

Conferència del Cercle d'Economia
Qui vol immigració?
21/11/02

Sr. Segura
Advocat del Principat d'Andorra

Bona nit. La meva presència i intervenció aquí és la pròpia d'un pràctic del dret andorrà. És a dir, no té altre abast, ni altres pretensions que donar la perspectiva personal d'un pràctic.

He llegit en els mitjans de comunicació que es qualificava com a lema d'aquesta trobada, **quina immigració volem a Andorra?** Em sembla una bona manera, de les moltes possibles que hi ha d'acostar-se a la situació, és un lema el suficientment genèric i el suficientment ampli, com per a que permeti multiplicitat de respostes i plantejaments genèrics i còmodes.

Personalment, m'ha semblat que aquesta pregunta genèrica aquí a Andorra, té, com a mínim i entre d'altres moltes, dues possibles respostes. **La primera resposta** és molt evident i òbvia. Contemplant-ho des de la perspectiva legislativa, la resposta ja està donada. La immigració que volem és la que el legislador ens ha donat a través de la Llei qualificada d'immigració publicada al BOPA al mes de juny d'aquest any en curs. Aquesta llei aprovada pel Consell General ens dona la primera resposta a quina immigració volem a nivell d'estat. Jo no els cansaré, fent una exposició detallada de l'articulat de la Llei, perquè és prou densa i complexa, però, com en tota norma, és interessant la seva exposició de motius, doncs constitueix una explicació de la finalitat de la norma. En aquesta Llei, succeeix d'una forma molt particular, perquè trobo que estan condensats els principis i els criteris que el legislador ha seguit a l'hora de publicar aquesta Llei, de dotar a Andorra d'aquesta actual Llei d'immigració, i dóna una explicació al seu contingut, amb el qual estarem més o menys d'acord, però sí que ens serveix per entendre d'una forma molt clara quina és la voluntat del legislador per regular actualment la qüestió de la immigració a Andorra, d'una forma molt eloqüent.

Hi ha uns quants **trets definidors** en l'exposició de motius que ens serveixen per a analitzar, d'una forma globalitzada, la norma. El primer diu, textualment: "La present Llei qualificada estableix el principi de la competència del Govern per determinar la política general en matèria d'immigració i per a executar-la". D'aquest tret, en trec la següent conclusió, la qüestió de la immigració, avui a Andorra, és competència tota ella del Govern, no tan sols per a executar-la, que és la seva funció pròpia, sinó per determinar la política general en matèria d'immigració. Això és el reflex d'una majoria a la Cambra, però a nivell de posicionament polític significa que, el legislador andorrà vol que el Govern tingui una ampla competència en la matèria, que vagui més allà de l'execució de la política d'immigració, que arribi fins a la seva determinació, que és un concepte molt ampli i, en ocasions, podria ser entès com que la determinació de la política d'immigració ha de ser competència del legislador i no de l'executiu. En aquest cas, a falta de determinació pràctica de tot això, semblaria ser que aquesta terminologia apunta cap a una transmissió molt ampla de l'àmbit competencial cap al Govern.

La segona circumstància ens diu que aquesta Llei està feta amb la voluntat d'adaptar la política a les necessitats conjunturals de l'economia i de la societat, i, "crear un marc jurídic que faci possible el desenvolupament de polítiques d'immigració molt flexibles i adaptables". Això reflexa una realitat social, de la que després parlaré més detalladament. El legislador ens està dient per a què vol aquesta llei, la vol com a instrument de regulació d'una situació concreta, i ens parla, concretament, de necessitats conjunturals, situació que Andorra pateix a nivell de temps i sectors econòmics, i, ens diu que vol crear un marc jurídic de desenvolupament de polítiques d'immigració flexibles i adaptables. És a dir, una cosa que a Andorra succeeix de forma particular, molt més que a altres estats.

Seguidament, l'exposició de motius diu, "el Govern ha de vetllar per assegurar un lloc de treball als andorrans i als estrangers residents autoritzats a treballar. També ha rebut el mandat de garantir la cohesió social i de defensar els interessos internacionals d'Andorra. A aquest fi, ha de prendre les mesures adequades per afavorir la contractació dels estrangers nacionals d'estats amb els quals Andorra manté relacions privilegiades." Això és un reflex sociològic, en la meua opinió. És a dir, la composició de la població andorrana és un fenomen en ella mateixa, cada vegada menys, però no és idèntica ni assimilable a altres composicions nacionals d'altres estats, i això es reflexa aquí perquè té com a voluntat garantir la cohesió social. Això vol dir que la immigració a Andorra, representa un fenomen social molt més ampli del que pot representar en altres estats. Tenim una població, (des de l'obertura de la nacionalitat, no és tant important com fa uns anys) majoritàriament no nacional.

Seguidament, ens parla de "L'obligació d'adoptar un marc reglamentari previ descarta tota possibilitat d'adopció de decisions arbitràries". Modestament, jo aquí discrepo. És eloqüent que el legislador ho vulgui posar a l'exposició de motius, en dret hi ha un aforisme que diu *excusatio non petita, accusatio manifesta*. Sembla que el legislador justifiqui que no s'adoptaran decisions arbitràries i això vindrà garantit per l'obligació d'adoptar un marc reglamentari previ. Crec que les decisions arbitràries ni es descarten ni s'eviten adoptant marcs legals ni reglamentaris, s'eviten amb la pràctica, però no amb les lleis ni amb els reglaments, doncs, en ells mateixos no són arbitraris, són bons, són dolents, constitucionals o no constitucionals, però no són arbitraris, el que és arbitrari és l'aplicació de la llei.

L'exposició de motius de la Llei, acaba dient "Finalment, el respecte dels drets i de les llibertats fonamentals dels estrangers s'acompanya de la voluntat clarament afirmada de continuar garantint una política preventiva eficaç en matèria d'ordre públic i de seguretat de l'Estat, de les persones i dels béns." Així, doncs, acaba dient que una de les preocupacions, justament la final, i no és causalitat, és una política preventiva eficaç en matèria d'ordre públic i de seguretat de l'Estat, de les persones i dels béns. Per tant, la immigració, aquí a Andorra i a d'altres països, té una connexió evident amb aquesta circumstància d'ordre públic i de seguretat de l'Estat.

Crec que aquests són els trets, els principis més importants que defineixen l'actual Llei d'immigració. Per tant, la primera resposta a la pregunta inicial, seria aquesta: volem la immigració que, a nivell d'Estat, planteja la Llei d'immigració.

Des d'aquest plantejament, quin és l'aspecte essencial de l'èxit o el fracàs d'aquesta forma de regular la immigració? Crec que el secret no està tant en el contingut de la Llei, amb el qual es pot discrepar o estar d'acord, sinó que està sobretot, per les circumstàncies d'Andorra, en l'aplicació de la Llei. Podrà ser útil o menys útil, en funció de la seva aplicació, que hauria de aconseguir ser equilibrada entre els dos factors que més directament intervenen en aquesta matèria. d'una banda, els immigrants, i d'altra, els empresaris, i, després la resta de la població. S'ha de buscar aquest equilibri. En la meua opinió, la simple redacció de la Llei no és equilibrada perquè permet mesures com, per exemple, el foragitament. Però crec que el secret per a que aquesta Llei sigui útil, és la seva aplicació equilibrada: aconseguint que aquesta Llei creï un marc de tranquil·litat per als immigrants, perquè hi tenen dret, un marc de respecte, de comoditat, de pau; i, aquest marc, equilibrar-lo amb la necessària agilitat i flexibilitat que necessita el mercat laboral andorrà, que és una necessitat molt específica. Si s'aconsegueix aquest equilibri per via de l'aplicació de la Llei, i dóna satisfacció als dos factors més importants que necessiten a Andorra aquest instrument legal, podem dir que aquesta primera resposta seria satisfactòria.

La segona resposta a la pregunta "quina immigració volem?", deriva en un segon plantejament, ja no tant jurídic, sinó de caire general. Per a afrontar aquest plantejament seria bo fer-nos algunes preguntes òbvies, però no per això, menys interessants: on, quan i per què ens

fem aquesta pregunta? Doncs això condiona la resposta. “On?”, és obvi, ens la fem a Andorra,. Però si analitzem les característiques d’Andorra, geogràfiques, de població, veiem que Andorra està situada entre dos estats de la Unió Europea, Espanya i França, que té unes condicions socials i de distribució de la població especials, i, pel que fa a la qüestió que estem tractant específicament, hi ha un element força important i força definidor de la política d’immigració: la seguretat social no té prestacions d’atur; per tant, els itinerants que es queden sense treball, ni els andorrans ni els residents, no tenen prestacions d’atur. Tenir en compte això, és important perquè no passa a tot arreu.

“Quan” ens plantejem la pregunta? En aquest moment actual. I això ens fa remuntar a una història immediata, i crec que és bo fer una mica de reflexió per a afrontar la resposta. Tots sabem que Andorra ha tingut un desenvolupament econòmic molt important amb molts pocs anys. L’Andorra d’ara i l’Andorra de fa 50 anys, no té res a veure. Andorra fa 50, 60 ó 70 anys, exportava persones; és a dir, la sortida dels andorrans era, moltes vegades, anar a fer de servei domèstic a Barcelona , i encara hi ha gent molta gent viva que ho sap i que ho ha viscut. En canvi, això no és així, avui, de cap manera; i, ha passat en molt poc temps. Però aquesta és la nostra història immediata, i crec que tenir-la present, ens podria servir per a respondre aquesta pregunta.

“Per què” ens fem la pregunta de quina immigració volem? Crec que la resposta també és òbvia, però per això no s’ha de deixar de formular. En primer lloc, perquè és una qüestió important; en segon lloc, perquè és un problema o una situació problemàtica. Aquests dos elements no fan que Andorra sigui particularment distinta en aquesta matèria, també a França, a Espanya i a la resta de països de la Unió Europea, la immigració és una qüestió important i un problema. Però, de nou, cal acudir a l’especificitat d’Andorra, perquè la situació de la immigració a Andorra, el problema que pot arribar a ser, no té res a veure amb la situació que pot ser problemàtica a Espanya, per exemple, no tenim l’Estret de Gibraltar, ni Àfrica al costat, la gent no s’ofega al riu Runer per venir a treballar a Andorra. El problema que constitueix la immigració a Andorra és un problema d’una altra naturalesa, és un problema d’equilibri, és un problema de regulació, és un problema de flexibilitat, un altre tipus de problema. Crec que estem en una situació molt afortunada, per la forma que tenim d’afrontar el problema. I això, condiona, també, la resposta, s’observa en el contingut de la Llei. Si veiem la Llei, i em permetran una expressió col·loquial, jo diria que anem sobrats a l’hora de regular la immigració, perquè establim unes condicions molt estrictes, en ocasions, a les persones que han de venir a ajudar-nos a continuar creixent, a continuar treballant. Establim unes autoritzacions temporals, sectorials, persones que només poden treballar en un sector econòmic determinat sis mesos i després se n’han de tornar, persones que ho deixen tot al seu país i vénen a molts quilòmetres a buscar una vida nova i, a vegades, en unes condicions que no semblen ni massa segures ni tranquil·les.

La meua conclusió en quant a aquesta segona resposta, és que estem en una situació, a l’hora de regular la immigració avui per avui, afortunada, comparativament amb altres països. Tot i ser un problema, és un problema que no té res a veure i és menys greu del que constitueix la immigració a altres països. Això no vol dir que no sigui una qüestió a solventar.

Des d’aquesta perspectiva, la resposta a quina és la immigració que volem?, des de la meua opinió hauria de ser: la immigració que sigui possible, que amb una economia globalitzada, com molt bé ha dit el docte conferenciant que m’ha precedit, la immigració permeti accedir a Andorra sent Andorra un mercat atractiu de treball. Hauríem de ser suficientment hàbils, per contemplar les mesures econòmiques que acompanyen aquesta regulació de la immigració.

Finalment, els hi diré quina és per a mi, la millor de les respostes, que no és més que una síntesis de les dos que he donat. Crec que la millor resposta a la pregunta “Quina és la immigració que volem?” és: pressuposant una aplicació equilibrada per tothom,(sobre tot pels

dos factors més intervinents en el tema de la immigració) dels instruments legals que la regulen, i pressuposant que les condicions de l'economia andorrana permetin que continuem sent un mercat atractiu per a la immigració, la millor immigració, la immigració que jo voldria, seria aquella que ens permeti que en el futur ens puguem seguir plantejant aquesta pregunta, amb la situació que ens trobem ara. És a dir, si en el futur ens poden continuar plantejant, en la situació que jo entenc que és l'anàlisi que faig d'Andorra, quina immigració volem i on, quan i com , es forma aquesta pregunta, aquesta és la immigració que volem.

Res més i moltes gràcies per la seva atenció.