

# Un pacto para vivir juntos y juntas

## Pacto Nacional para la Inmigración

**firmado en Barcelona el 19 de diciembre de 2008**



**Generalitat  
de Catalunya**

Pacte Nacional per a la Immigració

# Un pacto para vivir juntos y juntas

Pacto Nacional  
para la Inmigración

firmado en Barcelona el 19 de diciembre de 2008



**Generalitat  
de Catalunya**

Pacte Nacional per a la Immigració

<http://www.gencat.cat/dasc/pni>

© Generalitat de Catalunya  
Departament d'Acció Social i Ciutadania  
Secretaria per a la Immigració

Dirección del Programa para la consecución  
del Pacto Nacional para la Inmigración:  
Meritxell Benedí i Altés

DISEÑO  
s,g,e. [www.solucionsgrafiques.com](http://www.solucionsgrafiques.com)

# Índice

Prólogo	5
Documento de firma	7
1. Introducción	
1.1. Un pacto para vivir juntos y juntas	15
1.2. Las políticas migratorias en Catalunya	27
1.3. Principios del Pacto Nacional para la Inmigración	31
2. Ejes del Pacto Nacional para la Inmigración	
Eje 1. Gestión de los flujos migratorios y acceso al mercado de trabajo	32
Reto 1. La movilización necesaria de los recursos humanos internos para asegurar la calidad y la competitividad del tejido productivo	39
Reto 2. Gestionar los flujos externos aproximando legislación y realidad	43
Reto 3. Una gestión de los flujos migratorios responsable y coordinada con el desarrollo de los países de origen	48
Eje 2. Adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa	50
Reto 1. Crear un servicio universal de acogida	52
Reto 2. Dimensionar los servicios públicos y garantizar el acceso a todas las personas	54
Reto 3. Reforzar la transversalidad y la coordinación interinstitucionales	61
Eje 3. Integración en una cultura pública común	63
Reto 1. Fomentar la participación en la vida pública	65
Reto 2. Hacer del catalán la lengua pública común	69
Reto 3. Convivir en la pluralidad de creencias	71
Reto 4. Asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres e incluir la perspectiva de género	73
Reto 5. Reforzar las políticas dirigidas a la infancia, la juventud, las personas mayores y las familias	75
3. Memoria económica del Pacto Nacional para la Inmigración	79
Anexos	
Anexo 1. Sobre el acceso a la nacionalidad	81
Anexo 2. Marco competencial	82
Anexo 3. El proceso hacia el Pacto Nacional para la Inmigración	88
Anexo 4. Seguimiento del Pacto Nacional para la Inmigración	92

El Documento de bases del Pacto Nacional para la Inmigración se estructura en tres ejes: gestión de los flujos migratorios y acceso al mercado de trabajo; adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa, e integración en una cultura pública común. Cada uno de los ejes está estructurado por retos en los cuales encontraréis numeradas correlativamente –por todos los apartados mencionados– las políticas vigentes que hay que reforzar y las medidas nuevas que hay que emprender.

*Con los inmigrantes de ahora se producirá el mismo proceso que con los de antes y con los de siempre. Serán catalanes. ¡Quién lo duda!*

# Prólogo

Francesc Candel

Tenéis en las manos el PACTO NACIONAL PARA LA INMIGRACIÓN, UN PACTO PARA VIVIR JUNTOS Y JUNTAS, documento firmado por 32 agentes institucionales, políticos, económicos y sociales el 19 de diciembre de 2008, después de meses de intenso trabajo conjunto.

El Pacto Nacional para la Inmigración ha querido servir para explicarnos los cambios vividos, escuchar cuáles son las demandas que la sociedad nos plantea y darles respuesta.

El Pacto, así, afirma que la inmigración ha venido para quedarse, que hay que cohesionarla, que implica la redimensión de las políticas públicas y que, los que somos diferentes y queremos vivir juntos, lo haremos valorando positivamente la diversidad y, al mismo tiempo, definiendo un espacio de cohesión, una cultura pública común.

Este análisis y propuesta de futuro ha sido fruto de la colaboración de más de 1.700 personas, que han hecho posible un proceso de gobernanza compartida, trabajo que no se extingue con el documento del Pacto, sino que, aprovechando la experiencia anterior, esta forma de gobernanza se hace necesaria para gestionar el hecho migratorio, hecho que dibuja cuál será nuestro futuro.

Porque era necesaria una reflexión y una práctica comunes de planificación en relación con la inmigración que nos ofrecieran un nuevo acuerdo social. El Pacto Nacional para la Inmigración nos viene a decir que los que tenemos orígenes diferentes queremos hoy, en Catalunya, vivir juntos y juntas. Así de sencillo. Así de complejo.

Carme Capdevila i Palau  
Consejera de Acción Social y Ciudadanía

# Documento de firma

---

Después de un amplio proceso de concertación y diálogo social, el Gobierno de Catalunya, junto con los grupos parlamentarios, entidades municipalistas, agentes económicos y sociales y los miembros de la Mesa de ciudadanía e inmigración en representación del tejido asociativo vinculado con la gestión de la inmigración firman el Pacto Nacional para la Inmigración.

El consenso que implica el Pacto Nacional para la Inmigración representa un paso más en las numerosas iniciativas que, desde el mundo local y el tejido asociativo, así como de los diferentes gobiernos de la Generalitat, se han llevado a cabo para favorecer la gestión, la acogida y la integración de la inmigración.

Este Pacto incluye un análisis consensuado sobre las fuertes transformaciones vividas, propone una visión compartida y reconoce el conjunto de retos que hay que afrontar y las actuaciones que se tienen que emprender para que todos aquellos que tenemos orígenes diferentes y queremos vivir juntos y juntas lo podamos hacer en un marco de cohesión social y de oportunidades para todas las personas.

El Pacto Nacional para la Inmigración quiere responder directamente a las demandas que plantea nuestra sociedad con respecto a la transformación demográfica vivida y sus consecuencias. Por eso se estructura en tres ejes: gestión de los flujos migratorios y acceso al mercado de trabajo, adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa e integración en una cultura pública común.

Para gestionar los flujos migratorios y el acceso al mercado de trabajo, el Pacto propone: la movilización de los recursos humanos internos para asegurar la movilidad y la competitividad del tejido productivo; la gestión de los flujos externos, acercando legislación y realidad, y una gestión de los flujos migratorios responsable y coordinada con los países de origen.

Para la adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa, el documento propone: crear un servicio universal de acogida; dimensionar los servicios públicos y garantizar el acceso a todas las personas, así como gestionar la inmigración desde la transversalidad y la coordinación interinstitucional.

Para alcanzar la integración en una cultura pública común, el Pacto propone: fomentar la participación en la vida pública; hacer del catalán la lengua pública común; convivir en la pluralidad de creencias; asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; incluir la perspectiva de género, y reforzar las políticas dirigidas a la infancia, la juventud, las personas mayores y las familias.

El Gobierno, los grupos parlamentarios, las instituciones, los agentes económicos y sociales firmantes, y la Mesa de ciudadanía e inmigración, nos comprometemos a cumplir las acciones que prevé el Pacto Nacional para la Inmigración, y hacer un seguimiento mediante una comisión creada con esta finalidad.

Palau de la Generalitat (Barcelona), 19 de diciembre de 2008

## Agentes económicos y sociales

[\*] Apoyo a los aspectos económicos y sociales del Pacto Nacional para la Inmigración.

**Sr. Joan Pujol Segarra**  
Secretario general de Foment  
del Treball Nacional\*

**Sr. Josep González i Sala**  
Presidente de PIMEC

**Sra. Eva Granados i Galiano**  
Secretaria de Política Institucional de la  
Unió General de Treballadors de Catalunya

**Sr. Joan Caball i Subirana**  
Presidente de Unió de Pagesos

**Sr. Josep Maria Jové i Aresté**  
Presidente de Joves Agricultors  
i Ramaders de Catalunya

## Representantes de administraciones locales

**Sr. Salyador Esteve i Figueras**  
Presidente de la Associació Catalana  
de Municipis i Comarques

**Sra. Iolanda Pineda i Balló**  
En representació de la Federació  
de Municipis de Catalunya

[\*\*] Las entidades firman el Pacto Nacional para la Inmigración en su calidad de vocales de la Mesa de ciudadanía e Inmigración.


## Representantes de la Mesa de ciudadanía e inmigración \*\*

**Sra. Raquel Gil Eiroa**  
Presidenta de AMIC

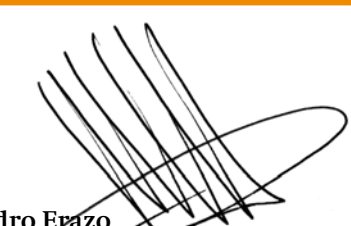
**Sra. Marceloa Ciobanu**  
Presidenta de la Associació  
Catalana de Romanesos

**Sr. Fuad Saou**  
Vocal de la Junta Directiva de  
l'Associació Cultural Ibn Batuta


**Sr. Minkang Zhou**  
Presidente de la Associació de  
Residents Xinesos a Catalunya




**Sr. Kamal Ben Ibrahim**  
Presidente de la Associació de Treballadors Marroquins de Catalunya




**Sr. Alejandro Erazo**  
Presidente de la Associació de Suport a les Organitzacions Populars Xilenes



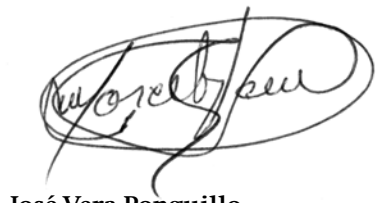
**Sr. Joan Martínez León**  
Presidente de la Confederació d'Associacions de Veïns de Catalunya



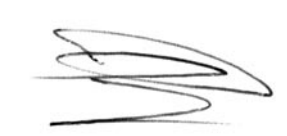
**Sr. Enric Morist i Güell**  
Coordinador Autòmic de Creu Roja a Catalunya



**Sr. Javed Ilyás**  
Presidente de la Associació de Treballadors Paquistanesos




**Sr. José Vera Ponguillo**  
Presidente de l'Associació d'Equatorians de Catalunya



**Sr. Pere Farriol**  
Presidente de la Federació d'Associacions de Mares i Pares d'Ensenyament Secundari de Catalunya




**Sr. Manuel Moreno Llera**  
Presidente de la Federació d'Associacions de Veïns d'Habitatges Socials de Catalunya




**Sr. Nfaly Faty**  
Presidente de la Associació Planeta (Amics súbdits senegalesos)



**Sr. Jordi Roglà de Lew**  
Presidente de Càritas Diocesana Barcelona



**Sra. Mireia Aguado Casas**  
En representació de la Fundació Bayt al-Thaqafa




**Sr. Rafael Crespo Ubero**  
Miembro de la junta directiva del Grup de Recerca i Actuació amb Minories Culturals



**Sr. Diego Arcos**  
Presidente del Casal Argentí a Barcelona



**Sra. Paulita Astillero**  
Presidenta del Centre Filipí Tuluyan San Benito



**Sr. Carles Barba Boada**  
Presidente de la Taula d'entitats del tercer sector social de Catalunya



Grupos parlamentarios




Sr. Oriol Pujol i Ferrusola  
Portavoz del Grup Parlamentari CiU




Sra. Manuela de Madre Ortega  
Portavoz del Grup Parlamentari PSC



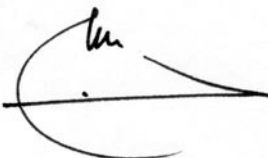
Sr. Joan Puigcercós i Boixassa  
Presidente del Grup Parlamentari ERC



Sr. Jaume Bosch i Mestres  
Presidente del Grup Parlamentari ICV-EUiA



En nombre del Gobierno,  
Hble. Sra. Carme Capdevila i Palau  
Consellera d'Acció Social i Ciutadania



Ante mí,  
Molt Hble. Sr. José Montilla i Aguilera  
Presidente de la Generalitat de Catalunya



Jordi Bedmar

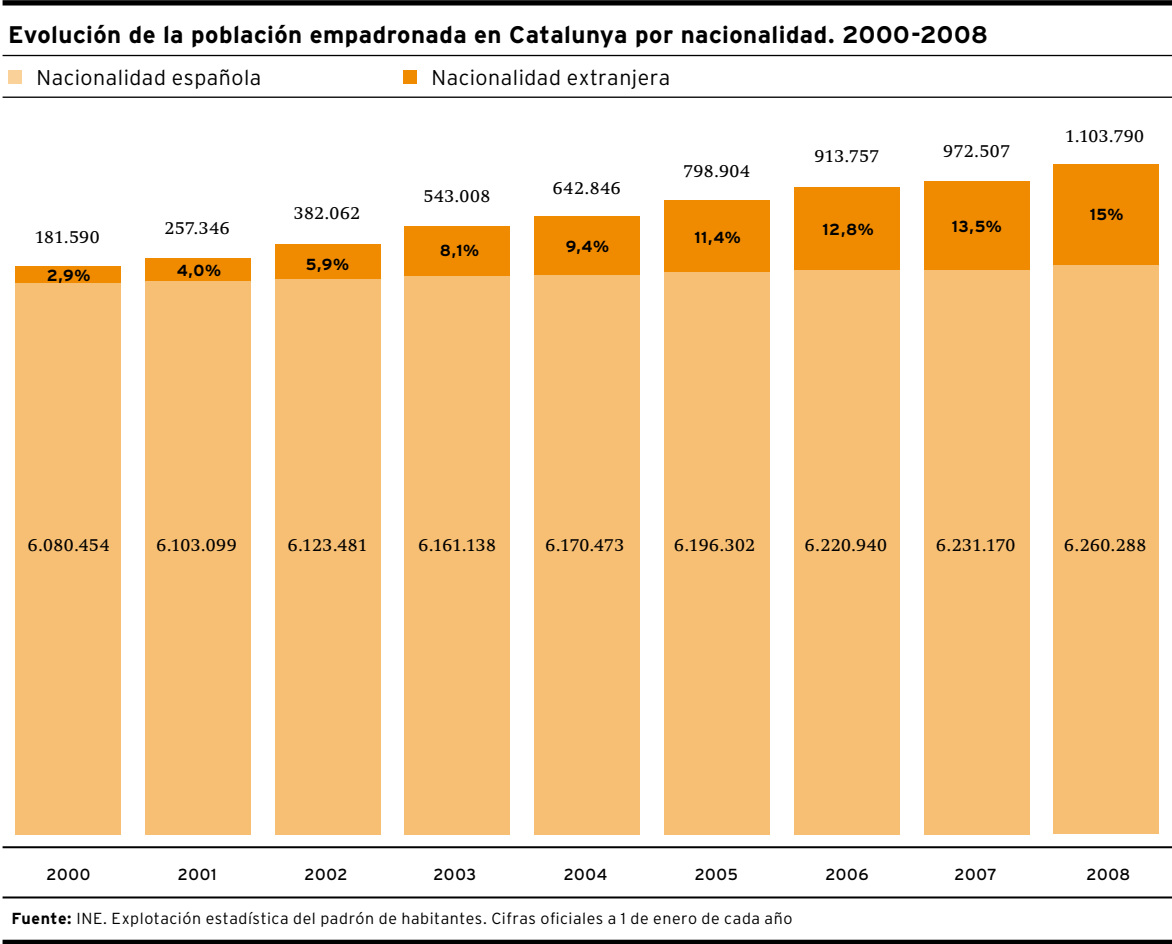
El presidente José Montilla con los agentes firmantes del Pacto Nacional para la Inmigración, en el Pati dels Tarongers del Palau de la Generalitat, acompañado a la izquierda por el vicepresidente, Josep-Lluís Carod-Rovira, y el consejero de Interior, Relaciones Institucionales y Participación, Joan Saura; y a la derecha por la consejera de Acción Social y Ciudadanía, Carme Capdevila, y el secretario para la Inmigración, Oriol Amorós.



# 1. Introducción

## 1.1. Un pacto para vivir juntos y juntas

- 1. Catalunya se define como una sociedad diversa construida, en buena parte, a partir del establecimiento de personas venidas de todas partes. Este proceso, producido en un contexto global y que se ha intensificado en los últimos años, plantea diversas necesidades, a la vez que es una nueva oportunidad para definir el país que seremos en el futuro.
- 2. Así, en los últimos ocho años el número de personas de nacionalidad extranjera que se han asentado en Catalunya se ha incrementado en unas 900.000:



- 3. Estos nuevos catalanes y catalanas provienen, principalmente, de Marruecos, Rumanía, Ecuador, Bolivia y Colombia. Y, aun cuando en Catalunya residen personas originarias de 176 estados, las cinco nacionalidades mencionadas representan el 44 % de la población extranjera asentada en el país.

Principales países de procedencia de la población extranjera empadronada en Catalunya. 2008					
País	Area geográfica	Total	Hombres	Mujeres	Índice de masculinidad
Marruecos	Magreb	208.996	127.433	81.563	1,6
Rumanía	UE-27 (1-1-2007)	88.078	47.285	40.793	1,2
Ecuador	América del Sur	80.994	38.276	42.718	0,9
Bolivia	América del Sur	60.801	26.040	34.761	0,7
Colombia	América del Sur	46.287	21.236	25.051	0,8
Italia	UE-15	43.727	25.510	18.217	1,4
China	Asia	38.648	21.063	17.585	1,2
Argentina	América del Sur	35.234	17.635	17.599	1,0
Francia	UE-15	33.500	17.331	16.169	1,1
Perú	América del Sur	32.713	15.497	17.216	0,9
Pakistán	Asia	28.607	24.966	3.641	6,9
Brasil	América del Sur	25.746	11.092	14.654	0,8
Alemania	UE-15	22.943	11.849	11.094	1,1
Reino Unido	UE-15	20.666	11.228	9.438	1,2
República Dominicana	América Central	19.383	8.131	11.252	0,7
Chile	América del Sur	16.474	8.460	8.014	1,1
Senegal	África subsahariana	16.151	13.288	2.863	4,6
Uruguay	América del Sur	16.033	8.085	7.948	1,0
Portugal	UE-15	15.490	9.637	5.853	1,6
Gambia	África subsahariana	15.236	11.335	3.901	2,9
Total extranjeros		1.103.790	604.078	499.712	1,2
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Cifras oficiales a 1 de enero de 2008.					

4. Aun así, los flujos migratorios de los últimos años se han caracterizado, hasta 2005, por el peso de las situaciones de irregularidad administrativa y, a partir de 2006, por el aumento de la reagrupación familiar. Aun cuando estos datos sólo son aproximativos, las personas en situación administrativa irregular han llegado a representar hasta un tercio de los nuevos catalanes y catalanas. Estas personas han accedido a la autorización de residencia y trabajo en buena medida tras los diversos procesos de regularización extraordinaria puestos en marcha, y el acceso al arraigo social.

[1] El 1 de enero de 2007 Rumanía y Bulgaria entraron a formar parte de la Unión Europea

Población extranjera extracomunitaria. España y Catalunya. 2005-2006-2007-2008				
	España			
	1 de enero 2005	1 de enero 2006	1 de enero 2007 <sup>[1]</sup>	1 de enero 2008
Empadronamientos	2.955.657	3.225.280	2.811.037	3.166.108
Autorizaciones de residencia	1.478.416	2.169.648	2.089.305	2.432.705
Autorizaciones de residencia por estudios	35.545	30.640	33.267	39.974
Diferencia entre personas empadronadas y autorizaciones	1.441.696	1.024.992	688.465	693.429
Incremento interanual		-416.704	-336.527	4.964
	Catalunya			
	1 de enero 2005	1 de enero 2006	1 de enero 2007 <sup>[1]</sup>	1 de enero 2008
Empadronamientos	689.298	780.907	741.802	821.747
Autorizaciones de residencia	390.211	526.150	525.473	656.520
Autorizaciones de residencia por estudios	11.304	10.009	10.632	12.484
Diferencia entre personas empadronadas y autorizaciones	287.783	244.748	205.697	152.743
Incremento interanual		-43.035	-39.051	-52.954
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE (padrones oficiales al 1 de enero de cada año) y datos del MTIN. Observatorio Permanente de la Inmigración (autorizaciones correspondientes a 31 de diciembre del año anterior).				

5. Este hecho demuestra la voluntad de permanencia de los nuevos catalanes y catalanas expresada, ya en la actualidad, mediante la reagrupación familiar. Los datos provisionales del último año, 2007, apuntan que se resolvieron favorablemente 40.665 expedientes de solicitud.

Número de autorizaciones iniciales de residencia para reagrupación familiar concedidas en Catalunya	
2002	9.265
2003	17.834
2004	29.996
2005	23.988
2006	27.366
2007	41.809
2008 (hasta el 31 de agosto)	20.834
Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas.	

6. Asimismo, la magnitud de dichos procesos ha provocado un fuerte impacto en la opinión pública. La inmigración es uno de los principales factores de cambio de nuestra sociedad, puesto que modifica lo más importante: las personas que la integran. Según las últimas encuestas del Centro de Estudios de Opinión (CEO), entre los temas que centran la atención de la ciudadanía, la inmigración se sitúa entre las tres primeras posiciones:

Cuáles son los principales problemas que actualmente tiene Catalunya?								
	Junio 2005		Julio 2006		Julio 2007		Julio 2008	
	% resp	Clasificación	% resp	Clasificación	% resp	Clasificación	% resp	Clasificación
Funcionamiento de la economía	14,3	4	5,3	10	7,4	8	34,8	1
Paro y precariedad laboral	31,5	1	21,4	2	15,7	3	30,8	2
Inmigración	28,5	2	29,2	1	35,6	1	29,0	3
Acceso a la vivienda	17,6	3	20,2	3	29,3	2	19,3	4
Insatisfacción con la política	11,3	6	12,5	5	11,5	5	13,5	5
Penuria de infraestructuras y problemas con el transporte	5,6	12	7,4	6	11,1	6	11,5	6
Inseguridad ciudadana	12,5	5	19,9	4	14,6	4	7,9	11

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centre d'Estudis d'Opinió. Barómetro de Opinión Política, diversas ediciones.

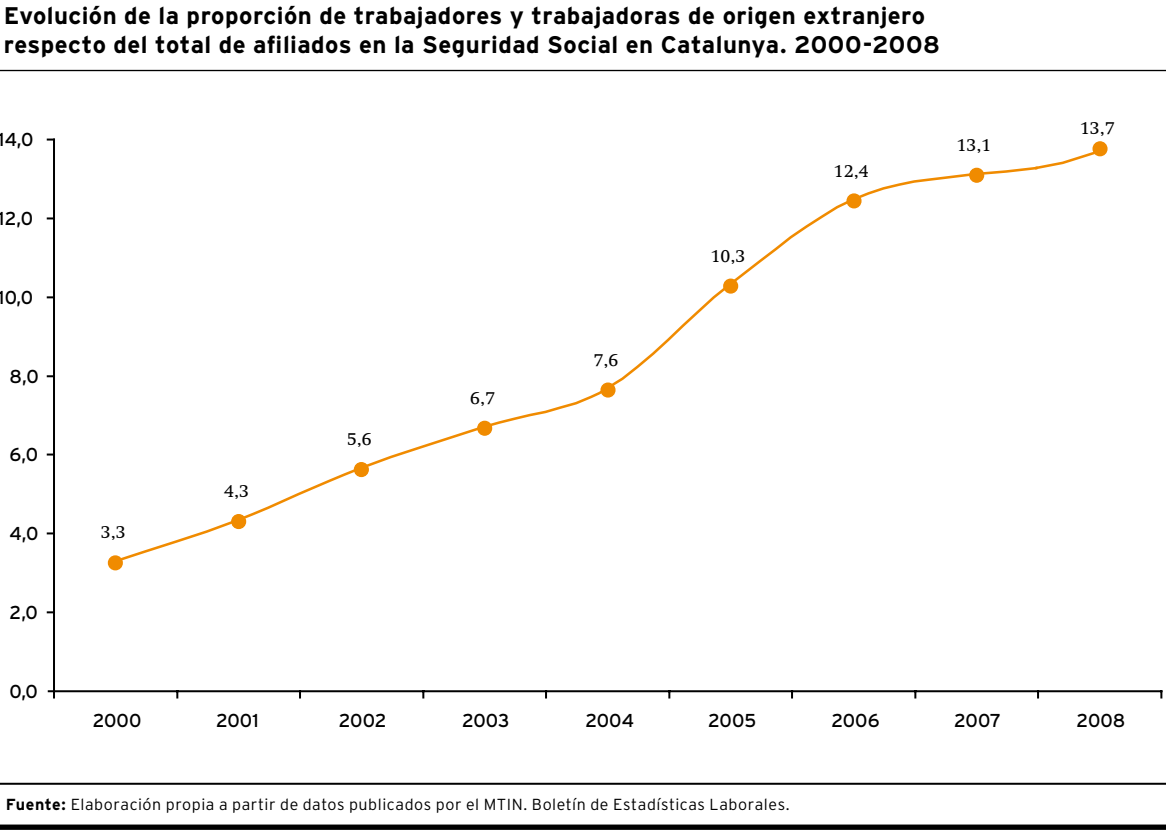
7. También en el ámbito de la percepción pública, se atribuye principalmente al Estado la responsabilidad de la gestión de la inmigración. Aun así, es voluntad del Pacto Nacional para la Inmigración asumir, desde Catalunya, todas las responsabilidades que le correspondan y posicionarse sobre todos los ámbitos relacionados con el hecho migratorio en el país. Igualmente, el Estatuto de Autonomía de Catalunya reafirma las competencias en materia de acogida e integración; otorga nuevas competencias en materia de concesión de autorizaciones iniciales de trabajo, inspección de trabajo y homologación de titulaciones no universitarias; y determina la participación de Catalunya en la decisión en aquellas políticas de competencia estatal que tengan una trascendencia especial.

Qué nivel de gobierno (local, autonómico, estatal o europeo) cree que tiene mayor responsabilidad en la gestión de la inmigración?	
	%
Local	4,7
Autonómico	18,0
Estatal	54,7
Europeo	14,8
Otras respuestas	7,8

Fuente: Idescat. Centre d'Estudis d'Opinió. Valoración del Gobierno. REO 406. Enero de 2008

8. Paradójicamente, esta preocupación ciudadana contrasta con la necesidad de mano de obra de origen extranjero que manifiesta la economía catalana [2]. Muchos sectores productivos, ante la falta de población activa laboralmente disponible, han optado por la contratación de personas directamente a los países de origen o por aquellas personas que, si bien han nacido en el extranjero, residen en Catalunya . Éste es un elemento que ha actuado como principal factor de atracción de mano de obra. Debe tenerse en cuenta que, incluso en periodos de recesión económica y de incremento de la desocupación, habrá sectores que demandarán mano de obra y, al no encontrarla disponible o cualificada en el mercado de trabajo estatal, optarán por contratarla en el exterior.

[2] Informe sobre Inmigración y mercado de trabajo en Catalunya. CTESC



9. Para explicar los flujos migratorios deben tomarse en consideración diversas causas. Destacan las desigualdades Norte-Sur; el déficit de ofertas laborales en los países de origen; la falta de libertades y el bajo nivel de protección social en muchos de los países de origen; o el proceso de globalización.

10. Los diferentes niveles de vida entre los países de origen de los nuevos catalanes y catalanas y la Unión Europea se sitúan entre los elementos que causan los flujos migratorios. Según la clasificación del Índice de desarrollo humano de 2007, los cinco primeros países emisores de población hacia Catalunya se sitúan entre la posición 60 y la 126, sobre un total de 177.

11. Todos estos factores explicativos del hecho migratorio son necesarios, pero ninguno de ellos es suficiente. Para poder comprender los flujos migratorios de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, resulta determinante la combinación de un crecimiento económico caracterizado por un bajo incremento de la productividad y una ocupación intensiva, un descenso continuado de las tasas de natalidad en el periodo 1977-1997 y una necesidad creciente de servicios de atención a las personas y del hogar.

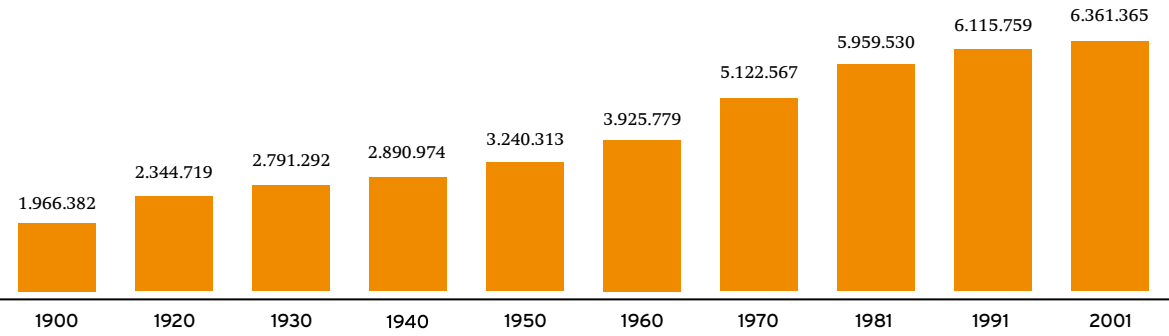
Índice de desarrollo humano							
Orden			IDH	PIB per cápita	Índices		País emisor
					Esperanza de vida	Escolaridad	
4	Canadá	no UE	0,961	33.375	0,921	0,991	0,970
5	Irlanda	UE	0,959	38.505	0,890	0,993	0,994
6	Suecia	UE	0,956	32.525	0,925	0,978	0,965
8	Japón	no UE	0,953	31.267	0,954	0,946	0,959
9	Países Bajos	UE	0,953	32.684	0,904	0,988	0,966
10	Francia	UE	0,952	30.386	0,919	0,982	0,954
11	Finlandia	UE	0,952	32.153	0,898	0,993	0,964
13	España	UE	0,949	27.169	0,925	0,987	0,935
14	Dinamarca	UE	0,949	33.973	0,881	0,993	0,973
15	Austria	UE	0,948	33.700	0,907	0,966	0,971
16	Reino Unido	UE	0,946	33.238	0,900	0,970	0,969
17	Bélgica	UE	0,946	32.119	0,897	0,977	0,963
18	Luxemburgo	UE	0,944	60.228	0,891	0,942	1,000
20	Italia	UE	0,941	28.529	0,922	0,958	0,944
22	Alemania	UE	0,935	29.461	0,902	0,953	0,949
24	Grecia	UE	0,926	23.381	0,898	0,970	0,910
27	Eslovenia	UE	0,917	22.273	0,874	0,974	0,902
28	Chipre	UE	0,903	22.699	0,900	0,904	0,905
29	Portugal	UE	0,897	20.410	0,879	0,925	0,888
32	República Checa	UE	0,891	20.538	0,849	0,936	0,889
34	Malta	UE	0,878	19.189	0,901	0,856	0,877
36	Hungría	UE	0,874	17.887	0,799	0,958	0,866
37	Polonia	UE	0,870	13.847	0,836	0,951	0,823
38	Argentina	no UE	0,869	14.280	0,831	0,947	0,828
42	Eslovaquia	UE	0,863	15.871	0,821	0,921	0,846
43	Lituania	UE	0,862	14.494	0,792	0,965	0,831
44	Estonia	UE	0,860	15478	0,770	0,968	0,842
45	Letonia	UE	0,855	13.646	0,784	0,961	0,821
53	Bulgaria (*)	UE	0,824	9.032	0,795	0,926	0,752
60	Romania (*)	UE	0,813	9.060	0,782	0,905	0,752
75	Colombia	no UE	0,791	7.304	0,788	0,869	0,716
81	China	no UE	0,777	6.757	0,792	0,837	0,703
87	Perú	no UE	0,773	6.039	0,761	0,872	0,684
89	Ecuador	no UE	0,772	4.341	0,828	0,858	0,629
117	Bolivia	no UE	0,695	2.819	0,662	0,865	0,557
126	Marruecos	no UE	0,646	4.555	0,757	0,544	0,637
18	Catalunya	-	0,945	32.454	0,927	0,943	0,965

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Idescat y del UNDP. Informe sobre desarrollo humano 2007-2008.  
(\*) Incorporados en la Unión Europea el 1 de enero de 2007.

12. El modelo demográfico catalán se caracteriza por un crecimiento demográfico basado, principalmente, en la inmigración. Así, en 1900 Catalunya no llegaba a los dos millones de habitantes. La diferencia entre nacimientos y defunciones fue escasa e, incluso, positiva hasta la década de 1940. A partir de la de 1950, el aumento vegetativo de la población se incrementó debido al descenso progresivo de la mortalidad y de un cierto repunte de la natalidad que se prolongó hasta la segunda mitad de la década de 1960, cuando Catalunya alcanzó los 3.888.485 habitantes.

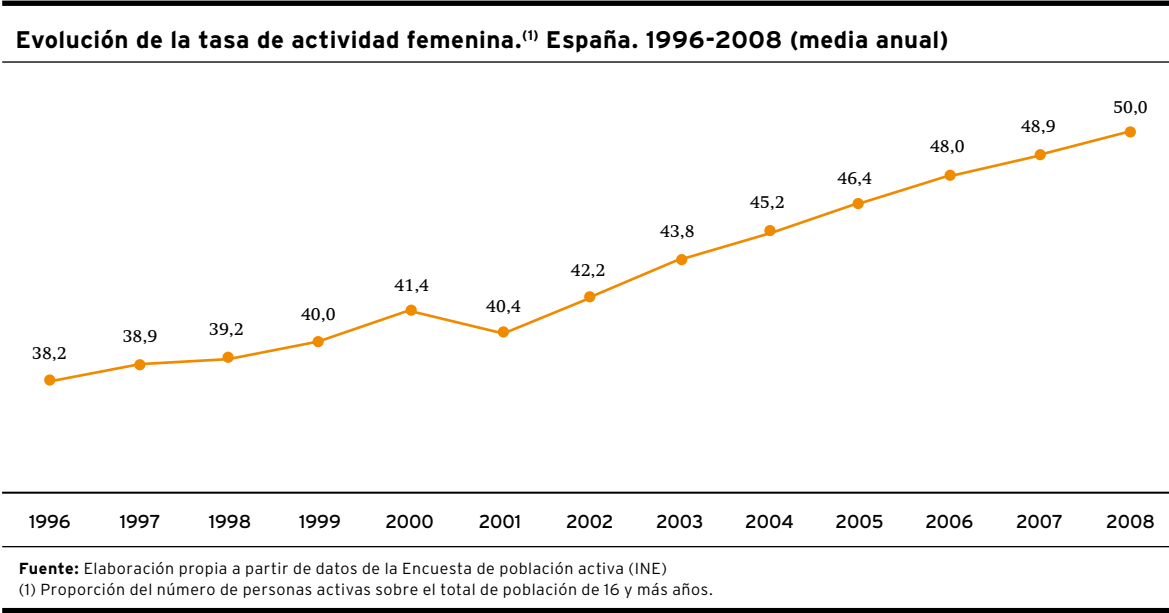
13. De esta manera, la afluencia de personas de diferentes orígenes constituyó la base del incremento del número de habitantes de Catalunya, particularmente de la ciudad de Barcelona y los municipios aledaños, elemento indisociable del auge económico catalán. Este proceso se interrumpió con la crisis económica mundial iniciada en 1973 y que se prolongó hasta la siguiente década.

Evolución de la población en Catalunya a lo largo del siglo XX



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Población de hecho 1900-1991. Es población de derecho.

14. Asimismo, el crecimiento económico no habría sido posible sin el aumento de las tasas de actividad de la población, especialmente de las mujeres (véase su evolución en el periodo 1995-2007). Durante la época contemporánea, pero más aún, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el acceso de las mujeres al mercado laboral formal ha posibilitado este crecimiento.



15. Aun así, la tasa de ocupación femenina continúa siendo inferior a la masculina. No debe perderse de vista que el vigente modelo de Estado del bienestar, fundamentado en el trabajo de las mujeres en el ámbito doméstico, ha traído, en paralelo, un incremento en la demanda de servicios de proximidad y de atención a las personas. Actualmente, dicho segmento laboral está ocupado en su mayor parte por mujeres de origen extranjero.

Evolución de la tasa de ocupación <sup>(1)</sup> por nacionalidad y sexo. Catalunya. 2005-2008					
Año		Nacionalidad española*		Nacionalidad extranjera	
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2005	I Trimestre	65,2	45,4	80,2	47,4
	II Trimestre	65,8	46,2	80,1	52,2
	III Trimestre	66,4	46,7	80,3	50,8
	IV Trimestre	66,5	47,3	79,4	50,6
2006	I Trimestre	66,3	46,8	78,8	52,8
	II Trimestre	66,4	47,5	80,4	53,9
	III Trimestre	66,7	47,1	83,4	54,5
	IV Trimestre	65,4	47,8	82,3	55,5
2007	I Trimestre	65,8	47,5	76,6	56,9
	II Trimestre	66,3	48,1	77,8	55,5
	III Trimestre	66,6	47,7	79,6	54,9
	IV Trimestre	66,4	48,1	79,3	55,2
2008	I Trimestre	65,9	48,1	76,7	55,2
	II Trimestre	64,9	49,3	76,2	56,5
	III Trimestre	64,5	48,5	69,4	57,5
	IV Trimestre	62,3	47,7	67,6	55,0

**Fuente:** INE. Encuesta de la población activa (EPA)  
(\*) Incluye la doble nacionalidad. (1) proporción de personas ocupadas sobre el total de población de 16 y más años

16. La inmigración, en definitiva, constituye un hecho estructural en Catalunya, intensificado en los últimos años y que, previsiblemente, según las proyecciones de población del Idescat [Instituto de Estadística de Catalunya] continuará siendo una realidad en el futuro.

Evolución proyectada de la población de 16 a 64 años de edad según diferentes escenarios. Catalunya, 2008-2020 (miles de personas)				
Año	Bajo	Medio-bajo	Medio-alto	Alto
2008	4.510,0	4.720,9	4.810,9	4.995,2
2009	4.495,4	4.724,0	4.828,5	5.038,6
2010	4.473,6	4.719,3	4.838,1	5.068,6
2011	4.455,6	4.717,2	4.850,4	5.097,9
2012	4.433,9	4.711,6	4.859,1	5.121,5
2013	4.408,5	4.702,2	4.863,9	5.138,7
2014	4.388,5	4.698,0	4.874,2	5.160,7
2015	4.375,0	4.700,4	4.891,4	5.189,9
2016	4.363,7	4.705,8	4.912,0	5.223,5
2017	4.349,6	4.708,6	4.929,8	5.254,2
2018	4.337,1	4.713,5	4.950,1	5.287,5
2019	4.325,7	4.723,5	4.975,8	5.329,6
2020	4.313,9	4.735,8	5.004,2	5.376,6
Canvi 2008-2020	-196,1	14,9	193,3	381,4

**Fuente:** Proyecciones de población 2015-2030 (base 2002). Institut d'Estadística de Catalunya.

17. El primer reto que plantea la magnitud del hecho migratorio es la incorporación de la nueva población a la ciudadanía plena, su participación en todos los ámbitos de la sociedad que la acoge y la consecución de su igualdad en derechos y deberes. Por primera vez en nuestra democracia, un porcentaje muy importante de residentes en nuestro país no goza de todos los derechos de ciudadanía, como son los derechos de participación política. Este particular resulta especialmente significativo si se tiene en cuenta el porcentaje que representan, dentro de la población con nacionalidad extranjera, las personas que llevan más de cinco años de residencia regular en nuestro país y si se tienen presentes las dificultades que afrontan, tanto legales como administrativas, para conseguir la nacionalidad española.

Evolución del número de concesiones de la nacionalidad española. 2003 a 2006		
	España	Catalunya
2003	26.556	6.152
2004	38.335	10.153
2005	42.829	9.314
2006	62.339	11.335

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del MTIN. Observatorio Permanente de la Inmigración. Anuarios estadísticos.

Años de residencia regular y continuada necesarios para obtener la nacionalidad							
Austria	10	Alemania	8	Francia	5	Eslovaquia	5
Grecia	10	Hungría	8	Irlanda	5	Reino Unido	5
Italia (*)	10	Noruega	7	Letonia	5	Bélgica	3
Lituania	10	Finlandia	6	Luxemburgo	5	Canadá	3
Eslovenia	10	Portugal	6	Malta	5	Suecia	3
España	10	Rep. Checa	5	Países Bajos	5		
Dinamarca	9	Estonia	5	Polonia	5		

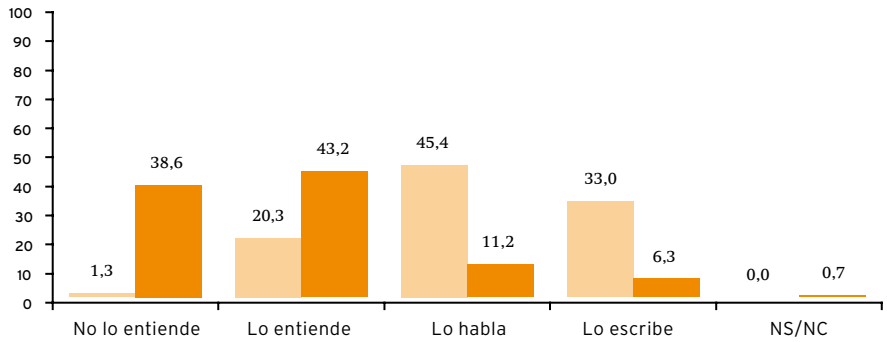
**Fuente:** MIPEX 2006-2007, British Council y Migration Policy Group. Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes  
\* Actualmente está en trámite una modificación legislativa para pasar de 10 a 6 años.

18. El nivel de conocimiento de catalán y de castellano constituyen también indicadores ilustrati-  
vos del grado de autonomía personal y de la capacidad de participación en la sociedad de acogida.
19. Si bien resulta deseable que, a lo largo del proceso de integración a la sociedad catalana, las  
personas recién llegadas adquieran competencias lingüísticas tanto en catalán como en castellano,  
la situación de partida marcadamente desfavorable al catalán, así como el papel de lengua común  
y aportación singular a la diversidad mundial que hace nuestro país a través de su lengua propia,  
justifica un necesario un esfuerzo especial para fomentar el conocimiento y el uso social de la len-  
gua catalana.

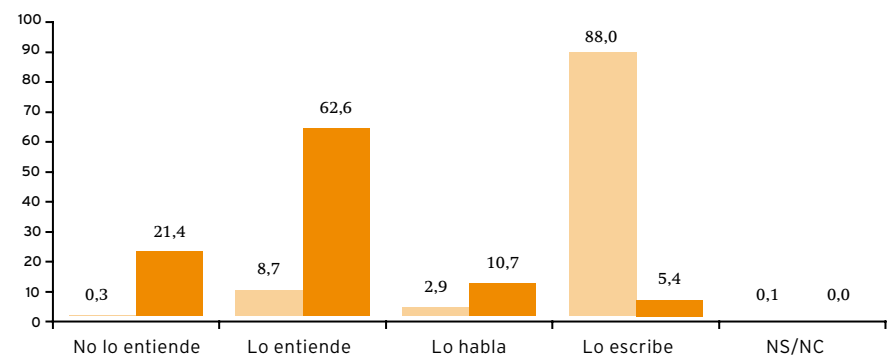
Grado de conocimiento del catalán y del castellano según la procedencia

Grado de conocimiento del castellanoGrado de conocimiento del catalán

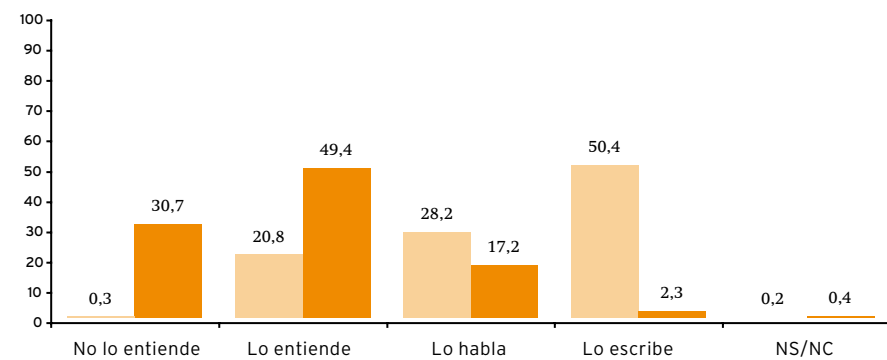
Marruecos



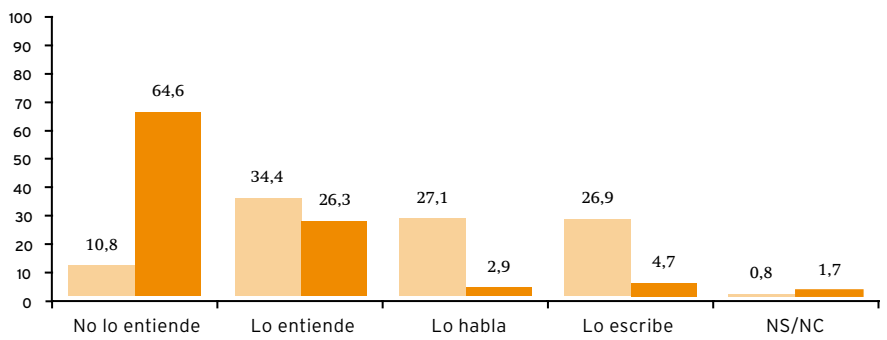
Ecuador



Rumanía



China



Fuente: Idescat. Centro de Estudios de Opinión. Junio 2006.

20. La trascendencia del fenómeno, su naturaleza como cambio estructural, las necesidades económicas, la distancia entre realidad y legalidad, la percepción pública, así como la carencia de herramientas idóneas para la integración, aportan suficientes elementos para determinar la necesidad de llevar a cabo un gran pacto nacional para la inmigración. Un pacto que establezca a corto, medio y largo plazo los necesarios consensos que tienen que permitir que Catalunya pueda gestionar el hecho migratorio, mantener la cohesión social y mejorar los niveles de bienestar del conjunto de la población catalana.

21. Un pacto que dé respuesta a las necesidades planteadas por el conjunto de la sociedad. Éstas se podrían resumir en tres:

1. la necesidad de ordenar los flujos migratorios,
2. la necesidad de evitar una percepción de competencia para hacerse con los recursos públicos,
3. la necesidad de dotar con elementos de cohesión a una sociedad por siempre jamás diversa.

22. Para dar respuesta a este conjunto de retos y según el mandato que impone el Plan de Gobierno 2007-2010, el Pacto Nacional para la Inmigración se estructura en tres ejes: la gestión de los flujos migratorios y el acceso al mercado de trabajo, la adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa y la integración en una cultura pública común.

23. El primer eje da respuesta a la necesidad de gestionar los flujos migratorios de manera adecuada a las demandas del mercado de trabajo. Esto quiere decir:

- asegurar la regularidad de los flujos y su planificación según las necesidades del país, priorizando la contratación de la mano de obra aquí presente,
- y garantizar los derechos de las personas migrantes y la coordinación de las políticas de inmigración y las políticas de cooperación.

24. El segundo eje comporta evitar la competencia por los recursos públicos, redimensionando y adaptando los servicios en que en los últimos años se ha intensificado la demanda. Implica también desmentir aquellas situaciones cuya percepción ciudadana y realidad de uso de servicios públicos no coinciden, además de adaptarlos a las nuevas demandas de una sociedad diversa.

25. El tercer eje se plantea garantizar la integración en una cultura pública común, donde:

- la integración sea un proceso bidireccional, dinámico y continuo entre las personas que residen en un territorio, las recién llegadas, las asentadas con anterioridad o las nacidas en él,
- la cultura pública común es el espacio compartido de comunicación, de convivencia, de reconocimiento y de participación de nuestra sociedad diversa, con el fin de que el proyecto de nación continúe siendo el referente con el que se compromete la población que vive y trabaja en Catalunya.

## 1.2. Las políticas migratorias en Catalunya

26. Contrariamente a algunas aproximaciones, las políticas migratorias no se reducen a las políticas de extranjería. Éstas incluyen, además, las políticas de gestión de flujos, las políticas de acogida, las políticas de integración y las políticas de igualdad de oportunidades.

27. Con independencia de su heterogeneidad, pueden ser desplegadas por diferentes actores sociales, económicos y políticos. Por consiguiente, también debe tenerse en cuenta la experiencia práctica adquirida por los ayuntamientos, consejos comarcales y otras entidades locales en la gestión de las políticas locales de inmigración, experiencia que también han protagonizado de manera esencial las asociaciones y agentes sociales.

28. Las administraciones más cercanas a la ciudadanía son las administraciones locales. Están versadas en la gestión cotidiana de las políticas relacionadas con la convivencia, el tejido asociativo y los agentes económicos y sociales, adoptando políticas de gestión de la diversidad y de atención a la población inmigrada reconocidas como pioneras y constituyen un referente, en el día de hoy, en la agenda común.

29. Ha sido de este modo que la sociedad civil, los agentes económicos y sociales y las diferentes administraciones que actúan en el territorio han llevado a incluir las políticas migratorias en la agenda pública, permitiendo progresar en la cohesión social y en la atención a las personas inmigradas.

### Las políticas migratorias de la Generalitat

30. Las primeras actuaciones de la Generalitat de Catalunya relacionadas con el hecho migratorio se llevaron a cabo en los departamentos de Educación, Salud y Bienestar Social, a finales de la década de 1980.

31. Poco después, en 1992, se creó, por acuerdo de Gobierno, la Comisión Interdepartamental para el Seguimiento y la Coordinación de las Actuaciones en Materia de Inmigración. Dicha Comisión elaboró el I Plan Interdepartamental de Inmigración (1993-2000), recogiendo las aportaciones de los departamentos implicados, entidades sociales, asociaciones de personas de origen inmigrante, así como organizaciones sindicales. La finalidad del Plan era promover la integración de la población recién llegada, desarrollando políticas coordinadas entre los diversos departamentos del Gobierno y los agentes participantes en la redacción del documento.

32. En 2001 se aprobó el II Plan Interdepartamental de Inmigración (2001-2004), que articulaba las actuaciones en materia de inmigración ejecutadas por los departamentos del Gobierno. Una de las principales novedades de dicho Plan consistió en la apuesta por la vía catalana de integración, que implica el equilibrio entre respeto a la diversidad y sentimiento de pertenencia a una única comunidad.



33. El último plan de acción aprobado por el Gobierno, el Plan de ciudadanía 2005-2008, ha significado un salto cualitativo en el diseño de políticas transversales en materia de inmigración, puesto que estructura sus acciones en políticas de acogida, de igualdad y de acomodación, y reconoce el principio de ciudadanía residente, lo que permite que las personas residentes, con independencia de su situación administrativa, accedan a los servicios.

34. El Departamento de Salud trabaja desde 2004 en el marco de este Plan de Ciudadanía, creando el Plan director de Inmigración en el ámbito de la salud (Decreto 40/2006 de 14 de marzo) que recoge, a partir de la experiencia acumulada, los cambios que han tenido que asumir los servicios de salud ante el reto de la inmigración, con el propósito de mejorar especialmente la acogida, la formación de los profesionales y la mediación intercultural en salud.

35. El Departamento de Trabajo, mediante el Servei d'Ocupació de Catalunya, ha llevado a cabo diversas iniciativas para facilitar la incorporación de las personas inmigradas en las políticas de ocupación y en el mercado de trabajo. Entre otras, el catálogo de ocupaciones de difícil cobertura y el contingente, el acceso a la formación ocupacional, el programa Trabajo en los Barrios, la Campaña Agraria y los proyectos de selección en origen a través de los Servicios de Intermediación Laboral en Origen.

36. Respecto a las políticas de retorno de la población emigrada de origen catalán, Catalunya cuenta, desde 2002, con la Ley 25/2002, de 25 de noviembre, de Medidas de Apoyo al Regreso de los Catalanes Emigrados y sus Descendientes y de la Oficina del Pla d'Ajut al Retorn. Esta oficina se creó para facilitar el retorno y la integración sociolaboral en Catalunya de los catalanes y catalanas, así como de sus descendientes, que, por causas económicas y políticas, se establecieron en otros países, principalmente de América Latina.

Las políticas migratorias del Estado español

37. Desde la perspectiva de las políticas comparadas, el acceso al mercado laboral español de las personas migrantes con autorización de trabajo es claramente mejor que en los demás países de la OCDE<sup>[3]</sup>. Asimismo, en cuanto a los derechos asociados al mercado de trabajo y a las condiciones de acceso a la autorización de residencia permanente para las personas con autorización temporal, su política también se valora positivamente.

38. En cambio, deben valorarse de forma más restrictiva las políticas migratorias del Estado español en relación a la reagrupación familiar, tanto en lo que atañe al derecho tanto a la solicitud como al acceso al trabajo, a la participación política y al acceso a la nacionalidad española.

39. Pero el principal déficit de las políticas estatales de inmigración radica en las dificultades para acotar dentro de sus límites las previsiones regulares de los flujos migratorios, motivo por el cual se ha tenido que recurrir, en diversas ocasiones, y como mecanismos para adecuar realidad y legalidad, a las regularizaciones extraordinarias, y se ha introducido el procedimiento de arraigo social en su legislación.

[3] Véase Migrant Integration Policy Index del Migration Policy Group, estudio cofinanciado por la Comisión Europea.

40. Aun así, debe subrayarse el espectacular aumento de los flujos regulares en los últimos dos años y el presumible incremento proporcional de su magnitud respecto a los flujos llegados por vía administrativa irregular. Este incremento, sin duda, se explica más por el peso de las reagrupaciones familiares y las contrataciones nominativas que al que se considera como el principal mecanismo de inmigración en nuestro sistema legal, la contratación no nominativa en origen vía contingente.

41. Entre las dificultades que ha encontrado el contingente en su implementación, debe hacerse mención a los más estructurales con el fin de replantearse el modelo y encontrar respuestas en una futura modificación de la legislación estatal. En primer lugar, destaca que, mientras nuestro mercado de trabajo ha creado durante diez años una cifra muy alta de puestos de trabajo, las estructuras de gestión para la contratación de personas extranjeras arrastra claras limitaciones. En segundo lugar, tiene que subrayarse la paradoja que, mientras el contingente ha sido utilizado por las grandes empresas y para las campañas agrarias, la mayoría de las trabajadoras y trabajadores recién llegados encuentran ocupación en pequeñas y medianas empresas, así como en el ámbito familiar.

42. El vigente marco legislativo vincula los flujos migratorios con las necesidades del mercado de trabajo, elemento considerado positivo para garantizar la cohesión social y la prosperidad económica. Pero a siete años de la Ley 4/2000, de 11 de enero, y teniendo en cuenta los resultados, queda patente que basar la generación de flujos migratorios en la primera contratación no garantiza fluidez alguna para el mercado de trabajo. En primer lugar, porque la vida laboral de las personas migrantes no se define por el contrato de trabajo inicial, sino por la sucesión de ocupaciones a lo largo de su vida laboral y, en segundo lugar, porque el flujo de migración familiar que arrastra también incide en el mercado de trabajo, así como en la provisión de los servicios básicos.

Hacia las políticas comunitarias de inmigración

43. El asentamiento de población extranjera en Catalunya se produce en un marco de dinámicas globales. Por dicho motivo, y por nuestra situación en el contexto europeo, resulta ineludible partir de la dimensión comunitaria e internacional. Las políticas catalanas de inmigración tendrán que atenerse al contexto de las políticas comunitarias en la materia y tomar en consideración las normas, criterios y recomendaciones de los organismos internacionales.

44. Según la Comisión Europea, la actual dimensión de los fenómenos migratorios supera la capacidad de los Estados miembros para abordarlos de forma individual, y por ello ha propuesto una perspectiva global y coherente a escala europea. Hasta el momento, no ha sido factible. Sin embargo, a falta de un planteamiento global, sí que ha incoado procesos legislativos en cuatro ámbitos parciales: contratación de profesionales altamente cualificados, migraciones temporales, movilidad interempresarial, y unificación de las autorizaciones de trabajo y residencia.

45. Por otro lado, el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo apuestan por la excepcionalidad de las regularizaciones extraordinarias, e instan a los Estados miembros a facilitar a las

personas en situación irregular un documento de residencia legal. Así, con el fin de reducir la inmigración irregular, proponen campañas específicas dirigidas a la opinión pública de los países de origen y en coordinación con sus respectivos Estados.

46. En materia de migraciones regulares, la Comisión estima razonable que los Estados miembros mantengan el derecho soberano a determinar el contingente de trabajadores y trabajadoras extranjeros que pueden aceptar en sus territorios. A la vez, insta a favor de una única solicitud de autorización de trabajo y residencia.

47. Respecto a las migraciones circulares y la asociación de movilidad entre la Unión Europea y terceros países, quiere garantizarse y facilitarse la circulación de personas entre la Unión Europea y los países terceros estableciendo las llamadas asociaciones de movilidad. Se han valorado los aspectos positivos para todos los países interesados a la par que se ha alertado sobre los riesgos que comporta si no se organiza y gestiona de modo adecuado. Permite trabajar periódicamente en un país comunitario y regresar al país de origen mediante procedimientos administrativos simplificados de admisión y reingreso. Aunque esto representa un primer paso para llegar a disponer de un amplio abanico de herramientas que favorezcan la conjunción entre legalidad y realidad, en ningún caso debería significar el retorno a la caduca política de los *trabajadores invitados*.

### 1.3. Principios del Pacto Nacional para la Inmigración

Los **principios de actuación** del Pacto Nacional para la Inmigración que deben regir sus ejes, retos, objetivos y actuaciones en que se desglosan son los que siguen a continuación:

- Garantía de cumplimiento y desarrollo de los derechos humanos.
- Igualdad de derechos y deberes para el conjunto de la sociedad.
- Ciudadanía basada en el pluralismo, la igualdad y el civismo, como normas de convivencia.
- Promoción de la autonomía y de la igualdad de oportunidades para impulsar la igualdad efectiva, eliminando condiciones o circunstancias arbitrarias.
- Derecho de acceso a los servicios, plasmado como el acceso de cada titular a la totalidad de recursos, equipamientos, proyectos y programas.
- Normalización, evitando estructuras paralelas que pudiesen provocar la segregación de los titulares del derecho de acceso a los servicios. Debe procurarse llevar a cabo la atención en el marco de los recursos, equipamientos, proyectos y programas ya existentes. Las respuestas específicas son temporales y responden a necesidades que también lo son.
- Los servicios tienen que cubrir enfoques diferenciados o específicos, habida cuenta de la heterogeneidad de las personas titulares según criterios de edad, origen, sexo, capacidades y nivel formativo.
- Incorporación de la perspectiva de género en todo el proceso y como herramienta de análisis y de planificación.
- Incorporación de la lucha contra el racismo y la xenofobia en todas las acciones de los agentes firmantes del Pacto Nacional para la Inmigración.
- Las medidas propuestas tendrán que adaptarse a la diversidad territorial de Catalunya.
- Garantía de aplicación: la dotación de recursos para los programas que establece el Pacto Nacional para la Inmigración forma parte del compromiso institucional para desarrollarlos, en tanto que requisito ineludible para lograr sus objetivos.
- Seguimiento y evaluación: se constituirá una mesa de seguimiento del Pacto Nacional para la Inmigración integrada por todos los agentes firmantes y los miembros de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración.

## 2. Ejes del Pacto Nacional para la Inmigración

### Eje 1. Gestión de los flujos migratorios y acceso al mercado de trabajo

#### El proceso inmigratorio en curso

[4] El Pacto Nacional para la Inmigración constata que éste diagnóstico es similar al que actualmente está efectuando por parte de la OCDE y otros organismos de carácter multilateral. Estudios de la OCDE o del Banco Mundial y otras ponencias presentadas en el Foro Mediterráneo de Población (Barcelona, diciembre 2007) muestran como las tendencias de los flujos migratorios y la demografía permiten contextualizar las apuntadas en el caso catalán y se sitúan en un marco similar al del grueso de los países europeos.

48. Como se ha apuntado, el asentamiento en Catalunya de personas de muy diversos orígenes constituye un hecho estructural y es el resultado de varios factores. A la vez, representa una nueva oportunidad para definir colectivamente el proyecto de futuro que queremos.

49. Si se tiene en cuenta su dimensión laboral, en los últimos años, el grueso de la nueva inmigración ha reflejado las crecientes necesidades no cubiertas del mercado de trabajo, una vez que los grandes contingentes en paro o inactividad —especialmente en el caso de las mujeres— se incorporaron en el mercado de trabajo. Este factor delimita, condiciona y define las políticas para adoptar, ya que las perspectivas demográficas y de actividad de la población residente, independientemente de su nacionalidad, apuntan a incrementos modestos, inclusive incluyendo los nuevos flujos [4]. Aun así, el crecimiento de la demanda de trabajo en Catalunya ha conferido elementos distintivos al proceso inmigratorio, sobre todo por su intensidad en los últimos años.

50. Aun así, también se constata la existencia de diferencias lo suficientemente relevantes entre la demanda de mano de obra de origen extranjero de algunos países de la OCDE y la que Catalunya necesita y continuará necesitando. La diferencia fundamental se centra en la diferente tipología de la población que emprende el trayecto migratorio: con un sesgo más temporal en los países de la OCDE (vinculada a altas calificaciones profesionales) y más permanente en el caso catalán (con necesidades estructurales de mano de obra de cualificación variada).

51. Es por eso por lo que las políticas de gestión de los flujos migratorios deben priorizar la entrada regular de población extranjera en Catalunya vinculada a las necesidades reales de nuestro mercado de trabajo y a las previsiones de evolución de la población ocupada, y asimismo priorizar su permanencia y, por lo tanto, la necesidad de su integración a medio y largo plazo. Catalunya no puede resolver sus problemas demográficos y de mano de obra con flujos migratorios de carácter temporal basados en el modelo de *trabajadores invitados*, que tengan que ser sustituidos de forma continua por nuevos contingentes. El país necesita, por el contrario, nuevos catalanes y catalanas con voluntad de permanencia y, por lo tanto, las políticas adoptadas deben encaminarse hacia esta finalidad.

52. Aun cuando Catalunya cuenta con una larga historia de inmigración que avala su capacidad de integración, en el periodo 2000-2008 se ha registrado un intenso crecimiento poblacional, con una magnitud sin precedentes. A 1 de enero de 2008, Catalunya contaba con 7.364.078 personas empadronadas, 1,1 millones más que en 2000, y este crecimiento es fruto, principalmente, de la aportación de la inmigración extranjera, que supone casi un 84 % del incremento total.

Crecimiento de la población en Catalunya. 2000 a 2008

	2000	2008	Crecimiento	%
Nacionalidad española	6.080.454	6.260.288	179.834	16,1
Nacionalidad extranjera	181.590	1.103.790	922.200	83,9
<b>Población total</b>	<b>6.262.044</b>	<b>7.364.078</b>	<b>1.102.034</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. Cifras del Padrón.

53. Respecto a las proyecciones del Idescat, en 2008, la población (7,36 millones de personas) se ha situado a medio camino de la prevista en sus escenarios medio-alto (7,24 millones) y alto (7,51 millones).

Proyecciones de la población en Catalunya según diferentes escenarios. 2008-2030 (miles de personas)

Año	Bajo	Medio-bajo	Medio-alto	Alto
2008	6.771	7.085	7.246	7.515
2009	6.792	7.137	7.328	7.636
2010	6.806	7.182	7.403	7.743
2011	6.817	7.222	7.473	7.841
2012	6.824	7.257	7.540	7.932
2013	6.827	7.289	7.604	8.017
2014	6.829	7.318	7.665	8.098
2015	6.827	7.343	7.724	8.177
2020	6.782	7.434	7.982	8.535
2030	6.633	7.582	8.472	9.250

Fuente: Idescat; población proyectada (base 2002)

54. Aun así, esta nueva oportunidad no está exenta de ciertas dificultades, puesto que, si bien el mercado de trabajo ha actuado como principal polo de atracción de mano de obra de origen extranjero, el marco legislativo ha actuado como freno de los flujos de inmigración regular.

55. El Pacto Nacional para la Inmigración considera que, aun cuando la coyuntura actual de menor crecimiento económico podría romper transitoriamente la tendencia que ha marcado el último periodo álgido de flujos migratorios, no se debe perder de vista las tendencias estructurales que operan a medio y largo plazo.

56. Pese a la coyuntura, en principio poco favorable, ésta permite una etapa nueva en relación con los flujos migratorios, más proactiva que la acaecida hasta la fecha. Ante las demandas de mano de obra a medio plazo, es necesaria la planificación y establecimiento de mecanismos que faciliten no sólo su gestión en el ámbito laboral, sino también la cohesión social.

57. Por todo esto, el modelo de inmigración característico de Catalunya debe tomar en consideración los pioneros y las pioneras del trayecto migratorio desde una perspectiva integral. Es decir, tener en cuenta las personas, su familia y su proyecto vital; basarse en la valoración de éstas como ciudadanos y ciudadanas y reconocer, así, la experiencia y los conocimientos adquiridos en los países de origen y no ceñirse escuetamente a su primer contrato laboral.

La continuidad de las necesidades de inmigración para el horizonte 2020

58. El marco temporal en que debe contextualizarse el grueso de las propuestas del eje *Gestión de los flujos migratorios* y acceso al mercado de trabajo es el vinculado directamente con el futuro del mercado de trabajo y, por ello, tiene el horizonte 2020 como espacio temporal de reflexión. Con esto se obvia el debate sobre el futuro de la tasa de natalidad y la reflexión se centra en la evolución previsible de la inmigración que requiere el mercado.

59. Las previsiones del Idescat esbozan diversos escenarios de crecimiento de la población de Catalunya. Para 2020, los escenarios medio-alto y alto prevén aproximadamente que la población alcance los 8 o 8,5 millones de habitantes respectivamente. Para el periodo 2007-2020, el escenario medio-alto conjetura un crecimiento total de 900.000 personas y para el escenario alto, uno de 1,3 millones de habitantes. El crecimiento demográfico previsto se estima fruto del saldo migratorio que, en el escenario medio-alto asciende a 600.000 personas y para el alto, un millón, lo que supone una media anual, respectivamente, de 46.000 y de 71.000 migraciones netas.

60. Recientemente se han materializado las hipótesis más optimistas sobre el aumento de la esperanza de vida, tendencia que se prevé que prosiga en el futuro, con un aumento sostenido de la esperanza de vida de la población, que en 2020 podría alcanzar los 82 años para los hombres y los 87 para las mujeres. Por eso, a pesar de la importancia de los flujos migratorios que prevén los escenarios de más crecimiento, el asentamiento en Catalunya de personas de origen extranjero no podrá eludir que se acentúe el envejecimiento demográfico y que aumente el peso relativo de la gente mayor en el conjunto de la población. De manera que, para 2020, se prevé que uno de cada cinco habitantes sobrepasará los 65 años. Una migración neta próxima a cero supondría un envejecimiento relativo aún más acentuado y una menor disponibilidad de población en edad laboral.

Esperanza de vida proyectada. Catalunya. 2007-2020

Año	Hipótesis baja		Hipótesis alta	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2008	76.9	83.4	78.7	85.0
2009	76.9	83.4	78.9	85.2
2010	77.0	83.5	79.2	85.4
2011	77.1	83.5	79.5	85.6
2012	77.1	83.5	79.8	85.7
2013	77.2	83.6	80.1	85.9
2014	77.2	83.6	80.4	86.1
2015	77.3	83.7	80.7	86.2
2020	77.5	83.8	81.9	87.0

Fuente: Idescat; población proyectada (base 2002)

61. Respecto a la población activa, esto es, la franja de 16 a 64 años, los niveles de migración previstos en los escenarios alto y medio-alto permiten prever que continuará aumentando. Una migración neta próxima a cero, por el contrario, se traduciría de forma inmediata en un decrecimiento de las cifras de esta franja, dado que las generaciones que están próximas a los 65 años y que abandonan la edad laboral son más numerosas que las generaciones que se incorporan. De acuerdo con las estadísticas del año 2006, se calculaba una cifra de 4,8 millones de habitantes en edad laboral en Catalunya. En el horizonte 2020, el escenario medioalto y el escenario alto de población prevén respectivamente una cifra de 5,0 y de 5,4 millones de habitantes en edad laboral.

Evolución proyectada de la población de 16 a 64 años de edad según diferentes escenarios. Catalunya, 2008-2020. Miles de personas

Año	Bajo	Medio-bajo	Medio-alto	Alto
2008	4.510,0	4.720,9	4.810,9	4.995,2
2009	4.495,4	4.724,0	4.828,5	5.038,6
2010	4.473,6	4.719,3	4.838,1	5.068,6
2011	4.455,6	4.717,2	4.850,4	5.097,9
2012	4.433,9	4.711,6	4.859,1	5.121,5
2013	4.408,5	4.702,2	4.863,9	5.138,7
2014	4.388,5	4.698,0	4.874,2	5.160,7
2015	4.375,0	4.700,4	4.891,4	5.189,9
2016	4.363,7	4.705,8	4.912,0	5.223,5
2017	4.349,6	4.708,6	4.929,8	5.254,2
2018	4.337,1	4.713,5	4.950,1	5.287,5
2019	4.325,7	4.723,5	4.975,8	5.329,6
2020	4.313,9	4.735,8	5.004,2	5.376,6
Cambio 2008-2020	-196,1	14,9	193,3	381,4

Fuente: Proyecciones de población 2015-2030 (base 2002). Idescat

[5] Este crecimiento corresponderá íntegramente a la población activa de más edad, porque la cifra de activos jóvenes, de 16 a 44 años, está muy probablemente abocada a la disminución o, como máximo, al estancamiento en los supuestos de más migración. En los escenarios mencionados, la población activa de más edad, de 45 y más años, aumentará su número absoluto y su peso relativo, pasando a representar entre el 43% y el 45% de la fuerza de trabajo, diez puntos y pico más que el año 2007.

62. Por otro lado, si bien la inmigración será clave para evitar una mengua de la cifra de habitantes en edad laboral, no evitará su envejecimiento. En efecto, en el horizonte 2020 transitarán por las edades laborales maduras, de 45 a 64 años de edad, las generaciones nacidas entre 1956-1975, lo que representa hasta el 45 % de la población en edad laboral, mientras que actualmente esta proporción se reduce al 35 %. Respecto a la población de 55 a 64 años, su proporción en la población de edad laboral podría pasar del actual 16 % al 20 % en el horizonte 2020. En esa fecha, la población de 25 a 44 años corresponderá a las generaciones nacidas entre 1975 y el 1995, periodo en que la cifra de nacimientos prácticamente disminuyó de manera ininterrumpida.

63. El Pacto Nacional para la Inmigración hace suyas las perspectivas que, sobre el volumen de activos en el mercado de trabajo, ha esbozado el Idescat para 2020. En particular, considera especialmente relevante que el aumento esperado en la tasa de actividad, sobre todo de las mujeres mayores de 55 años, modula el envejecimiento de la población en edad laboral. En particular, los escenarios medio-alto y alto de las proyecciones de población activa prevén que la cifra de 3,5 millones de habitantes laboralmente activos el año 2005 crezca hasta situarse en una horquilla de entre 3,8 millones y 4,1 el año 2020.<sup>[5]</sup>

### Las demandas del mercado de trabajo

64. Como se ha señalado en la introducción, los estudios del Centro de Estudios de Opinión (CEO) ponen de manifiesto que un amplio sector de la población percibe la inmigración como uno de los problemas principales pese a que, al mismo tiempo, la economía catalana difícilmente podría susistir, en muchos de sus sectores productivos, sin la presencia de trabajadores y trabajadoras de origen extranjero.

65. Por otro lado, Catalunya se sitúa como la primera comunidad autónoma en número de trabajadores y trabajadoras extranjeras afiliados a la Seguridad Social, con un total de 440.742 personas a 31 de diciembre de 2007. Así, un 13 % del mercado de trabajo corresponde a población de origen extranjero, cuya mayor parte (73,6 %) es extracomunitaria, en la que se destaca que el 57 % de la nueva afiliación durante el año 2007 recae en trabajadoras y trabajadores extranjeros.

Evolución del número de trabajadores y trabajadoras afiliados a la Seguridad Social.			
Miles de personas	Total trabajadores	Nacionalidad española	Nacionalidad extranjera
2000	2.769.100	2.679.094	90.006
2001	2.859.200	2.735.910	123.290
2002	2.928.200	2.763.535	164.665
2003	2.998.700	2.798.682	200.018
2004	3.073.300	2.838.331	234.969
2005	3.205.300	2.875.691	329.609
2006	3.331.300	2.916.713	414.587
2007	3.405.925	2.959.710	446.215
2008	3.377.442	2.914.644	462.798
Incremento 2000-2008	608.342	235.550	372.792
	100.00	38,7	61,3
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MTIN. Boletín de Estadísticas Laborales. Media anual.			

66. A la vez, los flujos migratorios de los países en vías de desarrollo hacia los países prósperos no representan un hecho puntual o circunstancial, sino una necesidad permanente de seres humanos en situación de pobreza, explotación, sumisión e indignidad. Mientras no se produzca un profundo cambio en las condiciones socioeconómicas del mundo actual, las migraciones en general deberán entenderse como un fenómeno intrínseco de los pueblos y sociedades menos favorecidos.

### La gestión de los flujos migratorios y la garantía de respeto a los derechos humanos

67. La intensidad del proceso inmigratorio de los últimos años y las perspectivas de reducción de la población activa para los próximos años plantean un reto notable a la capacidad de gestión del hecho migratorio. Ésta se ve sometida a prueba, tanto por la velocidad que ha tomado el proceso, como por su intensidad en los últimos años y que se estima que proseguirá en el futuro, así como por su concentración geográfica. Aun así, como se ha indicado antes, el Pacto Nacional para la Inmigración remarca que Catalunya, que siempre ha demostrado su capacidad de integración, no abordará el actual reto como una excepción.

68. Por eso, garantizada la cohesión social, uno de los objetivos de las políticas de inmigración debe ser la valoración de los flujos migratorios no tan sólo por sí mismos, sino en relación con las consecuencias que acarrea sobre el tipo de sociedad que queremos y sobre el modelo de crecimiento económico deseable. Así, políticas de integración y de gestión de flujos constituyen elementos inseparables de las políticas migratorias, de modo que no se puede desarrollar la una sin la otra.

69. Este reto a la capacidad de gestión del hecho migratorio plantea, como objetivo prioritario de las políticas de inmigración, la necesidad de que las nuevas llegadas por motivos laborales se vinculen estrechamente a las necesidades del país y su tejido productivo, y que se valoren, ade-



más, desde una dimensión integral. Es decir, tomando en consideración el recorrido laboral de los pioneros y las pioneras, incluyendo los flujos familiares que los acompañan.

**70.** Igualmente, el Pacto Nacional para la Inmigración se fundamenta en el respeto a los derechos humanos. A este fin, las políticas públicas de inmigración reforzarán los dispositivos de protección de las personas solicitantes y de las que tienen reconocido el estatuto de asilo y refugio.

**71.** Para garantizar el respeto a los derechos humanos, los flujos migratorios se tienen que caracterizar por la regularidad, desmarcándose del escenario de los últimos años en que las llegadas en situación administrativa irregular se han dado con mayor frecuencia de la deseable. Por las dinámicas excluyentes y la carencia de derechos que suponen, las políticas de integración resultan incompatibles con los flujos inacabables de personas en situación administrativa irregular, ya que integración e inmigración regular constituyen las dos caras de la misma realidad.

**72.** Así, cualquier política de gestión de flujos debe partir de una fundamental premisa previa: la necesidad de articular los mecanismos regulares de entrada de trabajadores y trabajadoras extranjeros. Estos mecanismos tienen que vincularse directamente a las necesidades actuales y futuras del mercado de trabajo. Por lo tanto, el discernimiento de dichas necesidades, los mecanismos de entrada y la gestión de los flujos aparecen como tres elementos del mismo proceso, sin los cuales difícilmente pueden diseñarse políticas migratorias efectivas; es decir, políticas que faciliten y estimulen la integración.

**73.** A continuación, la vinculación del grueso del proceso migratorio a las necesidades del mercado de trabajo obliga a definir nuevas políticas que ajusten las demandas del tejido productivo con la capacidad de oferta real o potencial del país.

**74.** Finalmente, las políticas migratorias tienen que vincular la gestión de los flujos responsable y coordinadamente con el desarrollo de los países de origen. Así, no pueden hurtarse las consecuencias de los procesos migratorios en los países de origen, y deben tenerse en consideración los retornos, sea en forma de remesas, sea mediante la recuperación parcial del capital humano, sea a través de otras iniciativas de desarrollo.

**75.** El Pacto Nacional para la Inmigración defiende una correcta gestión de los flujos migratorios desde la legalidad, lo que obliga a combatir los factores causantes de inmigración irregular.

**76.** Ante este cúmulo de reflexiones, el Pacto Nacional para la Inmigración plantea, en el presente eje, propuestas cuyo objetivo es garantizar la igualdad de derechos y el acceso al mercado laboral de toda la población presente en Catalunya, en estrecha coordinación con las demandas del mercado de trabajo. También toma como referencia la voluntad expresada por el Estatuto de Autonomía de Catalunya y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Éste reconoce buena parte de los derechos constitucionales a todas las personas de origen extranjero asentadas en Catalunya, con independencia de su situación administrativa en España, aun cuando mantiene la diferencia de trato con respecto al acceso al mercado de trabajo y no incluye la cobertura constitucional del derecho al reagrupación familiar.

## Reto 1. La movilización necesaria de los recursos humanos internos para asegurar la calidad y competitividad del tejido productivo

**77.** Aun cuando las políticas de extranjería son competencia de la Administración del Estado, éstas no agotan todas las políticas migratorias que inciden la gestión de los flujos migratorios. Las líneas de actuación que se plantean en el presente reto pretenden suministrar un catálogo de los ámbitos en que se debería incidir para gestionar los próximos flujos, moderando el proceso migratorio y compatibilizándolo con el mantenimiento de la cohesión social.

**78.** Teniendo en cuenta que el establecimiento de población extranjera constituye un factor estructural y, en especial, subrayando la estrecha vinculación entre la llegada de trabajadores y trabajadoras de origen extranjero y las demandas no satisfechas en el mercado de trabajo, las políticas dirigidas a moderar los flujos migratorios pasa, en parte pero inevitablemente, por la movilización de los recursos humanos del país y/o por su adecuación a las necesidades de la demanda del mercado de trabajo.

**79.** Además, Catalunya tiene que progresar en la mejora de la calidad y competitividad de todo su tejido productivo, y por ello necesita llevar a cabo una política laboral que apueste por la formación y la calificación del personal. La llegada de trabajadores y trabajadoras de origen extranjero no se puede entender únicamente como una forma de satisfacer las demandas de mano de obra de baja cualificación; sino al contrario, debe servir para mejorar las cualificaciones profesionales de toda la población trabajadora.

**80.** En la mayor parte de los sectores productivos se precisan más profesionales cualificados, aumentar la tasa de ocupación y de actividad femenina, e incorporar la gestión de la diversidad en la empresa. Todo ello debe llevarse a cabo en paralelo con la entrada regular de extranjeros y extranjeras a Catalunya, y con el fortalecimiento de los servicios públicos de ocupación.

**81.** También debe tenerse en cuenta que los cambios en el modelo productivo y la potenciación de la investigación y el desarrollo implicarán la incorporación progresiva de más personas con un alto nivel de cualificación profesional en los sectores vinculados a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, y en la atención a las empresas y las personas.

**82.** Es necesaria mayor agilidad en la tramitación de la modificación de las autorizaciones de trabajo, así como en las autorizaciones de ámbito sectorial y geográfico de los trabajadores y las trabajadoras de origen extranjero durante su primer año de actividad en España.

**83.** También deben garantizarse los derechos laborales de las personas inmigradas instando al cumplimiento estricto de la normativa, fomentando que la diversidad se tenga en cuenta en la negociación colectiva, y ejerciendo la potestad sancionadora y otros mecanismos establecidos, tanto en la Ley sobre Infracciones y Sanciones de Orden Social, la Ley Orgánica sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros y su Integración Social, y el Código Penal. También sería deseable fomentar el acceso de las personas reagrupadas al mercado de trabajo y plantear la conve-

niencia de modificar la normativa de extranjería para unificar la autorización de residencia y la de trabajo.

84. Debe prestarse atención especial a los servicios de proximidad y de atención a las personas. Este sector, ocupado mayoritariamente por mujeres de origen extranjero, constituye un sector emergente como consecuencia de los cambios legislativos que suponen la ampliación del Estado del Bienestar. Debe fomentarse su regulación y profesionalización, así como garantizar la igualdad de oportunidades de quienes trabajan en el sector de los servicios de proximidad.

85. Habida cuenta la especial vulnerabilidad del colectivo juvenil, especialmente la franja de entre 16 y 18 años, el Pacto Nacional para la Inmigración plantea la necesidad de intervenir específicamente en él. En concreto abona reforzar las políticas activas en pro de una mayor cualificación de dicho segmento de la población: la elevada tasa de fracaso escolar o el escaso peso de la escolarización postobligatoria. Según la Estrategia Catalana para la Ocupación, la juventud de 16 a 18 años y de 19 a 21 años tenía, en la Catalunya de 2006, unas tasas de escolarización del 77 % y del 52 % respectivamente, muy lejos de las cifras de la Comunidad Autónoma de Madrid, el País Vasco y de algunos países europeos.

86. Como se ha apuntado, a partir de 2007, el flujo migratorio de mayor volumen es el de carácter familiar. Si bien dicho flujo no se origina directamente por la demanda del mercado del trabajo, es innegable que tiene, y tendrá, una gran incidencia. El acceso de las personas reagrupadas a la autorización de trabajo, es decir, la movilización hacia el mercado del trabajo, de este colectivo es una de las máximas prioridades del Pacto y una oportunidad que se debe aprovechar:

- a. Para mejorar el bienestar de las familias y fortalecerlas ante coyunturas económicas desfavorables.
- b. Para avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres.
- c. Para mejorar el nivel de autonomía personal y la integración de las personas que han migrado por motivos familiares.
- d. Para poner a disposición de los empleadores una mano de obra de residencia legal mucho más accesible que la contratación en origen.
- e. Para moderar la demanda de trabajo inmigrado y, por lo tanto, los nuevos flujos migratorios, combatiendo de este modo la economía irregular.

87. Como expresa la propuesta de Directiva Europea de 23 de noviembre de 2007,<sup>[6]</sup> resulta imprescindible y perentorio modificar la normativa de extranjería con el fin de unificar la autorización de residencia y la de trabajo de las personas que han seguido un proceso de reagrupación familiar. Junto con la gestión para que lleguen personas para incorporarse en el mercado de trabajo, especialmente tendría que favorecerse la incorporación de quienes ya residen de manera regular en el país, si bien con la obligación de solicitar la autorización de trabajo.

En este sentido, deben reforzarse las políticas vigentes dirigidas a:

- 1. Aumentar la tasa de actividad y de ocupación masculina y femenina.
- 2. Mejorar la cualificación profesional del conjunto de la población mediante la reducción del índice

de fracaso escolar, el refuerzo de la política de becas, el aumento del número de alumnos que asisten a la formación postobligatoria y el refuerzo de las políticas de formación continuada.

- 1. Reducir el índice de fracaso escolar.
- 2. Reforzar una política de becas que permita competir con la oferta de puestos de trabajo dirigidos a la juventud, parcamente remunerados.
- 3. Aumentar el número de alumnos que cursan la formación postobligatoria.
- 4. Intensificar las políticas de formación continuada, especialmente para los colectivos que, entre los 25 y 35 años de edad, tan sólo tienen el certificado escolar.

3. Mejorar la calidad de la ocupación mediante el refuerzo de las políticas activas de ocupación y de las medidas contra la discriminación por razón de origen.

- 1. Empezar acciones temporales para fomentar el acceso a las políticas activas de ocupación.
- 2. Reforzar los controles contra la discriminación por razón de origen en el acceso al mercado de trabajo.

4. Favorecer las políticas de gestión del tiempo:

- 1. Promover nuevas formas de organizar los horarios y servicios.
- 2. Promover desde los servicios públicos nuevas medidas y prestaciones dirigidas a las personas con necesidades especiales de flexibilidad y apoyo.
- 3. Aumentar el número de becas de comedor.
- 4. Incrementar los recursos educativos de 0 a 3 años.

5. Intervenir específicamente en el colectivo joven. Por un lado, fomentando el acceso de los jóvenes reagrupados a la educación postobligatoria; por otro, mejorando los mecanismos que vinculan formación e incorporación en el mercado de trabajo.

- 1. Asegurar el derecho a la educación de toda la juventud, con independencia de su situación administrativa.
- 2. Fomentar el acceso a la educación postobligatoria de carácter reglado (bachillerato y formación profesional).
- 3. Fomentar el acceso a la educación postobligatoria de carácter no reglado (programas de cualificación profesional inicial).

En concreto, para la juventud reagrupada se debe considerar:

- 4. Mejorar los mecanismos de carácter permanente que relacionan formación con incorporación al mercado de trabajo, con el fin de evitar que los permisos de corta duración acaben generando situaciones de irregularidad administrativa sobrevenida.
- 5. Garantizar el acceso a derechos como la formación profesional y la orientación profesional.

6. Favorecer el empadronamiento de todas las personas que residen realmente en un municipio y adaptar el padrón a la realidad de los municipios.

- 1. Unificar los criterios de inscripción en el padrón municipal.
- 2. Garantizar el acceso al empadronamiento de las personas migrantes.

7. Promover el acceso de las personas inmigradas a las políticas de apoyo a la acción emprendedora.

[6] Propuesta de directiva del consejo por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un estado miembro. Comisión de las Comunidades Europeas, 23.11.2007.



8. Incorporar al mercado de trabajo los efectivos procedentes de la reagrupación familiar.
  1. Incrementar la tasa de escolarización postobligatoria de la juventud reagrupada.
  2. Promover y facilitar la formación inicial y la formación continua de las personas reagrupadas, para adecuarlas a las ofertas laborales existentes.

Por todo lo que se ha expuesto, deben emprenderse las siguientes medidas:

1. Fomentar el acceso en igualdad de condiciones a las políticas específicas de formación continua y de ocupación adaptadas a los trabajadores y trabajadoras de origen extranjero, especialmente los que se encuentren desempleados o en riesgo de paro.
2. Fomentar en igualdad de condiciones el acceso a la formación inicial y continua de la población inmigrada ocupada, o susceptible de ser ocupada, a los servicios de proximidad y de atención a las personas.
3. Hacer aflorar los sectores de la población cualificada a través de la agilización de los trámites para la homologación de la formación, el reconocimiento de la experiencia profesional y la creación de mecanismos de inserción laboral para los sectores cualificados.
4. Fomentar, en las administraciones públicas, la presencia de profesionales de procedencias diversas.
5. Empezar medidas de acompañamiento, de orientación y tutela para asegurar el acceso al mercado de trabajo de la juventud con especiales dificultades de inserción laboral.
6. Facilitar a las personas que han participado en un proceso de formación reglado el acceso a una autorización de trabajo.
7. Asegurar la respuesta, en quince días, de la Administración a las modificaciones de las autorizaciones iniciales de trabajo.
8. Promover los cambios legislativos y trabajar conjuntamente con la Administración del Estado con el fin de encontrar soluciones puntuales a la situación en la que se encuentran las personas con una orden de expulsión que no se puede hacer efectiva.
9. Crear el Programa de Retorno Asistido para presos y ex presos, con acciones específicas en materia de acogida, rehabilitación, inserción y formación.
10. Promover los cambios legislativos y los instrumentos necesarios, y trabajar conjuntamente con la Administración del Estado para facilitar el acceso de las personas reagrupadas a la autorización de trabajo.
11. Empezar acciones de seguimiento y acompañamiento de los procesos de reagrupación familiar y asegurar la coordinación de la información entre las administraciones responsables, mejorando la atención psicoafectiva y favoreciendo las oportunidades de inserción laboral.

[7] Artículo 149.1.2 de la Constitución española; artículos 62 y 63 TCE.

## Reto 2. Gestionar los flujos externos aproximando legislación y realidad

88. Algunas de las propuestas que se formulan a continuación son competencia del Estado o de la Unión Europea<sup>[7]</sup>. Aun así, el Pacto Nacional para la Inmigración considera que Catalunya, atendiendo a lo que establece el artículo 138 del Estatuto de Autonomía, debe manifestar, y quiere acordar, qué gestión de flujos desea, en especial a partir de las transferencias a la Generalitat de competencias como la tramitación de las autorizaciones iniciales de trabajo (tanto del régimen general como del contingente estable).

89. El punto de partida de las propuestas que se formulan es la necesidad de mano de obra extranjera por parte de las empresas y las dificultades de los instrumentos para hacerlo posible. Como consecuencia de las dificultades del sistema de contratación en origen, aparecen usos de la legislación vigente que se alejan de la voluntad legislativa. Así se explica, por ejemplo, el alto índice de contrataciones nominativas. Tal como se ha apuntado en el reto anterior, se considera necesario atender la contratación de aquellas personas que ya se encuentran en Catalunya, en situación de paro o con autorización de residencia.

90. En la situación normativa actual, destacan dos vías de entrada de la inmigración legalmente contratada: el contingente y el régimen general, con una desproporción evidente a favor de este último, aun cuando el contingente permite la gestión de las ofertas de trabajo y la selección de los trabajadores y trabajadoras en el mismo país de origen. Por el contrario, el régimen general parece ofrecer más facilidades a usos que difieren de la voluntad legislativa. Esta desproporción deriva de la rigidez del contingente (se registra una gran desproporción entre lo aprobado y su grado de ejecución), mientras que la contratación nominal se caracteriza por su flexibilidad.

91. El procedimiento del contingente presupone una capacidad de planificación de las demandas concretas de trabajo. Para ajustar las propuestas empresariales a estas demandas, es necesario establecer un procedimiento flexible que permita en cualquier momento la modificación del contingente, actualmente fijado para todo el transcurso del año. Los procedimientos de la contratación en origen no están adaptados a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas y las microempresas, y al requerimiento de servicios personales por parte de familias, mientras que son estos agentes los que contratan fundamentalmente la mano de obra extranjera. Este sistema de migración laboral se basa en la selección de personas a partir de la primera oferta de trabajo, oferta que no es representativa de la vida laboral de las personas migrantes ni del flujo familiar que las acompaña. Tendría que avanzarse en la unificación de los sistemas de contratación en origen.

92. El despliegue de las competencias que otorga el artículo 138.2 del Estatuto de Autonomía de Catalunya debe permitir un mayor acompañamiento de la planificación de las ofertas de las pequeñas y medianas empresas en el proceso de gestión, así como un diseño de la demanda más adaptado a las necesidades reales del mercado de trabajo. Los usos del procedimiento del visado de búsqueda de trabajo también pueden ser un instrumento para adaptar el flujo real a las necesidades de las microempresas y de las familias contratadoras, así como de las mismas personas inmigradas.

### Aproximar legislación y realidad

**93.** A partir de lo expuesto, se evidencia que las normas que regulan la extranjería no pueden permanecer de espaldas a la realidad social en la que actúan. Objetivo claro y contundente de la normativa legal y de la acción política debe ser garantizar la entrada regular de las trabajadoras y los trabajadores extranjeros y posibilitar que puedan acceder a todos los puestos de trabajo disponibles, para lo cual, resulta clave su cobertura por el Servei d'Ocupació de Catalunya.

**94.** La explotación laboral y la vulneración de derechos laborales aparece altamente entroncada a la existencia de un mercado de trabajo desregularizado. Así, resulta necesario asegurar los mecanismos de incorporación de mano de obra mediante la estructuración de los instrumentos de presencia en el extranjero que permitan el acceso regular a Catalunya desde el país de origen. De esta manera, se propone la consolidación y la ampliación de un modelo flexible de servicios de intermediación y formación laboral en origen que proporcione soluciones adecuadas a las necesidades nuevas del mercado de trabajo, que vincule sus actuaciones a la demanda efectiva por parte de las empresas y que apueste, también, por articular una acción coordinada con los países de donde son originarios la mayor parte de los flujos migratorios en Catalunya.

**95.** Las acciones que permitan la entrada de población extranjera tienen que ir acompañadas de la mejora de los instrumentos existentes: oferta nominativa, oferta genérica y población reagrupada por sus familiares. Debe favorecerse la transparencia y la claridad de las tramitaciones relacionadas con la extranjería y garantizarse el seguimiento de los expedientes de contratación, de los procesos de cualificación de la población inmigrada y debe fomentarse la llegada de profesionales altamente cualificados vinculándola al catálogo de ocupaciones de difícil cobertura en Catalunya.

**96.** Debe tenerse en consideración la importancia de la circularidad en las migraciones laborales en Catalunya, si bien deben distinguirse de las migraciones de carácter temporal y alejarla del concepto ya superado de los *trabajadores invitados*. El Pacto Nacional para la Inmigración propone la migración circular como el desplazamiento humano entre un país de origen y un país de destino con una salida y una entrada convenidas, respondiendo a las demandas de puestos de trabajo de temporada y evitando el uso de este mecanismo para puestos de trabajo de carácter permanente: un desplazamiento temporal en la migración circular, moviéndose en un entorno muy amplio y donde el compromiso de regreso no es el único elemento determinante. Se podría, en este contexto, hablar de migración temporal y circular digna, objetivo aún más deseable en el contexto actual de internacionalización económica.

**97.** Debe abordarse también el papel de los servicios de acogida y de los servicios de intermediación y formación laboral en la mejora del acceso al mercado de trabajo promoviendo, a partir de una formación laboral básica común y estandarizada, la formación en origen, incluyendo la formación laboral y reforzando así la cultura de la regularidad.

**98.** El Pacto Nacional para la Inmigración considera totalmente indispensable orientar las políticas de ocupación hacia la provisión de mano de obra ajustada a las necesidades de la demanda. Debe reforzarse la capacidad de intermediación, ofrecerse dichos servicios a las pequeñas y me-

dianas empresas, agilizar las autorizaciones, trabajar en colaboración con las entidades del mundo empresarial. Además, hace falta proponer a la Administración del Estado una simplificación del sistema de gestión de flujos con la unificación de los procedimientos de contratación en origen (régimen general y contingente) para tener un solo procedimiento que permita presentar ofertas nominativas (sin selección en origen) y ofertas genéricas (con selección en origen).

### En este sentido, deben reforzarse las políticas vigentes dirigidas a:

- 9.** Garantizar las entradas regulares de población extranjera en el mercado de trabajo.
  1. Seguir trabajando en la mejora de la planificación de las demandas concretas del mercado de trabajo presentadas por las organizaciones empresariales, priorizando en cualquier caso la contratación de personas con residencia en Catalunya y en situación de paro.
  2. Planificar las demandas estimadas del mercado de trabajo para los sectores con escasa capacidad de planificación. Así, los poderes públicos deberán planificarlas para ofrecer a estos agentes un marco de previsión y de actuación.
  3. Mejorar los mecanismos de entrada legal de población extranjera.
  4. Proveer de servicios a las empresas para garantizar las entradas regulares de la población extranjera en el mercado de trabajo.
  5. Reorientar la contratación en origen, identificando las necesidades del mercado de trabajo e intermediando con países terceros mediante la selección en origen.
  6. Proponer la agilización de las autorizaciones de trabajo.
  7. Facilitar el proceso de contratación de médicos y enfermeras en origen, estableciendo los mecanismos de garantía de competencia profesional, habilitando mecanismos compensatorios para sus países de origen y diseñando medidas de apoyo al retorno.
- 10.** Mejorar el acceso de las personas de origen extranjero a los servicios públicos de intermediación y formación laboral.
  1. Garantizar la tutoría efectiva en la búsqueda de trabajo.
  2. Reforzar las acciones del *Servei d'Ocupació de Catalunya*.
- 11.** Estructurar los instrumentos de presencia en el extranjero del Gobierno de Catalunya.
  1. Reforzar la presencia pública de la Generalitat a través de:
    - a. las delegaciones del Gobierno en el exterior y las representaciones permanentes de la ACCD;
    - b. el servicio de intermediación y formación laboral que actúe como intermediario y preste servicios en el exterior para las empresas y para las personas.
  2. Mejorar el proceso de elaboración del contingente en el marco de la comisión de inmigración del SOC, para lograr así una mejor aproximación de éste a la realidad del mercado laboral.
- 12.** Asegurar la dignidad y el equilibrio de las migraciones circulares.
  1. Garantizar plenamente los derechos de ciudadanía que permitan la vinculación de las personas que hacen el trayecto migratorio entre el país de origen y el país de destino.
  2. Apoyar a las personas que participen en procesos de migración circular como agentes de las actuaciones en materia de codesarrollo.

3. Proponer un modelo de migración temporal que cree vínculos de interés recíproco con los países de origen.
4. Incidir en la elaboración de un marco legislativo comunitario que facilite este tipo de migraciones, a través de la armonización legislativa de los marcos jurídicos ya existentes en varios Estados de la Unión Europea, marco que también se puede materializar introduciendo algunas modificaciones en la normativa comunitaria vigente. Para que la migración circular pueda funcionar correctamente, es necesaria una supervisión cuidadosa de los regímenes legales que la permiten.
5. Garantizar alojamiento digno a los trabajadores y las trabajadoras temporeros.
6. Potenciar el intercambio de profesionales. La temporalidad puede ser una herramienta para evitar la descapitalización humana en los países de origen y abrir relaciones nuevas con éstos.
7. Reforzar la formación específica dirigida a los colectivos seleccionados para emprender las migraciones circulares.

**13. Asegurar la dignidad de las personas que demandan asilo.**

1. Transposición de las directivas de la Unión Europea en materia de asilo y refugio.
2. Garantizar los derechos y acceso a los servicios de las personas que solicitan asilo.

**14. Luchar contra el tráfico de personas mediante la activación del Protocolo de Palermo.**

**15. Desarrollar una política de retorno, más allá de su actual carácter asistencial, que reconozca la aportación de las personas retornadas a la sociedad catalana.**

1. Fomentar las actividades transnacionales a partir de las personas catalanas emigradas y de las retornadas.
2. Reforzar las relaciones con las comunidades catalanas en el exterior.
3. Reforzar el Plan de Ayuda al Retorno.

**16. Mejorar la coordinación con el Estado español y la Unión Europea.**

1. Garantizar la incorporación de las comunidades autónomas en las políticas migratorias de la Unión Europea.
2. Desplegar el artículo 138.3 del Estatuto de Autonomía de Catalunya.
3. Activar la subcomisión bilateral Estado-Generalitat en materias de inmigración.

**Igualmente, deben emprenderse las siguientes medidas:**

- 12.** Articular los actuales mecanismos de contratación en origen para garantizar el funcionamiento de la intermediación y la formación laboral, vinculando la selección en origen con la reagrupación familiar —para asegurar, en coordinación con el mercado de trabajo, la capacitación y el perfil laboral de las personas reagrupadas— y permitir que las ofertas de contratación se puedan efectuar a partir de un puesto de trabajo.
- 13.** Reforzar la presencia de la Generalitat en el exterior, desarrollando el Servicio de Intermediación y Formación Laboral en Origen allá donde se constate la necesidad de contratación de personas extranjeras. El Gobierno hará el seguimiento de la contratación en origen (sectores, perfiles profesionales, categorías profesionales, tipos de empresa, tipo de contrato, etc.) desde la Comisión de Inmigración del SOC y en coordinación con los agentes económicos y sociales, así como de los efectos sociales que generen estos flujos, en la Comisión Interdepartamental de Inmigración.
- 14.** Extender las autorizaciones temporales de búsqueda de trabajo para el sector de servicios de proximidad y atención a las personas. Debe asegurarse que las personas que accedan garanticen que disponen de condiciones dignas para vivir, se guíen por un plan de búsqueda de trabajo, y se comprometan a retornar a su país de origen en caso de no acceder al mercado de trabajo.
- 15.** Combatir la contratación irregular a través del despliegue del artículo 170.2 del Estatuto de Autonomía de Catalunya mediante el incremento del número de recursos destinados a la inspección de trabajo y de la mejora de la eficacia de los procesos sancionadores.
- 16.** Emprender programas específicos de acogida de las personas refugiadas por motivos políticos, humanitarios o de opción sexual. Asimismo, debe reconocerse la figura del refugio político.
- 17.** Emprender programas específicos de atención a las personas víctimas de tráfico o de trata.
- 18.** Gestionar el retorno a los países de origen con la oficina de la Organización Internacional de las Migraciones en Catalunya y otras organizaciones no gubernamentales, así como coordinar sus acciones con las embajadas españolas en el exterior.

### Reto 3. Una gestión de los flujos migratorios responsable y coordinada con el desarrollo de los países de origen

99. El Pacto Nacional para la Inmigración manifiesta su preocupación porque a menudo se desvinculan las migraciones y las necesidades del mercado de trabajo de los efectos negativos que conlleva el éxodo humano para el desarrollo social y económico de los países emisores. Es por este motivo por el que deben tratarse los flujos migratorios engranándolos con el desarrollo de los países de origen, de manera que la cooperación para el desarrollo contribuya a una gestión positiva garantizando una total coherencia.

100. En primer lugar, debe tenerse en cuenta la implicación necesaria de las personas migrantes como agentes del desarrollo de sus países de origen. El codesarrollo es uno de los instrumentos principales que quiere desarrollar la cooperación catalana a partir de una nueva estrategia que se elaborará como resultado del debate en torno al *Libro verde del codesarrollo*. La elaboración y la aplicación de esta estrategia se consensuará con los agentes y las organizaciones que trabajan en el ámbito de la cooperación y la inmigración, entendiendo por codesarrollo todo tipo de prácticas que permitan establecer una relación positiva entre migración, desarrollo y ciudadanía.

101. En segundo lugar, debe ponerse de manifiesto y potenciar el importante papel que tienen las remesas de las personas inmigradas hacia sus países de origen en la economía global. Las remesas son el principal mecanismo para transferir recursos a los países en desarrollo. Se considera un flujo económico de gran eficacia para reducir la pobreza y tiene un gran potencial para los países emisores de migración. Desgraciadamente, las remesas son el único flujo económico internacional relevante que está falto de un organismo multilateral que lo gestione, lo tutele o, al menos, lo contabilice, como sí sucede con el comercio, el turismo o el trabajo.

102. En este mismo orden de ideas, el aumento de las remesas desde Catalunya aparece como uno de los mecanismos que, de forma más directa, vincula el hecho migratorio con el desarrollo de los países de origen. El papel de las entidades financieras resulta de extrema importancia. Y aun cuando las transferencias de fondos sean privadas y pertenezcan a los inmigrantes y a sus familias, el Pacto Nacional para la Inmigración juzga de gran trascendencia incidir en las políticas de buen gobierno y en la necesidad de un sistema bancario fiable en los países de origen, como mecanismo para que las remesas sirvan para impulsar planes de desarrollo y aminorar la pobreza. Con este objetivo, debe perseguirse el objetivo de que las remesas sean menos onerosas, más rápidas y más seguras, y de vincularlas a proyectos e inversiones de desarrollo mediante donativos voluntarios, sumados a incentivos públicos y privados.

103. Junto con el codesarrollo y las remesas, el Pacto Nacional para la Inmigración también pondera la existencia de otras posibilidades para estimular los efectos positivos de la migración sobre el desarrollo de los países de origen. Así, deben destacarse los mecanismos de formación para mejorar las capacidades profesionales, la creación de redes sociales de apoyo a las familias de las personas inmigradas, la disponibilidad de crédito para las inversiones de las personas inmigradas

hacia sus países de origen, la conveniencia de reducir la fuga de cerebros y la descapitalización humana, y la gestión de la inmigración en clave de estabilidad y proceso democrático.

En este sentido, deben reforzarse las políticas vigentes dirigidas a:

17. Aplicar políticas de cooperación para el desarrollo que contribuyan a que los flujos migratorios, en el norte y en el sur actúen positivamente como factor de desarrollo económico y social.

1. Coordinar las políticas de cooperación para el desarrollo con las políticas migratorias asegurando, donde sea posible, la coherencia y la complementariedad.
  - a. Desarrollar relaciones de apoyo estables entre instituciones (hospitales, centros de salud) por medios electrónicos (telemedicine, e-learning) para reforzar las actividades del sur.
  - b. Incidir en la sensibilización en los países de origen.
2. Elaborar una Estrategia para el Codesarrollo partir del Plan Director de Cooperación de Catalunya y del *Libro verde del codesarrollo*.
3. Fomentar la participación de las personas inmigradas como agentes activos de cooperación.
4. Fomentar el estudio y el desarrollo de las relaciones transnacionales, tanto desde su vertiente de impulso para la transformación social como en su vertiente económica.
5. Fomentar iniciativas transnacionales protagonizadas por personas inmigradas emprendedoras que contribuyan al desarrollo de sus países de origen.
6. Fomentar la cooperación entre las asociaciones de inmigrantes y las ONG para el desarrollo.
7. Facilitar que los nuevos catalanes y catalanas obtengan créditos para invertir en sus países de origen.

Igualmente, deben emprenderse las siguientes medidas:

19. Establecer la cooperación, a partir de protocolos públicos, entre los países de origen y los de destino migratorio en materia de desarrollo, de comercio y de fortalecimiento institucional.
20. Auspiciar la transferencia de remesas a través de canales transparentes y con un menor coste de intermediación, favoreciendo la información, el estudio y la regulación de las remesas como fuente de información y promoción de la regularidad.
21. Limitar y compensar la descapitalización humana como elemento de responsabilidad compartida.
22. Empezar actividades de sensibilización, formación e investigación sobre los vínculos entre migraciones y desarrollo a través de la Educación para el Desarrollo, tanto en los centros educativos como en otros ámbitos de interrelación social.

## Eje 2. Adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa

**104.** El hecho migratorio interpela las instituciones públicas del país a fin de que analicen si sus políticas sociales se ajustan a la realidad actual, más compleja y diversa. El Pacto Nacional para la Inmigración entiende que la transformación social que Catalunya está viviendo no puede servir nunca de excusa para devaluar las prestaciones de la administración. Se corre el riesgo de que la nueva realidad derivada del incremento de población conduzca a un debilitamiento del Estado del Bienestar y a una erosión progresiva de la cohesión social, entre otros factores a causa de la competencia por los recursos escasos. Para eludirlo resulta indispensable ajustar las políticas y los servicios de bienestar, tanto en su dimensión cuantitativa como en su organización cualitativa, con el fin de que quede garantizada la continuidad y mejora del Estado Social del Bienestar.

**105.** La voluntad de ofrecer unos servicios públicos de calidad para el conjunto de la ciudadanía, incluyendo los nuevos catalanes y catalanas —siguiendo el principio de ciudadanía residente—, es una actitud irrenunciable si se quieren ratificar los valores que han guiado la consolidación del autogobierno en Catalunya y se desea salvaguardar los estándares de bienestar conseguidos. El crecimiento de la población catalana en los últimos años y, más específicamente, de la población en riesgo de exclusión social, no pueden ser argumentos para justificar retrocesos sociales ni para limitar el acceso de algunas personas a determinadas políticas y servicios.

**106.** De este modo, resulta imprescindible desvincular la inmigración de la pérdida de calidad de los servicios públicos y evitar la competencia por los recursos públicos y el debilitamiento del Estado del Bienestar, así como planificar el crecimiento cuantitativo y la adaptación cualitativa de los servicios públicos. Es necesario disponer de instrumentos para el conocimiento y la planificación de las necesidades de la población, y disponer de los recursos suficientes para atenderlas. El crecimiento cuantitativo se debe anticipar, de entrada, en los servicios en que la llegada de población de origen extranjero genera más demanda, que no son todos; la adaptación cualitativa se debe producir en el conjunto de los servicios públicos.

**107.** Con el objetivo de mantener unos servicios públicos de calidad para el conjunto de la ciudadanía y constatando que la realidad nos ofrece algunas prácticas que ponen en riesgo la preservación de los principios que definen al Estado del Bienestar, se considera totalmente imprescindible que la adaptación de los servicios públicos a la nueva realidad surgida a partir del hecho migratorio se haga de acuerdo con las siguientes pautas:

- Preservando el principio de universalidad en el acceso a los servicios públicos básicos. Es totalmente necesario que se evite que el acceso a estos servicios se condicione a criterios o requisitos ajenos a su naturaleza y objetivos.
- Evitando cualquier segmentación en la organización y la prestación de estos servicios en función de cuál sea su población receptora.
- Adecuando su dimensión presupuestaria y organizativa a la realidad social existente, intentando anticiparse a las demandas sociales.
- Consolidando el gasto público social y reforzándolo para alcanzar niveles equivalentes a los que tienen la mayoría de los países de nuestro entorno europeo.

**108.** Tan importante como los contenidos de los servicios y políticas resulta su dimensión organizativa y operacional. El contexto en que estas políticas y servicios se concretan se caracteriza por la concurrencia de administraciones (modulado en cada ámbito territorial) y la diversidad de agentes de iniciativa social y privada que prestan por delegación de las administraciones públicas algunos de estos servicios. La multiplicidad de actores institucionales y sobre todo sociales es expresión del pluralismo que caracteriza la sociedad catalana. Pero esto exige, como contrapartida necesaria, definir y delimitar claramente las responsabilidades, organizar la cooperación interinstitucional o multinivel, e impulsar redes locales que integren los diversos agentes que actúan en un mismo territorio.

**109.** La existencia de personas en situación administrativa irregular plantea situaciones humanamente difíciles para los afectados directos, por la limitación de derechos que conlleva y por los obstáculos que impiden llevar una vida normalizada, pero también para el conjunto de la sociedad que acoge su llegada, puesto que evidencia los límites del sistema institucional para resolver estas situaciones y, a la vez, crea dinámicas perturbadoras del Estado Social y de Derecho.

**110.** En este contexto, la inscripción al padrón municipal aporta una de las principales vías para dar respuesta a esta situación y ayudar a la integración en la sociedad catalana de todas las personas recién llegadas. De entrada, porque comporta el reconocimiento, y sobre todo facilita el ejercicio, de determinados derechos sociales, entre los cuales destaca el acceso a la tarjeta sanitaria —al que da derecho el empadronamiento— y que, por lo tanto, garantiza la atención sanitaria a toda la población. También, porque el empadronamiento es el instrumento que permite acceder a la regularidad, mediante la acreditación del arraigo social, para cuya obtención la inscripción al padrón cumple una función cardinal. Y, en último término, porque sirve para reflejar con rigor la realidad demográfica del municipio, herramienta de gran trascendencia para la planificación.

**111.** Pese a la importancia política y social que representa el empadronamiento en este contexto, en ocasiones los criterios a que se han atendido los ayuntamientos no responden a una visión unificada, especialmente en cuanto a la interpretación y la aplicación de la identificación de las personas y de su domicilio habitual. Se constatan algunas prácticas en algunos municipios del país que rozan la discrecionalidad, tanto en este tema estricto, como también en la elaboración del Informe municipal de arraigo social.

**112.** Las personas, en su derecho, que quieran iniciar el procedimiento de reagrupamiento, deben poder acreditar la disponibilidad de vivienda y medios económicos suficientes para que el reagrupamiento no revierta en un empeoramiento de sus condiciones de vida.



## Reto 1. Crear un servicio universal de acogida

**113.** La información que se ofrezca a las personas inmigradas en los primeros intercambios —contactos— que tienen en el momento de su llegada es decisiva para orientar en la buena dirección su proceso de integración a la sociedad de acogida, y, más concretamente, en el municipio donde fijarán su vecindad.

**114.** El impulso, el liderazgo y la regulación de las actuaciones de acogida e integración corresponden al Gobierno de Catalunya. Es responsabilidad del Gobierno armonizar las directrices que en este ámbito tendrán que dar los diversos departamentos de la Generalitat, como también lo es asegurar una correcta coordinación interdepartamental e interinstitucional. El Pacto Nacional para la Inmigración reconoce las numerosas experiencias desarrolladas por el mundo local y el tejido asociativo a lo largo de los últimos años en materia de acogida, y apuesta por la cooperación y coordinación de las administraciones, y en especial por el refuerzo del ámbito local en las actuaciones de recepción y acogida.

**115.** El hecho de que la inmigración tome forma y se visibilice en los municipios traslada a las instituciones del gobierno local la responsabilidad de garantizar los servicios de recepción y de primera acogida. El objetivo de dichas actuaciones integradas es promover la autonomía personal.

**116.** Los diferentes agentes económicos y sociales y el tejido asociativo del territorio también son agentes de acogida, conjuntamente con las administraciones locales. Potenciar el pluralismo social existente, corresponsabilizarlo en los servicios de recepción y en las actuaciones que promueven la autonomía personal y la integración de los recién llegados, puede ser un instrumento clave desde la perspectiva de la gobernanza local y también en la transmisión de los propios valores y actitudes democráticos que se quiere que los inmigrantes conozcan y compartan, como ya demuestran algunas experiencias en este sentido realizadas en diversos territorios.

**Por todo lo expuesto, deben adoptarse las siguientes medidas:**

**23.** Impulsar la unificación de los criterios de inscripción en el padrón municipal, la elaboración del informe municipal sobre la disponibilidad y adecuación de la vivienda, y el informe municipal para documentar el arraigo social. Debe garantizarse que las personas accedan al empadronamiento si cumplen los requisitos que marca la Ley de Bases de Régimen Local y si su voluntad explícita es la de residir en el municipio; también debe darse respuesta a la situación de las personas sin domicilio fijo.

**24.** Desarrollar un servicio de acogida universal, sistematizado y homogéneo en todo el territorio, y en los países de origen si es preciso, dirigido a la normalización y la autonomía de las personas migrantes, que reduzca la incertidumbre, informe sobre el entorno social y cultural,

los derechos y deberes existentes, el acceso a los servicios básicos y contribuya a mejorar el nivel de formación de las personas que llegan a Catalunya.

- a. La Generalitat será la responsable de diseñar y establecer los módulos de contenidos estandarizados —materia curricular común: conocimiento de la sociedad de acogida, del mercado laboral (a través de las Oficinas de Trabajo de la Generalitat), y formación en lengua catalana.
- b. De acuerdo con el artículo 6 del Estatuto de Autonomía de Catalunya y en sintonía con nuestro modelo lingüístico y educativo, la lengua vehicular de acogida será el catalán. El servicio de acogida garantizará el aprendizaje en primer lugar de la lengua catalana, a la par que se facilitará la adquisición de competencias lingüísticas en lengua castellana siempre que la persona lo requiera para completar su proceso de acogida.
- c. Las empresas, voluntariamente, podrán ser responsables de esta formación, y se establecerán medidas para disponer del patrocinio y reconocimiento de la Generalitat.
- d. Se garantizará el cumplimiento de un mismo protocolo, flexible y adaptado, de primera acogida en todos los servicios del municipio —aprendizaje de la lengua catalana, servicios sociales y de salud, y servicio escolar y educativo— que eviten repeticiones e incoherencias, y a la vez apremien a compartir los recursos que permiten una buena comunicación entre los profesionales de los servicios y el usuario o usuaria.

**25.** Garantizar a los entes locales, mediante un contrato-programa plurianual, el apoyo técnico, la contribución presupuestaria y el asesoramiento necesario en el ámbito de las políticas de acogida e integración.

**26.** Facilitar los recursos lingüísticos a los servicios de acogida para que puedan atender al usuario o usuaria con un idioma de proximidad, si bien garantizando que la lengua vehicular del servicio sea la catalana.

**27.** Definir y delimitar claramente las responsabilidades de las diversas instituciones y agentes sociales que intervienen en la prestación de servicios a los recién llegados, e impulsar la creación de redes locales de acogida para asegurar que todo ello sea armónico, complementario, y se atenga al cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y eficacia.

**28.** Implementar, en colaboración con los agentes económicos y sociales, servicios de primera acogida en los centros de trabajo, en el marco de programas más amplios de gestión de la diversidad.

**29.** Regular los perfiles profesionales de atención y gestión del hecho migratorio, en coordinación con el departamento competente en esta materia.

## Reto 2. Dimensionar los servicios públicos y garantizar el acceso de todas las personas

**117.** Por servicios públicos básicos deben entenderse aquellos que son de acceso universal y sin restricciones para cualquier persona que reside en Catalunya, con el único requisito del empadronamiento. El servicio educativo, el de salud y los servicios sociales son los servicios públicos considerados básicos.

**118.** Esto no impide que determinadas dinámicas sociales manifiesten barreras de hecho que limiten las posibilidades reales de acceso de las personas inmigradas a dichos servicios. Para evitarlo, el Pacto Nacional para la Inmigración considera muy importante reforzar las actuaciones informativas propias de los servicios de primera acogida.

**119.** En otro orden de cosas se constata que muchos servicios públicos básicos comparten idénticas dificultades para adaptarse, por un lado, al incremento de personas usuarias, y por otro, a la diversidad lingüística y cultural que la población inmigrada lleva asociada. La persistencia de estas situaciones incide negativamente en la prestación del servicio y disminuye la eficacia social.

**120.** Al tratar de la adaptación de los servicios públicos, se debe tener muy presente el ritmo de los flujos migratorios. En los últimos años se han creado algunos recursos y algunos servicios se han adaptado. Sin perjuicio de que los flujos se mantengan, todo apunta a que los retos inmediatos se centrarán en la integración de las personas ya presentes en el territorio. El futuro, pues, se juega en el establecimiento de políticas que velen por la igualdad de oportunidades y la cohesión social.

**121.** Debe tomarse conciencia de que el reto de la integración se solventará, en gran medida, en función de que los servicios públicos tengan capacidad de dar respuesta adecuada a las demandas sociales existentes.

**122.** Velar por la incorporación de la población extranjera en los circuitos normalizados de atención a la población en general:

1. Evitar la creación de dobles redes o de circuitos diferenciados.
2. Esto requiere adaptar los recursos existentes para cubrir las demandas de la nueva población, con sus particulares condiciones legales (entre otras, irregularidad, dificultades en el establecimiento, desconocimiento de la lengua) y sus características socioeconómicas.

**123.** Es obligación de los poderes públicos evitar la degradación de la calidad de los servicios, y, si es necesario, compensarla como consecuencia de la nueva realidad social.

**124.** Ciñéndonos al ámbito educativo se puede observar el gran esfuerzo que representa para el conjunto de la comunidad educativa haber incorporado en los mismos centros escolares las aulas de acogida. Éstas se han presentado e interiorizado por los centros como un recurso flexible que facilita la incorporación del nuevo alumnado. Debe, pues, reforzarse y reconocerse esta bue-

na práctica, y aquellas otras que se puedan implementar con idénticos objetivos. De hecho, las respuestas que se plantean en este apartado han sido ampliadas con creces en el Pacto Nacional para la Educación, aprobado en 2006.

**125.** En una dirección análoga, se debe seguir avanzando en el proceso de transformar las dimensiones curriculares y organizativas de los centros para adecuarlos a la existente diversidad social.

**126.** Los planes educativos de entorno apuntan a prácticas pedagógicas en que se implica el entorno social y cultural del centro escolar. Dichas prácticas han ido obteniendo hasta ahora unos buenos resultados que permiten prever que puedan tener una positiva incidencia en la educación de los más pequeños y en el asentamiento de unas bases que aseguren el éxito educativo, la convivencia y la cohesión social.

**127.** Pese a estos aspectos positivos, se considera que se requieren medidas más decididas para reducir el riesgo de dualización y la segregación de centros y alumnos.

**128.** En el servicio de salud, las adaptaciones habidas para dar un servicio de calidad también a la población recién llegada han sido pioneras. La universalización de los servicios sanitarios, junto con un enfoque de normalización de la atención, huyendo de las estructuras paralelas, constituye un aspecto clave.

**129.** En el campo de los servicios sociales debe prestarse especial atención a la imposibilidad de que las personas inmigradas sin autorización de residencia accedan a los servicios especializados. La nueva Ley de Servicios Sociales 12/2007, de 11 de octubre, aporta, sin embargo, una oportunidad para normalizar segmentos del mercado de trabajo actualmente ocupados por personas migrantes.

**130.** Los diferentes procesos de reagrupación familiar harán que el perfil juvenil tenga una gran presencia en los flujos migratorios de los próximos años, lo cual comportará una mayor demanda de los programas de ayudas a la transición escuela-trabajo.

**131.** La cohesión de nuestra sociedad se construye en los barrios y en los pueblos. Por esto se requiere una especial atención a las zonas urbanas con mayores cambios demográficos. Deben proseguirse, reforzadas, las políticas de cohesión urbana de forma integral: mejora urbana, rehabilitación de viviendas, dinamización económica, formación de capital humano, gestión del espacio público, políticas sociales y de participación ciudadana. El espacio público lo comparten los y las ciudadanas y, por ende, se debe apostar por un espacio de calidad y seguro que facilite la cohesión social y la convivencia.

**132.** En las cuestiones referentes a la vivienda es preciso reconocer que la condición de persona recién inmigrada a menudo comporta, entre otros factores, inestabilidad residencial, precariedad económica, proceso de regularización aún en curso, ausencia de garantías de solvencia. Globalmente, estos factores convergen en la dificultad no tan sólo de acceder a una vivienda del



mercado, sino incluso a la imposibilidad de acogerse a los diversos planes de vivienda previstos por las administraciones. Por otro lado, el incremento de la población inmigrada que han tenido muchos municipios se ha concentrado en barrios que urbanísticamente muestran déficits importantes respecto a los estándares de calidad del resto de su territorio.

**133.** Alrededor del 40 % de la población que se encuentra en el sistema penitenciario de Catalunya es de nacionalidad extranjera. La diversidad de necesidades del conjunto de esta población requiere acciones específicas. Por este motivo debe incidirse en la atención específica de la población penitenciaria.

**En este sentido, deben reforzarse las políticas vigentes dirigidas a:**

**18.** Dimensionar adecuadamente los servicios sociales básicos, junto con las prestaciones sociales más sensibles para el conjunto de la población.

1. Incrementar las dotaciones presupuestarias correspondientes y llevar a cabo los ajustes organizativos y de plantilla oportunos. Así, ninguna persona debe quedar excluida del acceso a estos servicios como consecuencia del incremento de los usuarios ni tampoco la plantilla profesional tiene que asumir una sobrecarga de trabajo.
2. Incidir en la capacitación y la formación de las plantillas profesionales que trabajan a los servicios públicos mediante planes específicos de formación.
3. Tener en cuenta las especificidades y demandas territoriales.
4. Evitar la percepción de competencia por los servicios públicos.
5. En el ámbito educativo, continuar dotando de recursos económicos suficientes y de reconocimiento profesional a aquellos centros educativos con alumnado con necesidades educativas especiales o con características socioeconómicas desfavorecidas, con el fin de frenar procesos de estigmatización social y evitar el deterioro de la calidad educativa.
6. En el ámbito sanitario, también se debe garantizar la adecuada dimensión de las plantillas, adecuándolas a los incrementos poblacionales y a las características de la población atendida, y que suponen cargas asistenciales específicas.
7. En el ámbito de los servicios sociales, deberá hacerse un seguimiento de los recursos para la población en riesgo de exclusión social.

**19.** Poner a disposición de los y las profesionales de los servicios públicos que lo requieran una asistencia lingüística puntual y de calidad, optimizando recursos humanos y tecnológicos. Estos servicios se tienen que facilitar de manera puntual y transitoria, pues el conocimiento de la lengua común se considera una herramienta de movilidad social y un deber cívico.

1. Empezar acciones de mediación en la salud para atender a la población inmigrada.
2. Contratar sistemas o servicios de traducción para facilitar la comunicación entre el personal penitenciario, las autoridades judiciales y los internos extranjeros.
3. Disponer de un sistema de traductores para los programas de atención a menores y a jóvenes extranjeros.
4. Elaborar una guía para los profesionales de los servicios de justicia sobre extranjería.
5. Garantizar la asistencia lingüística y los servicios de traducción a los detenidos y víctimas extranjeras.

**20.** Desarrollar actuaciones de información sobre el acceso igualitario a los servicios públicos trabajando en la erradicación de aquellas percepciones falsas de veracidad que pueden generar imágenes negativas o distorsionadas del hecho migratorio.

**21.** Garantizar que, en el acceso al sistema educativo, independientemente del carácter del centro, no se discrimine por ningún tipo de razones ni convicciones morales, religiosas o de cualquier otra naturaleza. Cada centro sostenido con recursos públicos tiene un compromiso ineludible con los retos sociales y educativos del país, de acuerdo con los instrumentos educativos ya previstos en el Pacto Nacional para la Educación y en la Ley de Educación de Catalunya.

**22.** Reducir las barreras económicas que todavía se dan en algunos centros y que dificultan el acceso en igualdad de oportunidades, que afectan, entre otros sectores, a buena parte de la población inmigrada.

**23.** Ofrecer una orientación educativa y profesional que evite el abandono educativo y formativo prematuro.

**24.** Mejorar, consolidar y potenciar los planes educativos de entorno como una estrategia educativa en red, más allá de la escuela.

**25.** Garantizar la accesibilidad a los servicios sanitarios de toda la población.

1. Seguir los mismos criterios y procedimientos, de acuerdo con la ley, para el acceso a la tarjeta sanitaria y, por lo tanto, a los servicios, así como para dar la atención necesaria (a mujeres embarazadas, en las urgencias, y en el acceso a la tarjeta sanitaria de los menores, incluso sin empadronamiento).
2. Evaluar su cumplimiento.
3. Utilizar los materiales de apoyo a la acogida redactados por el Departamento de Salud que aseguran, no sólo una información útil, sino mensajes comunes y coherentes sobre el acceso y la utilización de los servicios.

**26.** Mantener y mejorar la disponibilidad de servicios lingüísticos como el que actualmente ofrece Sanidad Responde como recurso para salvar las dificultades de comunicación.

**27.** Identificar necesidades temporales en comunicación y mediación exige dar respuestas con recursos concretos.

1. Estrategia de salud comunitaria de intervención de la atención primaria y la salud pública en comunidades concretas: impulso de proyectos de formación y homologación de figuras profesionales en esta línea que den apoyo, externo y temporal, al sistema y a los profesionales, pero que inicien un camino de trabajo coordinado en salud comunitaria en colectivos recién llegados.

**28.** Mantener la coordinación entre los entes locales y los servicios de salud y la voluntad comunitaria y participativa de trabajo en los territorios para llevar a término los proyectos elaborados

desde el Plan director de inmigración en el ámbito de la salud, que permita continuar analizando la realidad y mejorar el diagnóstico de necesidades constantemente mediante:

1. las mesas de inmigración y salud en el ámbito local;
2. los gobiernos territoriales de salud.

**29.** Fomentar la profesionalización de los sectores profesionales que pueden acceder a los servicios de atención social primaria, atención domiciliaria y servicios residenciales, reforzando la formación inicial y continuada de las y los profesionales de estos nuevos servicios.

1. Reforzar los cursos autoformativos sociosanitarios enfocados a auxiliares y cuidadores que prestan servicios sociales y a domicilio

**30.** Garantizar la continuidad del Programa de mejora de barrios, áreas urbanas y ciudades medias, así como el programa Trabajo en los Barrios, que requieren una atención especial para los próximos años.

1. En aquellas áreas urbanas donde se produce una concentración de grupos de ciudadanos y ciudadanas que presentan necesidades especiales, se debe incidir en actuaciones para la mejora de la urbanización, de las redes de servicios, de la dotación de equipamientos, de la accesibilidad y del transporte público.
2. Reforzar la transversalidad de los proyectos de intervención integral.
3. Impulsar las actuaciones sociales para mejorar la calidad de vida en los barrios.
4. Reforzar el seguimiento de la ejecución de los proyectos poniendo énfasis en el cumplimiento de los calendarios —especialmente de aquellas actuaciones relacionadas con la acogida y la atención a la población recién llegada.
5. Promocionar el desarrollo de actividades económicas relacionadas con el comercio.
6. Intensificar las intervenciones del Departamento de Salud y llevar a cabo la cartera de servicios de Salud Pública Específica por zonas de especial necesidad, tanto desde el Departamento de Salud como desde el ámbito municipal, actuando sobre las necesidades de salud detectadas y priorizadas en los barrios incluidos en el programa de barrios.

**31.** Impulsar un manual de buenas prácticas para poner en común la experiencia de los ayuntamientos que han desarrollado acciones urbanísticas en el marco del Programa de mejora de barrios, áreas urbanas y ciudades pequeñas con el fin de mejorar y optimizar los recursos empleados.

**32.** Velar para que el plan urbanístico garantice una distribución del suelo equilibrada entre la vivienda libre y protegida, y entre los equipamientos de carácter religioso y cívico.

1. Una distribución del suelo destinado a vivienda que mantenga el equilibrio entre la vivienda libre y los diferentes tipos de vivienda protegida mediante la Ley del Derecho a la Vivienda.
2. Suelo destinado a equipamientos donde desarrollar actividades de carácter religioso y cívico.

**33.** Evitar la creación de núcleos de infravivienda asociados a la población de origen extranjero.

1. Mantener la línea de ayudas al pago de alquiler subvencionando las rentas de alquiler a los hogares en riesgo de exclusión social, y entre ellas, las de personas inmigradas con riesgo de exclusión residencial.

2. Promover viviendas para estancias temporales, y entre ellas, las de personas inmigradas con riesgo de exclusión residencial.

**34.** Aprovechar la creación de las nuevas zonas residenciales para responder a las necesidades especiales de determinados sectores sociales, evitando la segregación residencial.

1. Dar salida a las necesidades en vivienda que tienen los sectores sociales con necesidades especiales.
2. Evitar la segregación residencial.

**35.** Fomentar, desde las instituciones locales, los mecanismos de mediación para acceder al alquiler para minimizar posibles discriminaciones y ofrecer la formalización de aquellas garantías que, por causas diversas, algunos ciudadanos no siempre pueden ofrecer a los propietarios o propietarias.

**36.** Adaptar la atención a la población penitenciaria de origen extranjero mediante acciones de acogida y políticas activas de ocupación adaptadas.

**37.** Garantizar el conocimiento de los derechos básicos y reforzar las acciones de mediación de las personas usuarias de los servicios de justicia.

1. Garantizar el conocimiento de los derechos básicos al conjunto de la población.
2. Reforzar las acciones de mediación.
3. Fomentar la sensibilidad en la lucha contra la discriminación racista y xenófoba dentro del mundo judicial.

**38.** Reforzar las acciones de los servicios de seguridad ciudadana.

1. Reforzar la formación en una sociedad diversa y en contra del racismo y la xenofobia en los cuerpos y fuerzas de seguridad.
2. Fomentar la presencia en los cuerpos y fuerzas de seguridad de profesionales conocedores de las culturas originarias de nuestra inmigración —Programa de diversificación social para el acceso a la Policía General Mossos d'Esquadra.
3. Reforzar las acciones de la policía de proximidad.
4. Acercar los servicios policiales a las personas inmigradas e informarlas de los derechos y deberes que les asisten

**39.** Incorporar la acogida especializada en las universidades.

1. Incorporar la acogida especializada en las universidades.
2. Coordinar el acceso a los segundos ciclos.

**40.** Reforzar las acciones que, en el ámbito cultural, permitan vigorizar el papel de las bibliotecas y los centros de cultura popular como espacios de relación entre la población.

1. Garantizar que las bibliotecas devengan espacios de acogida para la población recién llegada.
2. Reforzar la función integradora de las diferentes manifestaciones de cultura popular.

Igualmente, deben emprenderse las siguientes medidas:

30. Crear mecanismos de detección de las necesidades de intervención frente a situaciones críticas de competencia por los servicios públicos que tensionen la cohesión social y la convivencia.
31. Implantar modelos de zonificación escolar integradores, con la participación de la escuela pública y la concertada, que permitan una escolarización que equilibre el derecho de elección de las familias y la necesaria cohesión social.
32. Desarrollar un currículum educativo intercultural e inclusivo para toda la población escolar.
33. Promover el desarrollo de proyectos de convivencia intercultural que potencien y mejoren las acciones que ya se llevan a término, de manera participativa, global e integradora, tanto dentro de los centros educativos como en su entorno.
34. Empezar un programa de alcance nacional para la alfabetización y refuerzo de la formación de adultos, en colaboración con los entes locales.
35. Adaptar los servicios de atención juvenil a través de la Red de Oficinas para los Jóvenes, con el fin de adecuar los servicios de atención juvenil a la diversidad de las personas usuarias, prestando servicios de asesoramiento jurídico y laboral así como en materia de vivienda y salud e incorporando entre sus funciones un servicio de primera acogida para personas jóvenes reagrupadas.
36. Desplegar conjuntamente con la Administración local los instrumentos necesarios para conocer los datos sociodemográficos sobre de la población inmigrada presente en los municipios, así como, de acuerdo con lo que establece la Ley 18/2007 del Derecho a la Vivienda, desplegar los instrumentos adecuados y eficaces para luchar contra las situaciones de infravivienda, contribuyendo a evitar la vulneración de los derechos humanos y obviando problemas de convivencia social.

### Reto 3. Reforzar la transversalidad y la coordinación interinstitucionales

134. La existencia de diversas administraciones y agentes sociales que actúan en un mismo territorio requiere un dispositivo transparente de coordinación multinivel y una transversalidad sin las cuales no es posible imaginar unos resultados eficaces, y menos aún, eficientes.

135. Se considera totalmente necesaria la corresponsabilización del conjunto del territorio en la oferta de servicios y políticas migratorias, especialmente en aquellas zonas donde los desequilibrios entre municipios próximos sean muy patentes. En estos casos, una política compensatoria a favor del municipio con más necesidades sociales y con políticas activas de acogida y normalización puede ser un buen incentivo, sin perjuicio de la autonomía local.

136. El liderazgo en el ámbito local en las actuaciones de inmigración corresponde al gobierno local. El gobierno y las administraciones locales deben cooperar, así como establecer objetivos y actuaciones con los diferentes actores que actúan en el territorio. Hace falta coordinar especialmente los programas que se desarrollan en un mismo territorio por parte de diferentes instituciones, con el objetivo de optimizar los recursos y provocar efectos positivos y no contradictorios en el entorno en que actúan.

137. Es de vital importancia disponer de la información necesaria sobre la población inmigrada de manera constante y actualizada, con el fin de poder planificar y anticiparse asumiendo el liderazgo público. En este sentido, debería obtenerse toda la información disponible y garantizar el impulso adecuado para la investigación y la construcción de conocimiento a partir de los nuevos datos sobre la inmigración.

138. Ante esta realidad parecería oportuno que la Generalitat de Catalunya busque la coordinación transversal de todas aquellas intervenciones orientadas a mejorar la cohesión social y territorial, con el liderazgo adecuado de los gobiernos locales, con el fin de garantizar las sinergias entre los diversos planes, simplificando así su implementación.

139. Asimismo, debe añadirse que la adaptación de los servicios públicos a las nuevas realidades sociales comporta también la gestión de la realidad más cotidiana de la diversidad cultural. Ésta es una realidad transversal a todos los servicios públicos, con concreciones funcionales y casuísticas diversas. Se debería, pues, anticiparse a posibles conflictos derivados de la vivencia negativa de la nueva diversidad del país y elaborar pautas de intervención que permitan prever los conflictos y gestionarlos cuando se hayan dado.

140. Por todo lo apuntado, se hace totalmente necesaria la coordinación entre las diferentes administraciones, y todavía resulta más importante que cada una de éstas disponga de los recursos apropiados para poder llevar a término, de forma eficaz y eficiente, las acciones que prevé.

**141.** Para el despliegue de las políticas de inmigración es necesaria, también, la implicación de todos los agentes sociales y económicos que trabajan cotidianamente en este ámbito. La gestión de las políticas de inmigración no es solamente una cuestión que afecte al Gobierno, sino que es responsabilidad de todas las administraciones y agentes económicos y sociales. Es imprescindible el diálogo social entre las entidades, las federaciones y redes, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como también la interlocución entre estas organizaciones y los poderes públicos.

**142.** El Estatuto de Autonomía de Catalunya debe permitir lograr más competencias autonómicas en materia de inmigración. Catalunya debe asumir un papel líder, en el marco de sus relaciones con el Estado, sobre las decisiones que se adopten respecto a las necesidades de mano de obra y los países con que se establezcan relaciones preferentes.

**En este sentido, deben reforzarse las políticas vigentes dirigidas a:**

**41.** Establecer modalidades de cooperación, estables y evaluables, entre las administraciones: La diversidad de agentes públicos y privados que actúan en un mismo territorio, sean estos últimos de iniciativa social o económica, representan la mejor expresión de uno de los valores centrales de nuestra sociedad democrática: el pluralismo.

**Igualmente, deben emprenderse las siguientes medidas:**

- 37.** Garantizar la estabilidad de las colaboraciones en la prestación de servicios, la coordinación de las actuaciones, así como en la evaluación, mediante el establecimiento de contratos-programa entre los agentes implicados en las políticas de acogida y de integración.
1. Crear un órgano estable de coordinación en materia de políticas de inmigración entre la Generalitat de Catalunya y las entidades locales.
  2. Crear un órgano de colaboración bilateral en materia de políticas de inmigración Estado-Generalitat.
  3. Reclamar el traspaso, a la Generalitat, de la información referente a las personas que se establecen o se vuelven establecer en Catalunya.
- 38.** Consensuar criterios comunes de evaluación de las actuaciones en materia de inmigración financiadas con recursos públicos.

### Eje 3. Integración en una cultura pública común

**143.** Actualmente Catalunya acoge muchas formas de diversidad social y cultural. Los recientes procesos migratorios no han hecho sino enriquecer la pluralidad de estilos de vida que siempre han existido en el país. Aun así, es responsabilidad conjunta de los poderes públicos, de todas las personas—incluyendo las recién llegadas—y del conjunto de los actores sociales, económicos y políticos, conseguir que esta pluralidad se acomode al proceso, nunca acabado, de democratización de la sociedad; y que la diversidad pueda ensamblarse en la tradición de acogida que es propia de las y los catalanes.

**144.** Este proceso de incorporación de la diversidad a una sociedad abierta como la nuestra se debe llevar a cabo garantizando la existencia de una cultura pública común como realidad y como proyecto de país.

**145.** La cultura pública común es, pues, el espacio compartido de comunicación, de convivencia, de reconocimiento y de participación de nuestra sociedad diversa y diferenciada, con el fin de que la nación catalana continúe siendo el referente de toda la población que en ella vive y trabaja.

**146.** Las bases de esta cultura pública común son los valores democráticos a los cuales aspiramos por tradición histórica y política, vinculada al respecto de los derechos humanos, y a la importancia concedida a la igualdad y el pluralismo como principios básicos de organización de la sociedad catalana. Pluralismo y diversidad que, en ningún caso, deben llevar a expresiones institucionales separadas o a una sociedad dividida por sus diferencias, en la que se establezcan relaciones de desigualdad entre formas de diversidad. Se entiende así que se debe reconocer cualquier forma de diversidad que respete los valores de convivencia democrática.

**147.** El Pacto Nacional para la Inmigración constata que las estructuras de poder actuales, económicas y sociales, a menudo dificultan la construcción de esta cultura pública común. Ni todos los meritorios e ingentes esfuerzos del sistema de servicios sociales, de la red educativa, de la sanidad pública o de la sociedad civil y los entes locales aseguran a toda la ciudadanía la igualdad de oportunidades real, ni se ha adelantado de manera suficiente en la garantía del reconocimiento de la perspectiva de género ni en la igualdad de oportunidades entre todos los hombres y mujeres que tienen Catalunya como su país.

**148.** Por otro lado, tampoco las administraciones catalanas disponen de todos los instrumentos necesarios, ni nuestro Parlamento y Gobierno tienen las competencias adecuadas para hacer frente a todo ello. Y, ciertamente, de entre todas estas carencias, deben destacarse las provocadas por las condiciones de desigualdad jurídica en que se encuentra la población extranjera de llegada reciente.

**149.** Para lograr que todas las personas contribuyan y hagan suya una cultura pública común como proyecto de convivencia y de cohesión, es necesario que se sitúen en un plano de igualdad de oportunidades, y que sean categóricamente rechazados los estereotipos y los prejuicios que

limitan la cohesión y la estabilidad, y el racismo social e institucional que rompe con la cohesión social y genera procesos de exclusión.

**150.** Deben combatirse los estereotipos, que no se reducen a aquellos que enfatizan las diferencias, sino también los que asumen posiciones paternalistas o banalizan las diferencias con ribetes folclóricos. La conformación de una cultura pública común debe guiarse por el principio de reconocimiento de la diversidad y por el principio de redistribución social.

**151.** En el fomento de la cultura pública común, el objetivo principal es doble: de un lado, garantizar una estructura de oportunidades para todas las expresiones de la diversidad y, del otro, proporcionar instrumentos y herramientas de socialización a toda la sociedad civil para lograr conjuntamente la acomodación de la diversidad, entendida como proceso multidimensional social e institucional.

**152.** La construcción de una cultura pública común renovada que acomode la diversidad de la sociedad implica, en primer lugar, avanzar hacia una estructura de oportunidades abierta, que ofrezca igualdad de condiciones a todas las personas. El Pacto Nacional para la Inmigración propone utilizar este término en un sentido más amplio que el estrictamente jurídico; es decir, entendiéndola como comunidad de voluntades diversas orientadas hacia un futuro compartido; y proporcionando los instrumentos necesarios para hacer posible la oportunidad de participar libremente en este proyecto de cultura pública común.

**153.** En el proceso que va desde la cultura pública compartida ya existente hacia una renovada que reconozca e incluya las nuevas diversidades que se incorporan, es necesario que todos los retos se aborden con ambición y, a la vez, con realismo. Hace falta discernir, así, entre los principios que guían la acción y aquello que es verdaderamente deseable de lo que es razonablemente posible y de lo que es asumible dadas las limitaciones propias de toda acción pública que tiene carencias de autogobierno. Deviene necesario, por lo tanto, y entre otras cosas, que las administraciones puedan prever las consecuencias no queridas de su acción, y también hace falta que dejen un margen suficiente para que la sociedad civil, de manera organizada y también individualmente, sea una parte activa e imprima su ritmo y sea capaz de mediar sus propios conflictos.

**154.** Para acompañar las transformaciones sociales necesarias, garantizando que la sociedad diversa diferenciada tenga un espacio compartido de convivencia y cohesión a través de una cultura pública común, hay cinco retos que requieren ser gestionados con corresponsabilidad entre las administraciones y los actores que conforman la sociedad diversa en Catalunya. Estos retos son: la participación en la vida pública, la lengua catalana como lengua común, la convivencia en una sociedad aconfesional que garantiza la pluralidad de creencias, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la incorporación de la perspectiva de género y la atención a la infancia, la juventud, las personas mayores y las familias.

## Reto 1. Fomentar la participación en la vida pública

**155.** La participación social y política es el ejercicio de la democracia por excelencia, y la titularidad de este derecho es la máxima expresión de la salud democrática de un país.

**156.** Así, las personas de origen extranjero que residen en Catalunya, no tan sólo deben ser vistas como trabajadoras, sino que deben poder tener la oportunidad de desarrollarse como agentes políticos y sociales. Es evidente que su participación social y política topa con unos límites jurídicos —en el ejercicio del derecho al voto y el acceso a la función pública— que representan un verdadero obstáculo para la cultura política común. El Pacto Nacional para la Inmigración propone trabajar hacia este horizonte compartido y garantizar también la inclusión de todas las formas de diversidad dentro de las redes de participación existentes.

**157.** El Pacto Nacional para la Inmigración considera que la participación política, el derecho a voto, entendido como el derecho al sufragio activo y pasivo, puede ser una buena herramienta para profundizar en la igualdad de derechos y deberes y asegurar la participación plena de una cultura política común. El Pacto propone el ejercicio de este derecho en las elecciones municipales para las personas con permiso de residencia permanente que, según lo que establece la Ley Orgánica 4/2000 en su artículo 32.2, son aquellas que han tenido durante cinco años una residencia temporal de forma continuada, además de otras casuísticas menos frecuentes. Por otra parte, el arraigo social es una vía importante de acceso a la autorización de residencia temporal y, posteriormente, a la autorización de residencia permanente.

**158.** La participación activa de los colectivos de catalanes y catalanas de origen extranjero libremente organizados desde la sociedad civil, en cuanto expresión de la realidad social diversa, representa un enriquecimiento más para la red asociativa existente y no se debe considerar a priori como una red paralela. El sentimiento de pertenencia a la cultura pública común parte del reconocimiento de las identidades de los países de origen, socialmente compartidas, como premisa de la convivencia y la cohesión social.

**159.** Los medios de comunicación tienen un papel primordial en la construcción del colectivo imaginario, además de una repercusión social importante para romper tópicos. En este ámbito, por lo tanto, se propone asegurar una representación inclusiva de los nuevos catalanes y catalanas.

**En este sentido, deben reforzarse las políticas vigentes dirigidas a:**

- 42.** Fomentar la comprensión del hecho migratorio a través de los medios de comunicación.
  1. Fomentar la visibilización de los nuevos catalanes y catalanas en los medios de comunicación. Difundir las buenas prácticas en el tratamiento de la diversidad en la televisión pública mediante publicaciones y traducciones.
  2. Evitar la representación de las imágenes estereotipadas de los nuevos catalanes y catalanas:
    - a. Incluir en el Contrato-Programa que la Secretaría General de Medios de Comunicación hace con la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, la no representación de imágenes estereotipadas de los nuevos catalanes y catalanas.



- b. Realizar proyectos de búsqueda para conocer la presencia de los recién llegados en los media, así como su consumo comunicativo.
- c. Convocar las becas de investigación de la Mesa para la Diversidad en el Audiovisual, con el fin de establecer herramientas periodísticas, potenciar buenas prácticas y localizar y analizar los medios audiovisuales creados por las personas migrantes y estudiar sus funciones.

43. Fomentar el acceso de todas las personas a las tecnologías de la información y el conocimiento mediante la red de telecentros.

44. Desarrollar políticas activas que garanticen la rentabilidad de los equipamientos públicos existentes (a menudo cerrados cuando no se lleva a término la actividad principal) y el acceso libre a estas instalaciones, facilitando espacios para desarrollar actividades colectivas que difícilmente son compatibles con otras actividades que se desarrollan en el espacio público. En este sentido, haría falta adelantar en la política de “patios abiertos” que muchos municipios ya están desarrollando.

45. Desarrollar políticas activas que promuevan la convivencia en el espacio público, especialmente en las plazas de nuestro país. En este sentido, deben promoverse acciones específicas dirigidas a la infancia y la juventud que conviven a favor de las relaciones interculturales y intergeneracionales.

46. Favorecer la colaboración del tejido asociativo y la articulación de los instrumentos de participación ciudadana necesarios con el fin de poder corresponsabilizar los ciudadanos y ciudadanas de todo lo que acontezca, así como poder divulgar con suficiente pedagogía la igualdad de acceso de cualquier ciudadano a los bienes públicos y dar a conocer las ordenanzas que todos los ciudadanos deben cumplir.

**Igualmente, deben emprenderse las siguientes medidas:**

39. Fomentar la incorporación y participación de los nuevos catalanes y catalanas a las entidades culturales, deportivas, a las asociaciones, a las entidades políticas, sindicatos, empresariales y de comercio, evitando la creación de una red paralela.
1. Fomentar a través de la implantación del Plan nacional del asociacionismo y el voluntariado las actuaciones correspondientes para la incorporación a las entidades culturales de los nuevos catalanes y catalanas.
    - a. Facilitar y promocionar la participación en la comunidad y en el asociacionismo de las nuevas ciudadanías, con el apoyo técnico de la Administración pública.
    - b. Facilitar la participación de las personas recién llegadas a las entidades y asociaciones que promuevan la cultura pública común.
    - c. Trabajar en el asociacionismo como herramienta de integración y convivencia contemplando la diversidad de la población.
    - d. Fomentar, mediante acuerdos en el seno del Consejo de Relaciones Laborales, la participación de los trabajadores y trabajadoras extranjeros en los centros de trabajo.

2. Elaborar una selección de Buenas Prácticas de Gestión de la Diversidad para las empresas.

40. Fomentar las acciones comunitarias dirigidas al conjunto de la población, desde una práctica inclusiva y fomentando la convivencia.

1. Potenciar la acción comunitaria de los centros sanitarios con especial atención a las poblaciones vulnerables, detectando sus necesidades específicas y aportando soluciones integradas e inclusivas, con la participación tanto en la definición como en el seguimiento de las personas a las que se dirigen.
2. Acompañar los procesos de adaptación a los cambios para personas autóctonas en entornos donde se ha producido una rápida transformación fruto del asentamiento de la inmigración.
3. Incentivar la participación en el tejido asociativo y comunitario mediante las parejas lingüísticas, los socios de acogida, las familias de acogida, las AMPA y otras estrategias adaptadas a cada ámbito asociativo.
4. Profundizar en el apoyo a las políticas de promoción económica desarrolladas por los entes locales, abordando una política comercial integradora que supere el binomio entre los comercios regentados por la población autóctona e inmigrada.

41.1. Trabajar conjuntamente con el Estado, en el marco de los órganos de relación bilateral, para que la Generalitat participe de forma decisiva en la determinación de los hechos relativos a la integración y en su acreditación en aquellos casos en los que la normativa lo requiera.

- a. La determinación de hechos relativos a la integración y las formas de acreditarlos se basarán en servicios de carácter informativo y formativo que fomenten la autonomía personal, la movilidad social, la igualdad de oportunidades, el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. En este sentido, se consideran herramientas básicas para la integración el conocimiento de la sociedad de acogida, la inserción laboral y el conocimiento lingüístico.
- b. Dentro de la necesaria armonización de los criterios para acreditar el arraigo social, se introducirá como elemento necesario el hecho de haber superado los conocimientos facilitados por el servicio de primera acogida.
- c. Los procesos relativos a la integración restarán desvinculados del ejercicio de derechos sociales. Los requisitos del derecho a prestaciones, y los del derecho de acceso a servicios, dependen de las normas reguladoras de cada prestación y de cada servicio, que deben fundamentarse en la igualdad de derechos y deberes por parte de las personas residentes en Catalunya.
- d. Proponer conceder el derecho a voto a las elecciones municipales a las personas extranjeras con un permiso de residencia permanente.

42. Firmar un compromiso para la no utilización instrumental del hecho migratorio en los periodos electorales por parte de los partidos políticos con representación en Catalunya.

43. Crear el Observatorio de las Migraciones para hacer un seguimiento de los fenómenos migratorios, de la implantación de las políticas de inmigración, del impulso de la investigación

en el ámbito de las migraciones y la construcción de un sistema de información que permita hacer un seguimiento continuo de las principales variables que inciden en el ámbito de las migraciones. Deberá estar dirigido a partir de la concertación entre el ámbito de la decisión política, la investigación y el tercer sector.

- 44. Promover la adhesión de todos los medios de comunicación al protocolo del Colegio de Periodistas sobre el tratamiento mediático del hecho migratorio.
- 45. Fomentar la presencia de los nuevos catalanes y catalanas en los medios de comunicación.

## Reto 2. Hacer del catalán la lengua pública común

160. Como en otros ámbitos, el asentamiento de población de diferentes orígenes ha significado cambios en el panorama lingüístico de Catalunya, que, actualmente, podríamos calificar de multilingüe, puesto que se hablan unas 250 lenguas. Teniendo en cuenta esta diversidad, se hace indispensable el uso de una lengua que vehicule la comunicación entre todos los miembros de la cultura pública común. En este sentido, se debe potenciar la dimensión cohesionadora que ofrece el uso público de la lengua propia de Catalunya: el catalán (y el occitano en Val d'Aran).

161. Catalunya tiene, como es sabido, dos lenguas con estatus de oficialidad: el catalán y el castellano. Esta última, además de ser lengua oficial en Catalunya, lo es en todo el Estado español. Varias circunstancias históricas, políticas y sociolingüísticas hacen que, actualmente, muchos catalanes y catalanas opten por el castellano como lengua de relación con las personas inmigradas. Esta situación hace que se establezca una red lingüística paralela y excluyente que impide que las personas inmigradas participen de los entornos lingüísticos de la lengua propia de Catalunya.

162. Para que la lengua propia se consolide también como lengua de uso público y compartida, es imprescindible que desde los diversos actores sociales se hagan esfuerzos de adaptación a la nueva realidad.

163. La Administración, por su parte, debe proveer los recursos necesarios para que las personas inmigradas puedan ejercer su derecho de acceso al aprendizaje del catalán, y, además, debe fomentar el uso público. El conocimiento del catalán construye la posibilidad de comunicación porque genera confianza, expresa la voluntad de pertenencia y manifiesta la voluntad de aceptación contribuyendo a la cohesión social; por el contrario, la carencia de competencias lingüísticas de una persona dificulta la autonomía y, por lo tanto, no garantiza la inclusión. Hace falta recordar la importancia que todos los niveles de Administración pública que actúan en Catalunya respeten el derecho de opción lingüística, también para las personas inmigradas. Asimismo, se estima que deben ofrecerse recursos para el aprendizaje de la lengua castellana a aquellas personas que lo soliciten y lo requieran y que ya tengan adquiridas las competencias lingüísticas básicas en lengua catalana.

164. La realidad multilingüe de Catalunya es un patrimonio cultural que no se puede infravalorar. La cultura pública común debe fomentar la valoración de la linguodiversidad. Con este objeto, deben difundirse conocimientos sobre las lenguas habladas en Catalunya, en sintonía con el reconocimiento que queremos del catalán en el panorama lingüístico mundial.

En este sentido, deben reforzarse las políticas vigentes dirigidas a:

- 47. Fomentar la práctica del catalán como lengua pública común por los diversos actores sociales del país, facilitando la apropiación del catalán por todas las personas.
  - 1. Asegurar que todos los miembros de la sociedad catalana tengan la posibilidad de adquirir competencias lingüísticas básicas en la lengua pública común. Compartir una lengua sitúa



a las personas que la hablan en un plano de igualdad y se evitan los riesgos de exclusión por motivo de desconocimiento lingüístico.

2. Garantizar, por parte de los poderes públicos de Catalunya, los recursos para la enseñanza del catalán a los nuevos catalanes y catalanas, así como el fomento de su utilidad y la capacidad de uso en todos los ámbitos de la vida pública de Catalunya. De esta manera se refuerza el catalán como lengua propia de una cultura pública común.
3. Garantizar el derecho de opción lingüística para toda la población por parte de los diversos organismos de la Administración Estatal en Catalunya (Estatuto, art.33).
4. Apoyar las iniciativas de la sociedad organizada civil o sectorial de fomento del catalán que sean adecuadas y complementarias a las actuaciones del Gobierno con el fin de fomentar la cohesión social.
5. Utilizar preferentemente el catalán por parte de las administraciones y los medios de comunicación públicos de Catalunya. Del mismo modo se debe garantizar el uso del catalán como lengua vehicular y de aprendizaje en el ámbito de la enseñanza (Estatuto, art. 6.1).
6. Garantizar el aprendizaje, a través del sistema educativo, de las lenguas oficiales de Catalunya.

48. Difundir el conocimiento de la diversidad lingüística como patrimonio de Catalunya.
1. Favorecer la enseñanza de las lenguas de los países de origen de la población.
  2. Favorecer el reconocimiento de la diversidad lingüística de los países de origen, prestando especial atención a aquellas lenguas utilizadas por personas inmigradas residentes en Catalunya que han sufrido algún tipo de discriminación en sus países de origen.

Reto 3. Convivir en la pluralidad de creencias

165. Una sociedad diversa es también una sociedad que se expresa en una diversidad de visiones de la vida, mediante una rica pluralidad de opciones filosóficas y orientaciones espirituales. El Pacto Nacional para la Inmigración asume que la cultura pública común respeta la pluralidad de creencias, de convicciones y de opciones de pensamiento y de conciencia. Y respeta la igualdad de derechos, sin exclusiones, en la medida en que estas opciones respeten la integridad de los derechos humanos para todas las personas.

166. La llegada de población extranjera en Catalunya ha potenciado esta pluralidad de creencias y convicciones de la sociedad catalana, aun cuando no es el único factor que la ha acentuado. El pluralismo de creencias es el resultado del derecho a la libertad de conciencia, del cual, como derecho humano fundamental, deben poder disfrutar todas las personas residentes en Catalunya.

167. Tal y como establece el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, este derecho incluye la libertad de tener o adoptar la religión o las creencias que se escojan, así como la libertad de manifestarlas, de manera individual o colectiva, tanto en público como en privado. Esto no significa que la libertad de conciencia y religión pueda pasar por encima de cualquier otra consideración. Es legítimo limitar la manifestación de las creencias si existe un claro perjuicio hacia los derechos y libertades fundamentales de las demás personas. La práctica religiosa no puede tener como resultado la anulación del pluralismo que la hace posible.

168. La laicidad es el marco que debe permitir la existencia y coexistencia de las diversas visiones de la vida, sin privilegios ni discriminaciones, desde el fomento de la libertad y desde el trato equitativo e imparcial. A tal efecto, la Administración no puede ignorar la realidad cultural y espiritualmente dinámica de la sociedad catalana, y debe mantener las relaciones normales y necesarias con las expresiones institucionales de las diversas creencias y convicciones. La idiosincrasia particular de las expresiones vinculadas a las creencias y convicciones justifica que se dé un trato específico a las comunidades religiosas y a las instituciones y entidades estructuradas en torno a visiones de la vida no religiosas. Esto no implica, sin embargo, privilegiar la dimensión religiosa por encima de, por ejemplo, la cultural, la de edad o la de género.

169. El pluralismo de creencias debe permitir que las comunidades religiosas desplieguen sus aportaciones como actores de la sociedad civil. Al margen de su actividad específicamente religiosa, y a menudo como parte indisoluble de ésta, las creencias y convicciones pueden ofrecer contribuciones significativas al bien común, algunas con una incidencia directa en el fenómeno migratorio.

En este sentido, deben reforzarse las políticas vigentes dirigidas a:

- 49. Dar reconocimiento institucional a todas las religiones presentes en Catalunya.
- 50. Gestionar la diversidad religiosa en las escuelas garantizando el respeto a las pautas religiosas personales y otorgando primacía al derecho a la educación, a la salud, al seguimiento del currículum educativo, a la convivencia, a la seguridad y a la comunicación.
- 51. Regular la previsión de parcelas donde se admitan los usos religiosos y las condiciones técnicas de seguridad de los centros de culto.
- 52. Acompañar la tarea de primera acogida que realizan las entidades religiosas.
- 53. Apoyar la formación de acogida de los líderes y representantes religiosos llegados en Catalunya, y a la información a las entidades religiosas constituidas mayoritariamente por los nuevos catalanes y catalanas, en los principios básicos de la cultura pública común.
- 54. Apoyar el diálogo interreligioso y a las actuaciones de las entidades religiosas y de pensamiento en pro de la convivencia.
- 55. Colaborar con las federaciones de entidades religiosas y de laicidad que hacen aportaciones a la cultura pública común: a favor de los derechos humanos y los valores democráticos, la asistencia social, la normalización lingüística y la laicidad.
- 56. Dar respuesta, desde la aconfesionalidad de las instituciones y de la Administración pública, en el ámbito funerario —tanatorios— y los centros hospitalarios, a las demandas que plantea la diversidad de creencias, de pensamiento y de conciencia, garantizando el respeto a esta diversidad, siempre dentro de los límites de las leyes y las normas comunes y del respeto a los derechos individuales.

Igualmente, deben emprenderse las siguientes medidas:

- 46. Garantizar el derecho al ejercicio de la práctica religiosa, dentro de los límites de las leyes comunes y del respeto a los derechos individuales.
- 47. Garantizar el respeto y la aconfesionalidad por parte de las instituciones y Administración pública en la gestión de las demandas que plantea la pluralidad de opciones religiosas, de pensamiento y de conciencia en los diversos ámbitos, y afrontar la gestión de estas demandas recibidas, dentro de los límites de las normas comunes y del respeto a los derechos individuales.

#### Reto 4. Asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres e incluir la perspectiva de género

170. Las mujeres son protagonistas de los procesos migratorios; al llevarlos a cabo se convierten en agentes de cambio social, para sus países de origen y para sus países de destino. Las mujeres, pioneras en el proyecto migratorio o reagrupadas por sus parejas, debido al trabajo reproductivo que se les asigna, mantienen los vínculos con las sociedades de origen. Con su trabajo en los servicios de proximidad y de atención a las personas posibilitan el acceso al mercado de trabajo formal de las familias en cuyo seno asumen tareas múltiples, responsabilizándose, de este modo, del proceso de integración de sus familias en la sociedad de acogida.

171. Aun así, este hecho no es visible en la planificación o la gestión de las políticas migratorias, y es por este motivo por el que éstas deben visibilizar y reconocer su capacidad de transformación y atender a sus necesidades. La emancipación de las mujeres es el resultado de un proceso histórico que ya está presente en la diversidad actual. En este marco, una sociedad diversa es una sociedad que exige que la igualdad de oportunidades sea un hecho básico estructural de la sociedad.

172. Más allá de las iniciativas del movimiento de mujeres y de las políticas públicas, la promoción de la igualdad entre géneros implica transformaciones a medio y largo plazo, y son el resultado de un proceso de socialización. La cultura pública común debe basarse en la igualdad entre hombres y mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en todas las medidas relativas al mercado de trabajo, la Administración pública y la familia. Una sociedad diversa no puede ser una sociedad segmentada por sexos y con déficits de reconocimiento para alguno de los géneros.

173. Es un hecho que existen grandes y significativas contradicciones. Se reclama, por un lado, la autonomía de las nuevas catalanas de origen extranjero, el respeto y la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y, al mismo tiempo, se imponen grandes obstáculos legales para emancipar las mujeres reagrupadas, que deben pedir autorización de trabajo para poder acceder al mercado laboral y, en el caso de las rupturas matrimoniales, tienen que esperar dos años por poder solicitar la residencia independiente —excepto cuando las mujeres sufren violencia machista—. El único recurso para estas mujeres pasa por los trabajos de proximidad y cuidado a las personas, o la ocupación en la economía sumergida, con la consiguiente dependencia económica y carencias de derechos laborales.

En este sentido, deben reforzarse las políticas vigentes dirigidas a:

- 57. Reconocer la diversidad y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y la inclusión de la perspectiva de género:
  1. Visibilizar su realidad como emprendedoras autónomas con iniciativas propias.
  2. Atender las necesidades específicas de las mujeres en todos los equipamientos.
  3. Facilitar el proceso de adquisición de autonomía de las nuevas catalanas.
  4. Reconocer el papel de las nuevas catalanas en los procesos de cambio, superando el modelo predominantemente masculino de las políticas migratorias.

5. Favorecer el acceso de las mujeres a los SASSIR y a la promoción de la salud desde la perspectiva de los derechos sexuales y reproductivos.

58. Acompañar las políticas públicas, sociales y económicas de los recursos y las oportunidades estructurales para que las mujeres de cualquier procedencia desarrollen sus capacidades y dispongan de instrumentos para ejercer la igualdad de oportunidades, y tener una presencia equitativa como interlocutoras públicas.

59. Reforzar las acciones destinadas a erradicar la violencia machista.

1. Garantizar el acceso a la Justicia a las mujeres que se encuentren en situaciones de violencia machista.
2. Garantizar el derecho de acceso a la red de atención y recuperación integral (alojamiento, atención, acceso al mercado de trabajo, recuperación).
3. Garantizar que la formación profesional de quienes trabajan en la prevención, detección, atención, asistencia, recuperación y reparación de situaciones de violencia tenga en cuenta la diversidad cultural de las mujeres.
4. Agilizar la tramitación en los casos de violencia machista para eludir la victimización secundaria.
5. Promover medidas específicas para prevenir y erradicar las mutilaciones genitales femeninas, promoviendo la aplicación de protocolos de actuación específicos.
6. Desarrollar estructuras y mecanismos adecuados para acoger y atender a las mujeres perjudicadas por el tráfico y la explotación sexual.
7. Promover estrategias de sensibilización destinadas al colectivo de mujeres mayores para que conozcan los recursos y estrategias para afrontar la violencia machista y les permita adoptar posiciones activas frente a estas situaciones.

60. Fomentar la investigación continua sobre las realidades, necesidades e intereses de las mujeres inmigradas.

**Igualmente, debe emprenderse la siguiente medida:**

48. Asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Incluir la perspectiva de género en las acciones y políticas dirigidas a los nuevos catalanes y catalanas, visualizando y reforzando el papel de las mujeres como agentes de cambio en todos los procesos sociales.

## **Reto 5. Reforzar las políticas dirigidas a la infancia, la juventud, las personas mayores y las familias**

174. Debe garantizarse la atención a las necesidades diversas de todas las personas, a lo largo de todas las etapas de la vida. A tal efecto el Pacto Nacional para la Inmigración propone acciones específicas dirigidas a tres grupos de edad que merecen una especial atención, así como a las familias en general. Se garantizan así los derechos de los menores de edad, de la juventud y de las personas mayores, evitando procesos de exclusión, y se apoyan a las familias y a los núcleos de convivencia.

175. El interés superior de la infancia y la adolescencia constituye el principio básico de todo el derecho relativo a las y los menores, que en las últimas décadas se ha consagrado como uno de los principios esenciales del derecho moderno de la persona y la familia (en la protección de menores, en la adopción o en las relaciones familiares). Así, la Convención sobre los Derechos de los Niños, adoptada por las Naciones Unidas en 1989, establece que, en todas las medidas que adopten las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, la consideración primordial que se debe atender es el interés superior del niño o niña.

176. Debe progresarse en políticas sociales que abarquen la infancia y la adolescencia hasta visualizarlos como ciudadanos y ciudadanas con capacidad para expresar sus derechos y asumir sus deberes, así como asumir un compromiso social de acuerdo con sus posibilidades. Deben desecharse aquellas concepciones que invisibilizan la infancia y la adolescencia y, en consecuencia, los considera sujetos ausentes y/o pasivos, faltos de derechos y de participación social.

177. El compromiso explícito con la atención integral de todos los niños y adolescentes debe permitir avanzar, de una manera tan efectiva como evidente, en la coordinación y la cooperación de interagencias (administraciones, tercer sector y sociedad civil) para promover programas de atención, protección, promoción y prevención de la población infantil y adolescente y, en particular, de aquella en riesgo social y desamparados en los ámbitos social, cultural, político y económico, principalmente.

178. Este posicionamiento interpela a toda la comunidad en un ejercicio de responsabilidad compartida (corresponsabilidad) hacia la infancia y la adolescencia de Catalunya, con vistas a una sociedad mejor: cohesionadora e inclusiva, que fomente el bienestar y la calidad de vida de todos sus ciudadanos.

179. La integralidad debe dar voz y participación a los niños y adolescentes de Catalunya para hacerlos visibles en el ejercicio de la ciudadanía activa que vela para dar satisfacción a sus necesidades procurando que encuentren eco en la comunidad y sean atendidas de manera efectiva y corresponsable.

**180.** Una sociedad diversa incorpora todas las jóvenes generaciones en la cultura pública común. Una sociedad diversa también es la que da oportunidades a la población joven en educación, en formación y acceso al trabajo, así como en la libre expresión de iniciativas sociales y culturales; porque la juventud es una de las fuentes principales de creatividad e innovación, de aquí su papel estratégico en el desarrollo actual y futuro de Catalunya. La sociedad diversa debe permitir que todos los jóvenes y las jóvenes puedan satisfacer sus expectativas de vida y desplegar sus capacidades.

**181.** La acomodación de la juventud en una cultura pública común, más allá de una necesidad, es una exigencia para convivir en una sociedad diversa. El fracaso en la socialización de la juventud en la diversidad puede derivar en fragmentación y radicalismos, poniendo en riesgo la cohesión social; así pues, es fundamental evitar el encasillamiento de la sociedad en función del origen de cada cual. Segregar la juventud de la cultura pública común debe considerarse un indicador del fracaso del país, responsabilidad global de la suma de agentes políticos, económicos y sociales.

**182.** La juventud es plural dentro de la cultura pública común: diversidad que caracteriza la sociedad catalana. Entre la juventud, el origen nacional o las creencias religiosas no pueden ser nunca factores de discriminación en la formación y el acceso al trabajo, a la vivienda, a la educación postobligatoria, a las ayudas sociales y de estudios, y a las redes sociales, políticas y culturales. Por esta razón, forma parte de las premisas de la sociedad democrática que la juventud de origen extranjero pueda acceder en igualdad de condiciones a todas las posibilidades de la sociedad.

**183.** En la misma dirección, debe garantizarse que todas las personas mayores tienen:

- los mismos derechos y deberes;
- el mínimo para vivir dignamente. Por lo tanto, deberán compensarse las carencias de salud, económicas, comunicativas...
- acceso a la información de todos los servicios y recursos.
- la atención adecuada si se dan situaciones de dependencia.

**En este sentido, deben reforzarse las políticas vigentes dirigidas a:**

**61.** Asegurar una atención que tenga en cuenta la diversidad y que esquivе cualquier forma de discriminación o vulneración de los derechos humanos para los menores de edad.

1. Reforzar los servicios de atención a las y los menores y, especialmente, los dirigidos a menores no acompañados.
2. Consolidar los programas preventivos de la exclusión social infantil.
3. Afianzar la disponibilidad de la tarjeta sanitaria (TIS) para esta población y en consecuencia el acceso a los específicos dispositivos de salud normalizados: equipos de pediatría y SASSIR, con una cartera de servicios para los jóvenes y demás poblaciones vulnerables.

**62.** Garantizar la movilidad social de la juventud catalana de origen extranjero en igualdad de condiciones que los demás jóvenes.

1. Alentar el acceso de la juventud a todas las ofertas de las administraciones, independientemente de su origen. Sin estas garantías no se podrá lograr la movilidad social y la participación de la juventud en la cultura pública común que respete la diversidad.

2. Adaptar las políticas de juventud a la diversidad de la población, introduciendo la dimensión intercultural en el diseño, la realización y el seguimiento de las actuaciones, y atendiendo aquellas situaciones específicas que conlleven riesgo social.
3. Evitar la formación de mecanismos formales e informales de segregación especialmente en los ámbitos donde la juventud de origen extranjero tiene mayor presencia.

**63.** Fomentar un proceso de socialización de la juventud dentro de los valores democráticos de los derechos humanos, la igualdad y el pluralismo.

1. Promover la equidad social en redes de educación en el tiempo libre y actividades deportivas o culturales. Una cultura pública común debe fomentar la participación del conjunto de la población joven en las redes de participación ciudadana como vía para el reconocimiento y la identificación con la cultura catalana.
2. Ofrecer la posibilidad, por parte de los recursos públicos y privados, para que la juventud defina sus propios espacios de expresión y participación, favoreciendo la interacción con los demás movimientos sociales y culturales, y respetando el pluralismo de la sociedad.
3. Ofrecer servicios públicos de educación en la salud que formen y preparen los niños y adolescentes para la vida adulta y la futura paternidad. Los programas de educación en la salud deben fomentar los hábitos saludables, la educación sexual y la prevención de las drogas.
4. Recalcar la formación de profesionales en políticas de juventud, en lo que atañe a la orientación y el asesoramiento.

**64.** Poner al alcance de todas las personas mayores los servicios de atención telefónica gratuita y/o presencial desde donde atender o derivar las consultas a las instituciones correspondientes.

1. Difundir este servicio a través de los centros de salud, centros de gente mayor, asociaciones, oficinas de la Generalitat de Catalunya, medios de comunicación o ferias.
2. Facilitar a todas las personas mayores el acceso a los centros de gente mayor u otros equipamientos cívicos, a centros de día, viviendas tuteladas y residencias.
3. Revisar anualmente las necesidades emergentes en la cartera de servicios.
4. La posibilidad de continuar formándose y participar en la vida comunitaria.

**65.** Favorecer el acceso a los programas de formación dirigidos a madres y padres con hijos de 3 a 16 años, incrementando el número de talleres donde se aborden temas de actualidad que preocupan a las familias y proporcionándoles información y recursos de soporte a su tarea educativa.

1. Incluir charlas que hagan referencia a los procesos migratorios, que se trabaje el conocimiento y reconocimiento de la diversidad de las unidades familiares actuales, facilitando espacios de intercambio que promuevan la normalización y el conocimiento mutuo y el respeto entre madres y padres de diferentes orígenes. Haría falta, en este marco, incidir en la prevención de conflictos y pugnar a favor de la convivencia.
2. Favorecer el acceso a charlas o sesiones formativas a madres y padres de niños de 0 a 36 meses con el fin de ayudar para que la crianza de los niños sea gratificante, armoniosa y de calidad.
3. Garantizar la información y el acceso a todos los servicios básicos de nuestro país, especialmente a los de salud, educativos y sociales, a las madres y padres recién llegados con niños de 0 a 36 meses para que su participación e integración sea plena y normalizada.

4. Facilitar el acceso a las prestaciones económicas de carácter universal (con características especiales para las familias numerosas y las monoparentales), a las ayudas en función del nivel de renta familiar, así como a las desgravaciones y todas las actuaciones de apoyo a las familias vigentes o que puedan llegar a implantarse.

Igualmente, deben emprenderse las siguientes medidas::

49. Fomentar el acceso a las iniciativas de educación en el tiempo libre a través de los órganos de participación, las ludotecas, los espacios de juego y los centros infantiles.

50. Impulsar el seguimiento de los procesos de integración de la juventud de origen extranjero a la cultura pública común.

51. Crear un programa de voluntariado de gente mayor para alentarlos a asumir el papel de agentes acogedores de las personas recién llegadas.

[9] Las cantidades se expresarán en millones de euros (€). Se puede consultar una previsión detallada en la tabla anexa.

### 3. Memoria económica del Pacto Nacional para la Inmigración

La planificación de las políticas públicas no sólo tiene que incluir las líneas estratégicas, operativas y las acciones concretas previstas, sino que tiene que estar acompañada de la previsión presupuestaria correspondiente para llevarlas a término.

En esta línea, el Pacto Nacional para la Inmigración presenta una memoria económica construida con las previsiones de gasto de los departamentos del Gobierno que participarán en el despliegue del pacto.

Aun cuando el documento prevé grandes líneas de actuación con el horizonte del año 2020, las previsiones presupuestarias se han hecho para el periodo 2009-2012.

El documento del Pacto se estructura en tres ejes:

- 1. Gestión de los flujos migratorios y acceso al mercado de trabajo.
- 2. Adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa.
- 3. Integración en una cultura pública común.

Cada eje incorpora diferentes retos: el eje 1, 3 retos; el eje 2, 3 retos; y el eje 3, 5 retos.

Cada reto tiene dos tipologías de acciones:

- las políticas vigentes que es preciso reforzar; es decir, aquello que ya lleven a cabo diferentes agentes signatarios;
- las medidas nuevas que hace falta emprender: aquellas novedades que incorpora el pacto.

El **coste total** previsto de todas las acciones que incluye el Pacto Nacional para la Inmigración es de **3.880 M de €**. [9]

Pacto Nacional para la Inmigración - coste estimado		
Eje 1. Gestión de los flujos migratorios y acceso al mercado de trabajo		
Reto	Total 2009-2012	Total eix 2009-2012
1	La movilización necesaria de los recursos humanos internos para asegurar la calidad y competitividad del tejido productivo	2.650.000.000 €
2	Gestionar los flujos externos acercando legislación y realidad	7.000.000 €
3	Una gestión de los flujos migratorios responsable y coordinada con el desarrollo de los países de origen	3.000.000 €
		2.660.000.000 €
Eje 2. Adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa		
Reto	Total 2009-2012	Total eje 2009-2012
1	Crear un servicio universal de acogida	100.000.000 €
2	Dimensionar los servicios públicos y garantizar el acceso de todas las personas	1.000.000.000 €
3	Reforzar la transversalidad y la coordinación interinstitucionales	0 €
		1.100.000.000 €
Eje 3. Integración en una cultura pública común		
Reto	Total 2009-2012	Total eje 2009-2012
1	Fomentar la participación en la vida pública	200.000 €
2	Hacer del catalán la lengua pública común	50.000.000 €
3	Convivir en la pluralidad de creencias	2.800.000 €
4	Asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres e incluir la perspectiva de género	3.000.000 €
5	Reforzar las políticas dirigidas a la infancia, la juventud, las personas mayores y las familias	64.000.000 €
		120.000.000 €
Total coste estimado - Pacto Nacional para la Inmigración en €		3.880.000.000 €

# Anexos

## Anexo 1. Sobre el acceso a la nacionalidad

Esta medida se sitúa dentro del reto 1 del eje 3.

41.2. Proponer rebajar el periodo general de 10 años a 5 años de residencia regular y continuada que establece el Código Civil para el acceso a la nacionalidad.

Convergencia i Unió no suscribe el contenido de este anexo.



## Anexo 2. Marco competencial

El marco competencial en materia de inmigración se articula entre la reserva que el artículo 149.1.2 de la Constitución hace al Estado en cuanto a las competencias de nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, y la nueva regulación del Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006, cuyo artículo 138 atribuye a la Generalitat competencias en integración y acogida, pero también algunas competencias regulatorias o propias de *extranjería*, de forma compartida con el Estado. Hay que tener en cuenta, además, las competencias que en este ámbito el Estatuto reconoce a los gobiernos locales de Catalunya en el artículo 84.

Durante la década de 1980, muchos sectores de la opinión política y doctrinal consideraban que, por su conexión con las cuestiones de soberanía y relaciones internacionales, todas las competencias en materia de inmigración correspondían exclusivamente a las instituciones centrales del Estado. La regulación de la inmigración se ha venido haciendo, hasta el momento, desde una perspectiva de intervención exclusiva de la Administración del Estado, pese a que las administraciones que principalmente dan respuesta y atienden las necesidades de las personas inmigradas son las comunidades autónomas y los municipios.

El fuerte incremento de la población inmigrada de origen extranjero y el cambio de las condiciones socioeconómicas han llevado a modular dichas posiciones. Hoy en día se considera que las instituciones centrales del Estado disponen de la competencia sobre el núcleo duro de la materia de extranjería, en sentido clásico: determinación de los flujos migratorios, control de las fronteras, establecimiento del estatuto de los extranjeros y de las condiciones y los requisitos para otorgar las autorizaciones de estancia, de residencia y de trabajo a los inmigrados.

Pese a que la Constitución no introduce ninguna limitación funcional a las competencias del Estado en materia de extranjería e inmigración, como hace en otros supuestos, el hecho de que los estatutos de autonomía reconozcan a las correspondientes comunidades autónomas títulos competenciales específicos en asuntos íntimamente conexos con el hecho migratorio aconseja una interpretación de las competencias estatales que sea compatible con la incorporación de las comunidades autónomas en la gestión de funciones regulatorias en cooperación con el Estado. El bloque de constitucionalidad ofrece las suficientes técnicas jurídicas para dar cobertura constitucional a estas posiciones.

Las potestades y funciones principales de la Generalitat derivan de las competencias sectoriales que le reconoce el Estatuto de Autonomía en ámbitos como la enseñanza, la cultura, la sanidad, los servicios sociales o la vivienda, entre otras. Pero también derivan de competencias explícitas sobre migración.

La Generalitat dispone también de competencias en ámbitos específicos que le permiten la intervención en políticas que afectan directamente al fenómeno migratorio, como por ejemplo las relativas a la policía autonómica y a la ejecución de la legislación estatal en materia de trabajo, incluyendo la inspección laboral.

## Leyes de extranjería y sobre inmigración

Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores y trabajadoras en el marco de una prestación de servicios transnacionales.

Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Se centró especialmente en la integración de las personas que quisieran permanecer en España, prescindiendo de la situación administrativa regular o irregular de los extranjeros; además, estableció, con mucha timidez, la participación de las comunidades autónomas en algunos procesos consultivos, aunque excluyéndolas en los que eran decisorios, y quiso fomentar la coordinación y la cooperación interadministrativas. Esta Ley ha sido modificada sucesivamente por las leyes orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, y 14/2003, de 20 de noviembre.

Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.

Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre, para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas.

Ley 25/2002, de 25 de noviembre, de medidas de apoyo al retorno de los catalanes emigrados y sus descendientes, y de segunda modificación de la Ley 18/1996.

Otras normativas de ámbito sectorial también han tenido gran influencia en las políticas de integración de las personas inmigradas, como el **Decreto 188/2001, de 26 de junio**, de los extranjeros y su integración social en Catalunya, aprobado, según su propio preámbulo, con el fin de hacer efectivo, en el ámbito de sus competencias, los derechos que prevé el título 1 de la Ley 4/2000, para contribuir a la consolidación de la nueva legislación orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros, y con el fin de favorecer activamente y positivamente la integración de los inmigrantes extranjeros establecidos en Catalunya.

## Derechos de los extranjeros

Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en lo que atañe a los derechos de la persona, los extranjeros se encuentran en tres tipos de situaciones:

1. **De igualdad con los ciudadanos españoles:** se trata de derechos que pertenecen ineludiblemente al ser humano como tal, que le son inherentes e imprescindibles para garantizar la dignidad humana (art. 10.1); entre otras, lo son el derecho a la no discriminación (art. 14), el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15), a la intimidad (art. 18), a la libertad ideológica (art. 16), a la libertad individual y a la seguridad (art. 17) y a la tutela

judicial efectiva (art. 24). Todos estos derechos son reconocidos por la Constitución, que establece el principio de que la dignidad de la persona debe permanecer inalterada, sea cual sea la situación en que se encuentra; es por esto por lo que la Constitución garantiza un núcleo esencial e invulnerable en cualquier situación, y cualquier estatuto jurídico, nacional o extranjero, siempre lo debe respetar sin distinciones.

2. **De diferencias entre las personas extranjeras y las nacionales**, considerando, no obstante, que las limitaciones que pueden afectar estos derechos fundamentales tienen que justificarse y ser proporcionadas y necesarias para las finalidades que se quieren conseguir y, en una sociedad democrática, únicamente se pueden fundamentar en el interés de la seguridad nacional, la defensa del orden, la protección de los derechos y las libertades de los otros y la protección de la moral o de la salud; además, las limitaciones que establezcan las leyes se interpretarán siempre restrictivamente.
3. **De exclusión de derechos**: los derechos políticos electorales de participación democrática, en principio, están reservados a la ciudadanía española; aun así, en algunos supuestos, como el de las elecciones locales, se extienden a la ciudadanía de la Unión Europea y a otras situaciones de reciprocidad (art. 13.2 y 23.2 CE).

En un principio, la opción del legislador fue que el reconocimiento del ejercicio de determinados derechos a los extranjeros y extranjeras —como los de reunión, de manifestación, de asociación, de sindicación y de huelga— fuera condicionado a la regularidad de la situación administrativa personal. Las personas extranjeras en situación administrativa irregular sólo disfrutaban de los mismos derechos que las nacionales cuando lograban una situación administrativa regular.

El Tribunal Constitucional —que, hace años, declaró inconstitucionales (STC 115/1987) algunas limitaciones establecidas por la Ley orgánica del 1985, respecto a los derechos de personas extranjeras en situación administrativa regular—, recientemente se ha pronunciado sobre los derechos y libertades que pueden ejercer los extranjeros, sin entrar a considerar su situación administrativa: derecho de reunión, manifestación, huelga, educación postobligatoria, asistencia jurídica gratuita y libertad de sindicación y asociación (STC 236/2007, STC 259/2007, STC 260/2007, 261/2007, 262/2007, 263/2007, 264/2007 y 265/2007).

Varias corrientes de opinión y movimientos sociales demandan a la Unión Europea una regulación más abierta del hecho migratorio y promueven cambios. El Tratado de Lisboa, cuando entre en vigor, y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pueden inspirar a los Estados miembros unas políticas que atiendan a las personas antes que a las estructuras, y servir de guía hermenéutica y jurisprudencial en la aplicación de los derechos fundamentales.

### Marco europeo

Por último, y en referencia también a la Unión Europea, tiene que señalarse la necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español, probablemente durante la presente IX Legislatura de

las Cortes Generales, la parte todavía no incorporada del nuevo derecho europeo migratorio, además de las prescripciones de las sentencias del Tribunal Constitucional de 2007 ya citadas y otras prioridades políticas que resulten del acuerdo de las fuerzas políticas parlamentarias. La dirección de estos cambios legislativos deberá tener en cuenta el nuevo marco político aprobado por el Consejo Europeo celebrado los días 15 y 16 de octubre de 2008 en Bruselas, y conocido como Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo.

### 1. Documentos de la Comisión Europea

- Una Política Común de Emigración en Europa: Principios, medidas e instrumentos; COM(2008) 359 final, Bruselas, 17/06/2008
- Plan de Política de Asilo: un planteamiento de la protección en toda la Unión Europea; COM (2008) 360 final, Bruselas, 17/06/2008
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea; COM (2008) 69 final, Bruselas, 13/02/2008
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR); COM(2008) 68 final, Bruselas, 13/02/2008
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX; COM(2008) 67 final, Bruselas, 13/02/2008
- Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la directiva 2003/9/CE, de 27 de enero de 2003, por la cual se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo; COM(2007) 745 final, Bruselas, 26/11/2007
- Tercer informe anual sobre inmigración e integración; COM(2007) 512, final, Bruselas, 11/09/1007
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: sobre la evaluación del sistema de Dublín; COM(2007) 299 final, Bruselas, 06/06/2007
- El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración; COM(2006) 735 final, Bruselas, 17/02/2006
- Manual sobre integración para responsables de la elaboración de políticas y profesionales. Primera edición, noviembre de 2004; segunda edición, mayo de 2007. Comisión Europea (Dirección general de Libertad, Seguridad y Justicia)

2. Documentos del Consejo

Reglamentos

- Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo de 26 de octubre de 2004, por el cual se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea; *Diario Oficial de la Unión Europea* L 349/1 de 25/11/2004, p.1
- Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003, por el cual se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un país tercero (« Dublín II »); *Diario Oficial de la Unión Europea* L 50/1 de 25/02/2003, p.1.

Directives

- Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que tienen que aplicar los Estados miembros por conceder o retirar la condición de refugiado; *Diario Oficial de la Unión Europea* L 326/13 de 13/12/2005, p.13
- Directiva 2005/71/CE del Consejo de 12 de octubre de 2005 relativa a un procedimiento específico de admisión de nacionales de países terceros a efectos de investigación científica; *Diario Oficial de la Unión Europea* L 289/15 de 03/11/2005, p.15
- Directiva del Consejo 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004 relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de países terceros a efectos de estudios, intercambio de alumnos, prácticas no remuneradas o servicios de voluntariado; *Diario Oficial de la Unión Europea* L 375/12 de 23/12/2004
- Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de países terceros o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida; *Diario Oficial de la Unión Europea* L 304, 30/09/2004, p.12
- Directiva 2003/109/CE del Consejo de 25 de noviembre de 2003 relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración; *Diario Oficial de la Unión Europea* L 16/44 de 23/01/2004, p.44
- Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar; *Diario Oficial de la Unión Europea* L 251/12 de 03/10/2003, p.12
- Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la cual se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 31/18 de 06/02/2003, p.18

[10] Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 16 y 17 de diciembre de 2004. (OR.en) n.º 16238/04. Punto 38, p. 13.

Decisiones

- Decisión del Consejo 2008/147/CE de 28 de enero de 2008 relativa a la celebración, en aras de la Comunidad Europea, del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza relativo a los criterios y mecanismos por determinar el Estado responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Suiza; *Diario Oficial de la Unión Europea* L 53/3 de 27/02/2008, p.3
- Decisión del Consejo 2006/688/CE de 5 de octubre de 2006 relativa al establecimiento de un mecanismo de información mutua sobre las medidas de los Estados miembros en materia de asilo e inmigración; *Diario Oficial de la Unión Europea* L 283/40 de 14/10/2006, p.40

Otros documentos

- Principios Básicos Comunes de Integración acordados por el Consejo de Justicia e Interior el noviembre de 2004, y adoptados por el Consejo Europeo de los días 16 y 17 de diciembre de 2004 ; Documento del Consejo n.º 14615/04, Bruselas, 19/11/2004 <sup>[10]</sup>

3. Documentos Comunes

- Pacto europeo para la inmigración y el asilo; Documento Consejo n.º 1344/08, Bruselas, 24/09/2008
- Plan de acción del Consejo y de la Comisión, por el que se aplica el Programa de La Haya sobre el Fortalecimiento de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea; Documento Consejo n.º 9778/1/05, Bruselas, 07/06/2005
- Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999; SI(1999) 800, Bruselas, 16/10/1999

Anexo 3. El proceso hacia el Pacto Nacional para la Inmigración

Para elaborar el *Documento de bases del Pacto Nacional para la Inmigración, un pacto para vivir juntos y juntas*, se contó, en primer lugar, con la participación de más de ochenta profesionales de diferentes administraciones y entidades que, entre los meses de septiembre y octubre de 2007, permitieron hacer el análisis previo para la fase consultiva. Estas sesiones tenían como finalidad contrastar la detección de las necesidades de intervención del Pacto Nacional para la Inmigración hecha durante el análisis. Participaron unas ochenta personas en las comarcas de Girona, el área de Barcelona, la Catalunya central, el Camp de Tarragona, las Terres de l'Ebre, Ponent y los Pirineos y Val d'Aran.

El resultado del análisis entre los meses de junio y septiembre de 2007 constituyó el guión para los temas de debate y base para la fase consultiva, transcurrida entre los meses de octubre y febrero. En esta etapa participaron alrededor de cuarenta profesionales de referencia en la reflexión en torno a la inmigración y del despliegue de las políticas públicas que, con sus conclusiones, elaboraron el *Documento de bases del Pacto Nacional para la Inmigración, un pacto para vivir juntos y juntas*.

Gestión de los flujos migratorios

Josep Oliver, Universitat Autònoma de Barcelona, coordinador  
Gemma Aubarell, Institut Europeu de la Mediterrània, coordinadora ejecutiva  
Cristina Guisande, Idescat  
David Moya, Universitat de Barcelona  
Llorenç Olivé, Secretaria per a la Immigració  
Paco Ramos, Departament de Treball

Accés al mercat de treball

Eduardo Rojo, Universitat Autònoma de Barcelona, coordinador  
Gemma Piñol, Fundació CIDOB, coordinadora ejecutiva  
Xavier Alonso, Secretaria per a la Immigració  
Maria Helena Bedoya, Comissió d'Estrangeria, Il·lustre Col·legi d'Advocats  
Ignasi Camós, Departament de la Presidència  
Francesc Castellana, Fundació Utopia  
Oriol Homs, CIREM  
Andreu Peix, Unió de Pagesos  
Angelina Puig, Departament de Treball

Adaptación de los servicios públicos a una sociedad diversa

Jordi Sànchez, Fundació Bofill, coordinador  
Mònica Nadal, Fundació Bofill, coordinadora ejecutiva  
Eliseo Aja, Universitat Autònoma de Barcelona  
Tona Lizana, Departament de Salut  
Ramon Mora, Ajuntament de Sant Boi de Llobregat  
Montse Solé, Secretaria per a la Immigració  
Joan Subirats, Universitat Autònoma de Barcelona  
Josep Vallcorba, Departament d'Educació  
Josep Viñas, Departament d'Acció Social i Ciutadania

Cultura pública común

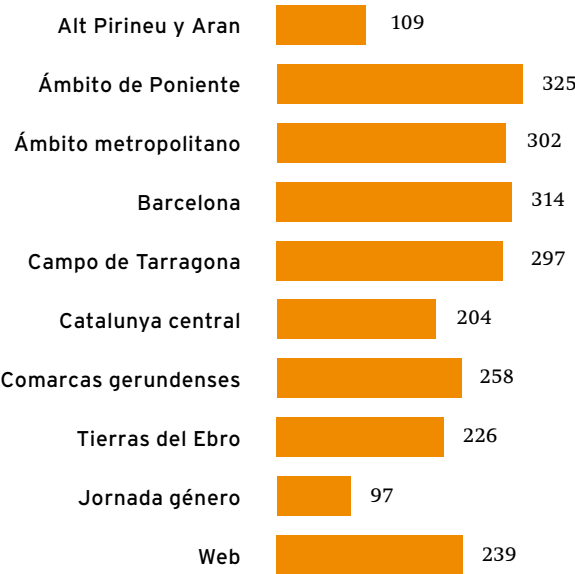
Ricard Zapata-Barrero, Universitat Pompeu Fabra, coordinador  
Salwa al-Gharbi, UNESCOCAT, coordinadora ejecutiva  
Salvador Cardús, Universitat Autònoma de Barcelona  
Rafa Crespo, GRAMC  
Saoka Kingolo, Secretaria per a la Immigració  
Mary Nash, Universitat de Barcelona  
Eunice Romero, Departament de la Vicepresidència  
Ramon Sanahuja, Ajuntament de Barcelona

Entre los meses de abril y junio de 2008 se llevó a término un proceso participativo que contaba con las siguientes acciones:

- Y tú, ¿qué opinas?, aportaciones individuales a través de [www.gencat.cat/dasc/pni](http://www.gencat.cat/dasc/pni)
- 48 sesiones de trabajo en los diferentes territorios: las comarcas de Girona, Barcelona ciudad, el área metropolitana, la Catalunya central, el Camp de Tarragona, las Terres de l'Ebre, Ponent y los Pirineos y Val d'Aran.
- Jornadas “El Pacto Nacional para la Inmigración: la perspectiva desde las mujeres”
- Jornadas “Hacia una gestión de los flujos migratorios responsable y coordinada con los países de origen”

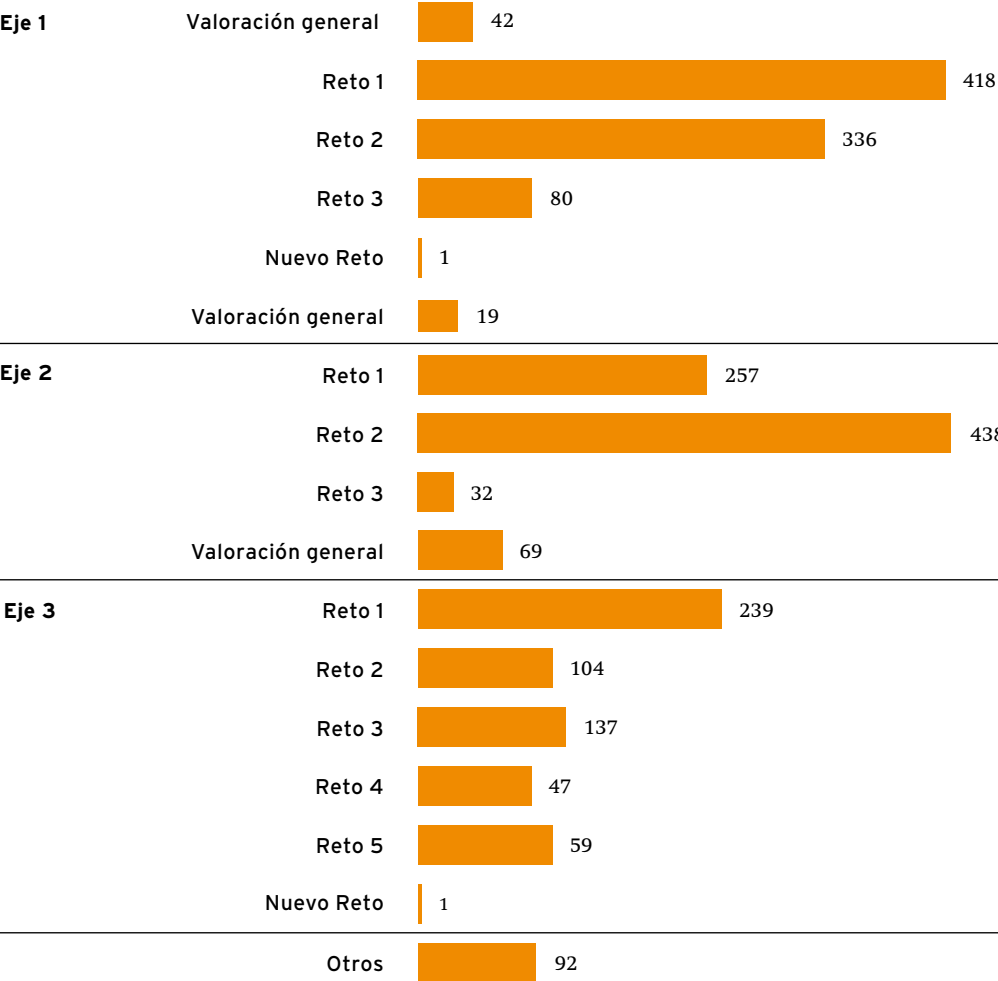
En todo el proceso participativo se implicaron 1.515 personas, que hicieron 2.371 aportaciones al *Documento de bases del Pacto Nacional para la Inmigración*, distribuidas según las acciones y los territorios en los que se han realizado tal y como se puede ver en la siguiente gráfica:

Propuestas por espacio de participación. Total 2.371 propuestas



Los ejes que suscitaron más propuestas fueron la **Gestión de los flujos migratorios y el acceso al mercado de trabajo**, con 877 propuestas en total, seguido por la Adaptación de los **servicios públicos a una sociedad diversa** (746) y, en último término, aparecen las 656 aportaciones al eje **Integración a una cultura pública común**.

Número de propuestas por ejes y retos. Total 2.371 propuestas



En todas las etapas del proceso se presentó progresivamente a la mesa de negociación del Pacto Nacional para la Inmigración la información relativa a todo el proceso.

- Esta mesa la integran:
- a. La Comisión Interdepartamental de Inmigración, en la cual están representados todos los departamentos del Gobierno.
  - b. La Mesa de Ciudadanía e Inmigración, en la cual están representados las organizaciones municipalistas, los agentes económicos y sociales y las entidades que trabajan en el ámbito de la inmigración.
  - c. La mesa de partidos políticos con representación en el Parlamento de Catalunya.

---

Anexo 4. Comisión de seguimiento del Pacto Nacional para la Inmigración

Se creará una **Comisión de Seguimiento** que evaluará la implementación de las medidas previstas por el Pacto Nacional para la Inmigración.

Esta comisión estará compuesta por las unidades del Gobierno que designe la Comisión Interdepartamental de Inmigración, la Comisión permanente de la Mesa de Ciudadanía e Inmigración y los partidos firmantes.

Sus **funciones** serán las siguientes:

- velar por el cumplimiento de las medidas del Pacto Nacional para la Inmigración;
- hacer el seguimiento y las propuestas presupuestarias que correspondan;
- revisar el contenido del Pacto Nacional para la Inmigración.

Esta comisión tendrá un **grupo de trabajo permanente** que se reunirá anualmente, aunque podrá ampliar el número de reuniones si se considera necesario. Su función será la de evaluar las medidas previstas en el Pacto Nacional para la Inmigración y emitir un informe anual de ejecución del éste.



