

+Europa

10

**preguntes i respostes
per aclarir conceptes.
La situació de la
immigració i
l'estrangeria a Espanya
i a Europa en el 2006**

Eduard Sagarra i Trias

**Professor titular Dret Internacional
Universitat de Barcelona i ESADE
Advocat soci fundador de Roca Junyent
President del Consell Català
Moviment Europeu (1996-2000)**



Consell Català del Moviment Europeu

Amb la col·laboració de



**Generalitat
de Catalunya**



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis

Director publicació **+Europa**: Joan Martí Monllor

**10 preguntes i respostes per aclarir conceptes.
La situació de la immigració i l'estrangeria a Espanya
i a Europa en el 2006**

© Eduard Sagarra i Trias
© Consell Català del Moviment Europeu

La reproducció total o parcial d'aquesta obra per qualsevol procediment, compresos la reprografia i el tractament informàtic, resta rigorosament prohibida sense l'autorització dels titulars del *copyright*, i estarà sotmesa a les sancions establertes a la llei.

La informació i les opinions contingudes en aquest informe procedeixen de fonts que considerem fiables. Aquest document té com a propòsit informar, per la qual cosa el Consell Català del Moviment Europeu no es responsabilitza de l'ús que del mateix es faci. Les opinions i estimacions són pròpies del Servei d'Estudis i per tant poden estar subjectes a canvis sense prèvia notificació.

Disseny i maquetació: Josep Guillín
Telèfon 93 564 67 66 - estudi13@estudi13.com

Impressió: Prin-Center, SA.

Dipòsit Legal: B-55418-2006



Consell Català del Moviment Europeu

Provença, 281, 2n 6a - 08037 Barcelona
Tel. 93 487 98 15 - Fax 93 487 32 57
www.ccmeur.cat - info@ccmeur.cat

01 Què és l'estrangeria i la immigració?

Cal distingir entre diversos conceptes que aparentment són semblants, però que no ho són i que defineixen una colla d'estatus i situacions diferents a les **persones que estan vivint en un determinat territori**. Aquest estatus o condició els permet tenir i gaudir de determinats drets polítics, econòmics o socials:

- **Nacionals:** Són les persones que tenen la nacionalitat d'un determinat estat i que l'han adquirida per filiació, per lloc de naixement, o els ha estat atorgada per residència o per altres causes.
- **Estrangers:** Definició sempre negativa. **És estranger qui no és nacional d'un determinat estat en què es troba físicament.** S'és estranger sempre en relació amb determinat estat, encara que se'n tingui una, dues o no se'n tingui cap (en aquest supòsit s'anomena apàtrida).
- **Immigrant:** És l'estranger que pretén treballar i viure en un estat, de forma permanent o per un període de temps. La voluntat de treballar el distingeix d'altres categories d'estrangers per exemple turistes, estudiants, familiars o transeünts.
- **Asilat o Refugiat:** És aquell individu que demana protecció i emparament en un estat del qual no és nacional, per estar perseguit o en perill la seva vida o integritat física, per causa de les seves opinions polítiques, religió o raça, en el seu país d'origen o en el de la seva residència habitual. Els asilats no tenen perquè ésser apàtrides i moltes vegades es confonen les dues situacions en la legislació i en la pràctica de l'administració.

L'estrangeria i la immigració en el segle XXI no són problemes, sinó situacions. Els problemes se solucionen, les situacions s'assumeixen. Ara bé, és indubtable que aquesta situació de la nova immigració està creant problemes a les societats d'acollida. És a tots, polítics i societat civil, a qui ens correspon evitar que es magnifiquin els problemes i especialment preveure els efectes de l'entrada d'immigrants en l'àmbit intern de l'estat i en el de la Unió Europea.



10

preguntes i respostes
per aclarir conceptes.
La situació de la
immigració i
l'estrangeria a Espanya
i a Europa en el 2006

02 La Unió Europea «un espai sense fronteres»

El Tractat d'Amsterdam (que modifica el tractat constitutiu de la Unió Europea de 1992) i que va entrar en vigor l'1 de maig de 1999, fixa com un objectiu prioritari i propi de la Unió Europea, la creació «**d'un espai de llibertat, seguretat i justícia**».

Segons el Tractat de la Unió Europea, el que es pretén com a objectius és:

- Mantenir i desenvolupar la Unió com un espai de llibertat, seguretat i justícia.
- Garantir la lliure circulació de persones.
- Establir mesures de control de les fronteres exteriors (en el que s'anomena Tractat o espai Schengen).
- L'asil i el refugi.
- La immigració, legal i irregular.
- La prevenció i lluita contra la delinqüència organitzada.

Aquests objectius estan previstos que s'aconsegueixin mitjançant els mitjans següents:

- Que el dret comunitari sigui el competent en tot allò que faci referència a la lliure circulació de persones mitjançant una política de visats, immigració, asil i d'altres polítiques sobre la matèria.
- La integració a la Unió Europea del que s'anomena Tractat de Schengen de totes les disposicions que el desenvolupen i que regula l'entrada en aquest espai europeu, amb una frontera exterior única i comuna de tots els països de la Unió i els altres com Suïssa (amb situacions diferenciades pel Regne Unit, Irlanda i Dinamarca).
- Controls de fronteres exteriors, pel que fa a l'asil, refugiats i de la immigració, cap a la Unió Europea des de l'exterior.
- Regulació de la immigració; de la residència i del treball.

03 Què és la ciutadania europea?

La ciutadania europea és un estatus que tenen tots els nacionals dels 25 estats membres de la Unió Europea, i que els confereix uns drets i uns deures en l'àmbit de la Unió.

Aquest estatus se superposa i complementa a la nacionalitat que té cadascú dels nacionals i per tant es perd quan l'individu deixa de ser nacional d'un estat membre.

En l'espai de llibertat, seguretat i justícia es garanteix la llibertat de circu-

lació de les persones, però aquest dret es reserva als ciutadans de la Unió.

Altres drets són:

- Votar i ésser votats en les eleccions municipals del país de residència, de la Unió.
- Votar i ésser candidat a les eleccions al Parlament Europeu en el país de residència.
- Assistència diplomàtica i consular de qualsevol dels 25 estats membres si et trobes en un tercer estat en el que no hi hagi representació diplomàtica o consular del teu propi país.
- Dret de petició al Parlament Europeu.
- Dret de dirigir-se al Ombusmen o defensor del poble europeu.
- Poder adreçar-se per escrit a qualsevol institució de la Unió en una llengua oficial i dret que et responguin en el mateix idioma.

04 Són diferents les polítiques d'emigració, estrangeria, asil i refugi?

- **La política d'estrangeria** és diversa de la política d'emigració, ja que la primera fa referència a tots els aspectes que afecten un estranger en un país del qual no és nacional (entrada, estada, residència, expulsió, treball, lleure, turisme, inversions estrangeres, control de canvis etc.); mentre que la política d'immigració és la política que porta a terme un estat o la pròpia Unió respecte de les persones que de forma estable pretenen viure i treballar en un país que no és el seu i portar la seva família a conviure amb ells.
- **La política d'integració** de la immigració compren totes les polítiques que afavoreixin i regulin una integració, assimilació o acomodació de la societat immigrant en la societat que l'acull. No hi ha un model únic, són diferents la de França, Regne Unit, Alemanya o Espanya. En general, totes aquestes polítiques, fins avui, no han aconseguit una correcta acomodació entre els immigrants i la societat d'acollida i veiem situacions conflictives arreu.

Erròniament es creu que és la política que regula els fluxos migratoris i que té només una vessant policial o laboral. En realitat és molt més omnicomprendiva ja que incideixen en aquest àmbit les polítiques sanitàries, culturals, model educatiu i social, habitatge, llengua, treball, assistència social, polítiques immunològiques, llibertat religiosa, etc.

- **Polítiques d'immigració d'estat o d'Unió Europea.** No és possible legislar o actuar en el fenomen migratori de forma parcial o només per un estat, amb polítiques mal coordinades i que comprenguin tots els sectors econòmics, polítics i convivencials que incideixen en la societat d'acollida. Les polítiques haurien d'ésser generals, possibles i que afectin tots els poders públics (estat, autonomies i

10

preguntes i respostes
per aclarir conceptes.
La situació de la
immigració i
l'estrangeria a Espanya
i a Europa en el 2006

regions i municipis), però de forma molt important directament a la ciutadania o societat civil. Si no és així, les polítiques no serveixen i causen importants disfuncions. Perquè siguin eficaces han d'ésser coherents, generals i en constant adaptació i evolució dels fluxos migratoris a les necessitats de l'estat d'acollida.

- **Política de Cooperació al desenvolupament.** Molt lligades i estretament vinculades amb la política espanyola o europea d'immigració són les polítiques de cooperació al desenvolupament, econòmica i en mitjans. És necessari cooperar i signar tractats de cooperació amb els països d'origen per tal que els seus ciutadans no emigrin. És l'única sortida.
- **Polítiques d'asil i refugi.** Són temporals i es basen en la protecció de les llibertats i drets fonamentals de les persones perseguides. Figuren garantides en les constitucions i tractats internacionals com el Conveni europeu dels drets humans i llibertats fonamentals de 1950, del que tots els estats europeus en són membres, i en la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea aprovada per aclamació pels estats de la Unió Europea i integrada dins la segona part de la Constitució per a Europa.
- **Polítiques Europees per garantir la lliure circulació de treballadors.** És un dels principis i llibertats bàsiques en el qual es fonamenta la Unió Europea, és a dir, la llibertat dels ciutadans de la Unió de poder treballar en qualsevol estat membre, sense que hi hagi cap discriminació per raons de la nacionalitat.

05

Quina és la legislació que s'aplica als immigrants i estrangers que volen venir a Espanya o a un estat membre de la Unió com a treballadors immigrants?

La política que regula l'entrada, residència, sortida i expulsió d'estrangers, així com el règim dels permisos de treball, homologació de títols professionals, etc., es regeix per les lleis internes de cada estat. A Espanya es regula per les Lleis d'estrangeria de l'any 2000 i les seves modificacions posteriors. Espanya és un dels països que més modificacions ha fet en les normes d'estrangeria en els darrers 6 anys.

Els ciutadans de la Unió Europea tenen en els respectius estats de residència un estatus privilegiat, ja que sense deixar d'ésser estrangers, tenen pràcticament l'equiparació de drets amb els nacionals pel que fa a la residència i treball. A Espanya es regula pel Reial Decret 178/2003 de 14 de febrer sobre «entrada i permanència a Espanya de nacionals dels estats membres de la Unió Europea i altres estats part en l'acord sobre l'espai econòmic europeu».

06 En què consisteix la política de límits o contingents de treballadors estrangers?

Una forma de controlar la immigració i adequar-la a les necessitats del mercat de treball d'un estat és per mitjà de la política de límits o contingents.

El sistema de límits és una política pensada per poder cobrir de forma permanent o temporal les necessitats que planteja el mercat de treball, és a dir, cobrir llocs de treball en els quals no hi ha suficients treballadors nacionals i que fan referència, avui, a sectors agrícoles, serveis i més especialment al servei domèstic.

La política de límits es fixa anualment i només es pot cobrir per persones que estiguin a l'estranger i pretenguin treballar en un país com per exemple a Espanya.

La política de límits o contingents a Espanya, des que es va iniciar l'any 1993, ha estat especialment dolenta per diverses raons:

- El nombre d'ofertes era ridícula en relació amb les necessitats reals del mercat de treball i, per tant, es cobrien a través del mercat negre o del treball realitzat pels «sense papers». El darrer oferiment de contingent en l'any 2006 ha estat de **16.879 persones!** La regularització en el 2005 va ésser gairebé de 700.000 estrangers, molts d'ells treballant o amb oferta de treball a Espanya.
- Tramitació complicada, complexa i que sempre arribava tard a les necessitats dels empresaris o dels sectors de serveis que els demanaven.
- Es cobrien moltes vegades pels estrangers que ja eren aquí o havien vingut en una oferta anterior i no se n'havien anat. Eren els que podríem dir «ciutadans invisibles»: existien i hi eren, però que ni política ni jurídicament no contaven.
- S'han confós les polítiques de contingents amb les polítiques de regularitzacions

07 Què és el reagrupament familiar?

És una política d'immigració que està regulada per disposicions internes i normes europees que fixen i garanteixen a un estranger resident regular el dret a la vida i a la intimitat familiar, és a dir, poder portar la seva muller, els fills menors d'edat i, en determinats supòsits, els seus ascendents per poder viure amb ell en el país d'acollida.

- La política de reagrupament familiar és la forma més comuna, juntament amb la de les regularitzacions (ordinàries o extraordinàries), a través de la qual augmenta la població estrangera o immigrant en el país d'acollida.

10

preguntes i respostes
per aclarir conceptes.
La situació de la
immigració i
l'estrangeria a Espanya
i a Europa en el 2006

- La reagrupació familiar ve condicionada per una sèrie de requisits i lligams familiars que han de tenir els reagrupants. Cada estat determina els seus criteris, requisits i condicions, i que darrerament són cada vegada més estrictes i limitats.
- A Espanya la darrera llei d'estrangeria núm. 8 de l'any 2000 que modifica la Llei 4/2000, (dues lleis el mateix any!), atorga el dret a la reagrupació familiar al resident regular a Espanya però no als seus familiars.

08 Què és una regularització de ciutadans estrangers irregulars?

La regularització és una política d'estrangeria que porta a terme cada estat per evitar que es creïn borses d'immigrants irregulars o d'aquells que han entrat il·legalment en un país sense els permisos i visats necessaris. És la política necessària, i quasi inevitable, derivada d'una deficient i mala aplicació de les polítiques d'immigració o una mancança d'ajut i planificació dels països rics a la cooperació internacional.

La regularització és una política realista de fets consumats i és una manera un tant curiosa de convertir immigrants «sense papers» en immigrants regulars, de forma temporal o continuada. Per tal de poder ésser regularitzats han de demostrar un cert vincle o estada de fet en el país: antiguitat en l'arribada, la seva residència de fet, estar empadronats, haver tingut un permís anterior caducat, etc.

Des que apareix la primera llei el 1985 i fins avui, s'han succeït necessàriament i de manera incompleta processos de regularització que han estat el veritable, evident i obvi **«efecte crida»**, aprofitat i fomentat per les màfies i xarxes organitzades de traficants de persones. Les màfies prometen i garanteixen als immigrants que, a la curta o a la llarga, si un estranger irregular és al territori espanyol i pot mínimament acreditar-ho, el govern de torn l'acabarà regularitzant. **La principal lluita conjunta de la Unió Europea contra la immigració irregular és la de combatre les màfies que trafiquen amb persones i es lucren amb aquesta activitat criminal.**

La darrera regularització duta a terme a Espanya va ésser l'any 2005 per mitjà del Reglament de la Llei d'Estrangeria núm. 2393/2004 de 30 de desembre de 2004 (BOE, 7 gener de 2005). Aquesta norma a la qual eufemísticament es qualificava de **«normalització de ciutadans estrangers»** –i que encara no està acabada– ha permès regularitzar prop de 700.000 immigrants irregulars. Avui, però, a finals de 2006, s'estima que hi haurà a Espanya més d'un milió d'estrangers (nous i antics) irregulars.

Un estranger que està en un país sense papers o que ha entrat il·legalment, mai no és il·legal sinó que és irregular. Només les accions o les coses poden ser il·legals, mai les persones. Quan s'entra de forma il·legal en un país, una vegada a dins, s'és «irregular» si no té els papers en regla.

09

L'expulsió, devolució, retorn i prohibició d'entrada dels estrangers?

La sanció més forta que es pot aplicar a un estranger és l'expulsió del territori de l'estat on es troba. Aquesta greu sanció l'impossibilita, a més a més, de poder tornar en un període d'entre tres a deu anys. Aquesta sanció és inaplicable als nacionals, encara que cometin faltes molt greus en matèria d'estrangeria. La sanció és conseqüència d'un procediment administratiu o com a conseqüència d'una sentència penal i és incompatible amb la imposició d'una sanció econòmica o multa a l'expulsat.

L'expulsió s'ha de distingir d'altres figures que són semblants o que tenen com a conseqüència impedir que l'estranger entri, visqui o resideixi o, en el seu cas, surti voluntàriament del territori d'un estat.

Per esmentar les figures que es contempen a Espanya cal distingir:

- **Rebuig en la frontera i prohibició d'entrada.** Si l'individu que pretén entrar a Espanya no disposa dels requisits establerts per fer-ho com són el passaport, visat, mitjans econòmics o ha estat ja expulsat i encara no ha finalitzat el termini de prohibició d'entrada.
- **Retorn.** No s'autoritza l'entrada al territori encara que sigui per un lloc habilitat o frontera (marítima, terrestre o aèria), si no té els requisits obligatoris. El resultat serà el retorn al seu punt d'origen de forma immediata o com a màxim en les primeres 72 hores. Els transportistes han de fer-se càrrec del retornat.
- **Devolució.** En el supòsit que un estranger intenti entrar o entri il·legalment i tingui una ordre de prohibició d'entrada acordada en un procediment d'expulsió mentre duri la prohibició que serà de 3 a 10 anys. Excepcionalment la devolució no serà immediata en cas de dones embarassades i als peticionaris d'asil.
- **Expulsió.** Resolució administrativa o judicial per la comissió d'actes il·líicits administratius molt greus o en aquells delictes amb penes superiors a un any. Prèviament a l'expulsió i durant un màxim de 40 dies es podrà retenir a l'expulsat en un centre d'internament, que no pot ésser un centre penitenciari.

10

Hi ha una política migratòria comuna dels estats membres o de la pròpia Unió Europea?

Cada un dels estats membres té una història migratòria diferent i única. Aquesta realitat es reflecteix en les seves opcions polítiques, en la regulació de la immigració i en la inserció o integració, en les mesures policials, econòmiques i socials. Els principals objectius dins de l'espai de llibertat, seguretat i justícia que és la Unió Europea són la lluita contra la immigració

il·legal i les màfies. Avui és un tema que preocupa molt i que té un llarg camí a recórrer si es vol solucionar correctament.

L'única sortida és la via comunitària, posant els mitjans, els criteris i les normes atès que la Unió és un territori sense fronteres interiors. El que faci un estat afecta tots els altres.

D'altra banda, podríem classificar en tres categories els estats en funció de les seves polítiques migratòries en els països industrialitzats, ja que ens servirà per entendre i modular el control dels fluxos migratoris:

- Un primer grup el comprenen els països en què la seva immigració en massa ha estat un factor important per a la seva pròpia formació o identitat nacional: EUA, Canadà, Austràlia o Nova Zelanda.
- Un segon grup l'integren els països europeus que van acollir grans fluxos migratoris de treballadors del Sud d'Europa (Alemanya, França Suïssa, etc.) i de les seves colònies o excolònies (França, Bèlgica, Gran Bretanya), per tal de poder portar a terme el seu desenvolupament i que van començar a limitar la immigració a finals dels anys 60, inicis dels 70.
- Un tercer grup el formen els nous països d'immigració i que són els del Sud d'Europa, com Espanya, Itàlia, Grècia i Portugal i que han passat d'ésser països d'emigració a ser països receptors d'un alt nombre d'immigrants que arriben provinents de Sud Amèrica, Est d'Europa, Àsia i Àfrica, de forma il·legal o regular per terra, mar i aire.

Amb aquestes noves realitats es fa difícil que fora d'una comunitarització de la política d'asil es pugui portar a terme una única política d'estrangeria i immigració. De fet, tots els estats membres de la Unió, encara que amb necessitats i realitats diferents pel que fa als nous immigrants, és absolutament necessari que adoptin polítiques comunes i estrictes, ja que en no haver-hi fronteres interiors, l'entrada d'immigrants a través d'un país del Sud és la via d'entrada sense gaire dificultats a la resta de la Unió Europea.

Notes

- *Inmigración y extranjería (Real Colegio de Abogados de Zaragoza)*
www.reicaz.es
- *Iltre. Col·legi d'Advocats de Barcelona:*
www.icab.es
- *Ofina d'estrangers de Barcelona (Ministerio del Interior)*
Marqués de la Argentera, 4 - 08071 Barcelona - Tel.: 93 520 14 10
- *Ministerio del Interior Extranjeros:*
www.mir.es/SGACAVT/extranje
- *Ministerio del Interior:*
www.mir.es
- *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*
www.mae.es/es/home
- *Unió Europea. Portal genèric*
www.europa.eu
- *SOS Racisme*
www.sosracisme.org
- *Institut Drets Humans de Catalunya*
www.idhc.org

Amb la col·laboració de



**Generalitat
de Catalunya**



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis

Publicació **+E**uropa

Preguntes i respostes sobre temes de la UE

- Dades per entendre el Partenariat
Euromediterrani. Esther Barbé
- L'Europa de les regions. Anna Repullo i Grau
- La situació de la immigració i l'estrangeria
a Espanya i a Europa en el 2006.
Eduard Sagarra i Trias
- Una Constitució per a Europa. Josep Verde
i Aldea



Consell Català del Moviment Europeu

Provença, 281, 2n 6a - 08037 Barcelona
Tel. 93 487 98 15 - Fax 93 487 32 57
www.ccmeur.cat - info@ccmeur.cat