

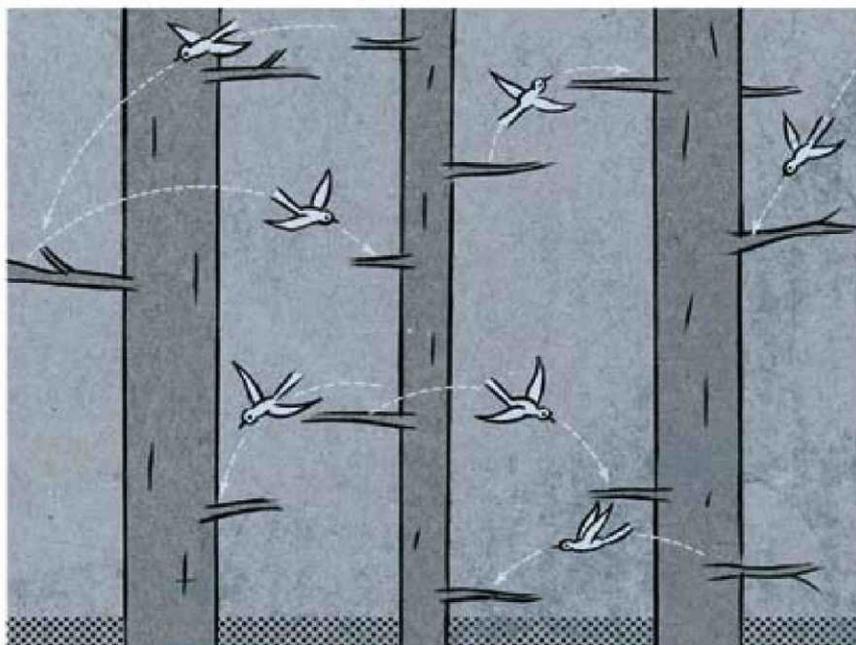


Reflexions

TRIBUNA

Sobre la governança de la immigració

El marc institucional ha conduït a escenaris diversos

RICARD
ZAPATA-BARREROPROFESSOR DE CIÈNCIA POLÍTICA DE
LA UPF I COORDINADOR DEL GRITIM

GABI BELTRÁN

A Espanya la immigració no va ser inclosa en l'agenda de la Transició democràtica i, per tant, no es va considerar com una competència que hauria de ser definida en una estructura descentralitzada. Així, fins ara la immigració s'ha introduït respectant l'actual distribució territorial de competències, però s'està fent sense una teorització pròpia, de forma molt pragmàtica i amb dues forces motrius: 1) eficiència (com qualsevol criteri del govern d'un Estat uninacional); 2) identitat (especialment en algunes entitats territorials històriques). La seva interrelació articula la major part dels diferents arguments que justifiquen la innovació en les polítiques d'immigració.

El Pla Estratègic de Ciutadania i Integració del Govern (PECI) mira de coordinar les polítiques seguint una sèrie de criteris comuns per a

tots. Però les comunitats autònomes (i especialment Catalunya) segueixen els seus propis enfocaments a través de l'autogovern i forcen una disposició asimètrica a l'Estat espanyol. Es planteja d'aquesta manera una qüestió que continua avui sense resposta, sobre si una disposició asimètrica de la immigració pot ser operativa en termes d'eficiència.

Els problemes clau vénen donats per les preguntes següents: en una Espanya *multinivell*, si s'accepten enfocaments diferents, ¿com es garanteix una coherència entre polítiques? Si hem de combinar un enfocament plural amb una certa consistència entre els territoris i el Govern central, ¿hi ha una manera única de modelar aquest sistema, o podem pensar en sistemes diferenciats? Hi ha tres possibles respostes: un enfocament centralista, un de col·laboratiu i un d'asimètric.

La gestió migratòria ha respectat les competències de les comunitats autònomes

No hi ha una política de naturalització amb possibilitat de ciutadania múltiple

La realitat diu que tot i els esforços del Govern cap a una governança multinivell cooperativa a través del PECI, les accions de les comunitats autònomes no són homogènies, per raons diverses (realitat històrica, llengua pròpia, sistema educatiu, necessitats de mà d'obra, etc.). Aquestes variables poden generar respostes diferents a preguntes comunes.

En aquest context, la tensió en el procés de construcció de la governança multinivell rau no només en la definició de la competència, que segueix l'actual divisió per a totes les àrees relacionades amb la integració, sinó també en les tres competències específiques de la immigració: l'admissió, la nacionalitat i la recepció dels nousvinguts. En aquest sentit, l'enfocament que s'ha seguit fins ara sol deixar la política de recepció a les autonomies. És en aquestes polítiques on es produeix la major varietat d'enfocaments, i on potser les tensions es fan més visibles. A més, les polítiques d'admissió i de nacionalitat segueixen un enfocament clarament centralista, i convé examinar com es podrien expressar seguint un enfocament cooperatiu o asimètric. En aquest cas, també cal considerar una política de naturalització amb possibilitat de ciutadania múltiple. Els criteris del Codi Civil en matèria d'accés a la ciutadania espanyola han de ser revisats, ja que no ofereixen cap possibilitat de col·laboració per part de les comunitats amb identitats diferenciades.

La tensió està servida. És cert que el que una administració decideix pot afectar d'altres si els immigrants canvien de lloc, però també ho és quan apliquem l'argument que el que decideix l'Estat central pot afectar la identitat de comunitats com ara Catalunya. Aquí la qüestió de les fronteres interiors pot ser un tema candent en el futur proper. Per ara, la circulació de persones només s'ha plantejat en el debat públic després de l'aprovació de la Llei d'Immigració el 2009, quan la Comunitat de Madrid va protestar contra la llei pels efectes inesperats d'una estructura "descoordinada", tot apel·lant precisament a la llibertat de circulació dins del territori espanyol. Aquesta és probablement la primera alerta d'un futur debat si es perfila un model asimètric *de facto*. De moment només els demògrafs han assenyalat aquesta realitat creixent: que els immigrants, a causa a la seva vida volàtil, tendeixen a moure's molt més que els autòctons. Però no s'ha aprofundit en les conseqüències que té aquest fet en el procés de creació d'un marc de governança multinivell.

Tenint en compte aquest marc general, s'ha de teoritzar la governança multinivell en temes d'immigració. En concret, mostrar que Espanya ha de marcar una línia centrada en un o diversos enfocaments per a tres escenaris possibles: un de centralista, un de col·laboratiu i un d'asimètric. És el debat pendent a l'inici de la segona dècada del segle XXI.