitat social o professional. Per tant, per tal d'induir a la població nouvinguda a aproximar-se a la nostra llen-



## La llei reconeix la necessitat que l'immigrant tingui una capacitat lingüística mínima per poder-se comunicar, alhora que ha d'adquirir un coneixement del seu entorn per poder ser autònom

gua, cal que els dos processos s'interrelacionin. Alhora, és important tenir cura de no utilitzar la llengua catalana com un indicador del grau d'integració de l'immigrant, ja que pot parlar molt bé el català però no sentir-se integrat.

### La Llei d'acollida

El 2 de juny de 2009, el Govern aprova el Projecte de Llei d'acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya, un text sense precedents a l'Estat espanyol que ha d'esdevenir una caixa d'eines per a les persones novingudes amb l'objectiu de fomentar la seva mobilitat social. A partir d'aquest moment, la Generalitat ha demanat al Parlament la tramitació del projecte de Llei pel procediment d'urgència perquè la norma pugui entrar en vigor aquesta mateixa legislatura. La previsió és que les seves disposicions s'apliquin de forma progressiva, per tal que el 2015 estigui completament desplegada.

D'entrada, una de les característiques definitòries d'aquest text legislatiu és que vincula els nouvinguts, les oportunitats socials i la llengua catalana, amb –i això és important– la concepció de la Llei com un servei públic: l'administració ha d'oferir el servei, però els immigrants no estan obligats a utilitzar-lo. Un enfoc encertat per part de la Secretaria per a la Immigració ja allò important és motivar els immigrants a viure d'acord a la Llei d'acollida, i no fer-los triar entre estar dins o fora de la legalitat.

En interpretar el projecte de Llei dins del procés d'adopció de nous instruments per gestionar la immigració da-

vant de l'Estat, el primer que hem de destacar és que estem davant d'un text legislatiu i no d'una política pública. El fet de dotar l'acollida d'un instrument jurídic es deu a la necessitat que té Catalunya, no només de definir un marc d'acció sòlid i jurídicament delimitat, sinó de protegir-se creant un sistema d'obligacions envers el país pel seu caràcter de societat diferenciada. Quan un país utilitza un llei per gestionar un fet social –com és l'arribada d'immigrants– és per la consciència que la política és insuficient per gestionar els efectes que pot tenir aquest fet sobre la seva identitat nacional. Per tant, la Llei s'ha d'interpretar com un instrument de protecció davant de l'Estat i de la pròpia immigració. Segurament, una comunitat autònoma de règim comú no el requeria i, en part, ni tan sols l'Estat, en disposar d'altres recursos per a protegir la identitat espanyola.

D'aquesta manera, a través de la llei es defineix una nova competència no estatal, amb la seva titularitat, funció i distribució administrativa i territorial. Aquest no és el lloc per comentar tots els punts del projecte de Llei, però sí que cal destacar diferents característiques importants en termes de gestió de la identitat nacional de Catalunya. En primer lloc, s'incorpora l'acollida com a procés vers la integració dels nouvinguts, que té un caràcter temporal i voluntari per part de l'immigrant. Es defineix el seu objectiu bàsic de dotar a l'immigrant de les capacitats per a ser autònom dins de la societat catalana. Aquesta finalitat implica que l'acollida suposa accions formatives i informati-

## **Aviat ens trobarem davant del dilema de si l'ampliació de competències és suficient o cal un Estat propi que ens doti de plenes competències per gestionar directament la immigració**

ves. Dins de les formatives, hi ha la voluntat de capacitar a l'immigrant amb competències lingüístiques i de coneixement de la societat catalana. És a dir, la llei reconeix la necessitat que l'immigrant tingui una capacitat lingüística mínima per poder-se comunicar, alhora que ha d'adquirir un coneixement del seu entorn –serveis socials, administracions, història, política, economia i cultura de Catalunya, incloent també la seva diversitat– per poder ser autònom. La capacitació lingüística en català s'estableix com a eix diferenciador respecte a l'Estat.

Com si es tractés d'un permís de circulació, la llei pretén assentar les bases per poder conduir dins del nostre sistema de normes i així poder desenvolupar la seva vida quotidiana amb normalitat. És a dir, el més important és el caràcter procedimental dels recursos que ens aporta la llei, que proporciona el llenguatge per interpretar els nostres signes i capacitat per moure's lliurement dins de tots els carrers i carreteres de la societat, sense marcar una direcció concreta.

També cal destacar que la llei es presenta definint l'acollida en termes d'un servei. Això implica que es dona a l'administració l'obligació d'oferir el servei, és a dir, d'oferir una estructura administrativa per acollir, però no obliga la persona a utilitzar-lo. Aquest caràcter voluntari que ja hem comentat anteriorment és fonamental, ja que busca ser atractiva defugint de la obligatorietat.

Finalment, cal destacar que el projecte de llei estableix la creació d'una Agència de les Migracions. La creació

d'una Agència és un bon mecanisme per coordinar els esforços i les accions, i especialment per supervisar tots els efectes de gestió de la identitat que suposa establir un servei d'acollida.

### **On hem d'anar? Gestió de fronteres i dilemes polítics**

En aquest darrer apartat, voldria proposar una reflexió. Si acceptem que ens trobem davant d'un procés que vincula les polítiques d'immigració amb la construcció nacional de Catalunya, en els propers passos ens podem trobar davant del dilema de si l'ampliació de competències respecte a l'Estat és suficient o cal avançar cap a la construcció d'un Estat propi que ens doti de plenes competències per gestionar directament tots els elements relacionats amb l'arribada de població nouvinguda. Aquest qüestió emmarcarà les reflexions sobre la immigració dels propers anys, quan ja s'hagin desenvolupat tots els instruments possibles que estableix l'article 138 de l'Estatut. Perquè, de fet, l'Estatut no permet donar resposta a les dues preguntes claus per tota política d'immigració: quants immigrants poden entrar i quins s'accepten.

Aquestes dues qüestions són pròpies de la gestió de fronteres, la qual està exclusivament en mans de l'Estat. I la resposta que s'hi vulgui donar des de Catalunya pot tenir un efecte immediat sobre la seva identitat nacional i la seva capacitat d'autogovern. Si bé abans de l'arribada

## **L'Estatut no permet donar resposta a les dues preguntes claus per tota política d'immigració: quants immigrants poden entrar i quins s'accepten**

de la immigració els assumptes relacionats directament amb la gestió de fronteres no formaven part de l'agenda de l'independentisme –mes enllà de la qüestió de determinar el territori de la nació catalana–, amb la immigració aquest tema interpel·larà cada vegada més el discurs polític de l'independentisme.

Però no només han de definir-se les fronteres territorials, sinó que també cal parlar de les fronteres polítiques i jurídiques en termes de definició de la ciutadania. El codi de nacionalitat també rau en mans de l'Estat espanyol, el qual estableix de forma unilateral els criteris per aconseguir la nacionalitat espanyola. Catalunya no té cap competència en la determinació de la seva nacionalitat i, per tant, els immigrants nacionalitzats es converteixen en ciutadans espanyols encara que visquin en territori català. Pensar com codificar i donar una dimensió legal a la nacionalitat catalana és un tema que cada vegada serà més necessari determinar.

Aquests són dos exemples il·lustratius que sense dubte requereixen una articulació discursiva a nivell polític i governamental. La forma com s'hi doni resposta, determinarà si seguim en un procés de construcció nacional, com el que estem ara, o bé si s'inicia un procés de construcció d'un Estat. En aquest darrer cas, tindrà un efecte immediat en el llenguatge que Catalunya utilitzi per negociar amb l'Estat els termes de gestió de la immigració, en tant que es passarà de parlar de competències a negociar la modificació dels marcs legals de l'Estat espanyol,

com és el codi civil –on s'estableix el codi de nacionalitat– i la pròpia Constitució –que determina que la gestió de la frontera està en mans exclusives de l'Estat.

Però el que és evident és que Catalunya, en temes d'immigració, ha de tenir capacitat per gestionar la frontera –territorial i jurídicopolítica– per tal de poder respondre a les qüestions claus de quants immigrants podem acollir i quins són acceptats. |

## + INFO

### Fonts

- ▢ **GENERALITAT DE CATALUNYA**, *I Pla interdepartamental d'immigració (1993-2000)*. Departament de Benestar Social. Barcelona, 1994.
- ▢ **GENERALITAT DE CATALUNYA**, *II Pla interdepartamental d'immigració (2001 -2004)*. Departament de la Presidència, Secretaria per a la Immigració. Barcelona, 2001.
- ▢ **GENERALITAT DE CATALUNYA**, *Pla de ciutadania i immigració (2005-2008)*. Departament de Benestar i Família, Secretaria per a la Immigració. Barcelona, 2006.
- ▢ **GENERALITAT DE CATALUNYA**, *Pacte Nacional per a la Immigració*. Departament d'Acció Social i Ciutadania, Secretaria per a la Immigració. Barcelona, 2009.
- ▢ **GENERALITAT DE CATALUNYA**, *Llei d'Acollida de les Persones Immigrades i Retornades a Catalunya*. Departament d'Acció Social i Ciutadania, Secretaria per a la Immigració. Barcelona, 2009.
- ▢ Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Congrés dels Diputats

### Enllaços

- Secretaria per a la Immigració – Generalitat de Catalunya  
[www.gencat.cat/benestar/societat/convivencia/immigracio](http://www.gencat.cat/benestar/societat/convivencia/immigracio)