

Els marcs polítics de la immigració a Catalunya

Entre el 1996 i el 2020, la població estrangera empadronada a Catalunya ha passat de 97.789 persones a 1.260.000 | La immigració es defineix com un fenomen consubstancial de la societat catalana



Manifestació «Volem acollir» a Barcelona, el 18 de febrer de 2017. | Adrià Costa

L'any 2023 es complirà el trentè aniversari de l'inici de les polítiques públiques d'integració de la immigració estrangera a Catalunya. Trenta anys que, d'entrada, haurien de servir per desmontar algun dels tòpics que sovint afecten la immigració, com ara que és un fenomen recent en la història del nostre país, que políticament no rep l'atenció que mereix, o que no es disposa d'una trajectòria prou dilatada per tal d'avaluar-ne els seus impactes (malgrat que s'han avaluat, com a mínim, dos períodes en aquests informes).

El 1993 el Govern aprovà el Pla Interdepartamental d'Immigració (1993-2000) i, des de llavors, s'han aprovat set plans, però també altres polítiques públiques rellevants en forma de llei, pactes nacionals i documents diversos que han situat la immigració en l'agenda política i social del país. Aquest text sintetitza algunes de les idees publicades en aquest article (PDF) que, per raons d'extensió, no es poden desenvolupar plenament aquí

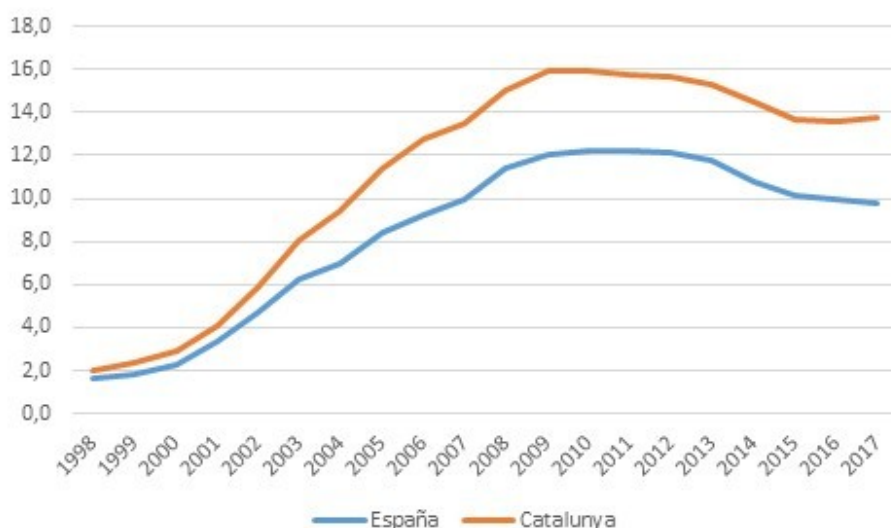
Aquest article és una adaptació de: Casademont Falguera, X.; Serra, M. (2021). "Immigrant integration

polícies in Catalonia (1993-2017)" (PDF).

Migraciones, 52. 221-247

El principal objectiu de l'article és estudiar quins són els marcs polítics de les polítiques d'immigració en base a l'anàlisi en profunditat dels principals documents polítics aprovats per les institucions catalanes. És a dir: **de quina manera els documents polítics emmarquen (frame) la immigració**. Goffman (1974) descriu els marcs com una eina per definir una situació, que no es crea conscientment i és el resultat de la interacció social entre diferents actors. La forma d'emmarcar, per exemple, les polítiques d'immigració i integració és decisiva pel que fa a la manera com es definirà la política i per crear-ne una determinada concepció. No s'analitzen, per tant, els objectius, la implementació i els efectes tangibles d'aquestes polítiques en l'acomodació de la immigració, sinó com es defineix políticament el fenomen i com es planteja el seu abordatge polític.

Entre l'any 1996 i 2020, la població estrangera empadronada a Catalunya ha passat de 97.789 persones a 1.260.000. En el pas de la Catalunya dels sis milions a la dels set milions i mig la immigració hi ha jugat un paper decisiu. En aquest període, tanmateix, hi ha hagut turbulències: s'han viscut etapes amb intensitats migratòries desiguals; les causes que les han motivat han estat fonamentalment econòmiques, però també polítiques, que no només han provocat l'arribada d'immigració econòmica, sinó també de refugiats que fugen de conflictes armats; hi ha hagut fluxos d'entrada, però també de sortida, amb emigrants que han sortit fora de Catalunya en els períodes de major intensitat de la crisi econòmica de 2010; s'ha generalitzat el naixement dels fills i filles de la immigració, sovint encara considerats socialment com a *immigrants*, però nascuts i socialitzats a Catalunya; s'ha passat de discursos políticament correctes a discursos obertament racistes, entre molts altres.



Percentatge de població estrangera. Catalunya i Espanya. 1998-2017. Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Institut Nacional d'Estadística.

Un fenomen tan intens en un període relativament curt de temps genera múltiples

impactes en la societat d'acollida. Des d'aquesta perspectiva, l'aprovació de polítiques públiques suposa, d'entrada, el reconeixement d'una realitat davant la qual les administracions públiques han de donar respostes. El cas català destaca per la continuïtat i el consens en l'estratègia política, que s'ha mantingut relativament estable independentment dels relleus polítics al capdavant del govern. L'exemple paradigmàtic és l'aprovació del Pacte Nacional per a la Immigració, que no només comptà amb un ampli consens polític, sinó també social. Per altra banda, també cal fixar-se en la singularitat que un fenomen d'aquesta magnitud genera en una nació minoritària com Catalunya, davant la qual les institucions no disposen exclusivament dels recursos polítics, competencials i econòmics, i que sovint genera reaccions contraposades, des d'una major sensibilitat, a aproximacions més restrictives en comparació amb els estats-nació (Jeram, 2014; Franco-Guillén, 2015).

Les polítiques públiques d'integració defineixen la societat catalana com una societat plural, en la qual les migracions han jugat un paper cabdal en la seva configuració. No es perceben com a quelcom conjuntural, sinó estructural. En aquesta pluralitat, els fluxos migratoris hi tenen un rol crucial i el relat polític de la immigració posa especial èmfasi en els diferents fluxos que, especialment durant el segle XX, van dirigir-se a Catalunya. Les migracions internes, les del camp a la ciutat, de principis de segle, però també les migracions de l'Estat espanyol cap a diferents localitats catalanes, en primer lloc durant el període 1915-1930 i, posteriorment, entre els anys quaranta i setanta, són fenòmens que de manera recurrent són referenciats per descriure la societat catalana com una societat diversa, que s'ha nodrit de les aportacions de persones nascudes fora de Catalunya. Per exemple, **s'afirma que "al llarg de la seva història, Catalunya ha estat un país d'immigració"** (Generalitat de Catalunya, 1994, p. 65) o que "Catalunya ha estat testimoni de tres grans canvis demogràfics en els darrers 100 anys, transformacions marcades per fenòmens migratoris que han convertit Catalunya en un país d'immigració" (Generalitat de Catalunya, 2017, p. 7). En aquesta retòrica històrica, que apel·la al caràcter consubstancial de la immigració en la població catalana (Domingo, 2014), apareixen algunes frases sovint pronunciades per diferents actors polítics, com "Catalunya, terra d'acollida" (inclosa en el preàmbul de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006), o la referència de Candel als "altres catalans". Les migracions internes, malgrat les lògiques diferències, són descrites com una experiència prèvia valuosa en la gestió de les migracions internacionals.

Així, **la immigració es defineix com un fenomen consubstancial de la societat catalana.** A banda del reconeixement de les migracions interiors, les internacionals s'emmarquen en el context de la globalització, dels desequilibris Nord-Sud i d'un món cada vegada més connectat i interdependent. **La immigració és un procés dinàmic, complex i multidimensional, amb efectes en la societat d'origen, de destí i en les pròpies persones migrades.** A banda dels impactes en la dimensió demogràfica, fonamentats en el sistema català de reproducció descrit per Anna Cabré, es reconeixen impactes en l'economia, el mercat laboral, les pensions, la política, la legislació, la cultura, la identitat i en el conjunt dels serveis públics, especialment socials, entre d'altres.



*Procés participatiu sobre el Pacte Nacional per la Interculturalitat, que Afers Socials va promoure el 2019.
Foto: QSL*

En aquest sentit, **els documents polítics recullen dos missatges aparentment contradictoris**. Per una banda, com ja s'ha dit, un discurs polític favorable a la immigració, que tendeix a inserir-les en una línia de continuïtat històrica i a crear un marc discursiu positiu amb voluntat de transcendir a la societat, basat en els drets humans i la igualtat. Per altra banda, la immigració és definida, d'una forma utilitarista, com una oportunitat i un recurs per satisfer algunes de les limitacions de la societat catalana. Per exemple: la immigració es considera necessària per fer front a les tradicionals baixes taxes de fertilitat; per compensar el desequilibri en la piràmide demogràfica, cada vegada més envellida i amb menys joves; o per cobrir els llocs de treball de baixa qualificació i remuneració que la població autòctona evita.

Aquest discurs, tanmateix, presenta riscos, sobretot en períodes de crisi econòmica, ja que redueix la immigració a un recurs discrecional al servei de la societat d'acollida, **sense tenir en compte els interessos i les necessitats de les societats emissores i de les persones migrades**. Així mateix, aquest discurs implícit pot contribuir a reforçar posicionaments i pràctiques que estableixen una línia divisòria entre els ciutadans, entesos com aquells que tenen la nacionalitat espanyola i que tenen garantits tots els drets de ciutadania, i les persones migrades, amb menys drets que els nacionals, i que poden ser rebutjats si no són necessaris.

D'aquesta manera, el tercer pla introdueix la noció de la *ciutadania resident*, a partir del reconeixement dels diferents estatus i drets entre ciutadans i estrangers, i que aposta per garantir els mateixos drets, deures i oportunitats a totes les persones empadronades a Catalunya, independentment de la seva situació legal. Aquesta proposta evidencia, per una banda, **un procés de transició de les polítiques d'immigració** (centrades en la recepció i l'acollida

en el moment de l'arribada) **a les polítiques de ciutadania** (en què la persona migrada s'incorpora progressivament en la societat receptora i adquireix un estatus similar a la resta de persones amb qui conviu). D'altra banda, però, es tracta d'un posicionament simbòlic que evidencia la manca de competències de la Generalitat en àmbits clau per a la integració com són la nacionalitat, el règim d'estrangeria o el dret de vot. Aquesta voluntat de desvincular la condició de ciutadania de la nacionalitat i l'estatus legal i d'apostar per fórmules basades amb el vincle amb la comunitat és discursivament ambiciós, però topa amb un model de governança de les migracions multinivell i un marc competencial que limita les possibilitats del govern català per avançar cap a polítiques més inclusives i garantistes.



Finalment, un darrer aspecte a destacar són els actors que es consideren responsables dels processos d'integració. Des de la perspectiva de les institucions públiques, els plans experimenten una evolució interessant amb el pas del temps: de plans interdepartamentals, que bàsicament recullen les accions aïllades que duen a terme els diferents departaments, es passa a **plans integrals que pretenen incorporar una perspectiva global en les estratègies polítiques**. Així mateix, en base a una concepció de la integració com a processos bidireccionals, els poders públics no només promouen l'acció coordinada del conjunt del govern català, sinó també la implicació d'altres nivells administratius (sobretot el món local), així com la societat civil i el conjunt de la ciutadania.

Referències bibliogràfiques:

- Domingo, A. (2014). *Catalunya al mirall de la immigració*. Barcelona: L'Avenç.
- Franco-Guillén, N. (2015). *Minority nations, political parties and immigration* (Tesi doctoral). Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis*. New York, USA: Harper Colophon.
- Jeram, S. (2014). Sub-State Nationalism and Immigration in Spain: Diversity and Identity in Catalonia and the Basque Country. *Ethnopolitics*, 13(3), 225-244.

Articles relacionats:

[noticiadiariambautor]93/55[/noticiadiariambautor]
[noticiadiariambautor]93/181[/noticiadiariambautor]
[noticiadiariambautor]93/61[/noticiadiariambautor]
[noticiadiariambautor]93/150[/noticiadiariambautor]