



# UNA ANÀLISI DE CATALUNYA DINS EUROPA

## Helena Castellà

**ISBN** 978-84-697-7241-6

**Dipòsit legal** B 25094-2017

# **POLÍTIQUES MIGRATÒRIES I PROPOSTES DE FUTUR**

UNA ANÀLISI DE CATALUNYA DINS EUROPA

**Helena Castellà**



# SUMARI

- Abstract i abreviacions* ..... 5
- Introducció ..... 7
- Metodologia ..... 9
- 1. Les migracions en l'actualitat. Una aproximació ..... 11
  - 1.1. Perspectiva global ..... 12
  - 1.2. Perspectiva europea..... 14
  - 1.3. Perspectiva catalana ..... 18
- 2. Migracions i asil a la UE.....21
  - 2.1. Regulació en l'àmbit migratori.....24
  - 2.2. Protecció internacional.....31
  - 2.3. Control de fluxos i les migracions irregulars .....37
  - 2.4. Integració de les persones migrades .....41

|                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>3. Migracions a Catalunya.....</b>                                                       | <b>47</b> |
| <b>3.1. Llei d'estrangeria.....</b>                                                         | <b>48</b> |
| <b>3.2. Llei reguladora del dret d'asil<br/>        i de la protecció subsidiària .....</b> | <b>51</b> |
| <b>3.3. Integració de les persones migrades .....</b>                                       | <b>54</b> |
| <b>3.4. El model migratori del govern .....</b>                                             | <b>55</b> |
| <b>4. Models de gestió de les migracions<br/>i les seves conseqüències .....</b>            | <b>61</b> |
| <b>4.1. Perspectiva teòrica .....</b>                                                       | <b>61</b> |
| <b>4.2. Perspectiva pràctica .....</b>                                                      | <b>64</b> |
| 4.2.1. El dret a vot de les persones migrades a la UE.....                                  | 65        |
| 4.2.2. El programa <i>Private Sponsorship of Refugees</i> del Canadà.                       | 68        |
| 4.2.3. Sol·licitants d'asil i mercat de treball a Suècia .....                              | 69        |
| 4.2.4. El sistema de padró a l'Estat espanyol.....                                          | 71        |
| 4.2.5. El diàleg cultural de Marseille Espérance .....                                      | 72        |
| <b>4.3. Indicadors i percepcions vers les migracions .....</b>                              | <b>73</b> |
| <b>5. Propostes de millora de la gestió de les migracions.....</b>                          | <b>79</b> |
| <b>5.1. Propostes per a la UE .....</b>                                                     | <b>79</b> |
| <b>5.2. Propostes per a Catalunya .....</b>                                                 | <b>83</b> |
| <b>Conclusions .....</b>                                                                    | <b>87</b> |
| <b>Bibliografia .....</b>                                                                   | <b>91</b> |

# **ABSTRACT I ABREVIACIONS**

Amb l'objectiu de poder presentar un conjunt de propostes de reforma del sistema de gestió de les migracions tant a Catalunya com al conjunt de la Unió Europea, hem analitzat en aquest informe la composició actual d'ambdós sistemes de gestió de les migracions en tots els seus aspectes bàsics: control de fluxos, estrangeria, asil i integració. La literatura existent, l'estudi de les bones pràctiques dutes a terme en alguns països i les entrevistes amb experts en aquest àmbit ens han permès fer aquest informe de diagnosi i les posteriors propostes de reforma.

*With the objective of presenting a series of proposals to reform the current migration system in Catalonia as well as the European Union, this report analyses the main aspects of the current migration management system including flow controls as well as immigration, asylum and integration laws. This report's diagnosis and subsequent proposals for reform have been based on the information available from current literature as well as analyses of successful programs around the globe and interviews with experts.*

## Abreviacions

ACNUR: Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats  
AMIF: *Asylum Migration and Integration Fund* (Fons d'Asil, Migració i Integració)  
CE: Comissió Europea  
CEAR: Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat  
CEAS: *Common European Asylum System* (Sistema Europeu Comú d'Asil)  
CEDH: Conveni Europeu de Drets Humans  
CIE: Centre d'Internament d'Estrangers  
CLIP: *Cities for Local Integration Policies*  
EASO: *European Assylum Support Office* (Oficina Europea de Suport a l'Asil)  
ECCAR: *European Coalition of Cities Against Racism*  
EEE: Espai Econòmic Europeu  
EFTA: *European Free Trade Association* (Associació Europea de Lliure Comerç)  
ESS: *European Social Survey* (Enquesta Social Europea)  
FRA: *European Union Agency for Fundamental Rights* (Agència de la Unió Europea per als Drets Fonamentals)  
FRONTEX: Agència Europea de la Guàrdia de Fronteres i Costes  
MIPEX: *Migration Integration Policy Index*  
NIEM: *National Integration Evaluation project*  
OCDE: Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic  
OIM: Organització Internacional per les Migracions  
ONU: Organització de les Nacions Unides  
PE: Parlament Europeu  
PSR: *Private Sponsorship of Refugees* (Patrocini privat de refugiats)  
THB: *Trafficking in Human Beings* (Tràfic de persones amb fins d'explotació)  
UE: Unió Europea



# INTRODUCCIÓ

Les migracions són un fenomen estructural de la condició humana i s'han anat adaptant als canvis econòmics, polítics i ambientals al llarg del temps. En l'Europa actual i, sobretot, arran de la crisi econòmica que començà el 2009, la gestió de les migracions ha estat un tema recurrent en l'agenda política però també en l'esfera social.

Malgrat que la realitat de les migracions sigui un tema d'ampli abast, hi ha diversos àmbits d'aquesta realitat que són d'especial interès en el context de la Unió Europea. Així, tot i que qualsevol persona que emigra d'un país a un altre és una persona migrada, darrerament ha pres protagonisme l'arribada de persones refugiades a causa de conflictes internacionals i emparant-se en el dret a l'asil. Veiem com molts d'aquests potencials refugiats entren a territori europeu de manera il·legal, posant en evidència les reticències de la UE en l'establiment de vies legals i segures d'entrada per a les persones refugiades. La lluita contra la immigració irregular és també un dels grans reptes de la Unió, i des d'una perspectiva progressista, també ho és el fet d'aconseguir acabar amb aquesta irregularitat d'una manera realista, respectant els drets més bàsics de les persones migrades.

Tenint en consideració la realitat actual sobre les migracions a Europa, l'objectiu d'aquest informe és analitzar els diferents aspectes del model migratori català i europeu per poder, a partir d'aquesta anàlisi i del treball amb experts, detectar quines són les seves limitacions principals, però també els seus èxits. A partir de la tasca de diagnosi i del treball amb organitzacions i experts en aquest àmbit, l'informe presenta una sèrie de propostes de disseny per a un futur model de migracions català amb plenes competències en qüestions migratòries en el si de la UE. Així mateix, i amb la voluntat de seguir regint-nos pel model migratori europeu, es presenten propostes també a escala europea.

En aquest document classifiquem les polítiques de gestió de les migracions en quatre subcategories principals: control de fluxos, estrangeria, asil i integració. En aquest text s'abordaran totes elles amb diferents intensitats, intentant donar un pes més rellevant a les polítiques d'estrangeria i les polítiques d'integració donat que, malgrat formar part del model migratori europeu, en molts casos han seguit dinàmiques diferenciades tant en el seu nivell d'harmonització com de receptivitat o rebuig vers la població migrada. Tot i això, tant les polítiques d'estrangeria com les polítiques d'integració són un element clau perquè la convivència entre població del país receptor i la nova ciutadania funcioni i per assegurar que es respecten els drets bàsics de les persones migrades.

# METODOLOGIA

L'objectiu principal d'aquest informe és la cerca de propostes de millora del model de polítiques migratòries basant-nos en l'anàlisi del model actual, l'estudi de bones pràctiques i la veu dels experts en aquest àmbit.

Per a fer-ho hem recorregut a dues fonts bibliogràfiques principals. En primer terme, la literatura acadèmica al voltant de les polítiques migratòries, tant d'estrangeria com d'integració, així com d'anàlisi teòrica dels moviments migratoris i els diferents models de gestió de la immigració. En segon lloc, la legislació vigent en control de fluxos, asil i integració en tots els nivells competencials. D'aquests documents en destaquen les directives europees, la llei d'estrangeria espanyola i el Pacte Nacional per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya.

També hem realitzat vuit entrevistes semiestructurades a entitats catalanes que treballen al voltant de les migracions, acadèmiques expertes en l'àmbit de l'estudi i personal de les institucions o responsables públics de les polítiques migratòries. La gran majoria d'aquestes entrevistes han estat presencials però algunes d'elles s'han fet via formulari per correu electrònic o via videoconferència. Aquestes entrevistes han servit per ajudar-nos a entendre la realitat actual i per recollir propostes o idees per a presentar polítiques alternatives.

Per a la realització d'aquest informe ens hem trobat amb un conjunt de limitacions metodològiques que volem destacar. La primera és que en l'actualitat, i tenint en compte el context de crisi al voltant de l'asil, tant els experts com la bibliografia acadèmica sobre migració més recent s'ha centrat a analitzar el fenomen dels refugiats. Això implica que molts dels textos que parlen de polítiques d'integració siguin anteriors a la mal anomenada «crisi dels refugiats» tot i que, per sort, ni de bon tros caducs. L'altra limitació és la manca d'una font que avaluï globalment l'impacte de les polítiques migratòries dels Estats Membres de la UE en la seva totalitat. Sí que hi ha algunes fonts estadístiques que avaluen el nivell d'integració i exclusió de les polítiques però no de la pràctica i, tenint en compte que a vegades legislació i pràctica són dispars, aquest fet ens resta capacitat explicativa en aquest sentit.

# 1. LES MIGRACIONS EN L'ACTUALITAT. UNA APROXIMACIÓ

Les migracions són un fenomen que s'ha donat sempre amb major o menor mesura, per causes diferents i amb processos diferenciats. Aquest informe parla de migracions com a fenomen que engloba tant la immigració com l'emigració, que en últim terme són el mateix fet vist des de dues perspectives diferents, la del país d'origen i la del país de destí. Si bé les migracions són un fenomen molt antic, l'objectiu d'aquest informe no és analitzar la història de les migracions i com aquestes han anat evolucionant, sinó veure quina és la seva situació actual a Europa i a Catalunya, tenint en compte evidentment aquells moviments migratoris del passat que poden condicionar les polítiques migratòries dels estats actuals. En aquesta primera secció, doncs, podrem veure una aproximació a les xifres actuals de les migracions a escala mundial, europea i catalana per tenir una visió general que ens portarà a parlar amb detall de les polítiques migratòries i la seva aplicació pràctica més endavant.

## 1.1. Perspectiva global

Les últimes dades globals disponibles de l'ONU que quantifiquen el fenomen de les migracions arreu del món daten del 2015. S'estima que al món hi ha 244 milions de migrants, un 41% més que el 2000. D'aquests 244 milions, el 58% viuen en regions desenvolupades, i d'aquest 58%, un 39% provenen d'un altre país desenvolupat.<sup>1</sup> Els països que generen més fluxos migratoris són l'Índia, Mèxic, Rússia i la Xina. Així mateix, Europa destaca com el continent on resideixen més persones migrades del món amb 76,1 milions de persones migrants.<sup>2</sup>

Les últimes dades disponibles de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) també són del 2015 i 2016. L'OCDE calcula que prop de 5 milions de persones han migrat permanentment als països que en formen part durant el 2016. D'aquests però, un terç provenen de països de la mateixa OCDE. Així mateix, l'informe posa en relleu la necessitat de donar resposta a les crisis mediambientals o conflictes armats que poden generar un flux de migracions important.<sup>3</sup>

Per la seva banda, l'informe del mateix any de l'Organització Internacional per les Migracions (OIM) destacava la importància de les ciutats en el model de migracions actual. Una cinquena part de les persones migrades viuen a una de les vint ciutats més poblades del món. A banda, ens podem trobar amb ciutats com Brussel·les on més del cinquanta per cent de la població són immigrants. Aquest fenomen es dona no només a través de migracions internacionals sinó també a través de migracions internes. Es calcula que cada cop augmentarà més la població de les grans ciutats arreu del món, en gran part a causa de les migracions, fet que demanarà una gestió específica d'aquest fenomen a les ciutats i no només a escala estatal.<sup>4</sup>

---

1 Terminologia usada per les Nacions Unides (ONU),

2 NACIONES UNIDAS, «International Migration Report 2015».

3 ORGANITZACIÓ PER A LA COOPERACIÓ I EL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC, «International Migration Outlook, 2016».

4 ORGANITZACIÓ INTERNACIONAL PER LES MIGRACIONS, «Informe sobre las migraciones en el mundo 2015».

Quan s'estudia la situació actual de les migracions al món, pren tot el sentit el fet d'analitzar no només països d'origen o de destí sinó també les raons que han portat aquestes persones a dur a terme un procés migratori. En aquest sentit hi ha diverses propostes que els classifiquen de maneres similars. L'anuari de migracions de l'OCDE classifica les principals raons de migració permanent per: treball, familiars, humanitàries i lliure circulació. L'informe detecta que els motius principals de migració el 2015 eren la reunificació familiar (31,6%) i la lliure circulació (32,6%).<sup>5 6</sup>

Pel que fa a la recent arribada de persones per raons humanitàries, el mateix informe calcula que el 2015 al voltant de 1,65 milions de persones van sol·licitar asil a l'OCDE, mantenint-se estable el 2016.<sup>7</sup> D'aquestes sol·licituds, 1,3 milions s'han donat en països europeus. Durant el 2016, el 21% procedien de Síria, el 13% de l'Afganistan i el 9% de l'Iraq. De fet, els motius humanitaris és una de les categories que més ha crescut els darrers anys mentre que els altres motius per a la migració, a banda de la lliure circulació, han disminuït lleugerament.

Una altra proposta de classificació dels motius pels quals la població decideix emprendre un procés migratori pot ser la del monogràfic *Integration Policies in Europe* que els classifica segons: reunificació familiar, migracions laborals, asil, estudis i altres.<sup>8</sup> Aquest es basa en les dades facilitades per Eurostat, on podem veure com, malgrat que a la dècada de 1990 la majoria dels migrants es podien classificar entre les categories de reunificació familiar, migració laboral o asil, amb els anys aquests motius s'han anat diversificant i ha anat creixent el nombre

- 
- 5 La lliure circulació es dona no només a països de la UE sinó també en altres zones de l'OCDE amb els quals hi ha establert la llibertat de moviments.
  - 6 ORGANITZACIÓ PER A LA COOPERACIÓ I EL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC, «International Migration Outlook, 2017».
  - 7 Les dades mostren com aquesta estabilitat en les xifres de migracions per raons humanitàries de 2015 a 2016 és un efecte estadístic degut al retard en el registre d'alguns països. Els fluxos migratoris de sol·licitants d'asil ens mostren com el percentatge d'arribades va caure substancialment durant el primer trimestre del 2016.
  - 8 VAN MOL, i DE VALK, *Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective*, a GARCÉS i PENNINX, «Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors».

de migracions per raons educatives. Així, el 2012 un 32% de les persones migrants a Europa rebien un permís de residència per motius de reunificació familiar, un 23% per motius laborals, un 22% per motius educatius i un 23% per altres motius, incloent-hi l'asil. El mateix document destaca però que aquestes classificacions només registren el motiu principal pel qual les persones emigren però que a la pràctica els diferents motius s'entrecreuen o evolucionen amb el temps.

Cal tenir present que les estadístiques sobre fluxos migratoris mundials, en alguns casos, no tenen en compte la immigració irregular sinó només aquella que ha entrat al país de destí per vies regulars i/o que tenen un permís de residència, sigui temporal o permanent. En molts casos els immigrants irregulars no ho són sempre, sinó que poden transitar entre la regularitat i la irregularitat durant el temps. En casos com el de l'Estat espanyol, on la renovació dels contractes temporals es vincula al fet de tenir feina, les persones migrades amb un permís temporal que s'han quedat sense feina, poden acabar en una irregularitat sobrevinguda.<sup>9</sup> Les persones migrades que arriben als països de destí de manera irregular poden fer-ho a través del tràfic il·lícit d'immigrants o per altres mitjans. També poden arribar al país de destí per la seva pròpia voluntat o a través de xarxes de tràfic de persones amb fins d'explotació sense el seu consentiment. Aquest darrer fenomen, si bé potser no és el principal motiu en les migracions irregulars, cal ser posat en consideració per la greu vulneració dels drets humans que suposa.

## 1.2. Perspectiva europea

El darrer informe anual de migracions de l'ONU destaca que Europa és la regió del món on viuen més persones migrades, 76,1 milions el 2015.<sup>10</sup> D'aquesta xifra total, prop d'un 40% provenen de la mateixa regió, un 20,2% d'Àsia i un 9,2% d'Àfrica. Així doncs, la majoria de persones migrades a països europeus

---

9 Són totes aquelles persones que perden el seu permís de residència per diversos motius, principalment per no tenir feina al moment de renovar el permís, i que després d'haver esdevingut immigrants legals, esdevenen immigrants irregulars.

10 ORGANITZACIÓ DE LES NACIONS UNIDES, «International Migration Report 2015».



són migracions internes. Si analitzem les migracions a Europa per edat veiem com un 72% del total de migracions són persones en edats compreses entre els 20 i els 64 anys, per tant en edats actives laboralment.

Fent una anàlisi per països, veiem com el país europeu que més persones migrades acull és Alemanya, en segona posició mundial per sota dels Estats Units. Al rànquing dels deu països del món amb més persones migrades hi trobem diversos països de la UE a part d'Alemanya com el Regne Unit, França i l'Estat espanyol.<sup>11</sup>

L'informe anual de l'OCDE per la seva banda, calcula que les migracions temporals internes de treballadors a la UE i l'Associació Europea de Lliure Comerç (EFTA, de l'anglès *European Free Trade Association*) van créixer el 2014 un 17% i un 38% respectivament.<sup>12</sup> Veiem també a través de les dades facilitades per Eurostat que tant el 2015 com el 2016, al voltant de 1,3 milions de persones van demanar asil a la Unió Europea.<sup>13</sup>

En el mateix sentit que l'informe de l'ONU, Eurostat confirma que una part significativa de les migracions a la UE es donen entre països de la mateixa Unió.<sup>14</sup> Així, el 2014, 3,8 milions de persones van emigrar a algun país de la UE, uns 1,3 milions dels quals des de la mateixa Unió. També van marxar de la UE 2,8 milions de persones. De fet, 13 dels Estats Membres presenten un saldo migratori negatiu, és a dir, més sortides que arribades, i 15 un de positiu.<sup>15</sup>

Per acabar amb l'anàlisi de xifres de la situació actual a la UE, cal parlar de la immigració irregular. Malgrat aquestes dades no es reflecteixin en les xifres presentades per Eurostat en relació al total de persones migrades residents a la UE. Tant Eurostat com Frontex faciliten les dades específiques més rellevants sobre persones migrades en situació irregular. Les dades de Frontex recullen que el 2014 un total de 283.000 persones van entrar a la UE il·legalment a

---

11 Ibídem.

12 ORGANITZACIÓ PER A LA COOPERACIÓ I EL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC, *Op. cit.*

13 Eurostat.

14 Ibídem.

15 El 2014, els països amb un saldo migratori negatiu van ser: Bulgària, Irlanda, Grècia, l'Estat espanyol, Croàcia, Xipre, Polònia, Portugal, Romania, Eslovènia, Estònia, Letònia i Lituània.

través de les seves fronteres, principalment marítimes, triplicant les xifres del 2013.<sup>16</sup> Els Estats Membres van detectar un total de 672.215 persones residint il·legalment al seu territori durant el mateix any i un total de 196.280 persones van ser expulsades formalment de la UE. Aquestes xifres van augmentar significativament els dos anys següents segons Eurostat. El 2015, un total de 2.154.675 persones residien il·legalment a la UE i 227.975 van ser expulsades de territori europeu. El 2016, les xifres de residents irregulars van disminuir considerablement i se situaven en 983.860 persones i 247.165 expulsions.<sup>17</sup> La nacionalitat amb més irregulars a Europa era la siriana, seguida de l'eritrea i l'afganesa. Es pot donar el cas que alguns d'aquests immigrants irregulars siguin potencials refugiats que no han demanat asil o als quals se'ls ha denegat la sol·licitud. De gener a novembre del 2016, un total d'1.205.000 persones van demanar asil o protecció internacional a algun país de la UE.<sup>18</sup>

**Taula 1. Demandants d'asil a Europa per sexe (UE28)**

|                                                                                                                  | 2013    | 2014    | 2015      | 2016    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|-----------|---------|
| Nacionals de tercers països residint il·legalment a la UE                                                        | 452.270 | 672.215 | 2.154.675 | 983.860 |
| Nacionals de tercers països als que se'ls ha refusat la seva entrada a través de les fronteres externes de la UE | 326.320 | 286.160 | 297.860   | 388.280 |
| Nacionals de tercers països amb una ordre d'expulsió de la UE                                                    | 430.450 | 470.080 | 533.395   | 493.785 |
| Nacionals de tercers països que han estat retornats als seus països d'origen                                     | 215.885 | 196.280 | 227.975   | 247.165 |

**Font:** Eurostat.

16 PARLAMENT EUROPEU, «Irregular immigration in the EU. Facts and Figures».

17 Eurostat.

18 PARLAMENT EUROPEU, «Recent migration flows to the EU».

L'evolució dels moviments migratoris europeus a partir de la segona meitat del segle XX coincideix amb l'inici de la implementació de les polítiques d'integració a la UE, i es divideix en quatre etapes principals.<sup>19</sup> La primera té lloc als anys 1950, i són els països del sud d'Europa els principals emissors d'immigració, el destí de la qual són els països del centre i nord d'Europa. També arriben ciutadans de les antigues colònies i de Turquia. Aquesta immigració és eminentment econòmica, temporal i masculina i en molts casos eren els mateixos països receptors els que organitzaven els seus desplaçaments per la necessitat de mà d'obra.

La segona etapa comença a la dècada de 1970. En aquesta els estats prenen consciència de la poca eficàcia del programa de captació de treballadors temporals que havien desenvolupat fins llavors, bàsicament perquè els treballadors acaben establint-se al territori d'acollida. Principalment a partir de 1974, en el context de la crisi del petroli, els estats europeus desenvolupen unes polítiques de gestió de la immigració més restrictives i les arribades seran bàsicament per motius de reagrupament familiar.

La tercera etapa comença a finals de la dècada del 1980 i suposa un canvi d'escenari important. En aquest període els països del sud d'Europa, que fins llavors havien estat emissors d'immigració, passen ara a ser-ne receptors, principalment com a conseqüència de les restriccions dels destins tradicionals, per la millora de les seves condicions econòmiques i per la major proximitat geogràfica amb els països emissors. En aquesta tercera etapa les arribades són molt menys organitzades que les de la primera i són els països del sud d'Europa els que han d'organitzar la gestió de les arribades *ex post*.

A finals del segle passat, amb l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam, es configura un espai de cooperació entre els 15 Estats Membres de la UE on es garanteix la lliure circulació dels seus ciutadans, i la immigració i l'asil passen a ser competències comunitàries. Aquesta quarta etapa es caracteritza per ser molt més complexa i diversa que la resta, per l'auge del multi-

---

19 CACHÓN, «La formación de la España inmigrante».

culturalisme, els conflictes polítics i les crisis econòmiques.<sup>20</sup> Els últims anys però, i com veurem en aquest informe, tot i seguir la mateixa tendència suposen alguns canvis com per exemple: l'auge dels demandants d'asil, el saldo migratori negatiu en alguns països de la UE a causa de la crisi econòmica, el retrocés d'alguns estats fins ara inclusivament amb les persones migrades i l'auge de les polítiques restrictives i dels partits i idearis d'extrema dreta a bona part de la UE.

### 1.3. Perspectiva catalana

Les xifres i l'evolució de les migracions en la Catalunya actual ens porten obligatòriament a parlar també de les migracions a l'Estat espanyol. Aquest havia estat tradicionalment un país emissor de persones migrades i va ser a partir dels anys 80 quan va passar a tenir un saldo migratori positiu. A partir d'aquest moment i fins ara, el seu creixement ha estat exponencial, influenciat per un cicle econòmic favorable i per diversos processos de regularització. El mateix ha passat a Catalunya. Malgrat que durant els anys seixanta ja va ser un dels grans pols receptors de persones d'altres regions de l'Estat, és també a partir de la dècada de 1980 que es converteix en un país receptor d'immigració de fora de l'Estat espanyol. Catalunya ha patit durant els últims anys una gran transformació demogràfica, amb un creixement de població de prop d'un milió i mig de persones en els darrers 15 anys. Actualment un 14,1% de la població catalana té nacionalitat estrangera, quan el 2000 la xifra es trobava al 2,9%.<sup>21</sup>

A Catalunya hi conviuen 300 llengües diferents i persones procedents de 187 estats diferents. Les nacionalitats més comunes són la marroquina, la romanesa, la xinesa, la italiana i la pakistanesa.

---

20 Ibidem.

21 GENERALITAT DE CATALUNYA, «D'estrangers a ciutadans. Activitat en matèria d'accés a la ciutadania de la Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania 2016».

L'última informació estadística sobre migracions a Catalunya és la que facilita l'Idescat pel 2016. Aquestes dades confirmen que, després de tres anys amb un saldo migratori negatiu, el 2015 el saldo migratori va tornar a ser positiu, amb un creixement del 14,5% de les arribades. El 2016 el saldo migratori va continuar sent positiu amb un creixement del 12,7%. Al conjunt de l'Estat espanyol en canvi el saldo migratori va ser encara negatiu tot i que molt proper a 0. L'informe també detalla el continent de procedència de les migracions a Catalunya on destaquen Europa (19,4%) i Amèrica (31,7%).<sup>22</sup>

De la informació que facilita el balanç anual de la secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya se'n desprèn que un 70% de la població immigrada resident a Catalunya fa sis anys o més que hi viu. Pel que fa als sol·licitants de protecció Internacional, a Catalunya hi ha actualment més de mil persones seguint el programa estatal d'acollida, i es calcula que hi ha una xifra similar de persones que han sol·licitat asil però que no segueixen aquest programa.

Pel que fa a la immigració irregular, veiem com les darreres dades del padró van estimar la presència de 58.391 irregulars a Catalunya el 2016. És important destacar també que, del conjunt de països de la Unió Europea, i segons dades d'Eurostat, Espanya és el país de la Unió que més rebutjos en frontera duu a terme amb un total de 192.135 durant el 2016, la major part a la frontera de Ceuta i Melilla.

Pel que fa a la protecció internacional, el 2016 es van presentar un total de 15.755 sol·licituds de protecció internacional a tot el territori de l'Estat espanyol.<sup>23</sup> Les últimes dades sobre sol·licitants de protecció internacional a Catalunya, facilitades pel Ministeri de l'Interior, que daten de 2015, ens diuen que es van presentar un total de 1.302 sol·licituds.

---

<sup>22</sup> Idescat.

<sup>23</sup> COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGADO, «Informe 2017: Las personas refugiadas en España y Europa».



## 2. MIGRACIONS I ASIL A LA UE

Hi ha una regulació comuna tant pel que fa a les polítiques d'estrangeria com pel que fa a les polítiques d'integració a la UE, si bé en molts aspectes cada Estat Membre ha desenvolupat polítiques de gestió de les migracions diverses, en part per l'origen i les característiques de les migracions en aquell país en concret.

De fet, pel que fa a les polítiques d'estrangeria, cal tenir en compte que els acords de Schengen, que van entrar en vigor el 1995, estableixen la lliure circulació de ciutadans entre els signants i regula les fronteres exteriors de la UE. En aquest sentit, quan en el si de la Unió es parla de població migrada, necessàriament s'ha de tenir en compte la diferència entre els ciutadans de la Unió i els nacionals de tercers països. Així veiem com existeix una dualitat entre ambdós quan, almenys en polítiques d'integració, en molts casos la seva atenció hauria de ser similar. La UE estableix la lliure circulació de persones com un dels seus elements bàsics. Formen part d'aquest espai de lliure circulació els ciutadans nacionals d'Estat Membre de la UE, Islàndia, Liechtenstein i Noruega –com a membres de l'Espai Econòmic Europeu (EEE)–, Suïssa i amb limitacions els ciutadans turcs arran de l'Acord d'Ankara.

El 1985 es va signar l'Acord de Schengen, que suposà la fi dels controls fronterers entre els Estats de la UE que hi van participar. A partir d'aquí, el 1995 es crea el sistema de controls exteriors que regula l'accés a l'espai Schengen i acaba evolucionant en el Codi de Fronteres de Schengen el 2006 –reformat durant el 2016–, i en la creació de l'agència Frontex el 2004, amb l'objectiu d'ajudar als Estats Membres en la gestió de les fronteres exteriors. Lligat també a Schengen, el 1993 va entrar en vigor el Tractat de Maastricht, que va introduir el concepte de ciutadania europea, que s'ha anat ampliant per donar cabuda també als familiars dels membres de la UE.

La situació actual a les fronteres, sobretot arran de l'augment d'entrades per les costes gregues i italianes als darrers anys, ha portat a una crisi de l'espai Schengen tal com s'havia concebut fins ara.<sup>24</sup> Això ha servit a la Comissió Europea (CE) com a argument per desbloquejar el projecte de política comuna d'asil, centrant-se principalment en la seguretat i el control de fronteres i deixant en un segon pla la integració o els aspectes humanitaris. Davant d'aquest context, ha crescut la desconfiança entre països de la UE, i alguns Estats Membres han reintroduït controls fronterers interns com a mesures temporals excepcionals i sempre dins la normativa europea. A banda, s'han consolidat els acords de la UE o els seus Estats Membres amb països fronterers de la Unió, principal origen de la població arribada a les costes europees, per tal de controlar aquests fluxos abans que es produeixin. Un exemple clar és la cooperació en aquest àmbit entre l'Estat espanyol i el Marroc pel control de la seva frontera sud. Aquest també és el cas de l'acord entre alguns Estats de la UE i Turquia que a principis del 2016 tancava les portes a les arribades, principalment procedents de la guerra de Síria.

Com s'ha demostrat, aquests acords no frenen les arribades sinó que redirigeixen els fluxos. Segons dades de Frontex, les arribades a les costes italianes van augmentar significativament a partir de l'entrada en vigor de l'acord de la UE amb Turquia. Seguint amb la lògica de la seguretat i l'exter-

---

24 BOZA, et. al, *La política de la UE en inmigración y asilo: la crisis de 2015* a ARANGO, et. al, «El año de los refugiados. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016».



nalització del control de fronteres, sembla que l'objectiu de la UE és repetir aquest tipus d'acords amb altres països com ara Líbia, el màxim emissor de persones migrades cap a Europa procedents del continent africà. En aquest sentit trobem els acords entre Líbia i Itàlia, el Marc d'Associació en Matèria de Migració de la UE o el Fons Fiduciari de la UE per a Àfrica que, de diferents maneres vinculen la cooperació de la UE amb l'exterior amb el control de les fronteres per part dels Estats receptors d'aquestes ajudes. Tot i que és cert que a aquests Estats els interessa rebre suport financer de la UE, la contrapartida de controlar els fluxos migratoris des dels seus països sembla que no els interessa del tot perquè amb el control de fronteres no poden evitar que la seva població desocupada es quedi al país i hagin de buscar-hi una solució.<sup>25</sup>

Les competències de la UE relacionades amb les migracions s'han anat ampliant progressivament. Així doncs, amb l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam (1999) es va donar a la UE noves competències en fronteres, immigració i asil, incloent-hi els visats i el retorn d'immigració irregular. Aquest procés va acabar amb el Tractat de Lisboa (2009) que va donar a la UE noves competències en l'àmbit d'integració, malgrat que aquest sigui principalment competència dels Estats Membres. Amb el Tractat de Lisboa, la Carta de Drets Fonamentals de la UE passa a ser jurídicament vinculant. Aquesta recull per primera vegada en l'àmbit europeu el dret d'asil i incorpora tots els drets previstos pel Conveni Europeu de Drets Humans.

A partir d'aquest marc general, la UE ha adoptat una sèrie d'acords, reglaments i directives que regulen el model migratori europeu i per tant que condicionen les polítiques dels Estats Membres. Malgrat aquest marc legislatiu i els esforços de la CE per aprofitar el context actual per ampliar la coordinació dels Estats Membres en aquest sentit, la manca d'una resposta coordinada en l'àmbit migratori és evident per diverses raons. Competencialment, i malgrat l'evolució en la transferència de competències, és un assumpte princi-

---

25 PASCOUATU i MC NAMARA, «EU external migration policy: In the kingdom of the blind the one-eyed man is king».

palment dels Estats Membres, que en molts casos s'han mostrat reticents a cedir en favor d'una resposta comuna. A banda, els països de la UE han implementat al llarg del temps models de gestió de les migracions diferenciats, que fan que les seves preferències de gestió actuals també siguin diferents. Per últim, cal destacar que els moviments migratoris són canviants, fet que contraresta la lentitud de la UE i els 28 Estats Membres per crear consensos en la definició de prioritats polítiques per a respondre a situacions d'emergència com l'actual.

En els propers punts veurem com es regula a través de la normativa europea el model migratori a partir de les diverses categories de migrants, i centrant-nos també en les dues més rellevants en el context actual: els beneficiaris de protecció internacional i la immigració irregular. Finalment, abordarem les polítiques d'integració en l'àmbit europeu.

## 2.1. Regulació en l'àmbit migratori

Aquest informe presenta la regulació europea en l'àmbit de les migracions a partir de la categorització que en fa l'Agència de la Unió Europea pels Drets Fonamentals (FRA, de l'anglès *Fundamental Rights Agency*).<sup>26</sup> Aquesta relaciona les diverses categories d'immigrant existents i la normativa que regula la seva estada a la UE.

Partim de la base que les polítiques migratòries només afecten els nacionals de tercers països, ja que els nacionals de la UE que emigren a un altre estat de la mateixa Unió tenen llibertat de moviments en base a l'acord de Schengen, el concepte de ciutadania europea introduït pel Tractat de Maastricht i la Directiva sobre lliure circulació (2004/38/CE).

---

<sup>26</sup> AGÈNCIA EUROPEA DE DRETS FONAMENTALS i CONSELL D'EUROPA, «Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración».

**Taula 2. Categorització dels nacionals de tercers països i normativa corresponent**

| <b>Categories</b>                                                                       | <b>Subcategories</b>                                                | <b>Legislació reguladora</b>                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1 Membres de la família de ciutadans de la UE</b>                                    |                                                                     | Directiva 2004/38/CE sobre lliure circulació                                                    |
| <b>2 Persones els drets de les quals emanen d'acords internacionals</b>                 | Familiars de ciutadans de l'EE i de Suïssa                          | Directiva 2004/38/CE sobre lliure circulació                                                    |
|                                                                                         | Ciutadans turcs i els seus familiars                                | Acord d'Ankara de 1936 i protocol addicional de 1970                                            |
|                                                                                         | Ciutadans de països amb acords bilaterals o multilaterals amb la UE | Els respectius acords bilaterals o multilaterals                                                |
| <b>3 Immigració de curta i llarga durada. Directiva 2011/98/UE sobre el permís únic</b> | Reagrupament familiar                                               | Directiva 2003/86/CE sobre reagrupament familiar                                                |
|                                                                                         | Residents de llarga durada                                          | Directiva 2003/109/CE sobre residents de llarga durada i modificada per la Directiva 2011/51/UE |
|                                                                                         | Titulars de la Targeta Blava                                        | Directiva 2009/50/CE sobre la Targeta Blava                                                     |
|                                                                                         | Investigadors i estudiants nacionals de tercers països              | Directiva 2016/801/UE, que agrupa les directives 2005/71/CE i 2004/114/CE                       |
|                                                                                         | Treballadors desplaçats                                             | Directiva 2014/67/UE                                                                            |
|                                                                                         | Treballadors temporers                                              | Directiva 2014/36/UE sobre treballadors temporers                                               |
|                                                                                         | Treballadors traslladats dins de la mateixa empresa                 | Directiva 2014/66/UE                                                                            |

|   |                                                |                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4 | <b>Persones que necessiten protecció</b>       | Sol·licitants d'asil, refugiats, beneficiaris de protecció subsidiària i beneficiaris de protecció temporal | CEAS Common European Asylum System:<br>· Reglament (UE) núm. 604/2013 de Dublín<br>· Reglament (UE) núm. 603/2013 de EURODAC<br>· Directiva 2013/33/UE sobre les normes d'acollida<br>· Directiva 2013/32/UE sobre el procediment d'asil<br>· Directiva 2011/95/UE sobre els estàndars de qualificació<br>· Reglament (UE) núm. 439/2010 de EASO |
|   |                                                | Víctimes de tràfic de persones                                                                              | Directiva 2011/36/UE i Directiva 2004/81/UE                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 5 | <b>Persones migrades en situació irregular</b> |                                                                                                             | Directiva 2008/115/CE de retorn                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

**Font:** Agència Europea de Drets Fonamentals i Consell d'Europa, «Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración».

Com es pot observar a la taula 2, podem classificar els nacionals de tercers països en cinc grans categories. La primera d'aquestes categories són els membres de la família de ciutadans dels Estats Membres de la UE, que gaudeixen del dret a entrar i residir en territori europeu per acompanyar un familiar o reunir-se amb ell. Aquest dret només es pot denegar per motius d'ordre, seguretat o salut pública. Segons la directiva sobre lliure circulació, aquestes persones tindran el dret de posseir una targeta de residència que s'expedirà com a màxim sis mesos després de la presentació de la seva sol·licitud.

La segona categoria és aquella formada per les persones els drets de les quals emanen d'acords internacionals. Aquesta es classifica en tres subcategories. La primera d'elles són els familiars de ciutadans de l'EEE i de Suïssa, que tenen els mateixos drets que els familiars de ciutadans de la UE i es

regeixen per la mateixa directiva. En segon terme trobem els ciutadans turcs i membres de la seva família, i els ciutadans de països que tenen acords bilaterals o multilaterals amb la UE. Els primers es regeixen per l'Acord d'Ankara de 1936 i el seu protocol addicional de 1970 –que dona certs privilegis als ciutadans turcs, permetent la seva entrada per motius laborals, dotant-los de dret a permanència i protegint-los de l'expulsió– i la resta pel contingut de cadascun dels acords bilaterals o multilaterals específics.

La tercera categoria és el gran paquet d'immigrants de curta i llarga durada. Aquesta inclou el reagrupament familiar, els residents de llarga durada, els titulars de la targeta blava,<sup>27</sup> treballadors desplaçats, investigadors, estudiants i treballadors temporers o traslladats dins una mateixa empresa. Tota la migració regular es regeix primerament per la Directiva 2011/98/UE que regula el permís únic de residència. A partir d'aquest marc general, cada subcategoria és regulada per altres directives que atenen a les seves especificitats. Aquestes poden ser consultades íntegrament a la taula 2.

En el cas del reagrupament familiar, aquesta és una de les tipologies de migracions que s'ha normalitzat més i alhora és una de les més comunes a Europa. Si parlem de reagrupament familiar on algun membre de la família és nacional de la UE o de l'EEE, aquest es durà a terme d'acord amb la directiva sobre lliure circulació. Si el familiar resident a un Estat Membre és nacional d'un tercer país, el reagrupament familiar dins la UE es regirà per la Directiva 2003/86/CE. L'objectiu d'aquesta directiva és protegir la unitat familiar i facilitar la seva integració. La poden sol·licitar nacionals de tercers països titulars d'un permís de residència amb una vigència mínima d'un any amb perspectives d'obtenir la residència permanent. En poden ser beneficiaris el cònjuge i els fills i filles menors d'edat tot i que els Estats Membres poden també autoritzar-la en ascendents de línia directa o fills amb més de 18 anys. La directiva no contempla si la unitat familiar ha d'haver estat formada abans o després de la migració del primer membre de la família. Es pot demanar al reagrupant que

---

27 En són titulars aquells nacionals de tercers països altament qualificats que entren a la Unió Europea de manera legal per motius laborals lligats al seu nivell de qualificació.

disposi d'un allotjament en condicions de seguretat i salubritat, d'una assegurança i de recursos estables, i es pot denegar la sol·licitud per motius d'ordre públic, seguretat o salut pública o en casos de frau.

La situació dels residents de llarga durada es regula a partir de la Directiva 2003/109/CE que va ser modificada per la Directiva 2011/51/UE. Aquesta, igual que la Directiva 2003/86/CE sobre reagrupament familiar no s'aplica a Irlanda, Regne Unit i Dinamarca. Aquesta directiva preveu el dret a la condició privilegiada de resident de llarga durada als nacionals de tercers països que han residit en un Estat Membre de la UE de manera legal i continua durant cinc anys. Aquest dret queda però subjecte a les condicions relacionades amb l'existència de recursos econòmics i l'assegurança per malaltia, i serà permanent excepte en els casos contemplats a l'article 9 de la Directiva 2003/109/CE mencionats anteriorment. La concessió d'aquesta condició permanent suposa la igualtat de tracte amb els nacionals en els àmbits com l'accés al mercat de treball, a l'educació i a la llibertat de circulació en territori de l'Estat Membre entre d'altres.

Tres de les subcategories d'aquest apartat que agrupa els residents de curta i llarga durada tenen característiques similars: els titulars de la targeta blava i els seus familiars, els investigadors i els estudiants. La Directiva 2009/50/CE, anomenada directiva de la targeta blava, regula les condicions d'entrada i residència de nacionals de tercers països per a feines altament qualificades. La seva finalitat és convertir la UE en un lloc més atractiu per als treballadors altament qualificats tot i que el seu abast ha estat menor,<sup>28</sup> ja que coexisteix amb règims nacionals de treballadors altament qualificats diferenciats. Les condicions per acollir-se a aquest procediment són: presentar un contracte de treball o oferta de feina altament qualificada des del país d'origen, un salari anual de almenys 1,5 vegades el salari mitjà de l'Estat Membre, i que els estats poden examinar si el lloc de treball vacant no pot ser cobert per mà d'obra nacional. Els seus beneficiaris gaudeixen

---

<sup>28</sup> Segons un informe de la CE de 2013, durant aquest any es van concedir aproximadament 15.000 permisos, prop de 14.000 dels quals a Alemanya.

de lliure circulació a partir dels 18 mesos de residència i accés al mercat de treball durant els dos primers anys. A banda, els membres de la família dels titulars de la targeta blava adquireixen un dret general automàtic d'accés al mercat de treball. A mitjans del 2016 la CE va presentar una proposta de reforma d'aquesta directiva que durant el 2017 encara s'ha debatut en el si del Parlament Europeu (PE). Aquesta proposta incorpora alguns canvis substancials: la incorporació dels beneficiaris de protecció internacional, la prohibició que els Estats Membres puguin emetre altres permisos diferents de la targeta blava a nacionals de tercers països del mateix perfil, l'accés al permís de residència de llarga durada en tres i no en cinc anys, la lliure circulació a partir dels 12 mesos i la limitació als Estats Membres de revisar si el lloc de treball vacant pot ser cobert per mà d'obra nacional només en casos d'alts nivells d'atur.<sup>29</sup>

Pel que fa als investigadors i estudiants nacionals de tercers països, la seva situació es regula a través de la Directiva 2016/801/UE, que ha fusionat les dues directives anteriors que regulaven d'una banda la situació dels investigadors –Directiva 2005/71/CE– i de l'altra la dels estudiants –Directiva 2004/114/CE. La gran limitació d'aquestes directives era la impossibilitat d'investigadors i estudiants de buscar feina després del període d'estudis o de recerca i les restriccions en l'exercici del reagrupament familiar, que queda a criteri dels Estats Membres. La nova directiva incorpora algunes millores, ja que preveu la possibilitat de buscar feina nou mesos després d'acabar la seva recerca o estudis sota certes circumstàncies, estableix el dret a reagrupament familiar dels investigadors amb un règim similar al dels titulars de targeta blava, i augmenta el nombre d'hores que els estudiants poden treballar durant el període d'estudis.

Les directives en relació als beneficiaris de targeta blava, investigadors i estudiants tampoc són aplicables a Regne Unit, Irlanda ni Dinamarca.

Diferents directives regulen les tres subcategories restants: els treballadors desplaçats, els treballadors temporers i els treballadors traslladats dins una

---

29 MILIOS, «La directiva de investigadores y la propuesta de la directiva de la tarjeta azul».

mateixa empresa. Les condicions dels treballadors desplaçats queden regulades per la Directiva 96/71/CE i la Directiva 2014/67/UE relativa a la garantia de compliment de la primera. Es considera treballador desplaçat aquell que és enviat a fer un servei a un altre Estat Membre durant un període limitat. Aquesta directiva regula els desplaçaments i els confereix els drets bàsics del país d'acollida. El 2017 la Directiva 96/71/CE està en procés de reforma i les reivindicacions més rellevants del PE en aquest àmbit reclamen més protecció pels treballadors, més controls per evitar el dumping social, el mateix salari mínim regional o sectorial i protecció social àmplia. La Directiva 2014/66/EU regula les condicions d'entrada i residència de nacionals de tercers països en el marc del trasllat de treballadors en qualitat de directius, especialistes o treballadors en formació dins una mateixa empresa. Aquesta directiva regula els drets d'aquests treballadors i el seu dret a reagrupament familiar entre d'altres.

Finalment, la Directiva 2014/36/UE regula les condicions d'entrada i estada de nacionals de tercers països per a treball temporer i defineix els seus drets. El text contempla que els treballadors que ho sol·licitin ho hauran de fer des del seu país d'origen i segons les llistes de sectors d'ocupació subjectes a un ritme estacional que marquin els Estats Membres. Les sol·licituds han de ser per a una estada no superior a 90 dies i han d'assegurar un contracte de feina, un allotjament i una assegurança de salut si així ho disposa l'Estat Membre.

La quarta categoria de nacionals de tercers països són aquelles persones que necessiten protecció: sol·licitants d'asil, beneficiaris de protecció subsidiària, beneficiaris de protecció temporal, refugiats i víctimes de tràfic d'éssers humans amb fins d'explotació. La regulació de la seva protecció és àmplia i serà detallada en punts posteriors d'aquest mateix informe.

La cinquena i última categoria són les persones migrades en situació irregular. La seva regulació es detalla principalment en la Directiva 2008/115/CE de retorn. Com en el cas de la quarta categoria, i a causa de la complexitat d'aquest àmbit concret, s'hi dedicarà un punt a part.



## 2.2. Protecció internacional

Segons la Convenció de Ginebra de 1951 i el posterior Protocol de 1967 una persona pot demanar protecció internacional a un altre estat donat el risc de persecució al seu país d'origen.<sup>30</sup> Aquesta convenció és el marc sota el qual es regeix la protecció internacional a la UE.

Els darrers anys la UE ha vist com les demandes d'asil en territori europeu augmentaven exponencialment i posaven de relleu dues qüestions principals. Primer, la incapacitat del sistema europeu d'asil per rebre i acollir adequadament tot aquest gruix de persones, i segon, la negativa dels Estats Membres a avançar cap a una harmonització major en aquest sentit, que permeti assegurar un sistema eficient i que respecti els drets humans de les persones migrants que necessitin protecció internacional.

Més enllà de les dades presentades anteriorment, aquest apartat analitzarà quina és l'estructura del sistema d'asil actual a la UE. Cal remarcar que a data de publicació d'aquest informe hi ha un conjunt de directives de l'anomenat paquet d'asil que estan sent reformades per les institucions europees, cosa que pot limitar la validesa d'aquesta anàlisi.

Abans d'entrar a explicar l'estructura del sistema europeu d'asil, cal tenir en compte les diferències entre sol·licitant d'asil, refugiat i beneficiari de protecció subsidiària. A la UE, la Directiva 2004/83/EU considera el refugiat com a «un nacional d'un tercer país que, a causa de temors fonamentats de ser perseguit per raons de raça, religió, nacionalitat, opinió política o pertinença a un grup social determinat, es troba fora del seu país d'origen i no pot o no vol, per culpa d'aquest temor, fer ús de la seva protecció en aquest país, o una persona apàtrida, que, trobant-se fora del seu país habitual de residència per les mateixes raons esmentades, no pot o no vol a causa d'aquest temor, tornar-hi».<sup>31</sup> Una persona que demana asil a territori europeu

---

30 ALT COMISSIONAT DE LES NACIONS UNIDES PER ALS REFUGIATS, «Convention and protocol related to the status of refugees».

31 GIL-BAZO, «Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under de EC law».

és formalment un sol·licitant d'asil fins que l'Estat Membre responsable de l'avaluació de la seva sol·licitud no l'ha resolta i, en cas de resoldre-la afirmativament, es converteix llavors en refugiat. En el context actual es dona la casuística que, donat el baix nombre de reassentaments de sol·licitants d'asil directament des dels seus països d'origen, la majoria de persones que demanen asil a Europa ho fan com a immigrants irregulars, ja que han creuant les fronteres de manera clandestina.

Les persones beneficiàries de protecció subsidiària ho són també de protecció internacional. Aquests també són definits per la Directiva 2004/83/EU com a «nacional de tercers països o apàtrides que no es qualifica de persona refugiada però hi ha evidències fonamentades per creure que la persona en qüestió, si és retornada al seu país d'origen, o en cas de persones apàtrides, al seu país habitual de residència, pot haver de fer front a un risc real de patir seriosos danys».<sup>32</sup>

Finalment, i dins la categoria de persones que necessiten protecció, hi trobem les víctimes de tràfic de persones amb fins d'explotació. Segons la Directiva 2011/36/EU, que regula la prevenció i la lluita contra el tràfic de persones, es considera tràfic de persones amb fins d'explotació les conductes intencionades de captació, transport, trasllat, acollida o recepció de persones, inclòs l'intercanvi o la transferència de control sobre aquestes persones, mitjançant l'amenaça o l'ús de la força o altres formes de coacció amb la finalitat d'explotar-la.

La protecció internacional a la UE es regula a través del Sistema Europeu Comú d'Asil (CEAS de l'anglès *Common European Asylum System*). Des de 1999, la UE treballa per crear aquest sistema comú i es van crear un conjunt de directives així com un Fons Europeu per a l'Asil. Les directives i reglaments que regulen avui en dia el sistema d'asil són:

- Reglament (EU) n° 604/2013 de Dublín. Aquest reglament estableix l'anomenat Sistema de Dublín, que defineix quin és l'Estat responsable

---

<sup>32</sup> Ibídem.

d'examinar una sol·licitud d'asil. Aquest reglament del 2013 és la segona modificació del que entrà en vigor el 1993 i determina que els criteris per establir l'estat responsable són, per ordre, el principi d'unitat familiar, la possessió d'un visat o permís d'un Estat Membre, o el lloc per on el migrant hagi entrat a la UE, regular o irregularment. Aquesta reglamentació fa que, a la pràctica, en la majoria de casos l'estat responsable acabi sent un estat fronterer on la persona migrada ha entrat il·legalment, fet que suposa un nombre de demandes desproporcionat a aquests estats respecte a la resta.

- Reglament (EU) n° 603/2013 d'Eurodac. Eurodac és la base de dades europea d'empremtes dactilars que permet identificar els sol·licitants d'asil i la immigració irregular. El sistema d'Eurodac permet tenir un registre de totes les entrades i determinar si els sol·licitants ja han demanat asil a un altre Estat Membre. És, doncs, un dels elements claus per poder complir amb el reglament de Dublín.
- Directiva 2013/33/EU sobre les normes d'acollida. El seu objectiu és assegurar uns estàndards en les condicions de recepció per a tots els països de la UE. Aquesta directiva assegura que els sol·licitants d'asil tenen accés a les necessitats bàsiques i a un estàndard de vida adequat.
- Directiva 2013/32/EU sobre els procediments d'asil. Aquesta directiva estableix uns procediments d'asil comuns per als Estats Membres per assegurar que les decisions preses són justes i eficients. Entre d'altres contempla la possibilitat de demanar asil a la frontera i estableix procediments accelerats de presa de decisió sobre l'admissió o no de les sol·licituds.
- Directiva 2011/95/EU sobre els estàndards de qualificació de nacionals de tercers països o persones apàtrides com a beneficiaris de protecció internacional. El seu objectiu és uniformitzar l'estatus dels refugiats i el

contingut de la protecció concedida. Les persones a les quals se'ls concedeix la protecció internacional tenen dret a permisos de residència de tres anys en el cas dels refugiats i d'un any en el cas de beneficiaris de protecció subsidiària.

- Reglament (EU) n° 439/2010 de l'oficina de suport a l'asil (EASO, de l'anglès *European Asylum Support Office*). El seu objectiu és ajudar als Estats Membres a complir amb les seves obligacions europees i internacionals en l'àmbit de l'asil i donar suport especialment als sistemes de recepció i asil que rebin una pressió especial.

Aquest paquet legislatiu es basa en tres pilars principals: una major harmonització dels estàndards de protecció per igualar la legislació d'asil dels Estats Membres, cooperació efectiva i suport entre els països de la UE i les institucions europees, i un augment de la solidaritat i el sentit de la responsabilitat entre els Estats Membres i amb altres estats fora de la UE.

Hi ha altres reglaments i directives que malgrat no fer referència únicament a l'asil, també intervenen en el mecanisme de protecció internacional europeu com són: la Directiva 2003/86/EC sobre reagrupament familiar i la Directiva 2001/55/EC sobre protecció temporal. Pel que fa a les víctimes de tràfic de persones amb fins d'explotació, dues directives s'encarreguen de definir la seva protecció en territori europeu: la Directiva 2011/36/EU sobre el tràfic d'éssers humans i la Directiva 2004/81/EC sobre els permisos de residència de les víctimes de tràfic.

A la pràctica, però, s'ha comprovat que els objectius d'aquest sistema comú d'asil no s'han complert tal com les institucions europees volien. Aquest fet s'ha posat en evidència sobretot a partir del creixement exponencial de sol·licituds d'asil als darrers anys i el col·lapse del sistema europeu d'asil a Grècia, Itàlia i Alemanya per l'incapacitat del Sistema de Dublín de repartir equitativament les sol·licituds al conjunt de la UE. A banda, la manca d'harmonització evident entre Estats Membres fa que els sol·licitants puguin patir una discriminació respecte a sol·licitants en altres països de la Unió.

Prova d'aquesta manca d'harmonització són les dades que ens mostren els percentatges d'acceptació de sol·licituds d'asil,<sup>33</sup> el temps d'espera per a rebre una resolució,<sup>34</sup> o les condicions mínimes ofertes a les persones refugiades durant el procés d'obtenció de l'asil i un cop acceptada la sol·licitud a cada Estat Membre, com ara el temps d'espera per a poder treballar.<sup>35</sup>

Arran d'aquestes mancances i per complir amb els pilars del sistema comú d'asil i fer front als nous reptes, la CE va presentar el maig del 2015 l'Agenda Europea de Migracions que ha llençat diverses iniciatives per abordar la situació de les migracions i la protecció internacional a la UE.<sup>36</sup>

En aquest mateix context, durant el 2016 la CE va anunciar la reforma del CEAS i per tant de les directives encara vigents i anteriorment presentades. Actualment el procés de reforma encara no s'ha acabat i en la majoria de casos només sabem quina és la proposta inicial de la CE que el PE ha esmenat i que a finals del 2017 estan essent discutides en el marc del diàleg tripartit entre la CE, el PE i el Consell de la UE, pas previ al llançament de la nova directiva.

Aquestes noves reformes posen l'èmfasi, en la proposta inicial de la CE, en el concepte de país segur, en la criminalització dels potencials sol·licitants d'asil que no compleixin estrictament amb la normativa –intentant evitar moviments secundaris– i una externalització de les fronteres per evitar l'arribada de més refugiats. En resum, una estandardització a la baixa de la protecció dels refugiats a la UE. Com a factors positius podríem destacar que la proposta de reforma del Sistema de Dublín contempla un sistema de quotes per reubicar sol·licitants d'asil en cas de saturació dels primers països d'arribada. A banda la reforma d'Eurodac incorpora a les empremtes dactilars el recull també d'imatges facials dels sol·licitants. Aquest fet pot, d'una banda,

---

33 Eurostat.

34 EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES, «The length of asylum procedures in Europe».

35 GREEK FORUM OF REFUGEES, «What are refugees' biggest concerns? The RISE network launched a campaign to talk about it».

36 COMISSIÓ EUROPEA, «A European Agenda on Migration. State of Play: March 2017».

ajudar a lluitar contra el tràfic de persones, però per l'altra, permet als Estats Membres controlar de manera més efectiva els moviments secundaris. Aquestes millores, a banda de no ser millores integrals per a trencar amb les ineficiències del sistema d'arrel, s'han trobat amb l'oposició d'alguns Estats Membres a la fixació de quotes d'acollida i a una major harmonització de les polítiques d'asil, sobretot si aquesta suposa una ampliació dels drets de les persones refugiades.

La creació d'un Marc Europeu de Reassentament, resultat de la reforma del Reglament n° 516/2014 que ha esdevingut un dels pocs canals segurs i regulars que tenen les persones per buscar protecció per part de la UE, ha fixat unes quotes màximes de reassentaments basades en prioritats geogràfiques. El fet d'establir prioritats geogràfiques i no d'acord amb les avaluacions de la vulnerabilitat individuals vulnera els principis de la Convenció de Ginebra.

A l'espera de l'aprovació dels reglaments de reassentament i de reforma del sistema de Dublín, la CE va llençar al maig del 2015 un mecanisme de reubicació de 40.000 sol·licitants d'asil basant-se en quotes per a cada Estat Membre segons la mida de la seva població i la seva riquesa. El setembre del mateix any el compromís es va ampliar a 120.000 reubicacions des d'Itàlia i Grècia. Malgrat que aquest compromís suposava només una petita part del total d'arribades a les costes gregues i italianes, diversos Estats Membres van mostrar la seva disconformitat amb les quotes i alguns d'ells, com Hongría i Polònia, s'han negat a acollir refugiats. El 26 de setembre del 2017 va expirar el termini per complir amb l'acord i només es van reubicar 30.000 persones. Després d'haver quedat molt lluny dels compromisos establerts, la CE va anunciar el setembre del 2017 que el programa de reassentament continuava i que preveien acollir 50.000 persones necessitades de protecció internacional els propers dos anys.

El sistema europeu d'asil s'ha mostrat incapaç d'avançar cap a un model més harmonitzat i amb més garanties de protecció per als sol·licitants de protecció internacional i per contra, sembla decidit a reforçar l'enfocament que vincula polítiques migratòries, control de fronteres i externalització de les seves responsabilitats.

## 2.3. Control de fluxos i les migracions irregulars

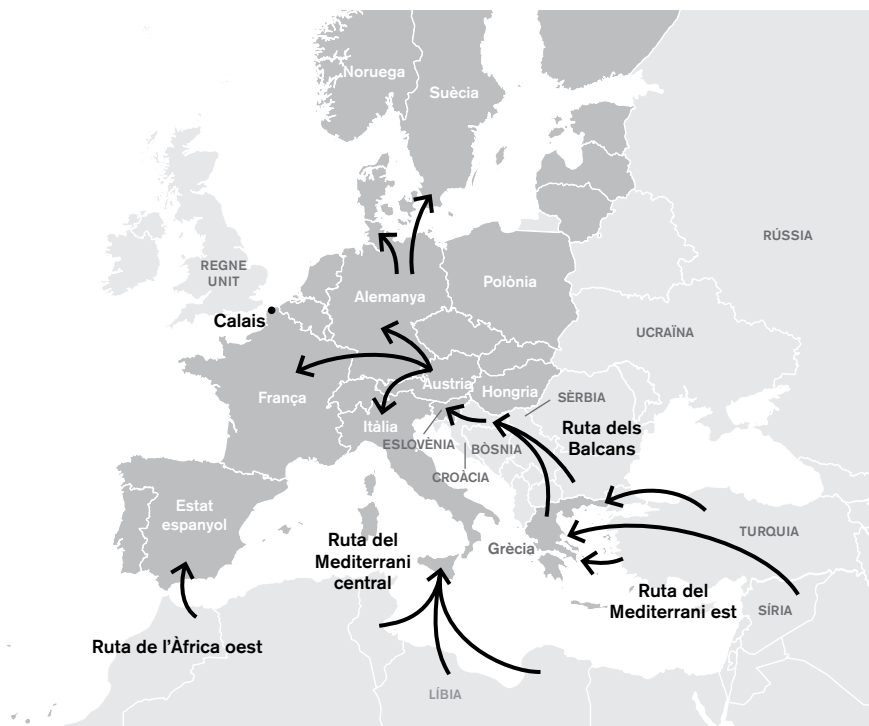
La lluita contra la immigració irregular i el control de les fronteres europees és l'altre gran tema que preocupa a les institucions de la UE.

En punts anteriors hem pogut veure quines són les previsions actuals del Frontex respecte a la presència d'immigració irregular a la UE. Tot i aquestes xifres, és difícil determinar amb exactitud el nombre de persones en situació irregular que viuen actualment a la UE donat que en molts casos no consten en cap registre. A banda, i com ja hem apuntat en el punt anterior, en el context actual de creixement exponencial de les arribades de persones refugiades a les costes de la UE, i per la manca de vies legals i segures d'entrada, la majoria d'aquestes arribades es fan de manera irregular. Això fa que molts dels migrants irregulars comptabilitzats pel Frontex acabin sent sol·licitants d'asil i beneficiaris de protecció internacional. També ens podem trobar amb potencials beneficiaris de protecció internacional que no sol·liciten asil perquè creuen que això alentirà el seu objectiu.

Així doncs, veiem com immigració irregular i potencials sol·licitants d'asil es barregen sovint en la seva entrada a territori europeu a través de les principals rutes d'entrada pel mediterrani però també a través de les fronteres europees més oblidades: els aeroports.

A més a més, cal tenir en especial consideració les persones que esdevenen irregulars pel que s'anomena irregularitats sobrevingudes. Són totes aquelles persones que perden el seu permís de residència per diversos motius, principalment per no tenir feina al moment de renovar al permís, i que després d'haver esdevingut immigrants legals, esdevenen immigrants irregulars.

## Gràfic 1. Principals rutes d'entrada a la UE



Font: AMBROSINI, «Europe: No migrant's land?».

La principal directiva que regula les migracions irregulars a la UE és la Directiva 2008/115/EC sobre el retorn. Segons la CE aquesta té l'objectiu de combinar el retorn efectiu de tots els immigrants irregulars al seu país d'origen i el respecte dels drets humans a través del compliment de cinc principis bàsics: l'interès superior dels infants, el manteniment de la unitat familiar, l'estat de salut de la persona afectada, el dret de no devolució i el perill en el país d'origen. El retorn sempre s'ha d'efectuar de manera individual –queden prohibides les expulsions massives– i amb garanties contra els abusos. En resum, hi ha d'haver un equilibri entre els interessos públics –acabar amb les migracions irregulars– i els interessos de les persones afectades.



D'aquesta manera la directiva sobre retorn estableix uns drets mínims de les persones detingudes o interceptades per creuar les fronteres de manera irregular així com unes garanties mínimes per als immigrants irregulars detectats ja dins el territori europeu. Segons aquesta directiva, els nacionals de tercers països en situació irregular no poden romandre en aquesta situació sinó que o bé han de regularitzar la seva estada, o bé se'ls ha d'aplicar la directiva de retorn. A la pràctica, però, molts immigrants irregulars segueixen en territori europeu sense ser regularitzats.

Altres directives regulen també l'entrada no autoritzada en territori europeu. És el cas de la Directiva 2002/90/EC que defineix l'entrada, circulació i estada irregular i preveu sancions per aquells que facilitin aquestes infraccions, així com la Directiva 2001/51/EC sobre les sancions aplicades als transportistes i que preveu sancions per a aquells que introdueixin a la UE migrants indocumentats.

La directiva de retorn contempla la possibilitat de detenció del migrant irregular, però estableix que aquesta s'ha de dur a terme només en última instància, després d'haver valorat altres mesures com ara la retirada del passaport. S'estableix que només es permet la seva detenció quan siguin objecte de procediments de retorn i hi hagi risc de fuga, demostrable sota criteris objectius. La detenció ha de ser la més curta possible, amb un temps màxim de 6 mesos, prorrogable a 12 sota circumstàncies extraordinàries. A banda, la detenció s'ha de dur a terme amb garanties processals per l'afectat i respecte als drets fonamentals. Les organitzacions socials van manifestar el seu desacord des d'un inici a aquests terminis d'internament, que a principis del 2017 han estat ampliat en una recomanació de la CE fins a 18 mesos amb l'objectiu d'augmentar el nombre d'expulsions d'immigrants irregulars.<sup>37</sup> La recomanació de la CE de compliment de la directiva considera que el retorn als països d'origen de menors no acompanyats s'ha de desenvolupar en pro del compliment dels interessos del menor.

---

37 COMISSIÓ COMISSIÓ EUROPEA, «Commission Recommendation of 07.03.2017 on making returns more effective when implementin the Directive 2008/115/EC on the European Parliament and of the Council».

Un cop es determina judicialment que la persona afectada ha de ser expulsada, la directiva estableix que les expulsions s'han de fer amb respecte a la dignitat i integritat física. Efectuat el retorn, la persona afectada té prohibida l'entrada a territori europeu durant un màxim de cinc anys.

L'altra via per acabar amb la irregularitat són les regularitzacions. Les regularitzacions són aquells instruments que permeten a les persones migrades que resideixen de manera irregular en un país regularitzar la seva situació obtenint un permís de residència i/o de treball, ja sigui permanent o temporal.<sup>38</sup> A la pràctica gran part dels Estats Membres de la UE han emprat aquest mecanisme per tal d'incorporar mà d'obra regular al seu mercat de treball.

Els processos de regularització són, a més d'una via per incorporar mà d'obra al mercat de treball i per contribuir a la cohesió social del territori, un mecanisme per acabar amb el treball informal o irregular. La CE ha detectat també que la lluita contra el mercat de treball informal és també una mesura per a desincentivar la immigració irregular.<sup>39</sup>

En qualsevol cas, l'article 1 del Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH) obliga els Estats a reconèixer que tots els drets del conveni són aplicables a tota persona sota la seva jurisdicció. Així doncs, també és aplicable als immigrants irregulars en territori europeu. La realitat però fa que en molts casos els seus drets no siguin respectats. Això es deu a vegades a la seva manca de coneixement de quins drets tenen malgrat ser irregulars i en d'altres per por a ser detinguts com a irregulars si denuncien alguna vulneració patida.<sup>40</sup>

Un clar exemple dels obstacles que troben les persones migrades de manera irregular des d'una perspectiva global la podem trobar en l'anàlisi de l'ONU, on es constaten dificultats per l'accés a drets com la salut, l'educació o a un nivell de vida adequat.<sup>41</sup> A Europa, i més concretament a l'Estat

---

38 PINYOL i FERRERO, «¿Cómo gestionar la inmigración irregular? Los procesos de regularización en la construcción de una política europea de inmigración».

39 COMISSIÓ EUROPEA, «Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals».

40 GREENS/EFA, «Undocumented Lives».

41 OFICINA DE L'ALT COMISSIÓ DE LES NACIONS UNIDES PELS DRETS HUMANS, «Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular».

espanyol, diverses organitzacions com Tanquem els CIEs han denunciat no només les vulneracions dels drets dels migrants irregulars als Centres d'Internaments per a Estrangers, sinó també altres vulneracions greus com les anomenades deportacions en calent, que s'explicaran amb més detall en propers punts d'aquest informe.

Malgrat les salvaguardes dels drets més essencials que contempla la directiva de retorn, alguns factors aliens al text acaben determinant, tal com denuncien immigrants i organitzacions que treballen pels seus drets, que la gestió de les migracions irregulars és un dels àmbits de les polítiques de la UE que necessita de reformes més evidents. El primer d'aquests és el tractament de la situació dels immigrants irregulars a Europa, centrat en el control de fronteres, amb una figura cada cop més preeminent del Frontex i de les externalitzacions via acords amb tercers països.<sup>42</sup> A aquest fet s'hi suma la ceguesa respecte a tots aquells immigrants irregulars que ni són retornats ni són regularitzats, així com les vulneracions dels seus drets denunciades repetidament.

## **2.4. Integració de les persones migrades**

La integració o inclusió de les persones migrades a la societat d'acollida és l'última etapa del procés migratori, l'objectiu de la qual és que les persones migrades esdevinguin part de la societat d'acollida. A la UE les polítiques d'integració són competència dels Estats Membres, i s'implementen principalment en els àmbits regional i local. Hi ha però mecanismes de coordinació entre els estats. Les institucions europees, malgrat que no poden legislar en aquest àmbit, sí que poden donar suport a la integració de les persones migrades amb finançament i eines per facilitar la coordinació entre Estats Membres i l'èxit de les seves polítiques.

---

42 Ja siguin acords de gestió de fronteres com d'acords UE-Turquia, o acords de repatriació amb els països d'origen de les migracions irregulars.

Les polítiques d'integració esdevenen una eina essencial per a aconseguir la plena participació de les persones migrades en la societat d'acollida i l'assoliment d'una igualtat real entre ciutadans europeus i nacionals de tercers països, aconseguint una UE més prospera i cohesionada.

Al llarg del temps el concepte d'integració ha anat evolucionant. Primer de tot, i partint de postures assimilacionistes, es considerava la integració com un procés en el qual la població migrada s'havia d'adaptar a la cultura i la manera de viure de la societat d'acollida. Veiem com fins el 2003 les polítiques europees consideraven que si els immigrants gaudien d'igualtat en termes legals i es fomentaven les polítiques antidiscriminació, la integració es donaria de manera natural. A partir del 2003 però es va començar a entendre la integració des d'una perspectiva més global i com un procés bidireccional on ciutadans de la Unió tenien uns deures i obligacions.<sup>43</sup>

La CE va crear el 2005 un marc comú per a la integració de nacionals de tercers països partint d'un conjunt de principis bàsics que havien adoptat un any abans els Estats Membres.<sup>44</sup> Aquests principis bàsics definien la integració com «un procés dinàmic i bidireccional de mútua adaptació de tots els immigrants i els residents dels Estats Membres».<sup>45</sup> Aquest marc comú va donar lloc a un mètode quasi obert de coordinació basat en l'intercanvi d'informació en polítiques d'integració i en mecanismes europeus d'avaluació.

En aquest context van aparèixer diverses iniciatives per fomentar la integració com la *Common Agenda for Integration* (2005-2010), el Fòrum Europeu per la Integració (2009-2015)<sup>46</sup> o el Fons Europeu d'Integració, que tenia l'objectiu de finançar programes nacionals d'integració. A partir del 2014 aquest fons de finançament va ser substituït per el Fons sobre l'Asil, la Migració i la Integració (AMIF de l'anglès *Asylum Migration and Integration Fund*) que amb un total de

---

43 GARCÉS i PENNINX, *Op cit.*

44 COMISSIÓ EUROPEA, «Implementation of the 2016-2017 Integration Action Plan».

45 *Ibidem.*

46 L'European Integration Forum era una plataforma europea formada per representants de la societat civil i organitzacions que treballaven en l'àmbit de les migracions que funcionava com a òrgan consultiu i d'intercanvi d'experiències. Aquesta plataforma va esdevenir al 2015 l'European Migration Forum.

3.137 milions d'euros pel període 2014-2020 està destinat a finançar accions en quatre àmbits principals: asil, immigració legal i integració, retorn i solidaritat.

El 2011, la Comissió proposa una nova Agenda Europea per a la integració dels immigrants no comunitaris, amb l'objectiu principal de potenciar la participació econòmica, social, cultural i política de la població migrada des d'una perspectiva el màxim de local possible. A partir d'aquí el procés bidireccional d'integració es comença a contemplar també com un procés tridimensional on els països d'origen també podrien tenir-hi un paper important.

L'estiu del 2016, amb una població de prop de 20 milions de nacionals de tercers països al conjunt de la UE, la CE va presentar un nou Pla d'Acció amb l'objectiu d'avançar cap a una major harmonització de les polítiques d'integració dels Estats Membres.<sup>47</sup> Com a novetat d'aquest pla, s'incorpora la perspectiva de la integració de les persones refugiades, que s'afegeix a les polítiques d'integració destinades a nacionals de tercers països. El pla presentat el 2016 inclou accions respecte diferents assumptes com: mesures per a preparar els immigrants i les comunitats abans de la seva arribada, mesures en l'àmbit de l'educació, mesures en l'àmbit del treball i la formació, accés als serveis bàsics i accions per a fomentar la participació activa de la població migrada en la societat d'acollida. Per tal d'aconseguir l'èxit d'aquestes mesures i una major harmonització entre Estats Membres el pla també contempla eines per a la millora de la coordinació entre els diferents actors que treballen en la integració, com ara la creació de la European Integration Network que promou l'intercanvi de bones pràctiques per a aconseguir un model estratègic més coherent en l'ús dels fons europeus per a integració.<sup>48</sup> Per a fer-ho possible la CE va llençar, l'estiu del 2017, una eina on-line per monitoritzar la implementació d'aquesta política i poder difondre de manera àgil les bones pràctiques i accions dutes a terme.

Les ciutats també juguen un rol important en el desenvolupament de polítiques d'integració. Per la seva proximitat amb la ciutadania, poden desen-

---

47 COMISSIÓ EUROPEA, «Action Plan on the Integration of Third-Country Nationals».

48 COMISSIÓ EUROPEA, «Integration».

volupar programes d'integració a petita escala, basant-se en el perfil concret de la població migrada, de la societat d'acollida i l'estructura del seu mercat de treball. Arran d'aquest rol preeminent de les ciutats en les polítiques d'integració, s'han creat diverses xarxes de ciutats europees que, més enllà de l'àmbit nacional, han establert vincles amb l'objectiu d'intercanviar experiències.<sup>49</sup> Des de principis del segle XXI, quan es va crear la primera xarxa de ciutats, s'han esdevingut diversos projectes en aquest sentit com ara: *Cities for Local Integration Policies* (CLIP Network), *Integration Cities* –de la xarxa Eurocities–, *Intercultural Cities*, o l'*European Coalition of Cities Against Racism* (ECCAR). A banda d'aquestes xarxes de ciutats, s'han donat altres mecanismes de coordinació entre ciutats en integració. Un dels més recents és la creació, l'estiu del 2016, del Pacte d'Amsterdam. Aquest és concebut com una agenda urbana amb l'objectiu de millorar i estrènyer la dimensió urbana de la UE, sobretot en els àmbits de qualitat de l'aire, integració de migrants i refugiats, i pobresa urbana.<sup>50</sup>

Si bé és cert que les polítiques d'integració europees han estat molt positives per al correcte funcionament de la societat i la plena participació dels migrants en els seus països i ciutats d'acollida, el seu plantejament ha deixat de banda alguns elements essencials. D'una banda, el conjunt de polítiques d'integració només s'han destinat a migrants de fora de la Unió, fet que fa que els ciutadans europeus que emigren a un altre Estat Membre puguin trobar dificultats a l'hora d'integrar-se al seu nou país de residència. Malgrat que gaudeixen de moltes més facilitats que els nacionals de tercers països, i d'alguns drets adquirits pel sol fet de ser ciutadans europeus –com ara el dret a vot en les eleccions municipals i al PE– la llengua, la cultura o el mercat de treball del seu país d'origen i el del seu país de destí poden ser molt diferents. Aquest fet podria determinar que, en alguns casos, també fossin necessàries les polítiques d'integració.

---

49 PENNINX, et. al, «European Cities and their Migrant Integration Policies. A State of the Art for the Knowledge for Integration Governance (KING) Project».

50 BANKS, «EU urban agenda: Pact of Amsterdam launched».

La presumpció que els immigrants comunitaris no necessiten integració estableix al marc mental de la població d'acollida la concepció que hi ha dos tipus d'immigració. De l'altra banda, l'efectivitat de les polítiques d'integració i les polítiques migratòries en el seu conjunt es veu reflectida no només en la incorporació amb èxit de la població migrada en la societat d'acollida sinó també en la igualtat efectiva entre els ciutadans europeus de diferents orígens. En aquest sentit veiem com els mal anomenats immigrants de segona generació, o en altres paraules, els ciutadans europeus amb pares d'orígens diversos, es troben en una posició desavantatjada tant en l'àmbit educatiu com al mercat de treball respecte als fills de nadius.<sup>51</sup> Finalment, cal tenir en compte que per determinar l'èxit de les polítiques d'integració, i partint de la base de la integració com un procés bidireccional, l'auge de les actituds restrictives contra la immigració i el pes més gran dels partits d'extrema dreta contraris a aquest fenomen a la majoria d'Estats Membres.

Per acabar amb l'anàlisi de les polítiques d'integració a la UE, cal tenir present l'avaluació d'aquestes per analitzar la seva incidència. Com passa en molts d'altres àmbits, l'avaluació de les polítiques d'integració europea no és tan eficient com el disseny de polítiques públiques exigiria. Una de les raons d'aquestes mancances és el fet que, en ser les polítiques d'integració projectes desenvolupats a escala nacional, regional o local i no comunitari, els mecanismes avaluadors no ens permeten comparar els resultats d'unes polítiques amb les altres. A banda, la nova aparició de polítiques d'integració específicament destinades a persones refugiades fa molt difícil la seva avaluació. Per a cobrir aquestes deficiències en l'avaluació de les polítiques d'integració s'han desenvolupat diversos projectes. El 2016, amb finançament de l'AMIF, es va iniciar un projecte de sis anys anomenat *National Integration Evaluation* (NIEM) per tal de millorar l'acció dels països de la UE en afrontar els reptes en integració de beneficiaris de protecció internacional a través de l'avaluació

---

51 AMBROSINI, «Europe: No migrant's land?».

de les polítiques d'integració dutes a terme.<sup>52</sup>

La FRA ha publicat recentment un informe d'avaluació de les polítiques d'integració europea que apunta algunes de les coses ja destacades.<sup>53</sup> D'aquest document en podem destacar diverses mancances de la política d'integració a la UE com la falta d'harmonització entre les polítiques d'integració dels diversos Estats Membres, la no aplicació dels principis bàsics d'integració de la UE per part d'alguns Estats, la detecció d'algunes iniciatives prometedores en integració a escala local, la falta de polítiques antidiscriminació específiques a 16 Estats, la manca de dades respecte discriminacions patides per nacionals de tercers països i la manca de monitoratge de les polítiques d'integració en la meitat dels països de la UE.

---

52 TÁNCZOS i WOLFFHARDT, «Getting serious with refugee Integration in Europe: The National Integration Evaluation Mechanism (NIEM) project».

53 AGÈNCIA EUROPEA DE DRETS FONAMENTALS, «Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants».



### 3. MIGRACIONS A CATALUNYA

Un cop analitzades les polítiques de gestió de les migracions a escala europea, quin és el seu marc de regulació, i veient la importància de les polítiques regionals i locals per a l'èxit del procés migratori, hem cregut rellevant analitzar les polítiques migratòries a Catalunya. D'aquesta manera analitzarem tres àmbits bàsics de la gestió de les migracions: les polítiques d'estrangeria, d'asil i d'integració.

Primer de tot cal tenir present que no totes les competències sobre gestió de les migracions recauen en el govern de la Generalitat i que per tant, la seva capacitat d'acció es troba limitada per la distribució competencial de l'Estat espanyol. Mentre que les polítiques d'acollida i integració de la població migrada són competència de la Generalitat de Catalunya, les competències d'estrangeria i asil –també d'acollida dels sol·licitants de protecció internacional– són competència del govern central.

El model de gestió de les migracions de l'Estat espanyol, i per extensió de Catalunya, és un model *sui generis* no comparable als models clàssics de gestions de les migracions com els de l'Estat francès o Alemanya.

### 3.1. Llei d'estrangeria

Abans de l'actual llei, la normativa que regulava la immigració a l'Estat espanyol datava de 1985 i s'orientava principalment al control policial de la immigració, deixant de banda la integració i assumptes com el reagrupament familiar, i lligant el model al mercat de treball –com de fet encara continua passant.

La principal norma que regula la població migrada a l'Estat espanyol en l'actualitat és la Llei Orgànica 4/2000 sobre els drets i les llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social. L'última modificació del text data del 2015. A aquesta l'acompanya el Reglament 557/2011 arran de la modificació de la llei del 2009.

L'actual Llei Orgànica 4/2000 va suposar un avenç pel que fa al reconeixement de drets dels migrants, l'augment de la seguretat jurídica de les persones migrades i un progrés en les prestacions socials. Aquest text però, ha estat modificat nombroses vegades, en alguns casos per limitar els drets o les llibertats de les persones migrades.

La legislació en matèria d'estrangeria de l'Estat espanyol presenta algunes particularitats interessants d'analitzar amb conseqüències per a la població nouvinguda.

El padró, com a sistema de registre en l'àmbit municipal de tots els veïns, suposa una bona eina de registre de tota la població resident al territori, i en el cas de les persones migrades, també s'hi registren els immigrants en situació irregular. El registre al padró dona la qualitat de veí o veïna a tots els inscrits.

La residència legal establerta per la llei orgànica gira entorn del permís de treball, fet que fa que, en èpoques de recessió econòmica es donin molts casos d'irregularitat sobrevinguda. És a dir, que un immigrant regular no podrà renovar els seus papers i esdevindrà irregular per l'únic motiu d'haver perdut la feina o estar a l'atur en aquell moment.

La reforma del 2009 de la llei d'estrangeria incorpora la possibilitat que les persones arribades per reagrupament familiar tinguin també un permís de treball. Fins llavors, aquest col·lectiu obtenia un permís de residència però no un permís de treball fet que suposava una greu discriminació per les dones i

els joves immigrants, perfil majoritari de les persones reagrupades. Per la seva banda, el procés de naturalització dels immigrants a l'Estat espanyol, és a dir, el procés per obtenir la nacionalitat, és clarament discriminatori. La normativa estableix terminis diferenciats segons l'origen del sol·licitant i una alta discrecionalitat.<sup>54</sup> Així, la normativa permet l'accés a la nacionalitat a partir dels 10 anys de residència, excepte per aquells ciutadans procedents de països amb vincles històrics. A banda, la normativa espanyola no permet la doble nacionalitat. La Llei 19/2015 detalla el procés d'obtenció de la nacionalitat per residència, que inclou proves de coneixement de la llengua espanyola –sense tenir en compte la resta de llengües cooficials de l'Estat– de la Constitució Espanyola i de la realitat social i cultural.

Pel que fa referència a la immigració en situació irregular, i per assegurar el seu retorn als països d'origen, es creen els Centres d'Internament d'Estrangers (CIE), que tenen el seu propi reglament. Alguns articles d'aquest reglament van ser suspesos per vulnerar la directiva europea de retorn i els drets dels interns.<sup>55</sup> La llei regula que els interns al centre hi poden ser durant un màxim de 60 dies. Aquests centres d'internament han estat el blanc de denúncia de molts governs subestats i d'organitzacions que treballen en pro dels drets de les persones migrades, ja que suposen la privació de llibertat de les persones per l'única raó d'haver comès una falta administrativa. A banda, un percentatge important de les detencions no acaben desembocant en un retorn efectiu de les persones detingudes, fet que no justificaria el seu internament segons la directiva europea de retorn. Diversos informes denuncien la situació als centres d'internament a l'Estat espanyol. Un d'aquests CIE es troba a Barcelona.

La Llei orgànica 4/2015 de protecció de la seguretat ciutadana va incorporar la possibilitat de poder fer efectiu el rebuig en frontera, que popularment s'anomena devolucions en calent. El text pretén legalitzar aquesta pràctica

---

54 PINYOL i SÁNCHEZ. «El proceso de naturalización por residencia en España: ¿diferencias que discriminan?».

55 MONTILLA, *et. al.* *Legislación, jurisprudencia y derechos de los inmigrantes* a ARANGO, *et. al.* «El año de los refugiados. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016».

duta a terme a la frontera espanyola a Ceuta i Melilla. Aquesta normativa ha estat el blanc de nombroses denúncies per no contemplar els drets de les persones reconeguts en els tractats internacionals, el CEDH i en la mateixa llei d'estrangeria. El setembre del 2017, les devolucions en calent a Melilla van esser considerades il·legals per part del Tribunal Europeu de Drets Humans posant en evidència que violen el CEDH. Els darrers anys també s'han normalitzat i augmentat les anomenades «devolucions exprés» que emparades per la Llei orgànica 04/2000, permeten a la policia detenir i expulsar en menys de 72 hores als immigrants en situació irregular. Aquesta pràctica a vegades es duu a terme mitjançant enganyos als afectats perquè es presentin a comissaria i limiten severament les garanties processals dels expulsats.<sup>56</sup> A més a més, es posa en dubte que es tinguin en compte les garanties contemplades en la directiva europea de retorn.

Existeixen diversos mecanismes de regularització de la situació dels immigrants en situació irregular, la majoria vinculats al padró, ja que exigeixen una residència prèvia acreditada a l'Estat espanyol així com informes d'arrelament. La normativa també contempla la possibilitat a les dones víctimes de violència de gènere d'obtenir un permís per circumstàncies excepcionals per a facilitar la denúncia. La Llei 14/2013 contempla la possibilitat de donar el permís de residència a col·lectius estratègics com aquells que comprin immobles per valor superior a 500.000 euros, que comprin deute públic per valor de més de dos milions d'euros i els professionals altament qualificats que formin part d'un negoci de reconegut prestigi.

La llei d'estrangeria espanyola, que és la que regula els moviments migratoris també a Catalunya, és doncs un model particular que si bé inclou algunes pràctiques interessants i generadores de drets per les persones migrants com pot ser l'existència del padró, també incorpora algunes pràctiques discriminatòries sobretot quant a l'expulsió de la immigració irregular, l'accés a la nacionalitat diferenciat segons país d'origen o les devolucions en calent.

---

56 SERVICIO JESUITA A MIGRANTES-ESPAÑA, «CIE y expulsions exprés. Informe anual 2014».

## 3.2. Llei reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària

La Llei 12/2009 del 30 d'octubre, reguladora del dret d'asil i de la protecció subsidiària, és la que legisla sobre els mecanismes de protecció internacional a l'Estat espanyol. El 2017 aquesta llei encara no s'havia desplegat en cap reglament. En aquest sentit una de les principals crítiques dels agents socials que treballen en l'asil i la protecció internacional, és aquest buit d'implementació que fa que la llei no estigui desplegada i que la seva interpretació sigui molt ambigua. A això cal afegir-hi que l'Estat espanyol té un dels percentatges més baixos de concessions de protecció internacional del conjunt de la UE i el temps de resposta als demandants pot arribar fins als dos anys o més. Segons dades de la Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat (CEAR), el 2015, i en plena arribada de refugiats, l'Estat espanyol va rebutjar un 69% de les sol·licituds de protecció internacional rebudes, concedint 220 estatus de refugiat, 800 proteccions subsidiàries i cap protecció per raons humanitàries. Durant el 2016 el percentatge d'acceptacions va pujar considerablement, situant-se al 67% malgrat que la gran majoria de concessions van ser per protecció subsidiària i no per estatut de refugiat –355 de 6.855.<sup>57</sup>

Malgrat aquesta evolució positiva, encara hi ha 20.000 sol·licituds sense resoldre i es percep una clara discriminació per nacionalitat en les concessions d'asil.<sup>58</sup> A banda, algunes organitzacions que treballen especialment a la frontera sud de l'Estat espanyol, denuncien que la població subsahariana que intenta arribar a l'Estat a través de les tanques que el separen del Marroc, en alguns casos per demanar asil, no se'ls permet arribar a les oficines on poden sol·licitar protecció, fet que vulnera la normativa vigent.<sup>59</sup>

La llei esmentada presenta algunes peculiaritats en el tractament del gènere com a motiu per a sol·licitar protecció internacional. Al contrari que la

---

<sup>57</sup> Masquecifras.

<sup>58</sup> AMNISTIA INTERNACIONAL, «España: Discriminación por nacionalidad en la resolución de solicitudes de asilo».

<sup>59</sup> Informació extreta de l'entrevista amb IRÍDIA.

Convenció de Ginebra de 1951 i el seu posterior Protocol, sí que incorpora el gènere i l'orientació sexual en la definició de condició de refugiat. Malgrat aquest avenç, la mateixa normativa matisa que aquest aspecte per si sol no pot donar lloc a la protecció internacional per motius de pertinença a un grup social determinat. Fins fa poc s'havien concedit molt pocs estatuts de refugiat per motius de gènere. El primer cas d'asil concedit a una víctima de tràfic va ser el 2013 i a partir de llavors s'havia concedit l'asil per motiu de gènere en comptades ocasions. El darrer trimestre de 2016 però, l'Estat espanyol va concedir asil a dotze dones subsaharianes que havien estat víctimes de tràfic, fet que pot portar a pensar en una millora dels mecanismes d'asil per motius de gènere.<sup>60</sup> La limitació de les concessions d'asil per motius de gènere no és present en la Convenció de Ginebra de 1951, que només exigeix que concorri un dels motius de persecució dels establerts per ser considerat refugiat, i tampoc segueix el criteri de l'ACNUR en la matèria.<sup>61</sup>

La Llei 12/2009 regula les condicions sota les quals l'Estat espanyol acceptarà o denegarà les sol·licituds de protecció internacional, els procediments pel reconeixement de la protecció internacional, la unitat familiar de les persones beneficiàries de protecció internacional, el cessament o revocació de la protecció i la situació específica dels menors i altres col·lectius vulnerables, fent menció expressa a les dones embarassades i a les persones que hagin patit tortures, violacions o altres formes greus de violència com el tràfic de persones amb fins d'explotació, però no al col·lectiu de dones en la seva totalitat.

Cal destacar també una particularitat del reglament espanyol que si bé existia a la llei d'asil i protecció internacional anterior a 2009, la llei vigent en l'actualitat la va limitar àmpliament. Es tracta de la possibilitat de demanar asil a un tercer país des de l'ambaixada d'aquest al país d'origen. Malgrat no eliminar aquesta possibilitat del tot, la Llei 12/2009 no és prou clara en aquest procedi-

---

60 COMISSIÓ CATALANA D'AJUDA AL REFUGIAT, «España empieza a reconocer el derecho de asilo a las víctimas de trata».

61 CASTRO, *Op. cit.*

ment, ja que contempla en el seu article 38 que les ambaixades puguin facilitar un visat per poder viatjar a l'Estat espanyol i iniciar allà el procediment. El fet de no tenir un reglament de desplegament d'aquesta llei, però, no especifica com s'ha d'aplicar aquest mecanisme i, per tant, queda ara per ara impracticable.

Degut a l'arribada de persones refugiades els darrers anys, són moltes les entitats i partits polítics que reclamen aquest mecanisme com una opció coherent per establir vies segures d'entrada. Aquest mecanisme seria una alternativa a les existents fins ara i suposaria una reducció significativa dels perills que les persones refugiades poden patir durant el trànsit. La CE però, ha declarat que considera inviable que les ambaixades puguin tramitar sol·licituds d'asil per no sobresaturar de demandants d'asil les ambaixades.<sup>62</sup>

El model d'acollida espanyol és gestionat per ONGs d'acord amb el govern central. Les principals ONGs encarregades de desplegar el model d'acollida de sol·licitants de protecció internacional són ACCEM, Creu Roja i CEAR. És un model d'acollida integral dissenyat en tres fases. En una fase prèvia a la sol·licitud –en casos de demora–, es fa una primera avaluació de les necessitats més bàsiques i se'ls facilita un allotjament provisional. La primera fase d'acollida dura de 6 a 9 mesos i s'atenen les seves necessitats bàsiques, se'ls facilita allotjament i ajuda psicològica i legal. En la segona fase, que té una durada de 6 a 11 mesos, se'ls concedeix una autorització provisional de treball, formació i ajudes econòmiques per trobar un allotjament. La darrera fase consisteix en ajudes econòmiques puntuals i està destinada a la seva inserció laboral. Les darreres informacions sobre el procés d'acollida, però, mostren com hi ha deficiències en la seva implementació, dificultats per passar d'una fase a una altra i una rigidesa excessiva que no té en compte les especificitats de cada sol·licitant.

El govern de Catalunya no té competències en matèria d'asil però tot i així ha dut a terme diverses accions els darrers mesos per tal de facilitar l'acollida de persones refugiades. Aquestes seran detallades en punts posteriors. Les

---

62 «Bruselas ve "inviable" tramitar el asilo en Embajadas fuera del territorio de la UE, como propone Unidos Podemos».

accions de la Generalitat poden influir exclusivament en l'acollida de les persones refugiades perquè la sol·licitud de protecció internacional s'ha de fer als organismes estatals tal com estipula la llei.

### **3.3. Integració de les persones migrades**

Segons l'Estatut de Catalunya del 2006, la Generalitat de Catalunya té les competències exclusives de primer acolliment de les persones migrades i del desenvolupament de les polítiques d'integració. També té la competència executiva en matèria d'autorització de treball als estrangers. El seu desplegament s'emmarca en la Llei 10/2010 d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya, on s'estableix un model de coordinació estreta amb els ens locals.

Tenint en compte aquesta regulació competencial, doncs, la Generalitat gestiona actualment els següents programes d'integració:<sup>63</sup>

- Servei de Primera Acollida. Creat per la Llei 10/2010 però implementat en la totalitat del territori el 2016. Aquest servei ofereix una primera formació a totes les persones arribades a Catalunya un cop s'inscriuen al padró, en l'àmbit de llengua, coneixement del mercat de treball i funcionament de la societat catalana. Es vincula al padró per tal d'arribar a totes les persones nouvingudes de manera individual i per a poder arribar així a tots els col·lectius. El seu objectiu és promoure la igualtat d'oportunitats i l'autonomia personal de les persones migrades.
- Informes d'estrangeria. El 2011 s'assumeix la competència per acreditar les persones estrangeres de l'adequació de l'habitatge per sol·licitar el reagrupament familiar o per renovar les autoritzacions de residència dels

---

63 GENERALITAT DE CATALUNYA, «D'estrangers a ciutadans. Activitat en matèria d'accés a la ciutadania de la Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania 2016».



familiars reagrupats i el grau d'integració per accedir a l'arrelament social per renovar o modificar la residència temporal. Aquesta tasca es fa en col·laboració amb els ens locals –ajuntaments i consells comarcals–, encarregats de realitzar un primer informe que envia a la Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania, que és qui farà l'informe acreditatiu que s'envia a l'Estat. Durant el 2016 es van fer 22.652 informes.

- Servei d'Atenció Especialitzada en Estrangeria. Malgrat no tenir competències en estrangeria, el Govern de la Generalitat dona resposta a través d'aquest servei als dubtes que es plantegen en aquesta matèria –dret d'asil, homologació de títols, obtenció de la nacionalitat, funcionament de serveis públics, estat de la tramitació de les sol·licituds d'informes d'estrangeria. Les consultes les poden fer tots els ciutadans i també el personal de les administracions públiques. Durant el 2016, es van fer 44.385 consultes.
- Servei d'Acompanyament al Reconeixement Universitari. Té la finalitat d'informar, assessorar i acompanyar en el reconeixement de títols emesos per universitats estrangeres. Durant el 2016 s'han atès 2.341 consultes.

Aquests serveis, acompanyats d'altres projectes puntuals per a facilitar la integració de col·lectius de persones nouvingudes a Catalunya, conformen el model d'integració català, molt relacionat amb la idea de ciutadania i amb el Pacte Nacional per a la Immigració que es detalla al proper punt.

### **3.4. El model migratori del govern**

Més enllà de les competències explícites en integració de la Generalitat de Catalunya, aquesta ha desenvolupat altres programes i projectes i un model de ciutadania i migracions propi que s'inicia el 2008 amb l'aprovació del Pacte Nacional per a la Immigració i la creació de la Taula de Ciutadania i Immigració.

La Taula de Ciutadania i Immigració és un òrgan de participació i consulta per a les polítiques de gestió de les migracions a Catalunya. Aquesta dona continuïtat a l'antic Consell Assessor de la Immigració.<sup>64</sup>

El model català té la particularitat de fer girar el model de migracions i la seva integració sota el concepte de ciutadania. El Pacte Nacional per a la Immigració formalitza les pràctiques que s'havien anat desenvolupant en matèria de migracions i també en planteja de noves. Aquest s'estructura en tres eixos principals: gestió de fluxos migratoris i accés al mercat de treball, adaptació dels serveis públics a una societat diversa i integració en una cultura pública comuna.

Pel que fa al primer eix, el document estableix algunes de les prioritats del govern català en aquest sentit, essent l'àmbit més limitat per la distribució competencial del moment, ja que el control de fluxos i els permisos de treball no són una política que depengui de la Generalitat. No va ser fins el 2009 que es va traspasar la competència executiva a la Generalitat en matèria d'autoritzacions de treball per compte propi o d'altri de les persones que desenvolupin la seva relació laboral a Catalunya. Les competències de control de fluxos per la seva banda, continuen essent exclusives del govern de l'Estat espanyol.

El segon eix parla de l'adaptació dels serveis públics a la població migrada i, per tant, també del seu accés a drets. Una de les eines bàsiques d'aquest eix és el sistema de padró municipal. Es formalitzen els criteris de normalització de serveis públics, evitant la segmentació en la prestació de serveis, excepte aquells que només afectin un segment concret de la població com podria ser un servei d'assessorament jurídic en estrangeria. El pla també considera que els serveis públics bàsics com educació, salut i serveis socials, són universals i no tenen restriccions per a cap persona que visqui a Catalunya.

Així mateix aquest eix estableix un model de governança apel·lant a la corresponsabilitat necessària del conjunt del territori a l'hora d'oferir serveis i polítiques migratòries. Amb aquest objectiu es crea una comissió interdepar-

---

64 GENERALITAT DE CATALUNYA, «El Govern crea la Taula de Ciutadania i Immigració».

tamental de la Generalitat, un òrgan de coordinació amb els ens locals i la col·laboració amb el govern central.

Finalment, el tercer eix presenta la idea de cultura pública comuna, entenent-la com l'espai compartit de comunicació, convivència, reconeixement i participació de la nostra societat diversa. Les bases d'aquesta cultura comuna són els valors democràtics vinculats al respecte dels drets humans, la igualtat i el pluralisme. Es fa implícit, doncs, el concepte d'interculturalitat com a model de gestió de les migracions i s'estableix la llengua catalana com a llengua pública comuna reconeixent la realitat multilingüe del país.

Així mateix aquest punt regula el dret a vot i l'accés a la nacionalitat –limitades per la distribució competencial– i els altres mecanismes de participació de la població migrada. Finalment, aquest eix reconeix la pluralitat religiosa i el laïcisme com a eina per aconseguir-lo i les accions a desenvolupar per aconseguir la plena integració de tots els sectors de població migrada: dones, joves i gent gran.

Aquest pacte polític va ser aprovat el 2008 amb un ampli consens i d'ell n'emanen les accions previstes al Pla de Ciutadania i Migracions de les següents legislatures. Una de les majors limitacions del Pacte han estat els límits competencials imposats pel govern de l'Estat espanyol que no han permès incidir en alguns àmbits com el dret a vot o el control de fluxos.

El 2010 es va aprovar la Llei 10/2010 d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya que regulava les competències d'acollida de la Generalitat, entenent l'acollida com la primera etapa del procés d'integració. Aquesta estableix els mecanismes d'acollida, focalitzats en l'àmbit local –que té competències pròpies en matèria de foment de les polítiques d'acolliment dels immigrants. D'aquesta llei n'emana el posterior decret 150/2014 dels serveis d'acollida.

Durant el 2016 i 2017 el Govern de la Generalitat ha estat treballant en el nou Pla de Ciutadania i Migracions que tindrà vigència fins el 2020 i que s'ha realitzat a partir d'un procés participatiu. Els principals aspectes a destacar d'aquest nou programa són la incorporació del concepte d'interculturalitat com a model de gestió i el manteniment del concepte de cultura pública co-

munica com a eix vertebrador del model català.

Aquest pla s'estructura en quatre eixos. El primer eix parla de la cultura pública comuna i estableix els mecanismes per a fer-la visible i per prevenir discriminacions i actituds racistes. Així mateix regula els mecanismes d'informació per donar a conèixer els seus drets i deures a la ciutadania nouvinguda.

El segon eix es basa en el principi de la igualtat desenvolupant accions concretes en l'àmbit laboral, intentant reduir els casos de la irregularitat sobrevinguda, en l'àmbit educatiu i en la inclusió social dels col·lectius especialment vulnerables i l'accés universal als serveis públics.

El tercer eix aborda l'acollida i la inclusió de persones refugiades, desenvolupant accions també per influir en la seva situació en els països d'origen i als punts fronterers de primera arribada. Així mateix estableix les bases per desenvolupar el sistema de protecció internacional a Catalunya a través del Comitè Català d'Acollida de Persones Refugiades i del Programa Català de Refugi.

El Comitè es va crear durant el 2015 per gestionar, en col·laboració amb les entitats gestores del programa estatal i tots els agents implicats, les arribades de persones refugiades a Catalunya. A l'inici del 2017 ha entrat en vigor el Programa Català de Refugi que pretén ser un sistema integral d'acollida de persones refugiades complementari al de l'Estat espanyol, fent especial incidència en aquelles mancances detectades al programa estatal i dels col·lectius que en queden fora. El programa també incorpora un programa de mentoria de les persones refugiades.

El quart i darrer eix contempla la gestió integral de les polítiques de ciutadania i migracions entenent que cal desenvolupar les eines necessàries per a aquesta gestió assumint les competències totals en l'àmbit de migracions en un futur. En aquest sentit el programa contempla el disseny i creació de l'Agència de Migracions de Catalunya i de l'Observatori de Ciutadania i Migracions. En la mateixa línia desplega accions per a la gestió de fluxos, l'acollida de persones arribades a través del reagrupament familiar, la creació de xarxes ciutadanes d'acollida, accions per a gestionar el retorn voluntari d'aquells que vulguin tornar als seus països d'origen i també accions pel que fa a les emigracions i retorns de catalans i els seus descendents.

Podem veure, doncs, com malgrat les limitacions competencials, el model català de gestió de les migracions ha intentat aplicar un mètode integral partint de la base del concepte de cultura pública comuna i la interculturalitat, reconeixent també l'àmbit local com un espai necessari per a la completa integració de les persones migrades a Catalunya.



# 4. MODELS DE GESTIÓ DE LES MIGRACIONS I LES SEVES CONSEQÜÈNCIES

## 4.1. Perspectiva teòrica

Fins ara hem pogut veure una diagnosi tant de les xifres que ens mostren la dimensió del fenomen migratori a escala global, europea i catalana, com de la legislació i les polítiques dutes a terme quant a gestió de les migracions. A partir d'aquí presentem, d'una banda, els models teòrics que permeten classificar les diverses gestions per part dels estats d'aquestes migracions i, de l'altra, algunes experiències de bones pràctiques de gestió de les migracions.

Podem definir la integració com el procés d'assentament, interacció amb la societat d'acollida i canvi social que es dona després del procés migratori. En uns inicis es creia que la inclusió era unidireccional, és a dir, que era entesa com el procés pel qual la població migrada trobava el seu espai en la societat receptora, centrant-se així en un model assimilacionista vinculat a l'acadèmia nord-americana. Després de la Segona Guerra Mundial a Europa el concepte de la integració es comença a veure com quelcom més complex que un simple procés unidireccional. Aquesta nova visió inclou l'anàlisi de la influència de la societat receptora i les diferents dimensions que té el procés d'integració –legals, polítiques, socioeconòmiques i cultural-religioses– que no sempre es

donen de manera simultània però que són interdependents.<sup>65</sup> En aquest mateix sentit la CE va definir el 2003 la integració com un procés bidireccional basat en la reciprocitat de drets i obligacions dels nacionals de tercers països i les societats d'acollida. El 2011 però, la CE comença a plantejar-se la integració com un procés on a banda de nacionals de tercers països i societats d'acollida, també hi intervenen els països d'origen de les persones migrades.

S'han fet diverses crítiques al concepte d'integració com ara el fet que el terme assumeix que les persones migrades s'han d'adaptar a les normes i valors de la societat dominant per tal de ser acceptats. Definicions alternatives que busquen combatre aquestes crítiques són les que conceben la integració com un procés d'inclusió en sistemes socials preexistents o com el procés sota el qual s'esdevé part acceptada de la societat.<sup>66</sup>

El model d'integració que hom consideri idoni per a gestionar l'arribada de població nouvinguda, també està estretament relacionat amb com es defineix el concepte d'integració i en últim terme acabarà influint no només en la definició de les polítiques d'integració sinó també en les d'estrangeria i control de fluxos. Són diverses les propostes terminològiques per a classificar els diferents models d'integració però bàsicament es podrien dividir en quatre: assimilacionista, excloent, multicultural i intercultural.<sup>67</sup>

El model assimilacionista té com a màxim exponent el cas de França. Es basa en la idea d'igualtat a través de l'adopció total dels valors i les normes de la societat d'acollida sense tenir en compte la diversitat com un valor positiu i reservant-la només per a l'àmbit privat. Parteix de la idea de la monoculturalitat i l'adopció total de les normes de la societat nadiua.

El model excloent o de separació es caracteritza per un marc jurídic restrictiu vers la immigració i separa les comunitats etnoculturals diferenciades. En aquest model la integració no es fomenta sinó que s'evita i és comú que

---

65 GARCÉS i PENNINX, «Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors».

66 *Ibidem*.

67 BILES, et. al., «*Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá, Alemania, Francia y los Países Bajos*».



les comunitats de migrants amb diferències culturals acabin separades de la població nadiua a través de guetos.

El model multicultural es basa en el respecte i la protecció de la diversitat cultural en un marc de pertinença compartida. Aquest tercer model ha evolucionat molt al llarg del temps i té diverses variants i submodels. Així, alguns autors parlen de multiculturalisme dèbil i fort, interpretant com a multiculturalisme dèbil aquell que reconeix la diversitat només en l'àmbit privat, per tant, proper a l'assimilacionisme.<sup>68</sup> El fort, representat pel model del Canadà, es basaria en el reconeixement institucional de les diferents comunitats etnoculturals en l'esfera pública. Tots aquests models tenen seguidors i detractors, que els acusen de generar situacions poc desitjables com la guetització en el cas del model assimilacionista o l'anomenat efecte Benetton, on la diversitat és tractada de manera superficial donant per fet que la convivència entre cultures no genera conflictes.<sup>69</sup>

Amb els anys, però, el model multicultural rep crítiques d'aquells que l'entenen com un reconeixement de la diversitat de manera superficial, però sense entrar en canviar les estructures del model dominant. En aquest sentit a finals del segle passat es comença a apostar pel pluralisme transnacional o interculturalisme, com una evolució del multiculturalisme clàssic. Aquest defensa la igualtat en la diferència i la convivència en la diversitat, entenent la integració com a inclusió i com a procés plenament bidireccional de convivència en la diversitat, amb la participació plena de tots els integrants en la societat més enllà del simple reconeixement i coexistència.<sup>70</sup> Aquest model se sustenta pels tres principis: ciutadania, dret a la diferència i unitat en la diversitat.<sup>71</sup> Així doncs, el model intercultural entén la diversitat cultural com un valor positiu, però sense perdre tampoc de vista els elements en comú entre cultures.<sup>72</sup> Aquesta proposta de model entén el conflicte com quelcom no necessàriament negatiu, que sorgeix en la convivència en la diversitat però que no cal eliminar sinó aprendre a gestionar.

---

68 GRILLO, «Transnational Migration and Multiculturalism in Europe».

69 RODRÍGUEZ GARCÍA, *Op.cit.*

70 *Ibíd.*

71 GIMÉNEZ, «Interculturalisme. Definició, especificitat i dimensions».

72 *Ibíd.*

En termes generals, cada estat o comunitat s'ha basat en un d'aquests models d'integració, entenent aquest concepte des de perspectives diferenciades. Igual que els processos migratoris han anat canviant amb el temps, també ho han anat fent les polítiques dels estats vers les persones migrades, que no van començar a implementar-se fins a la segona meitat del segle passat. En aquest informe podem veure com s'ha gestionat el fenomen migratori, no només a través de la integració sinó també a través de les polítiques d'estrangeria i el control de fluxos, tant en la globalitat de la UE, sense entrar a detallar les polítiques de cada Estat Membre, com a Catalunya.

Més enllà d'aquesta visió teòrica de la gestió de les migracions doncs, veiem a continuació com aquesta ha estat portada a la pràctica a escala nacional i també quina és la perspectiva global que ens donen els indicadors existents sobre les polítiques migratòries.

## **4.2. Perspectiva pràctica**

Més enllà dels models teòrics existents en l'àmbit de la gestió de les migracions, hi ha diverses experiències concretes interessants en les quals basar-se, o evitar, si es vol aplicar un nou model de gestió.

En aquest punt presentarem un conjunt de polítiques públiques o programes aplicats per diversos estats en relació a la gestió de les migracions. D'una banda, analitzarem el dret a vot de les persones migrades als diferents països de la UE, com un dels drets bàsics de la seva integració en la societat d'acollida. De l'altra, quatre polítiques concretes dutes a terme tant per governs nacionals com per governs locals, que ens semblen bones experiències a presentar si parlem de gestió de les migracions. Cal destacar que es presenten polítiques concretes i no models de gestió de les migracions en el seu conjunt, ja que malauradament cap model de gestió és perfecte en la seva totalitat si bé els indicadors estadístics sobre migracions –que s'analitzaran més endavant– ens diuen que alguns funcionen més bé que d'altres. Les quatre experiències que veurem seran: el programa de mentors privats del Canadà, el sistema de padró

de l'Estat espanyol, el mecanisme d'integració dels sol·licitants de protecció internacional a Suècia i l'experiència de diàleg intercultural de Marsella.

#### **4.2.1. El dret a vot de les persones migrades a la UE**

Més enllà de fer un repàs sobre la regulació europea en l'àmbit de les migracions i l'asil, i de veure a través de diversos indicadors i de manera molt global, on se situen els diversos Estats Membres pel que fa a les polítiques migratòries, hem cregut oportú centrar-nos en una política concreta que considerem d'especial rellevància com és el dret a vot de les persones migrades.

En primer terme, perquè el dret a votar i a concórrer a unes eleccions és un dels drets polítics més rellevants en les democràcies actuals i donen poder a la ciutadania per influir en la legislació i les polítiques de la seva població o país de residència. En segon terme, per la relació que té aquest dret amb el nivell d'integració de les persones migrades, reconeixent-les així com a membres de la societat, i també amb la seva nacionalització.

En l'àmbit europeu, tant el Consell com el PE s'han posicionat a favor de la concessió del vot a les eleccions municipals i europees a totes les persones que resideixin de forma legal a la UE.<sup>73</sup> El 1992 el Consell d'Europa va adoptar el Conveni sobre la participació de les persones estrangeres en la vida pública a escala local, que al març del 2014 només havien ratificat set Estats Membres –Dinamarca, França, Itàlia, els Països Baixos, Suècia, la República Txeca i Finlàndia– i quatre més l'han signat posteriorment –Xipre, Lituània, Eslovènia i el Regne Unit. A banda, també l'han ratificat alguns estats europeus que no formen part de la UE.<sup>74</sup>

El 1992, amb la signatura del Tractat de Maastricht, els Estats Membres acorden crear el concepte de ciutadania europea, que se suma a la lliure circulació, i que garanteix que els ciutadans de la UE que visquin en un altre Es-

---

<sup>73</sup> VENCEA, «És universal el sufragi universal? Els límits del dret de vot de la població immigrant».

<sup>74</sup> CONSELL D'EUROPA, «Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level».

tat Membre, tinguin el dret a vot i a concórrer a eleccions a escala municipal sota les mateixes condicions que els nacionals d'aquell país.

El dret a vot en les eleccions municipals de nacionals de tercers països que resideixin legalment en territori europeu és competència de cada Estat Membre i les institucions europees només poden promoure la seva aplicació.

En l'actualitat doncs, diversos Estats Membres permeten el vot a eleccions municipals a persones migrants nacionals de tercers països, però molts d'ells amb certes limitacions.<sup>75</sup> A banda, Dinamarca, Hongria, Noruega, Portugal, Eslovàquia, Suècia, i el Regne Unit els permeten també votar a les eleccions nacionals o regionals.<sup>76</sup>

**Taula 3. Països de la UE segons modalitats de dret a vot a les persones migrades**

|                                                                                                                                  |                                                                                  |                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>Països de la UE que permeten als nacionals de tercers països votar i ser candidats a les eleccions municipals</b>             | Bèlgica<br>Dinamarca<br>Finlàndia<br>Irlanda<br>Luxemburg<br>Països Baixos       | Portugal<br>Eslovàquia<br>Estat espanyol<br>Suècia<br>Regne Unit |
| <b>Països de la UE que permeten als nacionals de tercers països votar però no poden ser candidats a les eleccions municipals</b> | Estònia<br>Hongria                                                               | Lituània<br>Eslovènia                                            |
| <b>Països de la UE que no permeten als nacionals de tercers països ni votar ni ser candidats a les eleccions municipals</b>      | Àustria<br>Bulgària<br>Croàcia<br>Xipre<br>República Txeca<br>França<br>Alemanya | Grècia<br>Itàlia<br>Letònia<br>Malta<br>Polònia<br>Romania       |

**Font:** GROENENDIJK, «Voting rights and political participation on non-national immigrants».

75 GROENENDIJK, «Voting rights and political participation on non-national immigrants».  
76 GROENENDIJK, «Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn».

Com podem veure doncs, el dret a vot dels nacionals de tercers països a la UE és molt limitat i en els casos on se'ls permet votar, la majoria els Estats Membres apliquen algun criteri restrictiu. Aquestes limitacions poden ser de molts tipus com ara la durada de la residència, el registre obligatori o el principi de reciprocitat.

Els Estats Membres que limiten el vot de les persones migrades a través de la duració de la seva residència demanen als nacionals de tercers països que tinguin un permís de residència amb un nombre determinat d'anys d'antiguitat. Aquest pot anar des dels tres a Dinamarca o Portugal, fins als cinc anys a Bèlgica o als Països Baixos. A banda, alguns Estats Membres només permeten votar aquells amb un permís de residència permanent.

Altres estats limiten el dret a vot de les persones migrades a través del registre obligatori. En alguns casos aquest registre és un tràmit simple, però en d'altres es tracta de gestions més complicades que acaben resultant en un fort desincentiu perquè les persones migrades exerceixin el seu dret a vot, com és el cas de Bèlgica.

Finalment, alguns estats permeten el dret a vot dels ciutadans de països de fora de la UE però aquest queda limitat pel principi de reciprocitat. Aquest principi s'aplica a la República Txeca, Malta, Portugal i l'Estat espanyol. Consisteix a permetre el vot només a les persones nacionals dels països amb els quals l'estat de la UE ha signat un conveni de reciprocitat conforme els seus nacionals també podran votar en les mateixes condicions en aquest país no europeu. A la pràctica, aquesta condició resulta en una restricció molt important del dret a vot o en el fet que, *de facto*, les persones migrades no tinguin dret a vot perquè els estats en qüestió no tinguin cap conveni signat, com es dona en el cas de la República Txeca i Malta.<sup>77</sup>

La limitació del principi de reciprocitat resulta una de les limitacions més restrictives, ja que a banda de suposar un gruix de feina diplomàtica important, no permet, *de facto*, votar a totes aquelles persones procedents de països no democràtics, perpetuant doncs la manca de drets polítics de la persona migrant.

---

77 GROENENDIJK, «Voting rights and political participation on non-national immigrants».

Hi ha diversos arguments a favor i en contra de facilitar el vot de nacionals de tercers països. Els seus defensors argumenten que les persones migrades paguen impostos i contribueixen a la nostra societat i que, per tant, també han de tenir dret a votar. A més a més, es diu que el dret a vot pot estimular la participació i integració de les persones migrades en la societat d'acollida i que pot servir d'estímul perquè vulguin esdevenir nacionals de l'Estat en qüestió. Finalment, cal tenir en consideració la idea que cal que hi hagi una igualtat de condicions de tots els ciutadans residents en un país.

També hi ha però arguments en contra del dret a vot de les persones migrades que giren entorn a la idea que el dret a vot és un privilegi que s'ha de guanyar i que ha d'anar vinculat a la nacionalitat. A aquest argument s'hi suma que en comptes d'una motivació, el dret a vot esdevindrà un desincentiu per a la nacionalització i que servirà d'efecte dòmino perquè vulguin votar també a les eleccions nacionals. A banda, els detractors del dret a vot per les persones migrades apunten el perill de la formació de partits estrictament d'immigrants i la possibilitat que la influència estrangera acabi interferint en els assumptes del país.

#### **4.2.2. El programa *Private Sponsorship of Refugees* del Canadà**

El model canadenc d'acollida de refugiats (PSR de l'anglès *Private Sponsorship of Refugees*), es basa en un partenariat amb finançament públic i privat, i és un dels models de gestió de la protecció internacional més singular i alhora de més èxit del món. Malgrat que no sigui una experiència europea, sí que és un programa que podria adaptar-se al sistema europeu d'asil.

El programa PSR permet als canadencs ajudar a persones refugiades a establir-se a Canadà. Com a patrocinator, hom adquireix el compromís legal de donar suport a la persona refugiada durant un any després de la seva arribada o fins que aconsegueixi la seva independència econòmica. Aquest patrocini és voluntari i no reben cap compensació a canvi. L'ajuda que reben dels patrocinators pot ser diversa, des d'allotjament, roba o aliments, fins a asses-

sorament per apuntar els nens a l'escola o obrir un compte corrent al banc.<sup>78</sup>

Un funcionari de l'oficina de visats del Canadà és l'encarregat de decidir en última instància si una sol·licitud pot ser acceptada perquè compleix amb les característiques per a considerar-se refugiat. El procés de selecció es basa en una entrevista amb el sol·licitant, la presentació de documentació diversa i proves mèdiques i de seguretat. També es tenen en compte les capacitats del sol·licitant per a integrar-se amb èxit a la societat d'acollida.

Hi ha tres tipus de patrocinadors: organitzacions titulars d'un conveni de patrocini signat amb el govern de Canadà, grups de cinc o més ciutadans canadencs o residents permanents, i comunitats patrocinadores.

També existeix l'opció de patrocini d'assistència mútua on patrocinadors i govern treballen conjuntament en el sosteniment de persones amb necessitats especials, que pertanyen a col·lectius especialment vulnerables com: dones en risc, víctimes de tortura o tràfic, famílies nombroses, persones amb necessitats mèdiques especials... En aquests casos el govern dona suport econòmic a les persones refugiades i els patrocinadors privats s'encarreguen de donar-los suport moral i emocional.

El programa es centra en la formació dels refugiats i en la seva ràpida incorporació al mercat de treball com a elements clau per assegurar la seva integració amb èxit.

El 2015, el Canadà va ser el primer país del món a complir amb els 25.000 refugiats que s'havia compromès a acollir i durant el 2016 va acollir un total de 46.700 refugiats de diverses nacionalitats.

#### **4.2.3. Sol·licitants d'asil i mercat de treball a Suècia**

Una de les polítiques clau per a la integració de les persones migrades en qualsevol societat d'acollida és la seva integració al mercat de treball. També

---

78 MINISTERI CANADENC DE CIUTADANIA I IMMIGRACIÓ, «Private Sponsorship of Refugees Program».

és el cas dels sol·licitants de protecció internacional que, després de fugir de les situacions de perill per a la seva vida que els han portat a demanar asil, han de passar pel mateix procés d'integració que qualsevol altra persona migrada però amb algunes dificultats afegides lligades a la seva experiència vital.

En molts casos es dona per suposat que les persones migrades, i encara més els refugiats, tenen unes qualificacions menors que la resta de la població. Alguns estudis confirmen que els refugiats sempre tenen menys èxit en la integració al mercat de treball que la resta de persones migrades, malgrat que els seus nivells de formació siguin comparables.<sup>79</sup>

A banda, mentre que el sistema d'asil espanyol permet als sol·licitants d'asil treballar sis mesos després de presentar la sol·licitud, o a França on han d'esperar nou mesos, a Suècia els sol·licitants d'asil tenen permís de treball des del mateix moment en què han fet la sol·licitud d'asil.<sup>80</sup>

Un cop un sol·licitant de protecció arriba a Suècia i fa efectiva la seva demanda, és inscrit al programa d'integració laboral. El programa d'integració laboral dels demandants d'asil és individual i si un demandant arriba a Suècia després que la seva parella, no s'espera que la primera el mantingui sinó que la integració laboral és completament individual.

El servei públic d'ocupació també treballa amb els empresaris. Identifica aquelles empreses interessades a contractar persones refugiades però també negocia amb aquells menys receptius.<sup>81</sup>

Un darrer element positiu del sistema d'integració al mercat de treball dels sol·licitants d'asil a Suècia és el fet de tenir la possibilitat de seguir treballant en els casos on les sol·licituds de protecció són rebutjades, ja que poden iniciar un procediment per demanar un permís de treball i seguir a Suècia. Alguns dels requisits per a aquest procediment són: haver estat treballant durant els darrers quatre mesos i tenir una oferta de feina al mateix lloc de treball

---

79 PEROMINGO, «El trabajo y la integración de los refugiados en Suecia».

80 GREEK FORUM OF REFUGEES, «What are refugees' biggest concerns? The RISE network launched a campaign to talk about it».

81 PEROMINGO, *Op. cit.*



per almenys dotze mesos entre d'altres.<sup>82</sup>

Si bé és cert que les taxes d'incorporació al mercat de treball dels refugiats a Suècia són molt lluny de les taxes d'ocupació del conjunt de la població sueca, aquestes mesures, que són singulars en territori europeu, són un element clau per a fomentar la integració de les persones sol·licitants d'asil a la societat sueca.<sup>83</sup>

#### **4.2.4. El sistema de padró a l'Estat espanyol**

Un dels àmbits de la gestió de les migracions on tenen un paper més rellevant les administracions locals és en les polítiques d'integració. El padró municipal de l'Estat espanyol és un d'aquests mecanismes d'integració. El padró és un registre administratiu on consten tots els veïns del municipi, i en el que tota persona resident en territori espanyol està obligada a inscriure's. El registre al padró municipal dona, doncs, a tota persona registrada, la condició de veí o veïna del municipi sense distinció de nacionalitat o en el cas de les persones migrades si ho són de manera legal o il·legal. Aquest fet ve definit per la Llei de Bases de Règim Local que no exigeix per a registrar-se al padró una residència legal en termes d'estrangeria sinó el fet de viure en el territori d'un municipi de l'Estat espanyol.

La primera novetat del sistema espanyol de padró és doncs que, a diferència d'altres països de la Unió, a l'Estat espanyol es pot tenir una idea clara del total de població no nacional resident en territori espanyol en cada moment i la seva distribució per municipis. A la resta de països europeus en canvi, on no existeix un registre que no faci diferències entre legalitat i il·legalitat en termes d'estrangeria, el nombre d'immigrants irregulars residents és sovint poc clar, justament perquè el fet de ser irregulars fa que no estiguin registrats en lloc. A banda, el padró permet a les autoritats locals poder fer una planificació

---

82 AGÈNCIA SUECA PER A LES MIGRACIONS, «Former asylum seekers who have found employment and want to apply for a work permit».

83 SANSONETTI, «Female refugees and asylum seekers: the issue of integration».

més adequada dels serveis públics que ofereix al municipi, dels quals es beneficiarà tota la població.

Des de la perspectiva de la persona migrada sense papers, el padró és un recurs essencial per a la seva integració com a eina per a l'accés a alguns drets bàsics. Malgrat algunes reformes de caire restrictiu de les possibilitats que dona el padró a la immigració irregular,<sup>84</sup> des dels ajuntaments s'ha vist sempre com una eina que cal potenciar per fomentar la integració de totes les persones migrades sense distinció per la seva situació administrativa.

El padró, a banda, també ha resultat ser una eina important per a les regularitzacions a través de l'arrelament, un dels mecanismes que contempla la llei d'estrangeria espanyola, que permet regularitzar la situació als immigrants irregulars si poden demostrar que han residit de manera continuada al territori durant un període determinat de temps, entre d'altres requisits. El padró els permet, doncs, demostrar aquesta residència d'una manera fàcil i a banda, permet als serveis municipals disposar d'informació rellevant per a demostrar la vinculació entre el municipi i la persona migrada en situació irregular.

Veiem doncs com el padró ha esdevingut una eina positiva per a la integració de tot el col·lectiu de persones migrades i una eina facilitadora també de les regularitzacions dels migrants irregulars, mentre les polítiques europees vers els immigrants irregulars s'han centrat en el retorn d'aquestes persones als seus països d'origen.

#### **4.2.5. El diàleg cultural de Marseille Espérance**

Marsella és la ciutat amb més diversitat ètnica de França, amb una comunitat jueva molt important i un terç de la població d'origen nord-africà. L'alcaldia de Marsella va crear el 1990 el fòrum Marseille Espérance amb l'objectiu de reconèixer les diferents identitats comunitàries i de fomentar el diàleg intercultural.<sup>85</sup> La iniciativa va permetre a l'alcalde reunir els diferents dirigents re-

---

84 SOLANES, «La realidad local de la inmigración: El padrón municipal como forma de integración».

85 AJUNTAMENT DE MARSELLA, «Marseille Espérance».

ligiosos –catòlics, armenis, ortodoxos, protestants, jueus, musulmans i budistes– per promoure la convivència entre tota la ciutadania de Marsella, fos quin fos el seu origen, cultura o religió. Aquesta iniciativa va continuar malgrat els canvis en l'alcaldia i els membres del fòrum es reuneixen periòdicament amb l'alcalde per examinar les necessitats socials de la ciutat. A banda, el fòrum s'encarrega de fer de mediador en els problemes de convivència que puguin sorgir a la ciutat.

El 2000, per commemorar els 2.600 anys de la ciutat, el fòrum va començar el projecte «Arbre de l'esperança», una font en forma d'arbre on els habitants de Marsella van ser convidats a deixar-hi el seu missatge de tolerància i cohesió. En total hi van participar 350.000 ciutadans.

Durant els seus anys de trajectòria, Marseille Espérance ha desenvolupat diversos projectes com la creació d'una sala interconfessional d'oració única a Europa a l'Hospital Paoli-Calmettes, el premi Marseille Espérance, o una plantada d'arbres simbòlica on cada comunitat va triar una varietat d'arbre amb una significació cultural o religiosa. La seva tasca també ha rebut diversos reconeixements internacionals. Altres ciutats com Brussel·les o Barcelona han adaptat el model de Marseille Espérance a les seves ciutats.

### **4.3. Indicadors i percepcions vers les migracions**

Tenint en compte el marc europeu respecte a les polítiques migratòries al conjunt de la UE i, per tant, a cadascun dels Estats Membres, resulta interessant veure si els Estats Membres tenen polítiques més o menys restrictives vers la immigració i quina és l'opinió de la seva ciutadania respecte a la població migrada.

Hi ha un conjunt d'indicadors que tenen l'objectiu de monitorar les polítiques dutes a terme pels Estats Membres. En termes generals aquest conjunt d'indicadors ha determinat que els drets, i el grau de compliment d'aquests drets que els estats asseguren a la població migrada, varien significativament entre estats. A banda, veiem que en algunes àrees, com en les políti-

ques anti-discriminació, hi ha una convergència entre els Estats Membres mentre que en d'altres, com per exemple els drets culturals, les divergències han augmentat.<sup>86</sup>

Conèixer els resultats dels indicadors pot resultar molt útil per saber, a grans trets, quina és la situació de les polítiques migratòries als Estats Membres de la UE de manera individual, ja que, malgrat haver-hi certa convergència, l'harmonització de les polítiques migratòries a la UE està lluny d'assolir-se.

Com que l'objecte d'estudi d'aquest informe no és fer una anàlisi exhaustiva dels indicadors existents i els seus resultats, ja que d'altres autors ho han fet amb suficient validesa,<sup>87 88</sup> ens centrarem en analitzar amb una mica més de detall dos d'aquests indicadors: el DEMIG POLICY i el MIPEX (de l'anglès *Migration Integration Policy Index*).

L'indicador DEMIG POLICY recull els canvis legislatius de 45 països del món de 1945 a 2013 com a part del projecte Determinants of International Migration.<sup>89</sup> El concepte de polítiques migratòries d'aquest indicador és ampli i monitoren els canvis legislatius pel que fa a control fronterer, integració i entrades i sortides. Un dels avantatges significatius d'aquest indicador és que permet analitzar si un canvi legislatiu pot resultar més restrictiu per un determinat grup i en canvi augmentar les oportunitats d'un altre. La limitació principal d'aquest indicador és que analitza els canvis legislatius en matèria de migracions registrant si aquests són més restrictius o més permissius que el text previ, però no podem veure quina és la base de la qual parteix cada Estat.

Si analitzem a grans trets els canvis en polítiques migratòries d'aquests 45 països –entre ells la majoria dels països de l'actual UE– veiem com, des de la fi de la Segona Guerra Mundial, el període on hi ha hagut més canvis legislatius en matèria migratòria ha estat entre 2000 i 2009. Així mateix, els països europeus que més canvis han registrat han estat França, l'Estat espa-

---

86 KOOPMANS, «Indices of immigrant rights: What have we learned, where should we go?».

87 BOUCHER i GEST, «Migration studies at a crossroads: A critique of immigration regime typologies».

88 HELBLING, «Validating integration and citizenship policy indices».

89 DE HAAS, *et. al.*, «Conceptualizing and measuring migration policy change».

nyol i Alemanya. Això ens pot portar a pensar, doncs, que han estat els que han aplicat canvis més significatius en el seu model migratori. Si analitzem els canvis globalment per períodes de 10 anys, veiem com des de 1950 les polítiques més restrictives han augmentat i les menys restrictives disminuït, fent que en l'últim període de 2010 a 2014 estiguessin pràcticament igualades en nombre pel conjunt de països analitzats. Tot i això però, es continuen comptabilitzant més polítiques receptives que polítiques restrictives.<sup>90</sup>

Això contrasta amb la idea que les polítiques migratòries són eminentment restrictives. Segons les dades de l'indicador DEMIG POLICY, les polítiques migratòries han estat enteses com una eina per a seleccionar la població migrada més que com a instrument per a influir en el nombre d'arribades. Aquestes s'han basat a fomentar o dissuadir les migracions segons uns perfils formatius, econòmics o nacionals concrets. A banda, veiem una diferència entre les polítiques d'integració, que s'han tornat menys restrictives amb el temps, i les polítiques de control de fronteres, que s'han endurit.<sup>91</sup>

Per la seva banda l'índex MIPEX es focalitza en analitzar vuit àmbits de les polítiques d'integració –mercat de treball, educació, participació política, accés a la nacionalitat, reunificació familiar, salut, residència permanent i polítiques antidiscriminació. En la seva primera edició, el 2004, analitzava aquests indicadors pels països que formaven la UE15. En les posteriors edicions –2007, 2011 i 2015– s'han anat incorporant nous estats fins a arribar a analitzar 167 indicadors a 38 estats, incloent-hi tots els Estats Membres de la UE. Aquest índex analitza a través de puntuacions, la posició de cadascun dels estats en polítiques migratòries d'integració. L'última de les edicions ens mostra que l'estat de la UE amb una puntuació més alta –atorgada als països més integradors– és Suècia, seguida de Portugal, Finlàndia, Bèlgica i Dinamarca. A la part baixa de la classificació del MIPEX hi trobem Letònia, Xipre, Lituània, Eslovàquia, Malta i Polònia.

---

90 Ibidem.

91 COMISSIÓ EUROPEA, «Final Report Summary-DEMIG (The determinants of international migration: A theoretical and empirical assessment of policy, origin and destination effects)».

Una de les limitacions més importants d'aquest indicador és que classifiquen els països segons el seu nivell d'integració d'acord amb les polítiques dissenyades i no a partir de la pràctica o els resultats d'aquesta integració. Així, les actuacions discrecionals dels Estats o els mals resultats d'una bona política mal aplicada o amb poc finançament, no es reflecteixen.

L'anàlisi del MIPEX i del DEMIG POLICY, acompanyats d'altres indicadors, deixen entreveure certes limitacions compartides per tots els indicadors en l'àmbit migratori i que cal tenir en compte perquè condicionen la nostra lectura de la realitat en aquest àmbit. En primer terme, cal tenir en compte que en molts casos la categorització escollida pels investigadors en qüestió no és del tot objectiva, ja que reflecteix una certa percepció del món, fet que ens porta a acceptar certes categories legals sense examinar-les críticament.<sup>92</sup> A més, podem veure com no hi ha concordança entre els elements que formen una mateixa categoria en diferents indicadors.<sup>93</sup>

En segon terme, aquests indicadors només analitzen les polítiques migratòries en l'àmbit nacional i no el marc que les acompanya, com poden ser els tractats bilaterals amb altres estats o organitzacions, o la normativa en qüestions migratòries d'organismes subnacionals, com seria el cas de les polítiques d'integració a Catalunya, competència que l'Estat espanyol té descentralitzada. A més, els indicadors no tenen en compte que, a vegades, algunes polítiques poden beneficiar els migrants d'un perfil concret i perjudicar-ne d'altres, o que algunes polítiques que de facto no són migratòries poden acabar afectant la situació de les persones migrades en aquell territori.

Finalment, hem de tenir en compte que la majoria d'indicadors no cobreixen tots els aspectes que determinen si un model migratori és més o menys restrictiu sinó només una part d'elles i, per tant, ens ofereixen una imatge incompleta del model migratori en qüestió.

També és important analitzar quines són les actituds de la ciutadania europea vers la immigració, com un dels factors que intervenen directament i in-

---

92 DE HAAS, *et. al.*, *Op. cit.*

93 HELBLING, *Op. cit.*

directament en les polítiques migratòries. En primer terme, per la relació que hi ha entre aquestes actituds i l'acollida que reben les persones migrades per part de la població nadiua. En segon lloc, per la influència en la seva intenció de vot que pot acabar determinant quines polítiques migratòries es duen a terme.<sup>94</sup> Una de les principals enquestes que analitzen les percepcions i opinions de la ciutadania a Europa és l'Enquesta Social Europea (ESS, de l'anglès *European Social Survey*). Aquesta enquesta bianual va dedicar un paquet de preguntes específiques sobre migracions en la seva última edició el 2014, similars a les que ja havia inclòs en la primera edició de l'enquesta el 2002. Això permet avaluar com ha canviat l'actitud de la població tenint en compte els fluxos i canvis dels darrers anys.

A través d'un estudi dut a terme pel servei de recerca de l'ESS podem veure com, contràriament al que podríem pensar degut a l'auge de l'extrema dreta i el percentatge de població migrada a Europa des del 2002, la resposta a la pregunta «La gent que ha vingut d'altres països a viure aquí fan del nostre país un lloc millor o pitjor per viure» és pràcticament la mateixa, fins i tot més favorable a la immigració, en la majoria de països de la UE –excepte a Àustria i la República Txeca.<sup>95</sup>

Quan es pregunta per l'acceptació de la població migrada segons ètnia, religió o origen, hi ha una clara jerarquia en les respostes. La població enquesta da és molt menys reticent a acceptar persones del mateix grup ètnic o de religió jueva que de diferent grup ètnic o procedents de països pobres de la UE. Els menys acceptats són les persones gitanes, els musulmans i els nacionals de tercers països procedents de països pobres. Si comparem les dades amb les del 2002, veiem com les actituds dels europeus s'han polaritzat, sobretot a països com Àustria, Finlàndia, l'Estat espanyol o Suècia.

Als 21 països analitzats s'observa com la població considera que on té un impacte més negatiu la població migrada és en el crim –60%– i on menys en

---

94 DE HAAS i NATTER, «The determinants of migration policies. Does the political orientation of governments matter?».

95 HEATH, *et al.*, «Attitudes towards Immigration and their Antecedents: Topline Results from Round 7 of the European Social Survey».

la cultura –menys del 30%–. També podem veure com les actituds més restrictives vers la immigració venen d'aquells amb un nivell educatiu més baix, amb més edat i amb salaris baixos.<sup>96</sup>

Així doncs, l'anàlisi del conjunt de preguntes a la població europea sobre la percepció vers la immigració mostra una polarització creixent de les opinions i una proporció creixent de persones que creuen que la immigració de països pobres de fora de la UE no hauria d'estar permesa.

---

96 European Social Survey.



# 5. PROPOSTES DE MILLORA DE LA GESTIÓ DE LES MIGRACIONS

## 5.1. Propostes per a la UE

Si bé fins ara l'informe feia una diagnosi de la legislació, les xifres i les polítiques existents, en els propers punts presentem una proposta de millora en base a una visió progressista de la gestió de les migracions. Els següents apartats de l'informe es basaran, doncs, en l'anàlisi crític de la literatura usada fins ara i en les entrevistes dutes a terme amb un seguit d'experts, responsables polítics i organitzacions que treballen pels drets de les persones migrades.<sup>97</sup>

Una de les mancances més importants detectades a escala europea són les discrepàncies entre el discurs públic i la legislació, i la realitat en molts dels aspectes que conformen el model de gestió de les migracions. El model europeu se centra cada cop més en la gestió de fronteres i en la seva seguretat i ha enfocat tota la resta de polítiques de gestió en aquest sentit. Cal posar el respecte pels drets humans com a valor central de les polítiques migratòries assegurant el respecte dels drets de les persones migrades per sobre de tot.

---

<sup>97</sup> A l'apartat 'Entrevistes realitzades' de la bibliografia, podeu trobar la llista completa de persones entrevistades durant la redacció d'aquest informe.

A través de l'anàlisi de la legislació del model europeu de gestió de les migracions, es pot veure com aquest es preocupa de regular bàsicament dos aspectes principals: la protecció internacional i la lluita contra la immigració irregular. Veiem com, si no s'entra a la UE com a sol·licitant de protecció internacional, el marge per emigrar a la Unió de manera regular és molt petit – reagrupament familiar, investigadors o estudiants, familiars de membres de la UE... – i molt poc realista donada la situació actual. De fet, malgrat que la protecció internacional sigui un dels motius pels quals una persona nouvinguda pot residir legalment a la UE, la gran majoria d'ells entren al territori europeu de manera il·legal, ja que no existeixen suficients vies legals i segures per a fer-ho. Així doncs, és imprescindible ser conscients de la realitat del perfil migratori, amb una gran quantitat d'immigrants que no tenen altra sortida que arribar a Europa de manera il·legal, establint vies legals i segures per motius humanitaris, però també ampliant les possibilitats d'entrada legal a la UE pels anomenats «migrants econòmics».

Sumat a això, ens trobem amb una crisi de governança de la UE en la gestió de les polítiques migratòries. Mentre l'harmonització de les polítiques de la UE en matèria de control de fronteres és més evident, hi ha molta desigualtat en les polítiques d'asil, dret a vot, naturalització o integració als diversos Estats Membres. Les causes d'aquesta disparitat es poden trobar en les diferències històriques de gestió de les migracions dels diferents països de la Unió, així com en les seves reticències a cedir la seva sobirania en aquest àmbit. Malgrat l'establiment de principis bàsics i agendes comunes, l'harmonització i la creació d'un model migratori europeu sembla impossible. Alhora, però, és necessària si es vol fer front al fet migratori de manera racional i amb respecte als drets de les persones migrades. Caldria que els acords presos en matèria de migracions avansessin cap a l'harmonització i el respecte pels drets de les persones migrades i també que aquests es complissin, establint mecanismes sancionadors efectius als Estats Membres incomplidors quan fos necessari. Malgrat en l'actualitat existeixin sancions pels Estats que no apliquen la normativa o els acords europeus, aquestes no acostumen a aplicar-se.

El model europeu cada cop s'està centrant més en la seguretat i el control de fronteres via externalització de les seves funcions als estats d'origen o de trànsit a l'altra banda del mediterrani. Això es fa sense tenir en compte el nivell de respecte dels drets humans d'aquests països, i vinculant ajuda humanitària a aquests països amb la contrapartida de controlar les seves pròpies fronteres cap a Europa. És el cas de l'acord entre alguns Estats de la UE i Turquia o l'acord de l'Estat espanyol amb el Marroc.

Pel que fa a la normativa reguladora del dret d'asil a la UE, els darrers anys han fet més que evident que és un model caduc, poc equitatiu entre els Estats Membres i que té poc en compte les necessitats de les persones sol·licitants d'asil. Caldria, doncs, reformular el model d'acollida basat en el sistema de Dublín cap a un model més just per a tots els Estats de la Unió, no sancionador i basat en les característiques i les preferències de les persones refugiades.<sup>98</sup> És imprescindible també l'harmonització dels models d'asil, l'escurçament del temps d'espera per a la resolució de la sol·licitud de protecció internacional, el compliment dels drets socials bàsics de les persones refugiades des del mateix moment de presentació de la sol·licitud i sobretot l'establiment de vies legals i segures d'arribada a la UE a través de canals com la creació d'un visat humanitari europeu, de la possibilitat de demanar asil a les ambaixades o del foment de la implicació de la societat civil en l'acollida seguint l'exemple del programa PSR del Canadà. És vital tenir present que el dret d'asil és un dret humà, individual, que tota persona té si se sent perseguida o la seva vida corre perill al seu país d'origen. Cal eliminar les llistes de tercers països segurs i de països d'origen segurs i estudiar totes les sol·licituds d'asil de manera individual tal com contempla la Convenció de Ginebra.

Pel que fa a la immigració irregular, són necessaris mecanismes per assegurar els seus drets bàsics i desvincular els seus drets socials del compliment de la directiva de retorn. Cal assegurar que aquestes persones no deixaran d'anar al metge o a l'escola o de denunciar un delicte, per por a les represàlies per la seva situació administrativa. El sistema de l'Estat espanyol de padró

---

98 Proposta VERDS-ALE de reforma del Sistema de Dublín.

als municipis com a sistema de registre i generador de drets es podria exportar a la resta de països de la UE. Així mateix calen sistemes de regularització de la seva situació a través de l'arrelament al país d'acollida. La directiva de retorn europea ha de ser reformada cap a un model basat en els drets de les persones i en l'establiment de vies legals i segures d'entrada a través de fórmules que adaptin la voluntat dels immigrants amb les necessitats del mercat de treball dels diferents Estats Membres. Cal assegurar no només el retorn als seus països d'origen dels immigrants irregulars, sinó també el respecte efectiu dels principis bàsics presents a l'esmentada directiva: l'interès superior dels infants, el manteniment de la unitat familiar, l'estat de salut de la persona afectada i el dret de no devolució.

Així mateix, s'ha d'apostar per l'eliminació de CIEs a tots els Estats Membres, ja que resulta desproporcionat el fet de privar de llibertat a una persona pel sol fet d'haver comès una falta administrativa. Cal potenciar les altres vies de control de les persones amb ordres d'expulsió, com ara la retirada del pasaport, assegurant sempre el compliment dels seus drets i el compliment estricte del dret a la tutela judicial efectiva, i donant possibilitats a les persones que han entrat de manera irregular de regularitzar la seva situació. A banda, és necessari lluitar per eliminar els casos d'irregularitat sobrevinguda.

La integració de les persones migrades a territori europeu és l'àmbit de gestió de les migracions on es troben més diferències entre els Estats Membres. S'ha d'avançar, doncs, cap a una harmonització de les polítiques d'integració establint un conjunt de principis bàsics ampli que asseguri la seva integració a Europa i el compliment dels seus drets bàsics. La integració s'ha de veure com un procés bidireccional entre la societat d'acollida i les persones nouvingudes. El procés migratori és un fet positiu per ambdues parts, ja que la població nouvinguda no només aporta riquesa cultural a la societat d'acollida sinó que, a banda, pot ajudar a frenar piràmides demogràfiques envellides com és el cas d'Europa, fent sostenible el model de benestar vigent.

Cal fomentar el rol dels ens locals com a organismes bàsics per a dur a terme les polítiques d'integració i establir mecanismes efectius d'avaluació de les polítiques d'integració a escala europea centrats en la millora contínua i en

l'avaluació dels resultats. Projectes com el del NIEM poden ajudar a avançar en aquest sentit. Com una de les mancances més evidents de les polítiques d'integració detectades per l'informe del FRA abans referenciat, cal també augmentar les polítiques antidiscriminació i contra el racisme a tots els Estats de la UE.

Pel que fa als drets de participació política, s'ha de fomentar la participació política de les persones migrades en tots els nivells territorials. Un dels més bàsics és el dret a vot de les persones migrades. Hi ha una disparitat de sistemes a la UE en aquest sentit. És necessari avançar cap a un model més harmonitzat i amb drets més amplis per a les persones migrades, almenys en el dret a vot a les eleccions europees. Si volem que se sentin ciutadans europeus, donar-los capacitat de decidir qui governarà la UE és clau per a fer créixer el seu sentiment de pertinença a la Unió.

Finalment, són necessaris mecanismes sancionadors clars i efectius per a aquells Estats Membres que no compleixin amb la normativa europea d'asil, control de fluxos o integració de les persones refugiades. La no vulneració dels drets bàsics de les persones migrades, siguin o no regulars, i de les persones que necessiten protecció internacional ha de ser la prioritat del model europeu de gestió de les migracions.

## **5.2. Propostes per a Catalunya**

Quan es consideren les propostes de millora del model català de gestió de les migracions, cal fer esment a l'àmbit competencial del territori. Si bé la part d'anàlisi del model actual estava condicionada pel repartiment actual de competències entre Catalunya i l'Estat espanyol, en aquesta darrera part no tindrem en compte el repartiment de competències actuals i les propostes de millora es faran per a Catalunya, sigui qui sigui l'actor que competencialment les hagi de desplegar.

Tenint en compte el dèficit demogràfic que pateix tant Catalunya com la resta de països de la UE, sembla que no convindria limitar al màxim les arri-

bades de persones migrades. Així, és coherent seguir relacionant immigració i mercat de treball però amb alguns matisos al model actual. Modificant la política de contingents<sup>99</sup> amb perspectives a curt termini actual per un model que importés treballadors amb perspectives a mitjà termini i que permetés a les persones que volguessin migrar a Catalunya fer una sol·licitud formal des dels seus països d'origen, evitaria en certa mesura les entrades irregulars al territori.<sup>100</sup> Així mateix, cal apostar per mecanismes de requalificació de les persones migrades per augmentar la seva ocupabilitat i per la millora del reconeixement de títols i qualificacions. El model català, tot i basar-se en el mercat de treball, com a garantia també per a combatre l'exclusió social, no ha de deixar de banda ni les persones migrades que per diversos motius no poden entrar al mercat de treball, ni els casos d'irregularitat sobrevinguda per motius laborals en èpoques de crisi, que s'haurien de reduir al mínim.

Un dels objectius principals del model català de gestió de les migracions ha de ser combatre l'exclusió social, així, a banda de les polítiques de mercat de treball, calen polítiques educatives i de formació continuada ambicioses i efectives. És essencial evitar l'exclusió social, que es dona en totes les etapes del procés migratori, fins i tot en immigrants que porten un temps a Catalunya o descendents de persones nouvingudes. Aquests col·lectius en molts casos es pot considerar que han passat per un procés exitós d'integració en la societat catalana, però és el sentiment d'exclusió social i les altes taxes d'atur de la població nouvinguda respecte a l'autòctona les que els fan estar en un estadi de major vulnerabilitat.

Pel que fa a la lluita contra la irregularitat, seria necessari acabar amb el model de CIEs actual i d'expulsions exprés. Primer de tot perquè les condicions en les que viuen al CIE de Barcelona vulneren en la majoria de casos els drets bàsics de les persones afectades i el seu dret a una tutela judicial

---

99 La política de contingents es va introduir a l'Estat espanyol al 1991. Aquesta, coneguda també com a política de quotes, es basa en el fet que el govern espanyol fixa anualment el nombre d'immigrants que poden entrar legalment durant un any, les professions en les que podran treballar, i el nombre que toca a cada província.

100 Informació extreta de l'entrevista amb Oriol Amorós.

efectiva, i en segon terme perquè són poc útils per complir amb l'objectiu pel qual es van crear. Al voltant de la meitat dels internaments als CIE no s'acaben materialitzant en una repatriació, per tant es vulnera la normativa europea on s'indica que l'internament s'ha de dur a terme només quan sigui necessari i només amb l'objectiu final d'expulsar la persona internada. Així mateix, cal explorar altres mecanismes com la retirada del passaport, evitant la privació de llibertat d'algué que només ha comès una falta administrativa. Les devolucions en calent i les deportacions exprés han de ser eliminades totalment de la pràctica dels governs, ja que són mecanismes que vulneren els drets de les persones migrades a la tutela judicial efectiva i els principis bàsics d'interès superior dels infants, manteniment de la unitat familiar, l'estat de salut de la persona afectada, el dret de no devolució i el perill en el país d'origen.

En relació a les polítiques d'asil, cal tenir un sistema que assegurí la protecció de tots aquells qui la necessitin, amb uns temps d'espera per a la resolució de les sol·licituds de protecció internacional raonables i uns percentatges d'acceptació elevats. Cal fomentar les vies legals i segures d'arribada a Catalunya dins el possible en el context de la UE, fomentant al màxim els mecanismes com el reassentament o la creació de visats humanitaris. Així mateix el sistema d'acollida dels sol·licitants d'asil ha de ser integral, flexible a les necessitats de les persones beneficiàries i no deixar a cap sol·licitant fora. És imprescindible la col·laboració amb agents socials i ONGs en aquest àmbit.

Pel que fa a les polítiques d'integració, aquestes han d'estar basades en el respecte a la diversitat i en un model intercultural on prenguin major protagonisme les persones migrades també com a agents que intervenen en el disseny de les polítiques públiques. Les polítiques d'integració catalanes, igual que les de la resta de la UE, s'han de dotar d'un mecanisme d'avaluació per resultats i que permeti la millora contínua dels programes. Així mateix, el disseny de les polítiques d'integració ha d'anar sempre lligat a un pressupost com a garantia de la seva possibilitat d'execució. Les polítiques d'integració, com fins ara, han d'estar estretament vinculades al món local i cal potenciar la creació de xarxes de municipis o ciutats per l'intercanvi d'experiències.

Per tal de millorar la participació política de les persones migrades, cal reformular el model espanyol actual de vot sota el principi de reciprocitat, donat que és discriminatori per nacionalitat. En aquest sentit seria necessari un model que permetés votar a les persones migrades al cap de cinc anys de residència sense vincular-ho al seu origen ni a la necessitat d'inscripció en un registre. El vot pot també vincular-se a la obtenció de la nacionalitat, ja que alguns països amb uns nivells d'integració elevats no contempen el dret a vot de les persones migrades sinó que el substitueixen per processos de naturalització ràpids. En qualsevol cas, cal un procés de naturalització que no sigui ni discriminatori per nacionalitat ni arbitrari com l'actual. En aquest mateix sentit s'han de fomentar els acords amb tercers països per incentivar els casos de doble nacionalitat veient-la com un valor positiu. Un model de naturalització de totes les persones migrades a partir dels cinc anys de residència sembla una de les propostes amb més consens entre la població afectada i les organitzacions que treballen per a garantir els seus drets.

Catalunya hauria d'influir en la política europea d'immigració i asil cap a un model de respecte dels drets humans, inclús i realista pel que fa al tractament de la immigració irregular. En última instància, la capacitat de Catalunya per a poder tenir un model de gestió de les migracions o un altre passarà també pel compliment del model europeu de migracions.



# CONCLUSIONS

Amb l'objectiu d'analitzar quines són les característiques principals dels models migratori europeu i català, aquest informe s'ha distribuït en quatre parts principals: l'anàlisi de les polítiques migratòries a la UE, l'anàlisi d'aquestes mateixes a Catalunya com a àmbit territorial més proper i les propostes de millora del model europeu i del model català.

A més a més, hem analitzat breument quin és l'impacte del fet migratori des d'una perspectiva global, més enllà d'Europa, on hem pogut veure que, malgrat que Europa és la regió amb més persones migrades, un gran percentatge són migracions internes dins la mateixa UE. A més a més, els darrers temps les migracions a Europa s'han frenat i han augmentat les migracions entre països de l'hemisferi sud. També hem pogut veure quins són els diversos models de gestió de les migracions que han estat classificats per l'acadèmia i alguns exemples de bones pràctiques en acollida i integració de persones refugiades, gestió de la immigració irregular i gestió de la diversitat cultural.

Del model de gestió de les migracions a Europa en destaca la preeminència que darrerament ha agafat la gestió de la protecció internacional, donat el creixement exponencial de sol·licituds d'asil els darrers anys. La limitació del nostre informe en aquest aspecte rau en què en el si de les institucions eu-

ropees s'està debatent la reforma del conjunt de directives i reglaments que conformen el CEAS i, per tant, no s'ha pogut analitzar quin serà el resultat d'aquesta reforma. L'informe també ha analitzat com es regulen la resta de tipologies de persones migrades, fent especial incidència en la immigració irregular i en la no gestió d'una part important de la realitat del fet migratori actual. En aquest sentit les directives europees regulen un nombre molt limitat de migració regular: protecció internacional, reagrupament familiar, treballadors temporers, investigadors i estudiants, i beneficiaris de la targeta blava entre d'altres. Així, les possibilitats d'entrar a la UE de manera legal són molt menors i la realitat és que fins i tot els sol·licitants de protecció internacional entren a la UE de manera irregular per la manca de vies legals i segures d'entrada. Fer front a aquest fet tenint en compte la situació real del fet migratori a Europa i evitant tancar els ulls davant el que alguns consideren un problema, resulta un dels elements claus per a la correcta gestió de les migracions al conjunt de la Unió.

Les propostes de millora del model de gestió de les migracions europeu giran, doncs, al voltant d'aquest eix, presentant la creació d'un visat humanitari europeu, l'eliminació del sistema de Dublín, l'harmonització més gran de les polítiques migratòries dels diversos Estats Membres i el canvi d'enfocament del discurs migratori de la seguretat cap a un discurs que posi el respecte pels drets de les persones migrades al centre, com alguns dels elements claus d'un futur model de gestió més realista, inclusiu i eficient.

Pel que fa a les polítiques migratòries a Catalunya, de la diagnosi es poden extreure que la seva limitació principal és la distribució de competències actual, que fa que el govern català no tingui capacitat de decidir les polítiques migratòries del seu territori en la regulació dels fluxos ni en estrangeria ni en protecció internacional. Es poden extreure pràctiques positives del model que regeix actualment a Catalunya i a l'Estat espanyol, com podria ser el padró com a registre de tots els veïns d'un municipi sigui quina sigui la seva situació administrativa. Això no obstant, també n'hi ha d'altres com els acords amb el Marroc pel control de la frontera sud, que han servit de model a la resta d'Europa per l'externalització de fronteres i que no són l'exemple de model migra-

tori que Catalunya voldria donar. A grans trets doncs, el model de gestió de les migracions a Catalunya es caracteritza per les competències pròpies del govern de l'Estat espanyol, que es veuen reflectides principalment en dues lleis: la Llei d'estrangeria 4/2000 i la Llei d'asil 12/2009. El govern de Catalunya en canvi, té competències en polítiques d'integració i ha desplegat el servei de primera acollida, a banda d'altres serveis com el d'assessorament jurídic o el programa català de refugi, que intenta complementar i suplir les deficiències del model d'asil espanyol.

Com a propostes de millora principals del model català, destaquen l'accés no discriminatori a la nacionalitat, un model de protecció internacional més eficient i que no discrimini per origen als sol·licitants, el tancament dels CIE i l'exploració de vies alternatives per combatre la irregularitat i un model basat en polítiques de mercat de treball realistes, a mitjà termini, i a les quals es pugui recórrer tant en origen com en territori català, amb l'objectiu final de lluitar contra l'exclusió social que acaba sent un dels principals esculls per a l'èxit del procés d'integració.

En tot cas, és més que evident que el model migratori català vindrà condicionat pel marc regulador que fixi la UE i que en tot cas, una de les tasques principals de Catalunya haurà de ser l'ús de la seva influència en el context europeu per a canviar les polítiques migratòries cap a un model més realista que l'actual, basat en la interculturalitat i remarcant la immigració com un actiu per a la societat europea i no com una amenaça cap a la seva seguretat i la preservació dels seus trets culturals.



# BIBLIOGRAFIA

## **AGÈNCIA EUROPEA DE DRETS FONAMENTALS I CONSELL D'EUROPA.**

«Manual de Derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración» [en línia]. Luxemburg: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014. Disponible a: <[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)>.

**AGÈNCIA EUROPEA DE DRETS FONAMENTALS.** «Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants» [en línia]. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2017. Disponible a: <[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)>.

**AGÈNCIA SUECA PER A LES MIGRACIONS.** «Former asylum seekers who have found employment and want to apply for a work permit» [en línia]. Stockholm, 2017. Disponible a: <[www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)>.

**AJUNTAMENT DE MARSELLA.** «Marseille Espérance» [en línia]. Marsella, 2017. Disponible a: <[social.marseille.fr](http://social.marseille.fr)>.

## **ALT COMISSIONAT DE LES NACIONS UNIDES PER ALS REFUGIATS.**

«Convention and protocol relating to the status of refugees» [en línia]. Ginebra: Communications and Public Information Service, desembre del 2010. Disponible a: <[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)>.

**AMBROSINI, Maurizio.** «Europe: No migrant's land?» [en línia]. Milà: Edizioni Epoké – ISPI, 2016. Disponible a: <[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)>.

**AMNISTIA INTERNACIONAL.** «España: Discriminación por nacionalidad en la resolución de solicitudes de asilo» [en línia]. Madrid, 22 de juliol del 2016. Disponible a: <[www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org)>.

**ARANGO, Joaquín, et. al.** «El año de los refugiados. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016» [en línia]. Barcelona: CIDOB, 2016. Disponible a: <[www.cidob.org](http://www.cidob.org)>.

**BANKS, Martin.** «EU urban agenda: Pact of Amsterdam launched» [en línia]. *A The Parliament Magazine*, 30 de maig del 2016. Disponible a: <[www.theparliamentmagazine.eu](http://www.theparliamentmagazine.eu)>.

**BILES, John et. al.** «Políticas y modelos de acogida. Una mirada transatlántica: Canadá, Alemania, Francia y los Países Bajos» [en línia]. Barcelona: CIDOB, 2007. Disponible a: <[www.cidob.org](http://www.cidob.org)>.

**BJERRE, Liv et. al.** «Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective». *A International Migration Review*, vol. 49, núm. 3, p. 555-600, 2015.

**BOUCHER, Anna i GEST, Justin.** «Migration studies at a crossroads: A critique of immigration regime typologies». *A Migration Studies*, vol. 3, núm. 2, p. 1-17, 2015.

**BOZA, Diego et. al.** *La política de la UE en inmigración y asilo: la crisi de 2015 a* ARANGO, Joaquín, et. al. «El año de los refugiados. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016» [en línea]. Barcelona: CIDOB, 2016. Disponible a: <[www.cidob.org](http://www.cidob.org)>.

«Bruselas ve “inviabile” tramitar el asilo en Embajadas fuera del territorio de la UE, como propone Unidos Podemos» [en línea]. A *Expansión*, 19 de juny del 2016. Disponible a: <[www.expansion.com](http://www.expansion.com)>.

**CACHÓN, Lorenzo.** «La formación de la España inmigrante». A *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 97, p. 97-125, 2002.

**CASTELLÀ, Helena.** *L'extrema dreta, un fenomen europeu*. Barcelona: Fundació Josep Irla, 2017.

**CASTRO, Laura.** «L'asil per motius de persecució de gènere. El supòsit del tràfic d'éssers humans amb finalitat d'explotació sexual» [en línea]. Barcelona: Institut de Drets Humans de Catalunya, 1 de juny del 2016. Disponible a: <[www.idhc.org](http://www.idhc.org)>.

**COMISSIÓ CATALANA D'AJUDA AL REFUGIAT.** «España empieza a reconocer el derecho de asilo a las víctimas de trata» [en línea]. 16 de gener del 2017. Disponible a: <[www.cear.es](http://www.cear.es)>

**COMISIÓN ESPAÑOLA DE AYUDA AL REFUGADO.** «Informe 2017: Las personas refugiadas en España y Europa» [en línea]. 2017. Disponible a: <[www.cear.es](http://www.cear.es)>.

**COMISSIÓ EUROPEA.** «A European Agenda on Migration. State of Play: March 2017» [en línea]. Brussel·les, 2017. Disponible a: <[ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)>.

- «Action Plan on the Integration of Third-Country Nationals» [en línia]. Brussel·les, 7 de juny del 2016. Disponible a: <ec.europa.eu>.
- «Commission Recommendation of 07.03.2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC on the European Parliament and of the Council» [en línia]. Brussel·les, 2017. Disponible a: <ec.europa.eu>.
- «Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals» [en línia]. Brussel·les, 2006. Disponible a: <ec.europa.eu>.
- «Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions» [en línia]. Brussel·les, 2015. Disponible a: <ec.europa.eu>.
- «Final Report Summary - DEMIG (The determinants of international migration: A theoretical and empirical assessment of policy, origin and destination effects)» [en línia]. Brussel·les: Community research and development information service, 16 de març del 2016. Disponible a: <ec.europa.eu>.
- «Implementation of the 2016-2017 Integration Action Plan» [en línia]. Brussel·les, 2017. Disponible a: <ec.europa.eu>.
- «Integration» [en línia]. Brussel·les, 30 d'agost del 2017. Disponible a: <ec.europa.eu>.
- «Migrant Integration Information and good practices» [en línia]. Brussel·les, 2016. Disponible a: <ec.europa.eu>.



– «Migration and Home Affairs» [en línia]. Brussel·les, 2017. Disponible a: <ec.europa.eu>.

– «Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level» [en línia]. Estrasburg, 1992. Disponible a: <www.coe.int>.

**DE HAAS, Hein i NATTER, Katharina.** «The determinants of migration policies. Does the political orientation of governments matter?» [en línia]. Oxford, 2015. Disponible a: <www.imi.ox.ac.uk>.

**DE HAAS, Hein, et al.** «Conceptualizing and measuring migration policy change» [en línia]. Londres: Springer Open, desembre del 2015. Disponible a: <comparativemigrationstudies.springeropen.com>.

**ESTAT ESPANYOL.** «Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social». *Boletín Oficial del Estado*. 12 de gener del 2000.

– «Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009». *Boletín Oficial del Estado*. 30 d'abril del 2011.

**EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES.** «The length of asylum procedures in Europe» [en línia]. Brussel·les, octubre del 2016. Disponible a: <www.ecre.org>.

**GARCÉS, Blanca i PENNINX, Rinus.** «Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors» [en línia]. Heidelberg: Londres: Springer Open, 2016. Disponible a: <www.springer.com>.

**GARCÉS, Blanca.** «¿Hacia una verdadera política común de asilo?» [en línia]. Barcelona: CIDOB, 2016. Disponible a: <[www.cidob.org](http://www.cidob.org)>.

– «El sistema de asilo español. ¿Derecho de protección garantizado?» [en línia]. Barcelona: CIDOB, 2016. Disponible a: <[www.cidob.org](http://www.cidob.org)>.

**GENERALITAT DE CATALUNYA.** «D'estrangers a ciutadans. Activitat en matèria d'accés a la ciutadania de la Secretaria d'Igualtat, Migracions i Ciutadania 2016» [en línia]. Barcelona, 2017. Disponible a: <[premsa.gencat.cat](http://premsa.gencat.cat)>.

– «El Govern crea la Taula de Ciutadania i Immigració» [en línia]. 15 d'abril del 2008. Disponible a: <[www.govern.cat](http://www.govern.cat)>.

– «Pacte Nacional per a la Immigració. Un pacte per viure junts i juntes» [en línia]. Barcelona: Generalitat de Catalunya, febrer del 2009. Disponible a: <[www.gencat.cat](http://www.gencat.cat)>.

**GIL-BAZO, María-Teresa.** «Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law» [en línia]. Ginebra: ACNUR, novembre del 2006. Disponible a: <[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)>.

**GIMÉNEZ, Carlos.** «Interculturalisme. Definició, especificitat i dimensions». *A Barcelona Societat: revista d'informació i estudis socials*, núm. 16, p. 32-41, 2009.

**GOVERN DE L'ESTAT ESPANYOL.** «Portal de inmigración» [en línia]. Madrid, 2017. Disponible a: <[extranjeros.empleo.gob.es](http://extranjeros.empleo.gob.es)>.

**MINISTERI CANADENC DE CIUTADANIA I IMMIGRACIÓ.** «Private Sponsorship of Refugees Program» Ottawa: Govern del Canadà, 2016. Disponible a: <[www.cic.gc.ca](http://www.cic.gc.ca)>.

**GREEK FORUM OF REFUGEES.** «What are refugees' biggest concerns? The RISE network launched a campaign to talk about it» [en línia]. A *Asylum Corner Network*, 2017. Disponible a: <[www.asylum-corner.eu](http://www.asylum-corner.eu)>.

**GREENS/EFA.** «Undocumented Lives» [en línia]. 29 de març del 2001. Disponible a <[www.greens-efa.eu](http://www.greens-efa.eu)>.

**GRILLO, Ralph.** «Transnational Migration and Multiculturalism in Europe» [en línia]. Oxford: University of Oxford, 2001. Disponible a <[www.transcomm.ox.ac.uk](http://www.transcomm.ox.ac.uk)>.

**GROENENDIJK, Kees.** «Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need to Learn» [en línia]. Washington D.C.: Migration Policy Institute, 2008. Disponible a: <[www.migrationpolicy.org](http://www.migrationpolicy.org)>.

– «Voting rights and political participation on non-national immigrants» [en línia]. Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung, 2014. Disponible a: <[www.bpb.de](http://www.bpb.de)>.

**GUILD, Elspeth, et. al.** «The Integration of immigrants and legal paths to mobility to the EU: Some surprising (and encouraging) facts» [en línia]. Bruxelles: CEPS, 2017. Disponible a: <[www.ceps.eu](http://www.ceps.eu)>.

**HEATH, Anthony, et. al.** «Attitudes towards Immigration and their Antecedents: Topline Results from Round 7 of the European Social Survey» [en línia]. Londres: European Social Survey, 2016. Disponible a: <[www.european-socialsurvey.org](http://www.european-socialsurvey.org)>.

**HELBLING, Marc.** «Validating integration and citizenship policy indices» [en línia]. A *Comparative European Politics*, vol. 11, núm. 5, p. 555-576, 2013.

**KELLER, Ska, et. al.** «The Green Alternative to the Dublin System. A preference based allocation system for asylum seekers within the EU» [en línia]. Brussel·les: The Greens-EFA, 2016. Disponible a: <[www.greens-efa.eu](http://www.greens-efa.eu)>.

**KOOPMANS, Ruud.** «Indices of immigrant rights: What have we learned, where should we go?». A *Comparative Migration Studies*, vol. 11, núm. 5, p. 696-703, 2013.

**MAGRI, Paolo.** «Introduction» a AMBROSINI, Maurizio. «Europe: No migrant's land?» [en línia]. Milà: Edizioni Epoké – ISPI, 2016. Disponible a: <[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)>.

**MAYTREE FOUNDATION.** «Buenas Ideas de ciudades triunfadoras. El liderazgo municipal en la integración de los inmigrantes» [en línia]. Nova York, 2012. Disponible a <[www.fundacionbertelsmann.org](http://www.fundacionbertelsmann.org)>.

**MILIOS, Georgios.** «La directiva de investigadores y la propuesta de la directiva de la tarjeta azul» [en línia]. A *CER Migracions*. Barcelona, 2017. Disponible a: <[www.cermigracions.org](http://www.cermigracions.org)>.

**MONTILLA, José Antonio, et. al.** *Legislación, jurisprudencia y derechos de los inmigrantes* a ARANGO, Joaquín, et. al. «El año de los refugiados. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016» [en línia]. Barcelona: CIDOB, 2016. Disponible a: <[www.cidob.org](http://www.cidob.org)>.

**NIELSEN, Jørgen.** *Trends in the Management of Immigration and Diversity across Europe*, a IEMED, «Anuari de la Mediterrània 2016» [en línia]. Barcelona, 2016. Disponible a: <[www.iemed.org](http://www.iemed.org)>.

**OFICINA DE L'ALT COMISSIONAT DE LES NACIONS UNIDES PER ALS DRETS HUMANS.** «Los derechos económicos, sociales y culturales de

los migrantes en situación irregular» [en línia]. Nova York, 2014. Disponible a: <[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)>.

**ORGANITZACIÓ DE LES NACIONS UNIDES.** «International Migration Report 2015» [en línia]. Nova York, 2016. Disponible a: <[www.un.org](http://www.un.org)>.

**ORGANITZACIÓ INTERNACIONAL PER LES MIGRACIONS.** «Informe sobre las migraciones en el mundo 2015» [en línia]. Ginebra, 2015. Disponible a: <[publications.iom.int](http://publications.iom.int)>.

**ORGANITZACIÓ PER A LA COOPERACIÓ I EL DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC.** «International Migration Outlook, 2016» [en línia]. París, 2016. Disponible a: <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)>.

– «International Migration Outlook, 2017» [en línia]. París, 2016. Disponible a: <[www.oecd.org](http://www.oecd.org)>.

**PARELLA, Sònia.** «Cuáles son las prioridades que deberían guiar el debate en torno a una “nueva” política migratoria en España» [en línia]. Agenda Pública, 25 de novembre del 2015. Disponible a: <[www.agendapublica.elperiodico.com](http://www.agendapublica.elperiodico.com)>.

**PARLAMENT EUROPEU.** «Irregular immigration in the EU. Facts and Figures» [en línia]. Brussel·les, 2015. Disponible a: <[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)>.

– «Recent migration flows to the EU» [en línia]. Brussel·les, 2017. Disponible a: <[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)>.

**PASCOUAT, Yves i MC NAMARA, Frank.** «EU external migration policy: In the kingdom of the blind the one-eyed man is king» [en línia]. Brussel·les: European Policy Centre, 2017. Disponible a: <[www.epc.eu](http://www.epc.eu)>.

**PENNINX, Rinus, et. al.** «European Cities and their Migrant Integration Policies. A State of the Art for the Knowledge for Integration Governance (KING) Project» [en línia]. Amsterdam, 2014. Disponible a: <dare.uva.nl>.

**PEROMINGO, Miguel.** «El trabajo y la integración de los refugiados en Suecia». *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 48, p. 75-77, 2014.

**PINYOL, Gemma.** *La dimensión exterior de la política de inmigración de la UE. Relaciones con los países de origen y de tránsito*, a IEMED, «Anuari de la Mediterrània 2016» [en línia]. Barcelona, 2016. Disponible a: <www.iemed.org>.

**PINYOL, Gemma i FERRERO, Ruth.** «¿Cómo gestionar la inmigración irregular? Los procesos de regularización en la construcción de una política europea de inmigración». A *Revista de Estudios Políticos*, núm 142, p. 139-170, 2008.

**PINYOL, Gemma i SÁNCHEZ, Elena.** «El proceso de naturalización por residencia en España: ¿diferencias que discriminan?» [en línia]. Barcelona: CIDOB, 2015. Disponible a: <www.cidob.org>.

**REYNERI, Emilio.** *Needed, but not Welcomed: Immigrants in the European Labour Markets*, a AMBROSINI, Maurizio. «Europe: No migrant's land?» [en línia]. Milà: Edizioni Epoké – ISPI, 2016. Disponible a: <www.ispionline.it>.

**SANSONETTI, Sílvia.** «Female refugees and asylum seekers: the issue of integration» [en línia]. Brussel·les: Parlament Europeu, febrer del 2016. Disponible a: <www.europarl.europa.eu>.

**SERVICIO JESUITA A MIGRANTES-ESPAÑA.** «CIE y expulsions exprés. Informe anual 2014» [en línia]. Madrid, abril del 2015. Disponible a: <www.sjme.org>.

**SOLANES, Ángeles.** «La realidad local de la inmigración: El padrón municipal como forma de integración». A *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, núm. 10, 2004.

**TÁNCZOS, Judit i WOLFFHARDT, Alexander.** «Getting serious with refugee Integration in Europe: The National Integration Evaluation Mechanism (NIEM) project» [en línia]. Brussel·les: Comissió Europea, 2016. Disponible a: <[ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)>.

**THE EUROPEAN NGO PLATFORM ON ASYLUM AND MIGRATION.** «Statement by the European NGO Platform on EU Asylum and Migration (EPAM) on elements for the future EU Programme on Asylum and Migration» [en línia]. Brussel·les, 20 de gener del 2014. Disponible a: <[www.ngo-platform-asylum-migration.eu](http://www.ngo-platform-asylum-migration.eu)>.

**TRIANDAFYLIDOU, Anna.** *Governing Irregular Migration: Transnational Networks and National Borders*, a AMBROSINI, Maurizio. «Europe: No migrant's land?» [en línia]. Milà: Edizioni Epoké – ISPI, 2016. Disponible a: <[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)>.

**VAN MOL, Christof i DE VALK, Helga.** *Migration and Immigrants in Europe: A Historical and Demographic Perspective*, a GARCÉS, Blanca i PENNINX, Rinus. «Integration Processes and Policies in Europe. Contexts, Levels and Actors» [en línia]. Heidelberg: Londres: Springer Open, 2016. Disponible a: <[springer.com](http://springer.com)>.

**VENCEA, Mihaela.** «És universal el sufragi universal? Els límits del dret de vot de la població immigrant». A *Nous horitzons*, núm. 190, p. 48-53, 2008.

**WITHTOL DE WENDEN, Catherine.** *Current Patterns of Migration Flows. The Challenge of Migration and Asylum in Europe*, a AMBROSINI, Maurizio. «Europe: No migrant's land?» [en línia]. Milà: Edizioni Epoké – ISPI, 2016. Disponible a: <[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)>.

## **Fonts estadístiques**

European Social Survey: [europeansocialsurvey.org](http://europeansocialsurvey.org)

Eurostat: [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat)

Idescat: [idescat.cat](http://idescat.cat)

Mas que cifras: [masquecifras.org](http://masquecifras.org)

## **Entrevistes realitzades**

Oriol Amorós. Secretari d'Igualtat, Migracions i Ciutadania de la Generalitat de Catalunya. 16 de març de 2017.

Blanca Garcés. Investigadora sènior a l'àrea de migracions del CIDOB. 1 de març de 2017.

Júlia Trias. Responsable de l'àrea de migracions d'Irídia. 9 de març de 2017.

Sònia Parella. Professora agregada de sociologia i investigadora del GEDIME/ CER-Migracions. 10 de març de 2017.

Judit Tanczos. Analista de polítiques legals del Migration Policy Group. 31 de març de 2017.

Jèssica González. Responsable d'interculturalitat al Centre d'Estudis Africans i Interculturals. 7 de març de 2017.

Àgata Sol. Directora d'Ambdrets. 10 de març de 2017.





**POLÍTIQUES MIGRATÒRIES  
I PROPOSTES DE FUTUR**

FEBRER 2018

**Papers/ 5**