

Septiembre 2021

Palabras clave: acogida, inmigración,
refugio, irregularidad

La política de acogida en Barcelona. Treinta años de experiencias y aprendizajes

Ramón Sanahuja i Vélez. Experto en el ámbito de las políticas locales de inmigración y responsable de la Dirección de Inmigración del Ayuntamiento de Barcelona (2006-2020)

ramonsanahuja@yahoo.es

En los últimos treinta años, Barcelona ha vivido una de las transformaciones demográficas más profundas y rápidas de su historia. La llegada, desde principios de los años 2000, de un flujo migratorio continuado proveniente de países extracomunitarios y comunitarios ha comportado, según el padrón del 1 de enero del año 2020, que el 27,8% de las personas residentes en la ciudad hayan nacido en un país extranjero. El año 2000, el porcentaje de personas residentes extranjeras en Barcelona era solo del 4,8% sobre una población total de 1.512.971 habitantes. Una buena parte de estas personas llegadas del extranjero durante estos veinte años han acabado estableciéndose de forma permanente en la ciudad, han formado familias y se han convertido en ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho. La aportación continuada de personas migradas ha permitido a Barcelona mantener su peso demográfico y aumentar el número de residentes hasta llegar en el 2020 a una población de 1.666.530, una cifra que no se alcanzaba desde finales de los años ochenta del siglo pasado.

Las políticas de acogida llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Barcelona durante todos estos años han contribuido a facilitar, a una parte importante de estas personas, la llegada a nuestra ciudad y el asentamiento definitivo en los barrios y distritos, de modo que se han convertido, a estas alturas, en una pieza fundamental de la identidad propia de la ciudad. En este artículo, explicaremos la historia y las particularidades de las políticas de acogida municipal desde sus inicios hasta la actualidad sin abordar los aspectos relacionados con las políticas de convivencia, diversidad, no discriminación e interculturalidad.

1. Definición

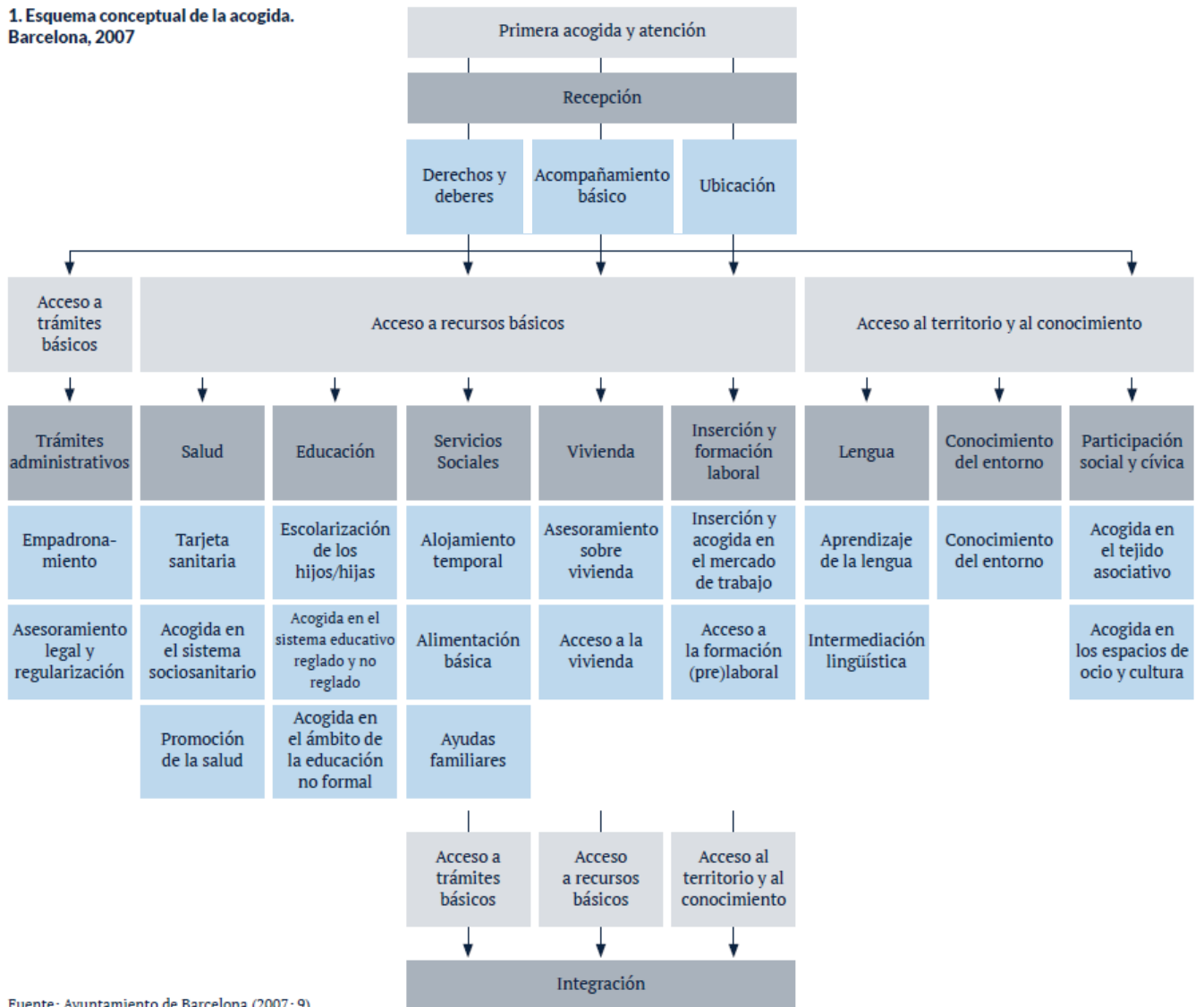
Si bien las políticas de acogida en Barcelona se iniciaron en los años ochenta del siglo pasado, con la puesta en marcha en 1989 del Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados (SAIER), partiremos de algunas de las definiciones descritas en las Bases de acogida de Barcelona ciudad elaboradas por el Ayuntamiento el año 2007, como elementos conceptuales de la política municipal y que han guiado la acogida de las personas inmigradas y refugiadas en los últimos veinte años.

La descripción de la acogida en estas Bases de acogida de Barcelona ciudad es la siguiente: Se entiende por “acogida” el conjunto de acciones que posibilitan que las personas recién llegadas accedan a la información y a los recursos básicos que tienen que favorecer su integración en la

sociedad receptora. Se habla de población recién llegada, principal destinataria de las acciones de acogida, para referirse a las personas inmigradas que han llegado recientemente a la ciudad, que se encuentran en su primera fase de acomodación y que, en consecuencia, desconocen los mecanismos de integración social que tienen a su alcance. Esto significa que las actuaciones de acogida están dirigidas a personas inmigradas durante un periodo de tiempo transitorio, que será diferente en función de las características particulares de cada caso. (Ayuntamiento de Barcelona, 2007: 3).

Es importante tener en cuenta el diseño de los tres ámbitos diferenciados con los que fue concebido el plan del 2007 que, en gran medida, es plenamente vigente en la actualidad. Estos ámbitos diferenciados anticipaban lo que sería posteriormente la ley de acogida de Cataluña: en primer lugar, el acceso a trámites básicos como el padrón y el asesoramiento legal para conseguir la regularización; en segundo lugar, el acceso a los recursos básicos (salud, educación, empleo, servicios sociales, cultura, etcétera), y, en tercer lugar, el acceso al territorio y al conocimiento del entorno (conocimiento de la lengua y del entorno, y participación social y cívica). El esquema conceptual que se dibujó entonces fue el siguiente:

1. Esquema conceptual de la acogida. Barcelona, 2007



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona (2007: 9).

En el objetivo de la definición de la acogida se utilizan los conceptos “acomodación” y también “integración”¹. Ahora bien, en el esquema conceptual se fija como finalidad del proceso de acogida “facilitar la integración” de la persona extranjera recién llegada. Seguramente, en la actualidad no utilizaríamos la palabra “integración” por sus connotaciones asimilacionistas y en su lugar emplearíamos otras expresiones como, por ejemplo, “inclusión” (Sanahuja, 2019). Hay que recordar que el Plan Barcelona Interculturalidad se elaboró posteriormente, en el año 2010. El Plan Barcelona Interculturalidad definía un modelo intercultural para todas las políticas municipales —incluidas las políticas de acogida—. De este plan, destacan tres elementos y principios clave: la igualdad de acceso, el reconocimiento de la diversidad y la interacción entre personas diversas, vecinas y vecinos de Barcelona. Sin embargo, el documento de las Bases es el fundamento a partir del cual se construyen las políticas de acogida que se han ido aplicando posteriormente.

2. Aspectos clave de la política de acogida

Los ciclos migratorios están relacionados estrechamente con los ciclos económicos expansivos o recesivos tanto de España como de la ciudad, y también con las crisis políticas y guerras que expulsan a las personas de determinados países hacia Europa. Un ejemplo actual es la crisis política y económica de países como Colombia y Venezuela. Otros aspectos que condicionan la llegada de personas inmigradas a la ciudad son la evolución demográfica y la ley de extranjería². El documento de las Bases del Plan de acogida definía una serie de principios, como la temporalidad, la transversalidad, la cohesión social, la diversidad, la participación o la igualdad. A continuación, sin embargo, destacaremos los aspectos más singulares, que van más allá del Plan y que han guiado la acción de acogida en los últimos veinte años.

2.1. Personas en situación irregular incluidas

A diferencia de lo que pasa en muchos países de Europa, en Barcelona desde el primer momento se han incluido, en la concepción de las políticas de acogida, las personas en situación irregular.

En las Bases del Plan de acogida de Barcelona del año 2007 ya se dejaba bien claro lo siguiente: [...] La acogida se dirige al conjunto de personas inmigradas recién llegadas, sea cual sea su condición legal de residencia, siendo las actuaciones más determinantes como más vulnerable socialmente sea la posición de partida. [...]

El proyecto migratorio de la gran mayoría de las personas recién llegadas a la ciudad pasa por regularizar su situación legal, para trabajar y asentarse en el territorio en las mejores condiciones de vida posibles. (Ayuntamiento de Barcelona, 2007: 4).

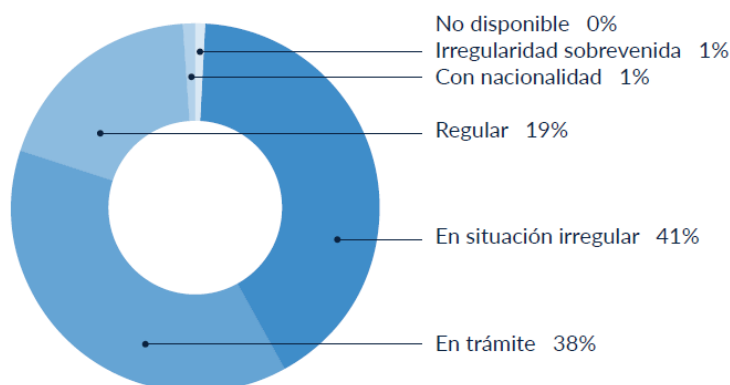
Una de las características históricas principales de los flujos migratorios en España en su conjunto, y en Barcelona en particular, es la irregularidad. En el momento de llegar a Barcelona, la mayor parte de las personas se suelen encontrar en situación irregular y así lo atestiguan las memorias anuales del SAIER. A menudo, el porcentaje de personas usuarias atendidas por este servicio que se encuentran en situación irregular supera el 50%.

No obstante, en la última memoria presentada por el SAIER, correspondiente al año 2020, el porcentaje de personas que se encontraban en situación irregular llegaba hasta los 80%, incluidas todas las personas atendidas en proceso de tramitación del permiso de residencia.

1. El término *acomodación* se debe al académico Ricard Zapata Barrero (2001) que lo utiliza para referirse no solo al proceso sociológico “de integración” sino también a la relación de las personas inmigrantes con las estructuras institucionales y con la mirada de estas estructuras y poderes públicos hacia las personas inmigradas.

2. La entrada en vigor de la ley de extranjería en el 2005 implicó una regularización de más de 700.000 personas en el conjunto de España, lo que supuso un reto organizativo para los ayuntamientos. El Ayuntamiento de Barcelona creó un dispositivo *ad hoc* para procesar las peticiones de empadronamiento “retroactivo” con el fin de poder justificar la llegada al país y así facilitar que las personas migradas procesaran su petición de permiso de residencia. En un periodo de cuatro semanas, el dispositivo, que se instaló en la Casa del Mig del parque de la Espanya Industrial, atendió a decenas de miles de personas, muchas de las cuales consiguieron regularizar su situación.

Gráfico 1. Situación jurídica de las personas usuarias del SAIER. 2020



Nota: el año 2020, el total de personas usuarias atendidas fue de 19.001.

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona. Memoria SAIER, 2020.

Si el objetivo es hacer políticas inclusivas para el conjunto de personas que llegan a la ciudad y más del 50% se encuentran en situación de irregularidad en el momento de la llegada, no tendría ningún sentido excluirlas de las políticas de acogida. Por otra parte, los diversos gobiernos municipales, liderados por alcaldes y alcaldesas diferentes, han compartido un enfoque de las políticas fundamentado en los derechos humanos, donde siempre se ha puesto por delante la condición de la persona como ser humano y no su situación administrativa.

La experiencia de la mayoría de las personas residentes en Barcelona de origen inmigrante, muchas con nacionalidad española actualmente, muestra que han vivido un periodo mínimo de tres años en situación irregular antes de recibir el primer permiso de residencia temporal. Posteriormente, han ido renovando el permiso temporal de residencia hasta alcanzar un permiso de residencia permanente y, dependiendo de la nacionalidad o del país de origen, han solicitado la ciudadanía española hasta conseguirla.

El año 2017, el Ayuntamiento aprobó un logro muy importante, la *Medida de gobierno para favorecer el acceso a la regularidad y prevenir la irregularidad sobrevenida (Ayuntamiento de Barcelona, 2017)*, en la que, por primera vez en la Administración local de una de las grandes ciudades europeas, se explicaba abiertamente y sin rodeos una política pública dirigida específicamente a las personas migradas en situación irregular. Con esta medida de gobierno se consolidaban las políticas hacia las personas en situación irregular que el Ayuntamiento había ido llevando a cabo en los últimos años y, por primera vez, se reunían en un mismo documento y se elevaban así a política municipal.

2.2. Especialización frente a normalización

Las políticas y los servicios de acogida se han entendido siempre como una política específica temporal, relacionada con el hecho migratorio y con la condición jurídica de “persona extranjera”. El estatuto jurídico de persona extranjera determina unas obligaciones para estas personas que se concretan en la ley de extranjería (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social). La idea de la ley es que, progresivamente, las personas van alcanzando autonomía, consiguen estabilidad jurídica, van aprendiendo las lenguas oficiales de Barcelona (catalán y castellano), van consiguiendo un trabajo y una estabilidad laboral, y van haciendo vida en la ciudad de Barcelona como cualquier otro vecino o vecina. El planteamiento histórico de las políticas municipales es el principio de normalización, que en el Plan municipal de inmigración de 2003 se define muy claramente:

“Es objetivo básico del Plan atender a las personas en el marco de los servicios existentes sin crear estructuras paralelas. Sin embargo, es necesario aplicar la

normalidad con una atención a las diferentes necesidades y a la situación diversa de cada una de las personas que quiere integrarse en la sociedad de Barcelona. Las políticas de normalización implican: garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios municipales. Como factor de normalización [...] comporta garantizar el acceso y la utilización de los servicios básicos de la ciudad, [...] repensar los servicios existentes con el fin de dar respuesta a los nuevos fenómenos sociales y redimensionar la oferta de servicios en función de las nuevas necesidades y demandas". (Ayuntamiento de Barcelona, 2003).

Esta es una de las reglas principales que se ha seguido desde hace años en todos los servicios y departamentos municipales, es decir, no crear estructuras paralelas para las personas de origen extranjero, sino integrarlas en los servicios dirigidos al conjunto de la población. Esto quería decir que los servicios, los equipamientos y los programas municipales tenían que adaptarse, tanto cuantitativa como cualitativamente, a la estructura cambiante de la ciudadanía de Barcelona, cada vez más diversa. En este sentido, la respuesta de los servicios y los equipamientos ha sido positiva en general, pero no todos se han ido adaptando a los cambios sociodemográficos debidos a la inmigración extracomunitaria a lo largo de estos años.

2.3. Participación

Otra particularidad de las políticas de acogida que se han llevado a cabo en la ciudad de Barcelona es la participación del tejido social en su coproducción, incluidas las propias asociaciones de inmigrantes. El principal servicio de acogida de la ciudad, el SAIER, nace el año 1989 a consecuencia de una recomendación de las entidades dentro del Consejo Municipal de Bienestar Social, en concreto, del Grupo de Trabajo de los Refugiados.

Este servicio se pone en marcha en colaboración con la Cruz Roja y la Fundación ACSAR, a las cuales se añaden el Centro de Información para Trabajadores Extranjeros (CITE), el Colegio de la Abogacía de Barcelona (ICAB), la Asociación Medios de Información y Comunicación (AMIC) y el Centro de Normalización Lingüística (CNL) en años posteriores. El primer plan de acogida municipal y las Bases de acogida de Barcelona ciudad (2007) se redactan de forma muy participada, con una red de 160 entidades que trabajan la acogida en la ciudad. Fueron muchas las entidades de Barcelona que empezaron a trabajar en la acogida de personas inmigradas antes que el propio Ayuntamiento. Entre las pioneras, está la Fundación Bayt al-Thaqafa, impulsada por Teresa Losada, el CITE o la Asociación Sociocultural Ibn Batuta, entre otras.

El Ayuntamiento de Barcelona ha llevado a cabo y financiado innumerables acciones para la acogida a través de una línea específica de subvenciones a las asociaciones en todos los barrios de la ciudad, que ha permitido crear una red territorial con mucha capilaridad. La creación de la Coordinadora de la Lengua, la Red de Entidades Sociales de Asesoramiento Jurídico (XESAJE) o, más recientemente, las entidades que trabajan en el programa de acogida Nausica son ejemplos de esta participación de las entidades.

El Consejo Municipal de Inmigración, creado el año 1997, también ha desempeñado un papel importante a la hora de monitorizar la acción municipal en relación con la acogida. Por ejemplo, se puede destacar el documento elaborado por las entidades del Consejo Municipal de Bienestar Social, "Las 67 propuestas del Consejo Municipal de Inmigración de Barcelona" (Ayuntamiento de Barcelona, 2014), redactado para favorecer la inclusión de las personas migradas dentro del marco de la ley de extranjería del año 2014 y en el que se proponían toda una serie de cambios en la interpretación del marco normativo actual que facilitaron la inclusión de las personas migradas.

2.4. Competencia local

La acogida, aunque está muy determinada por el marco legal del Estado, en concreto tanto por la ley de extranjería como por la ley de refugio, es fundamentalmente una competencia local. Las personas que entran en territorio de la Unión Europea o de España, al final, acaban dirigiéndose a

algún lugar concreto del país, donde quieren encontrar trabajo, buscar casa y establecerse. La primera forma de contacto con la Administración local es a través de la solicitud de padrón. El proceso por el que las personas se van asentando en el territorio se produce poco a poco en el barrio, en el puesto de trabajo, en la plaza, en la escuela, en las asociaciones, etcétera; es decir, se trata de un proceso fundamentalmente local.

Finalmente, también hay que mencionar que la ley de extranjería hizo involucrar todavía más a las administraciones locales en la gestión de los flujos migratorios mediante la creación de los “informes de disponibilidad de vivienda” para las personas que querían iniciar un proceso de reagrupación familiar, y los “informes de arraigo social” para las personas en situación irregular con tres años de residencia que querían acceder a un permiso de trabajo excepcional. Estos dos informes fueron obligatorios a partir del año 2006, lo que motivó que se creara el Gabinete Técnico de Inmigración, que posteriormente se convirtió en la Dirección de Servicios de Atención y Acogida a Inmigrantes y que acabó asumiendo servicios ya existentes, como el SAIER o el servicio de traducción y mediación intercultural históricamente ubicados en el Área o la Gerencia de Servicios Sociales.

2.5. El empadronamiento es la clave

El primer contacto que los municipios tienen con las personas extranjeras —inmigradas o refugiadas— que llegan a nuestros municipios suele ser a través de las oficinas de atención al ciudadano cuando solicitan el empadronamiento. El padrón, regulado en la Ley de Bases de Régimen Local, se define como un registro *de facto* de las personas residentes en el municipio. Esta ley considera el padrón como una obligación que tienen las personas de informar de su residencia en el municipio donde viven, independientemente de su estatuto jurídico. Por lo tanto, el Ayuntamiento tiene la obligación de empadronar a todo el mundo si una persona está viviendo de forma efectiva en nuestra ciudad.

Por otra parte, la misma ley otorga a las personas empadronadas la condición de vecino o vecina y, como tal, el derecho a poder acceder a servicios y equipamientos municipales. Aparte, existe toda una serie de leyes estatales y autonómicas que se suelen referir al padrón como fuente de derecho de acceso a servicios importantes, como el sistema de salud o el sistema educativo. El hecho de estar en el padrón, por tanto, garantiza el derecho de acceso, en igualdad de condiciones, a una multitud de servicios, equipamientos y programas a todas las vecinas y vecinos, incluidas las personas en situación irregular. Además, a través del acceso al padrón y gracias a su carácter de registro público, se puede demostrar el tiempo de residencia efectivo en el país, lo que es muy importante de cara a determinados procedimientos de la ley de extranjería, como conseguir un permiso de residencia por circunstancias excepcionales a través del arraigo social.

Por eso, la ciudad de Barcelona ha estado siempre al frente de las políticas de empadronamiento activo, es decir, de las políticas que han interpretado de una forma abierta la Ley de Bases de Régimen Local para permitir a todas las personas que viven en la ciudad, incluidas las personas en situación irregular, poder acceder al padrón. Un ejemplo paradigmático ha sido la figura del empadronamiento sin domicilio fijo, que permite a personas que tienen dificultades para demostrar su lugar de residencia poder empadronarse también mediante el “informe de conocimiento de residencia” y así poder tener acceso a los servicios.

3. El asesoramiento jurídico

Uno de los elementos principales de las políticas de acogida es el asesoramiento jurídico. Una de las máximas preocupaciones de las personas migradas es tener información sobre cómo conseguir regularizar su situación y cómo obtener un permiso de residencia. El objetivo principal del asesoramiento jurídico dentro de las políticas de acogida va dirigido a guiar a las personas en situación administrativa irregular para que consigan su primer permiso de residencia en el laberinto de la legislación de extranjería y de las gestiones con la Administración pública.

Otro de los objetivos es ayudar a las personas a renovar sus permisos de residencia y evitar que puedan caer en situación administrativa irregular sobrevenida. Las personas que se encuentran en situación irregular están en una situación muy precaria, a menudo abocadas a trabajar en los sectores informales de la economía y frecuentemente en condiciones de explotación laboral. La situación de irregularidad administrativa las condiciona en el día a día y no pueden hacer una vida normalizada por el miedo de ser detenidas y expulsadas en aplicación de la ley de extranjería. Por ello, los esfuerzos principales del asesoramiento jurídico se han dedicado a sacar a miles de personas del limbo de la irregularidad.

El asesoramiento jurídico también incorpora otros aspectos más complejos derivados de la condición de persona extranjera, como, por ejemplo, las disputas relacionadas con la custodia de menores en casos de separación de parejas mixtas, el acompañamiento en la solicitud del proceso de naturalización o el acompañamiento en casos de reagrupación familiar, entre otros. Desde el primer momento, este ha sido un aspecto clave de la estrategia de acogida de Barcelona que ha recibido la colaboración del CITE —una de las entidades más veteranas en el asesoramiento a personas trabajadoras extranjeras en Cataluña— y del ICAB, entre otros.

4. Estrategia barcelonesa

A continuación, se describen brevemente los programas, los servicios y los equipamientos que configuran la política de acogida de la ciudad y que actualmente están bajo la Dirección de Servicios de Inmigración y Refugio. La estrategia pasa por un gran servicio central, referente de la ciudad, como es el SAIER, para disponer de una red municipal territorializada (el SOAPI, Servicio de Orientación y Acompañamiento para Personas Inmigradas), y por la complementariedad con las entidades de acogida ubicadas en todos los barrios de la ciudad que reciben apoyo financiero municipal a través de convenios (Red 9 Barris Acull, Apropem-nos del Poblenou y la Coordinadora de Entidades del Poble-sec) y de la convocatoria de subvenciones.

Complementariamente, existen otros servicios de acogida, como el programa Nuevas Familias, para personas que inician el procedimiento de reagrupación familiar, y la Estrategia de aprendizaje de lenguas a través del CNL (para el catalán) y la red de entidades que participan en la Coordinadora de la Lengua (para castellano, alfabetización y catalán).

Además, otros servicios públicos como el sistema de salud y el educativo disponen de sus propias estrategias de acogida, como las aulas de acogida, dentro de sus servicios, los cuales han ido variando con los años.

4.1. SAIER (Grande servicio central)

Podemos afirmar que, desde el año 1989, la gran apuesta pública municipal en políticas de acogida ha sido la creación de un centro único multiservicios que diera respuesta a las necesidades específicas derivadas de la condición de inmigrante y extranjero en la ciudad de Barcelona. Actualmente, el SAIER se define como un servicio de atención a cualquier proceso de movilidad humana, tanto si es de llegada (inmigración, refugio) como de salida (retorno voluntario asistido o emigración).

Con los años, el pequeño centro ubicado en las oficinas de la asociación ACSAR de la avenida del Paral·lel, donde empezó a funcionar junto con la Cruz Roja, ha ido añadiendo otras entidades especializadas en la gestión de varios aspectos del hecho migratorio y ha ampliado sus sedes (actualmente ocupa cuatro espacios: dos más en la calle de la Font Honrada, y la nueva sede que aloja la *front office* en la calle de Tarragona, inaugurada el año 2019).

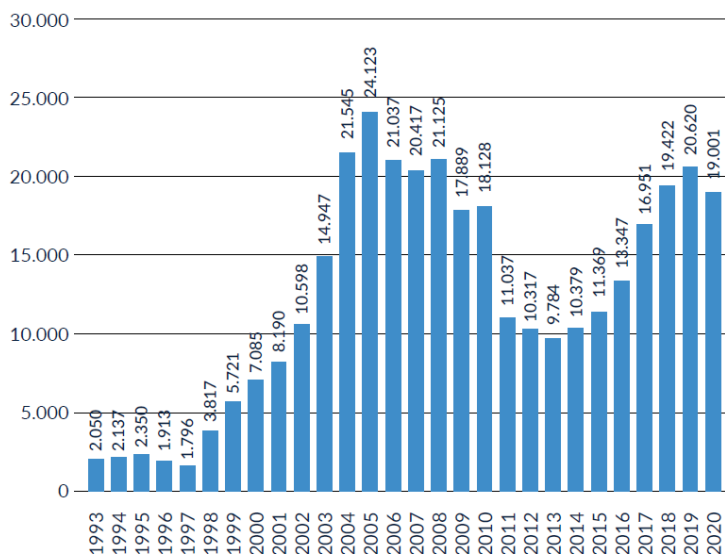
El SAIER dispone de una gran *front office* que detecta las necesidades de las personas que se acercan y que se derivan a los servicios especializados, de acuerdo con sus demandas. Por ejemplo, las consultas jurídicas sencillas se derivan al CITE, donde se ocupan de las renovaciones de permisos de residencia, los arraigos sociales, etcétera. Las consultas más complejas, las atiende el ICAB. Las demandas de cursos de catalán se reciben en el CNL ubicado

en el SAIER, donde la persona se matricula en un curso. Las peticiones de asilo se derivan al servicio de Accem, que sustituyó a la Fundación ACSAR en el 2016. Las demandas de asesoramiento laboral, convalidación u homologación se gestionan en la entidad AMIC. Las demandas de retorno voluntario asistido también se atienden en un punto propio gestionado desde la propia *front office* del SAIER que, además, dispone de un servicio de traducción e interpretación y de un servicio de atención psicológica. Por otra parte, cabe destacar la función de atención social realizada dentro del SAIER por parte de la Cruz Roja.

El SAIER nació dentro del Área de Servicios Sociales y ha ejercido un papel complementario a estos servicios sociales para determinados perfiles muy concretos. Por ejemplo, desde el SAIER se accede al programa de atención a personas refugiadas del Estado. Todas las personas solicitantes de asilo que formalizan una petición en Barcelona y quieren entrar en el programa de atención del Estado obligatoriamente tienen que solicitar su ingreso en la Cruz Roja ubicada en el SAIER. Asimismo, desde el SAIER también se atienden las situaciones de personas sin hogar, de origen extracomunitario, con menos de dos años de residencia en Barcelona y que no disponen de un arraigo territorial.

En conjunto, el número de personas usuarias atendidas desde el año 1993 hasta el 2020 ha sido de 347.105. La evolución anual de las personas atendidas tiene un perfil muy parecido al volumen de llegadas a la ciudad y también a los ciclos económicos.

Gráfico 2. Personas usuarias del SAIER. Evolución 1993-2020



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona, 2021.

4.2. Servicio de Orientación y Acompañamiento para Personas Inmigradas (SOAPI)

El Servicio de Orientación y Acompañamiento para Personas Inmigradas (SOAPI) es un servicio de acogida localizado en el territorio dentro de las estructuras de los servicios técnicos de los diez distritos de la ciudad.

El inicio de este servicio se tiene que situar en las sesiones informativas grupales que se organizaban en el Centro de Servicios Sociales Besòs. Al inicio de los años 2000, este centro, debido a su ubicación en un barrio con alta presencia de inmigración, decidió llevar a cabo unas sesiones grupales informativas dirigidas a sus personas usuarias sobre aspectos relacionados con derechos laborales, ley de extranjería, padrón, etcétera. A partir del año 2007, desde la Dirección de Inmigración, se decidió hacer una prueba piloto en el barrio del Poble-sec y se organizaron unas sesiones grupales de acogida de dos horas, donde se ampliaba el contenido de la información. La fuente de inspiración fue la experiencia de los Servicios Sociales del barrio del

Besòs, pero no solo se daba información sobre temas de extranjería sino también sobre temas de la ciudad, de acceso a recursos básicos, etcétera. Esta prueba piloto se realizó en colaboración con la Coordinadora de Entidades del Poble-sec, que era la entidad que buscaba a las personas destinatarias. La experiencia se consideró positiva y se decidió iniciar un programa para todos los distritos de la ciudad, gestionado directamente desde la Dirección de Inmigración.

Actualmente el SOAPI tiene como objetivo principal ofrecer información, orientación, apoyo y asesoramiento sobre cuestiones generales y específicas relativas a la organización territorial, los recursos básicos, los derechos y deberes, el aprendizaje de lenguas oficiales o la ley de extranjería, así como sobre otros temas que se consideren necesarios, a toda la población inmigrada de los distritos. Este objetivo se lleva a cabo a través de tres modalidades: en primer lugar, unas sesiones informativas fijas que se celebran en el mismo lugar y hora, principalmente en las sedes de los distritos; en segundo lugar, a través de las sesiones informativas itinerantes que se imparten bajo demanda de servicios, entidades, equipamientos o colectivos concretos y que tienen lugar en la propia sede de las entidades o los servicios; y, finalmente, a través de las entrevistas individualizadas que se ofrecen a las personas que tienen que consultar algún trámite particular o necesitan profundizar en algún otro aspecto.

En cada distrito de la ciudad hay un agente de acogida del servicio que trabaja codo con codo con el resto de profesionales del distrito y que es quien se encarga de las sesiones informativas fijas, las grupales y la atención individual. Los referentes de cada distrito tienen un conocimiento muy detallado de los recursos de proximidad a los que son derivadas preferentemente las personas usuarias.

Por otra parte, desde el año 2015, el SOAPI es el programa municipal que vela por el cumplimiento de la ley de acogida de Cataluña con respecto a las obligaciones de la Administración local. En este sentido, es el ente que imparte el módulo de conocimientos del entorno: los módulos C de “Conocimiento de la sociedad catalana”. Se trata de quince horas de formación sobre los contenidos que marca la Ley 10/2010, de acogida de las personas inmigradas y retornadas a Cataluña (entorno histórico y geográfico, derechos y deberes, principales trámites de extranjería, etcétera).

4.3. Reagrupamiento familiar

Aprovechando las competencias que le otorgaba el Reglamento de la LOE del 2004 y dada la obligación de emitir el “informe de vivienda” para la reagrupación familiar, el Ayuntamiento de Barcelona vio una oportunidad para crear el programa Nuevas Familias, que acompaña en los procesos de reagrupamiento familiar de todas las personas residentes que quieren traer a sus hijos, hijas, maridos o esposas desde sus países de origen.

Todas las personas que tienen que iniciar un procedimiento de reagrupamiento familiar deben solicitar al Ayuntamiento un informe de disponibilidad de vivienda adecuada para llevar a cabo la reagrupación. Este procedimiento administrativo obligatorio se convertía en una oportunidad única para entrar en contacto con todas las familias que se reagrupaban en Barcelona. La primera experiencia se llevó a cabo en el distrito de Horta con el apoyo y el impulso de la estructura técnica del distrito. Poco a poco, desde el 2008, se fue ampliando al resto de distritos hasta abarcar todos los territorios de la ciudad.

El programa Nuevas Familias acompaña y orienta a todas las familias que han iniciado el proceso de reagrupamiento familiar en Barcelona. El programa trabaja con todo el núcleo familiar, tanto con los adultos que se encuentran en Barcelona y piden el reagrupamiento como con el resto del núcleo familiar que tiene que venir desde su país de origen, sean cónyuges o hijas e hijos. Asimismo, el programa ofrece un espacio de encuentro para que conozcan con más detalle los servicios de la ciudad, el ámbito educativo y las entidades del barrio. Aparte, también se trabaja para conseguir que el reencuentro entre las personas que llegan reagrupadas y las personas que ya están en la ciudad sea una experiencia enriquecedora y positiva.

El programa también se ocupa de aspectos como el enfoque de género con las mujeres que reagrupan a sus maridos o las mujeres reagrupadas por maridos. Una prioridad importantísima del programa es el encaje de los niños/as y jóvenes llegados por reagrupamiento familiar dentro del sistema educativo. En este sentido, se trabaja intensamente, con las familias y las escuelas, la incorporación de los y de las jóvenes en las escuelas. Una de las acciones de más éxito de este programa es la puesta en marcha, en el 2009, del proyecto “En verano, Barcelona te acoge”, que cada verano atiende a cerca de 150 chicos y chicas llegados por reagrupamiento en el periodo estival y los prepara en el proceso de inclusión en la ciudad, para que la conozcan mejor antes de que se produzca su incorporación al sistema educativo a partir del mes de septiembre.

4.4. Servicios de mediación y traducción

El Servicio de Traducción y Mediación Intercultural nació el año 2002 y tiene como finalidad dar apoyo al conjunto de profesionales de los servicios municipales que trabajan con población inmigrada. Este servicio se divide en tres áreas: el Servicio de Traducción, el Servicio de Mediación Interpersonal y el Servicio de Mediación Comunitaria.

5. Acogida lingüística y Consorcio para la Normalización Lingüística

Facilitar el conocimiento de las lenguas es una de las acciones clásicas de las políticas de acogida que generan más consenso a nivel europeo. El conocimiento de la lengua de la sociedad de acogida permite a las personas inmigradas poder comunicarse con el resto de la población, convertirse en más autónomas y acceder a oportunidades laborales. El conocimiento de la lengua se considera, pues, una competencia instrumental básica en el ámbito laboral. En la medida en que se invite a las personas que llegan a nuestra ciudad a aprender el catalán y el castellano y se les den facilidades para poder hacerlo, se estará contribuyendo a su autonomía, pero también a evitar la segregación social y a dotar a las personas inmigradas y refugiadas de más oportunidades.

Con respecto a la lengua catalana en Barcelona, al principio de los años 2000 se detectó un cambio repentino del número de personas que se matriculaban a los cursos de catalán. El Consorcio para la Normalización Lingüística de Cataluña se creó en los años ochenta para una realidad muy particular de la época: facilitar el conocimiento del catalán a la población catalana que no había podido acceder al conocimiento de la lengua en el sistema educativo franquista. Este objetivo quedó superado a partir del año 2000 con las nuevas necesidades de las personas inmigradas extranjeras. Las estrategias de aprendizaje del catalán son bastante diferentes y, por eso, la adaptación del Consorcio al nuevo perfil de personas usuarias se puede calificar como un gran acierto, dado que ha permitido, a muchas de estas personas inmigradas recién llegadas, acceder al conocimiento de la lengua de forma gratuita e inmediata.

Desde el Centro de Normalización Lingüística (CNL) de Barcelona, que forma parte del Consorcio, se estableció un punto de matriculación a cursos de catalán allí donde había más necesidad y más personas usuarias potenciales: el SAIER. En el 2004, se inició la colaboración entre el SAIER y el CNL. Las personas que se dirigían al SAIER podían matricularse a un curso de lengua directamente allí mismo.

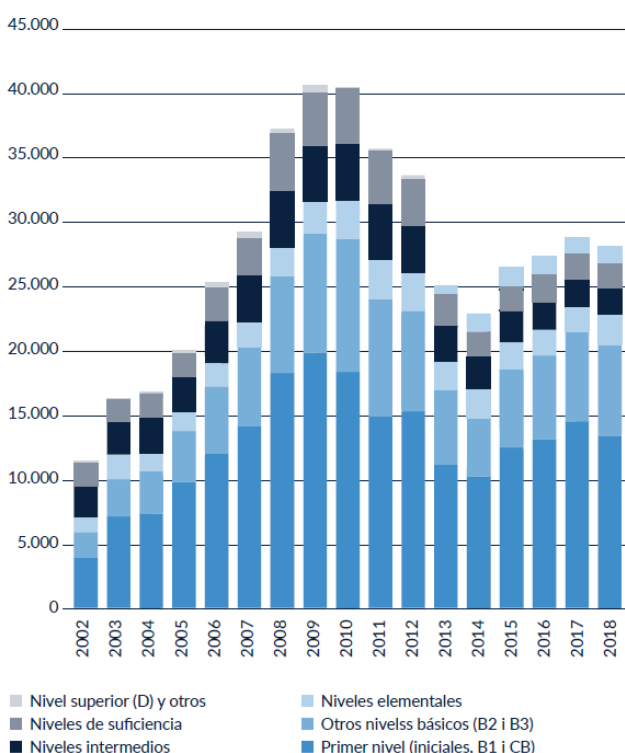
El problema, sin embargo, era el procedimiento de matriculación, que en aquel momento era muy rígido, con unos periodos de matriculación muy concretos que generaban unas colas inmensas. Fue en este punto cuando, desde el CNL de Barcelona, juntamente con el Ayuntamiento, se aprobó un incremento radical de las aportaciones económicas para pasar a un sistema mucho más flexible, la matrícula abierta todo el año, así como un incremento sustancial de la oferta de cursos de catalán de niveles elementales y básicos. Este fue el inicio de la estrategia de acogida lingüística, que permitió absorber una gran parte del incremento de la demanda.

Paralelamente al nuevo dimensionado y a la adaptación cuantitativa a la nueva realidad, se hizo un gran esfuerzo para adaptar los materiales educativos a la realidad diferente de los nuevos

alumnos y alumnas. Así, el CNL desarrolló materiales específicos adaptados que, a la vez que enseñaban la lengua, facilitaban el conocimiento del entorno.

Con respecto a la enseñanza de castellano, dentro del marco del Plan de acogida, el Ayuntamiento impulsó la Coordinadora de la Lengua, una plataforma de entidades de la ciudad que se dedican a la enseñanza de la lengua y a la alfabetización de personas inmigradas. Aparte, también hay que añadir el gran número de entidades que colaboran a facilitar el conocimiento de las lenguas oficiales de Cataluña, así como el uso social de la lengua catalana a través de la práctica, más allá del intercambio lingüístico, y que implica relación y conocimiento del entorno. Algunos de estos programas son, por ejemplo, las parejas lingüísticas de la Plataforma per la Llengua, los programas del propio Consorcio de Normalización o los ofrecidos por la Coordinadora de la Lengua de la Red de Acogida y Acompañamiento de Barcelona, entre otros.

Gráfico 3. Alumnado de los cursos de catalán del CNL. Barcelona. Evolución 2002-2018



Fuente: Consorcio para la Normalización Lingüística, 2018.

6. Acogida y refugio: importancia creciente del refugio e incremento de la complejidad

Históricamente, el flujo principal de llegadas desde el extranjero a la ciudad de Barcelona ha sido el flujo de inmigración económica. Si bien desde los años ochenta el flujo de llegadas de personas solicitantes de asilo y refugiadas —en aquella época, procedentes de dictaduras latinoamericanas como la del Chile de Pinochet— ha estado siempre presente, la realidad ha hecho que el refugio fuera porcentualmente muy pequeño. El año 2012, por ejemplo, el número de solicitantes de asilo entre las personas usuarias del SAIER fue de 304, de un total de 10.317 personas atendidas. Es decir, que los solicitantes de asilo solo representaban el 3% del total de personas usuarias del principal servicio de acogida de la ciudad.

Otro hecho que provocó que la implicación municipal en la llegada de refugiados fuera menor es la competencia legal propia sobre esta cuestión. El Estado español es la Administración competente en los asuntos jurídicos de refugio, pero también a la hora de establecer un programa de atención integral a solicitantes de asilo en España. Tanto la convención de Ginebra como varias normativas europeas obligan a España a disponer de un programa de atención a personas refugiadas que les proporcione alojamiento, manutención y un apoyo temporal hacia la autonomía personal, mientras

se resuelve su expediente administrativo de refugio. El Gobierno español ha gestionado este programa desde el Ministerio de Trabajo en colaboración con varias entidades del tercer sector, como la Cruz Roja.

Todo esto cambió radicalmente a partir del 2015, con una emergencia de refugiados en el conjunto de Europa que ayudó a poner en perspectiva la realidad del refugio en España y en Barcelona. En el 2020, el número de personas solicitantes de asilo atendidas en el SAIER ha supuesto el 44% del total de 19.001 personas usuarias del servicio, la mayoría de las cuales proceden de Colombia, Venezuela y Honduras.

El año 2015, en medio de la crisis de refugiados a consecuencia de la guerra de Siria y ante la inacción de los países europeos, Barcelona aprobó el plan “Barcelona, ciudad refugio”. El objetivo del plan era preparar la ciudad para acoger a las personas refugiadas, asistirles, proveerlas de los servicios necesarios y garantizarles sus derechos, así como exigir a los estados que cumplieran las normas más elementales del derecho humanitario.

El plan “Barcelona, ciudad refugio” nació como una política de ciudad con la voluntad de implicar tanto a los diversos servicios y departamentos municipales como al tejido asociativo de la ciudad y a la ciudadanía. Una parte del plan implicaba directamente la función de acogida de personas refugiadas y solicitantes de asilo. Uno de los resultados principales es el programa de atención integral Nausica. Se trata de un programa de atención a personas solicitantes de asilo complementario a los programas del Estado, que garantiza su alojamiento, inserción laboral, asistencia jurídica, atención psicológica, etcétera, y que actualmente dispone de una capacidad aproximada de 150 plazas de alojamiento.

7. Conclusiones

A lo largo de estos más de treinta años de prácticas, se ha podido acumular un corpus de experiencia sobre la importancia de las políticas de acogida y sobre las necesidades y las demandas de las personas que han llegado recientemente a Barcelona. Muchas de las políticas iniciadas en Barcelona han servido de modelo para otros municipios españoles y europeos. Por ejemplo, la ciudad de Milán se está inspirando en el SAIER para crear un gran centro multiservicios para las personas recién llegadas.

Desde el punto de vista técnico, se ha generado un conocimiento sobre qué funciona y qué no funciona, en especial en aspectos clave como facilitar el acceso al padrón y al asesoramiento jurídico. Asimismo, se ha identificado la irregularidad como un aspecto fundamental de vulnerabilidad de las personas que es necesario combatir y poner en el centro de la acción política. Sin embargo, hay que hacer una evaluación más sistemática, ya que es lícito preguntarse por los resultados de las políticas aplicadas. ¿Sabemos, por ejemplo, si se ha evitado una sociedad más segregada debido a su origen? También hay que conocer cuál es la opinión de la población de origen migrante sobre el proceso de acogida experimentado tanto desde el punto de vista institucional como ciudadano.

Algunos resultados prácticos de la política son, por ejemplo, que, gracias al asesoramiento jurídico ofrecido por los servicios municipales y por las entidades de la red de acogida, miles de personas han conseguido regularizar su situación e iniciar caminos hacia la normalidad, y miles de personas han accedido al conocimiento de las lenguas catalana y castellana de forma gratuita. Por otra parte, la percepción de la inmigración como un problema en la ciudad de Barcelona se mantiene en niveles muy bajos desde hace años³, aunque últimamente han surgido opciones políticas abiertamente xenófobas con mucha presencia mediática.

3. En el último barómetro municipal publicado en diciembre del 2020, solo el 2,2% de la ciudadanía identificaba la inmigración como uno de los “problemas” de la ciudad, lo que la situaba en la duodécima posición.

Por el contrario, todavía persisten algunos grupos que sufren una exclusión residencial extrema, como las personas que viven en asentamientos irregulares en la ciudad, que en su inmensa mayoría son de origen extranjero en situación de irregularidad.

El número de jóvenes entre 18 y 25 años en situación de calle ha aumentado en los últimos años y ya son el 22,3% de las personas usuarias de los centros de primera acogida para personas sin techo en Barcelona (Sales, 2019). Hay que preguntarse, pues, si se ha conseguido una sociedad con menos discriminación.

¿Las personas de origen migrante, presentes en Barcelona con una proporción importante desde el 2000, tienen las mismas oportunidades que el conjunto de la población? ¿Tienen representatividad en la dimensión pública de la ciudad? ¿Ha asumido el conjunto de la ciudadanía el cambio sociodemográfico y lo que eso comporta para la ciudad?

Se trata de preguntas que se tendrán que responder en los años próximos y que seguramente serán objeto de artículos futuros.

Bibliografía

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. *Plan municipal de inmigración. Sector de Servicios Personales. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2003.* http://www.bcn.cat/conselldeciutat/pdf/immigracio_doc_pla_immigracio.pdf.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. *Bases de acogida de Barcelona ciudad. Gabinete Técnico de Inmigración. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2007.* https://ajuntament.barcelona.cat/consell-municipal-immigracio/sites/default/files/documents/bases_acollida_bcn_ciutat_ca.pdf.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. *Medida de gobierno para favorecer el acceso a la regularidad y prevenir la irregularidad sobrevenida. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2017.* https://ajuntament.barcelona.cat/novaciudadania/sites/default/files/documents/4_mesura_prvenir_irregularitat_sobrevinguda.pdf.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. *Barómetro semestral de Barcelona. Diciembre 2020. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2020.* https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/120904/1/r20008_Barometre_Semestral_Desembre_Prensa_v1_0.pdf.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. *La població estrangera a Barcelona. La població de Barcelona nascuda a l'estranger. Gener 2020. Informes Estadístics, n.º 84. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2021.* <https://www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/inf/pobest/pobest20/pdf/pobest20.pdf>.

CONSEJO MUNICIPAL DE INMIGRACIÓN. *Las 67 propuestas del Consejo Municipal de Inmigración de Barcelona. Propuestas para favorecer la inclusión de las personas migradas dentro del marco de la ley de extranjería. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 2014.* <http://www.novaciudadania.cat/67propostes/pdf/67propostes.maig2016.pdf>.

CONSORCIO PARA LA NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA. *Memoria 2018. CNL de Barcelona. Barcelona: Centro de Normalización Lingüística de Barcelona, 2018.* https://www.cpln.cat/media/upload/pdf/Mem%C3%B2ria%202018_1579003311.pdf.

SALES, A. *¿Quién duerme en la calle en Barcelona? Características de la población sintecho de la ciudad, según los datos de los equipos municipales de intervención social en el espacio público.* Barcelona: Área de Derechos Sociales, Ayuntamiento de Barcelona, 2019. https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu_documents/qui-dorm-al-carrer-a-barcelona.pdf.

SANAHUJA VÉLEZ, R. “*Polítiques d’acollida, nova ciutadania i interculturalitat*”, R. Gomà y J. Subirats (coord.), *Canvi d’època i de polítiques públiques a Catalunya*, p. 80-88. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2019.

ZAPATA BARRERO, R. “¿De qué modo las Instituciones públicas deberían acomodar a los inmigrantes? Un marco analítico para el análisis”. *Gestión de Análisis de Políticas Públicas*. Nueva época, 20, 2001, p. 23-36.