

Les polítiques d'acollida, nova ciutadania i interculturalitat

Ramon Sanahuja

Ajuntament de
Barcelona

#10

1. D'on venim: antecedents de la política pública (2000-2010)

Sens dubte, una de les transformacions socials més importants que ha viscut Catalunya en la primera dècada del segle XXI ha estat el canvi d'una gran part del teixit social atesa l'arribada de centenars de milers de persones immigrants procedents de totes les parts del món. El 2015, el nombre de residents a Catalunya nascuts a l'estranger era d'1.279.621, davant dels 253.050 residents nascuts a l'estranger l'any 2000.

Aquesta arribada ha estat vinculada sobretot al cicle econòmic expansiu de la primera part de la dècada del segle XXI, i també a les necessitats de determinats sectors econòmics intensius en mà d'obra i a l'existència d'importants sectors informals de l'economia,

que facilitaven l'encaix dels immigrants que arribaven majoritàriament en situació irregular. Aquesta situació d'irregularitat condiciona molt el seu procés migratori, així com les polítiques d'inclusió de les administracions catalanes.

Aquestes xifres d'arribades van tenir un gran impacte en els serveis públics catalans com, per exemple, l'educació, la salut, etc. Com que el repartiment geogràfic va ser desigual, l'impacte en determinats serveis públics i en determinats municipis va ser per sobre d'altres.

Una de les principals característiques de la política d'atenció a immigrants aplicada a Catalunya per la immensa majoria de les administracions ha estat el *principi de normalització*: és a dir, que les persones immigrants se les atén en els programes, equipaments i serveis adreçats al conjunt de la població, evitant crear serveis paral·lels o específics. Aquest principi no vol dir que aquests serveis no hagin de fer esforços d'adaptació, sinó tot al contrari: requereixen un esforç d'adaptació quantitatiu a l'increment d'usuaris i de ciutadans, però també una adaptació qualitativa a la realitat canviant dels nous ciutadans (per exemple, comunicació per arribar a tots els ciutadans, incorporació de mediadors i de traductors, aules d'acollida en l'àmbit educatiu...).

L'aplicació del *principi de normalització* és plenament compatible amb el desenvolupament de *polítiques d'acollida*. L'acollida sí que és una política específica per a persones estrangeres. L'acollida és formada per un conjunt de serveis d'informació, assessorament, acompanyament i ensenyament de la llengua a persones immigrants de recent arribada per tal de facilitar el seu trànsit cap a la plena autonomia en la societat catalana en igualtat de condicions que la resta dels ciutadans. En especial, l'assessorament jurídic és clau per facilitar que els immigrants irregulars puguin aconseguir regularitzar-se i, per tant, fugir del risc de segregació i de marginació que comporta aquesta situació.

Les polítiques d'acollida van ser inicialment desenvolupades per alguns ajuntaments que van experimentar primer l'arribada de persones immigrants en els anys vuitanta del segle passat, com, per exemple, Mataró, Santa Coloma de Gramenet, Sabadell o Barcelona. Un exemple paradigmàtic va ser la creació l'any 1989 a Barcelona del Servei d'Atenció a Immigrants Estrangers i Refugiats (SAIER), nat en col·laboració amb la societat civil.

El primer pas de tota política d'acollida amb qualsevol immigrant de recent arribada passa pel seu accés a l'empadronament. El padró és la peça clau per facilitar els processos d'inclusió; es tracta d'un registre real de la població en el territori que permet a qualsevol persona —incloent-hi les persones en situació irregular— poder accedir a un primer estatut jurídic de veïnatge. El padró també permet quantificar molt bé la realitat canviant dels municipis, cosa que a la resta d'Europa no succeeix. Finalment, el padró és la porta d'entrada als principals serveis públics, atès que facilita l'accés als sistemes de salut i d'educació i a tots els serveis municipals.

Una altra característica de les polítiques públiques d'aquest període ha estat la col·laboració estreta amb la societat civil. Una societat civil que sovint ha anat un pas per endavant de l'Administració i que ha exigit a les administracions polítiques i programes per abordar la complexitat del fet migratori a Catalunya.

Pel que fa a la Generalitat de Catalunya, la política d'atenció a immigrants va veure reconeguda la categoria de política específica autònoma l'any 2001, amb la creació de la Secretaria d'Immigració.

En relació amb les polítiques d'immigració, l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 va recollir com a competències el primer acolliment a immigrants (art. 138 1.a) i l'autorització de permisos de treball (art. 138. 2).

Seguint el mandat de l'Estatut, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei d'acollida de les persones immigrades el 28 d'abril de 2010 amb una clara influència del model flamenc d'acollida conegut com la política d'*Inburgering*.

D'altra banda, des del 2005, la creació del *Fondo de Apoyo a la Acogida y a la Integración de Inmigrantes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social* va facilitar la creació d'importantes estructures d'acollida en el territori català, atès que, per exemple, només l'any 2007 a Catalunya li van correspondre 43,2 milions d'euros, que es van repartir de la forma següent: el 50% per a l'àmbit educatiu, el 40% per a polítiques d'acollida municipals i el 10% per a la Generalitat. Aquest Fons va funcionar entre el 2005 i el 2011, i va ser eliminat posteriorment pel Govern de l'Estat, víctima de les retallades.

Paral·lelament al desenvolupament de les polítiques d'acollida es comença a debatre quin tipus de model de convivència en la diversitat es vol. Es veu, certament, que els immigrants, més enllà que treballadors, són persones que es quedaran a viure a Catalunya i que, per tant, cal pensar en quina mesura s'ha de construir una societat en la qual tothom pugui conviure.

El debat, molt intens, bascula entre propostes de caràcter assimilacionista, on es deixa poc espai per a la diversitat aportada per la immigració i pel multiculturalisme, que reforça molt la diversitat identitària d'arrel comunitarista, però allunyada de la realitat que s'ha donat fins ara a Catalunya.

En aquest sentit, potser per la praxi es va imposant un tercer model que intenta superar els anteriors i que rep a vegades l'etiqueta d'"interculturalisme" o "cultura pública comuna" tal com el defineix l'Eix 3 del Pacte Nacional per a la Immigració de la Generalitat de Catalunya (2008).

L'any 1997, l'Ajuntament de Barcelona elabora el seu primer pla de convivència i escull com a paraula definitòria conceptual la *interculturalitat*.

La interculturalitat assumeix els punts forts del model assimilacionista (l'èmfasi en l'accés als drets i als serveis inclusius) i del model multicultural (la necessitat de reconèixer la diversitat), però posa l'èmfasi en el principi d'interacció entre persones diverses, així com en la necessitat de construir una societat cohesionada —*cultura pública comuna*— basada en la igualtat i en el reconeixement de la diversitat com un actiu positiu per al conjunt de la societat.

Tanmateix, l'arribada d'immigrants i l'increment de població han posat de manifest les febleses i contradiccions d'algunes de les polítiques públiques de les administracions catalanes per damunt d'altres. Per exemple, tot i el gran esforç del sistema educatiu en el seu conjunt, l'impacte de l'arribada d'alumnes immigrants es concreta en molts municipis en segregació escolar per raó d'origen, cosa que contrasta amb la resposta normalitzada del sistema de salut públic català. D'altra banda, l'arribada de menors estrangers no acompanyats posa de manifest les carències de la política d'atenció a menors i adolescents a Catalunya.

El resultat d'aquesta transformació de la societat catalana se salda durant aquesta primera dècada del segle XXI amb un balanç moderadament optimista si es compara amb altres realitats de l'entorn europeu. L'absència de grans conflictes seria un indicador. En tot aquest període no s'han produït a Catalunya grans manifestacions de conflicte per raó d'origen, excepte el conflicte del barri de Ca n'Anglada, a Terrassa (1999), i la crisi provocada per l'alcalde de Vic en qüestionar l'empadronament de persones estrangeres en situació irregular l'any 2010, probablement influenciada per la presència del partit xenòfob Plataforma per Catalunya al plenari municipal.

2. Període 2010-2015: crisi econòmica i moderació del cicle migratori

A partir del 2007, es comencen a patir els efectes de la crisi econòmica mundial, que en el cas català i espanyol es manifesten de forma més dramàtica a partir del 2010, amb un ràpid increment de l'atur per damunt del 20% o l'epidèmia dels desnonaments a causa de la crisi financera i la fallida de la bombolla immobiliària. Els fluxos d'entrada d'immigrants es moderen i es detecten incipients fluxos de retorn voluntari a països d'origen i un nou corrent d'emigració cap a altres països d'Europa.

A principis de la segona dècada del segle XXI es va donar la següent concatenació de factors:

- 1) Ràpid increment de l'arribada d'immigrants en la dècada anterior, amb certes concentracions territorials en un país poc familiaritzat amb la diversitat cultural.
- 2) Ràpid increment de l'atur, per damunt del 20%, que afecta especialment persones amb poca qualificació, immigrants, i joves.
- 3) Polítiques d'austeritat, caiguda de la recaptació pública d'impostos, retallades que afecten serveis públics bàsics com salut, educació, serveis socials (rendes mínimes...) i beneficis socials congelats o decreixents amb més restriccions per accedir-hi.
- 4) Crisi política del sistema, corrupció exposada en desenes de casos en tots els nivells de les administracions i qüestionament del sistema democràtic fruit de la transició del 1978.

D'acord amb la hipòtesi clàssica, aquesta seria la situació idònia perquè per un costat es produïssin moltíssims conflictes de convivència als barris de les ciutats de Catalunya entre ciutadans de diferents orígens competint per les engrunes dels recursos públics

escassos, que esclatarien en situacions de lluita al carrer —a l'estil de les *'banlieues'* franceses, o els incidents a les ciutats angleses de l'agost del 2011— i d'un altre cantó es produiria la situació ideal perquè el discurs polític xenòfob trobés un ampli ressò en capes socials formades per treballadors autòctons que estarien aparentment patint els greuges comparatius de la immigració massiva irregular arribada en la dècada anterior.

La realitat ha desmentit aquest vaticini i fins ara no ha sortit cap partit antiimmigració amb prou suport —a excepció de l'experiment de Xavier García Albiol a Badalona— i tampoc no s'ha produït el xoc de civilitzacions en els barris perifèrics de Catalunya. Més enllà dels conflictes puntuals de convivència veïnal ordinaris, perfectament gestionables, la percepció de la immigració com un problema per al conjunt dels ciutadans ha caigut dràsticament en tots els estudis d'opinió que es realitzen (Centre d'Estudis d'Opinió [CEO], Baròmetre Municipal de Barcelona o Centre d'Investigacions Sociològiques [CIS]).

Sobre aquestes bases, l'article aprofundeix aprofundirà l'anàlisi de quatre àmbits temàtics que formulem ara en forma d'interrogants:

1) Per què s'ha produït aquesta paradoxa? És Catalunya una excepció en el context europeu? Les polítiques hi han tingut a veure? Tindrem en el futur partits catalans xenòfobs amb representació al Parlament? **2)** A mesura que l'economia es recuperi, tornarem a repetir l'esquema de la dècada passada quant a arribades d'immigrants fonamentalment en situació irregular? Quina és la capacitat del sistema públic català per garantir una veritable igualtat d'oportunitats per a tothom, incloent-hi les persones immigrants i els seus fills? **3)** L'emergència del refugi, és passatgera, o ha arribat per quedar-se? **4)** Quina serà la situació de futur si finalment Catalunya esdevé un Estat i passa haver d'assumir les competències que defineixen un model migratori d'Estat? (gestió dels fluxos, control de les fronteres exteriors, llei d'estrangeria, etc.). En síntesi,

el model català de polítiques d'acollida, nova ciutadania i interculturalitat s'ha anat forjant amb resultats remarcables; tot i així, l'escenari de futur operarà sobre noves coordenades i caldrà precisar reptes i explorar respostes a realitats avui ja ben presents.