

# La política d'acollida a Barcelona.

## Trenta anys d'experiències i aprenentatges

Ramon Sanahuja i Vélez<sup>a</sup>

Expert en l'àmbit de les polítiques locals d'immigració i responsable de la Direcció d'Immigració de l'Ajuntament de Barcelona entre el 2006 i el 2020

**Paraules clau:** acollida, immigració, refugi, irregularitat



En els darrers trenta anys, Barcelona ha viscut una de les transformacions demogràfiques més profundes i ràpides de la seva història. L'arribada, des de principis dels anys 2000, d'un flux migratori continuat provinent de països extracomunitaris i comunitaris ha comportat, segons el padró de l'1 de gener de l'any 2020, que el 27,8% de les persones residents a la ciutat hagin nascut en un país estranger. L'any 2000, el percentatge de persones residents estrangeres a Barcelona era només del 4,8% sobre una població total d'1.512.971 habitants. Una bona part d'aquestes persones arribades de l'estranger durant aquests vint anys han acabat establint-se de forma permanent a la ciutat, hi han format famílies i n'han esdevingut ciutadans i ciutadanes de ple dret. L'aportació continuada de persones migrades ha permès a Barcelona mantenir el seu pes demogràfic i augmentar el nombre de residents fins a arribar el 2020 a una població d'1.666.530, una xifra que no s'assolia des del final dels anys vuitanta del segle passat.

Les polítiques d'acollida dutes a terme per l'Ajuntament de Barcelona durant tots aquests anys han contribuït a facilitar, a una part important d'aquestes persones, l'arribada a la nostra ciutat i l'assentament definitiu en els barris i districtes, de manera que han esdevingut, a hores d'ara, una peça fonamental de la identitat pròpia de la ciutat. En aquest article, explicarem la història i les particularitats de les polítiques d'acollida municipal des dels seus inicis fins a l'actualitat sense abordar els aspectes relacionats amb les polítiques de convivència, diversitat, no discriminació i interculturalitat.

---

a. Responsable de la Direcció d'Immigració de l'Ajuntament de Barcelona entre el 2006 i el 2020

## 1. Definició

Si bé les polítiques d'acollida a Barcelona es van iniciar als anys vuitanta del segle passat, amb la posada en marxa el 1989 del Servei d'Atenció a Immigrants, Emigrants i Refugiats (SAIER), partirem d'algunes de les definicions descrites a les Bases d'acollida de Barcelona ciutat elaborades per l'Ajuntament l'any 2007, com a elements conceptuals de la política municipal i que han guiat l'acollida de les persones immigrades i refugiades en els darrers vint anys.

La descripció de l'acollida en aquestes Bases d'acollida de Barcelona ciutat és la següent: S'entén per “acollida” el conjunt d'accions que possibiliten que les persones novingudes accedeixin a la informació i als recursos bàsics que han d'afavorir la seva integració a la societat receptora. Es parla de població novinguda, principal destinatària de les accions d'acollida, per referir-se a les persones immigrades que han arribat recentment a la ciutat, que es troben en la seva primera fase d'acomodació i que, conseqüentment, desconeixen els mecanismes d'integració social que tenen al seu abast. Això significa que les actuacions d'acollida estan adreçades a persones immigrades durant un període de temps transitori, que serà diferent en funció de les característiques particulars de cada cas. (Ajuntament de Barcelona, 2007: 3).

És important tenir en compte el disseny dels tres àmbits diferenciats amb els quals va ser concebut el pla del 2007 que, en gran mesura, és plenament vigent en l'actualitat. Aquests àmbits diferenciats anticipaven el que seria posteriorment la llei d'acollida de Catalunya: en primer lloc, l'accés a tràmits bàsics com el padró i l'assessorament

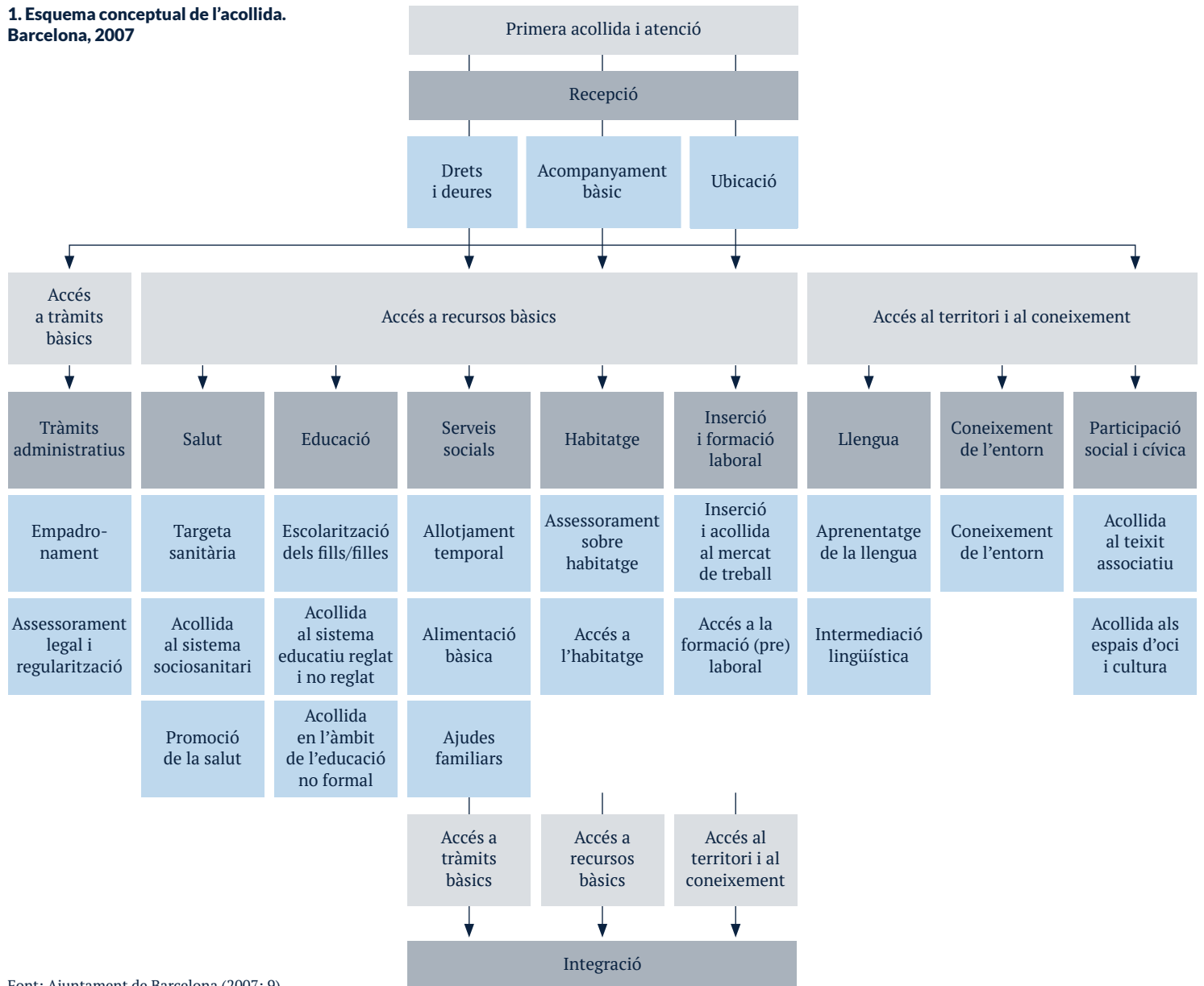
legal per aconseguir la regularització; en segon lloc, l'accés als recursos bàsics (salut, educació, ocupació, serveis socials, cultura, etcètera), i, en tercer lloc, l'accés al territori i el coneixement de l'entorn (coneixement de la llengua i de l'entorn, i participació social i cívica). L'esquema conceptual que es va dibuixar llavors va ser el que es mostra a la pàgina següent.

En l'objectiu de la definició de l'acollida es fan servir els conceptes “acomodació” i també “integració”<sup>1</sup>. Ara bé, en l'esquema conceptual es fixa com a finalitat del procés d'acollida “facilitar la integració” de la persona estrangera acabada d'arribar. Segurament, en l'actualitat no faríem servir la paraula “integració” per les connotacions assimilacionistes i en el seu lloc utilitzaríem altres expressions com, per exemple, “inclusió” (Sanahuja, 2019). Cal recordar que el pla Barcelona Interculturalitat es va elaborar posteriorment, l'any 2010. El pla Barcelona Interculturalitat definia un model intercultural per a totes les polítiques municipals —incloses les polítiques d'acollida— i en destaquen tres elements i principis clau: la igualtat d'accés, el reconeixement de la diversitat, i la interacció entre persones diverses, veïnes i veïns de Barcelona. Tanmateix, el document de les Bases és el fonament a partir del qual es construeixen les polítiques d'acollida que s'han anat aplicant posteriorment.

---

1. El terme “acomodació” es deu a l'acadèmic Ricard Zapata Barrero (2001) que l'utilitza per referir-se no només al procés sociològic “d'integració” sinó també a la relació de les persones immigrants amb les estructures institucionals i amb la mirada d'aquestes estructures i poders públics vers les persones immigrades.

**1. Esquema conceptual de l'acollida.**  
**Barcelona, 2007**



Font: Ajuntament de Barcelona (2007: 9).

## 2. Aspectes clau de la política d'acollida

Els cicles migratoris estan relacionats estretament amb els cicles econòmics expansius o recessius tant d'Espanya com de la ciutat, i també amb les crisis polítiques i guerres que expulsen les persones de determinats països cap a Europa. Un exemple actual n'és la crisi política i econòmica de països com Colòmbia i Veneçuela. Altres aspectes que condicionen l'arribada de persones immigrades a la ciutat són l'evolució demogràfica i la llei d'estrangeria<sup>2</sup>.

El document de les Bases del Pla d'acollida definia una sèrie de principis com la temporalitat, la transversalitat, la cohesió social, la diversitat, la participació o la igualtat. A continuació, però, en destacarem els aspectes més singulars, que van més enllà del Pla i que han guiat l'acció d'acollida en els darrers vint anys.

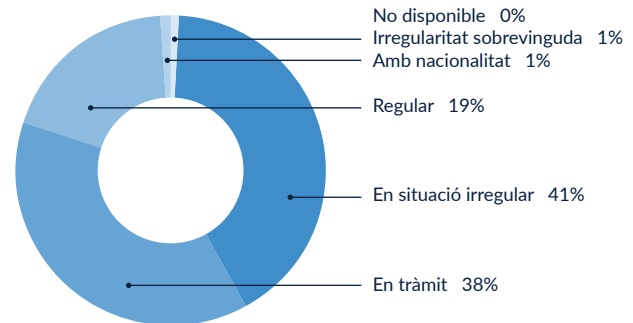
### 2.1. Persones en situació irregular incloses

A diferència del que passa a molts països d'Europa, a Barcelona des del primer moment s'han inclòs, en la concepció de les polítiques d'acollida, les persones en situació irregular.

En les Bases del Pla d'acollida de Barcelona de l'any 2007 ja es deixava ben clar el següent: [...] L'acollida es dirigeix al conjunt de persones immigrades nouvingudes, sigui quina sigui la seva condició legal de residència, essent les actuacions més determinants com més vulnerable socialment sigui la posició de partida. [...] El projecte migratori de la gran majoria de persones nouvingudes que arriba a la ciutat passa per regularitzar la situació legal, per treballar i assentar-se en el territori en les millors condicions de vida possibles. (Ajuntament de Barcelona, 2007: 4).

Una de les característiques històriques principals dels fluxos migratoris a Espanya en el seu conjunt i a Barcelona en particular és la irregularitat. En el moment d'arribar a Barcelona, la majoria de persones se solen trobar en situació irregular i així ho testimonien les memòries anuals del SAIER. Tot sovint, el percentatge de persones usuàries ateses per aquest servei que es troben en situació irregular supera el 50%. No obstant això, en la darrera memòria presentada pel SAIER, corresponent a l'any 2020, el percentatge de persones que es trobaven en situació irregular arribava fins al 80%, incloses totes les persones ateses en procés de tramitació del permís de residència.

**Gràfic 1. Situació jurídica de les persones usuàries del SAIER. Any 2020**



Nota: l'any 2020, el total de persones usuàries ateses va ser de 19.001.

Font: Ajuntament de Barcelona. Memòria SAIER, 2020.

2. L'entrada en vigor de la llei d'estrangeria el 2005 va implicar una regularització de més de 700.000 persones al conjunt d'Espanya, fet que va suposar un repte organitzatiu per als ajuntaments. L'Ajuntament de Barcelona va crear un dispositiu *ad hoc* per processar les peticions d'empadronament "retroactiu" per poder justificar l'arribada al país i així facilitar que les persones migrades processessin la seva petició de permís de residència. En un període de quatre setmanes, el dispositiu que es va instal·lar a la Casa del Mig del parc de l'Espanya Industrial va atendre desenes de milers de persones, moltes de les quals van aconseguir regularitzar la seva situació.

Si l'objectiu és fer polítiques inclusives per al conjunt de persones que arriben a la ciutat i més del 50% es troben en situació d'irregularitat en el moment de l'arribada, no tindria cap sentit excloure-les de les polítiques d'acollida. D'altra banda, els diversos governs municipals, liderats per alcaldes i alcaldesses diferents, han compartit un enfocament de les polítiques fonamentat en els drets humans, on sempre s'ha posat per davant la condició de la persona com a ésser humà i no pas la seva situació administrativa.

L'experiència de la majoria de persones residents a Barcelona d'origen immigrant, moltes amb nacionalitat espanyola actualment, mostra que han viscut un període mínim de tres anys en situació irregular abans de rebre el primer permís de residència temporal. Posteriorment, han anat renovant el permís temporal de residència fins a assolir un permís de residència permanent i, depenent de la nacionalitat o del país d'origen, han sol·licitat la ciutadania espanyola fins a aconseguir-la.

L'any 2017, l'Ajuntament va aprovar una fita molt important, la Mesura de govern per afavorir l'accés a la regularitat i prevenir la irregularitat sobrevinguda (Ajuntament de Barcelona, 2017), en la qual, per primera vegada en l'Administració local d'una de les grans ciutats europees, s'explicava obertament i sense embuts una política pública adreçada específicament a les persones migrades en situació irregular. Amb aquesta Mesura de govern es consolidaven les polítiques vers les persones en situació irregular que l'Ajuntament havia anat duent a terme en els darrers anys i, per primera vegada, s'aplegaven en un mateix document i s'elevaven així a política municipal.

## 2.2. Especialització enfront de normalització

Les polítiques i els serveis d'acollida s'han entès sempre com una política específica temporal, relacionada amb el fet migratori i amb la condició jurídica de "persona estrangera". L'estatut jurídic de persona estrangera determina unes obligacions per a aquestes persones que es concreten en la llei d'estrangeria (Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social). La idea de la llei és que, progressivament, les persones van assolint autonomia, aconsegueixen estabilitat jurídica, van aprenent les llengües oficials de Barcelona (català i castellà), van aconseguint una feina i una estabilitat laboral, i van fent vida a la ciutat de Barcelona com qualsevol altre veí o veïna. El plantejament històric de les polítiques municipals és el principi de normalització, que en el Pla municipal d'immigració de 2003 es defineix molt clarament:

“És objectiu bàsic del Pla atendre les persones en el marc dels serveis existents sense crear estructures paral·leles. Tot i això, la normalitat cal aplicar-la amb una atenció a les diferents necessitats i a la situació diversa de cada una de les persones que vol integrar-se a la societat de Barcelona. Les polítiques de normalització impliquen: garantir l'accés de tots els ciutadans als serveis municipals. Com a factor de normalització [...] comporta garantir l'accés i la utilització dels serveis bàsics de la ciutat, [...] repensar els serveis existents per tal de donar resposta als nous fenòmens socials i redimensionar l'oferta de serveis en funció de les noves necessitats i demandes” (Ajuntament de Barcelona, 2003).

Aquesta és una de les regles principals que s'ha seguit des de fa anys en tots els serveis i departaments municipals, és a dir: no crear estructures paral·leles per a les persones d'origen estranger sinó integrar-les en els serveis adreçats al conjunt de la població. Això volia dir que els serveis, els equipaments i els programes municipals havien d'adaptar-se, tant quantitativament com qualitativa, a l'estructura canviant de la ciutadania de Barcelona, cada cop més diversa. En aquest sentit, la resposta dels serveis i els equipaments ha estat positiva en general, però no tots s'han anat adaptant als canvis sociodemogràfics deguts a la immigració extracomunitària al llarg d'aquests anys.

### 2.3. Participació

Una altra particularitat de les polítiques d'acollida que s'han dut a terme a la ciutat de Barcelona és la participació del teixit social en la seva coproducció, incloses les associacions d'immigrants mateixes. El principal servei d'acollida de la ciutat, el SAIER, neix l'any 1989 a conseqüència d'una recomanació de les entitats dins del Consell Municipal de Benestar Social, en concret, del Grup de Treball dels Refugiats.

Aquest servei es posa en marxa en col·laboració amb la Creu Roja i la Fundació ACSAR, a les quals s'afegeixen el Centre d'Informació per a Treballadors Estrangers (CITE), el Col·legi de l'Advocacia de Barcelona (ICAB), l'Associació Mitjans d'Informació i Comunicació (AMIC) i el Centre de Normalització Lingüística (CNL) en anys posteriors. El primer pla d'acollida municipal i les Bases d'acollida de Barcelona ciutat (2007) es redacten de forma molt participada, amb una xarxa de 160 entitats que treballen l'acollida a la ciutat. Van ser moltes les entitats

de Barcelona que van començar a treballar en l'acollida de persones immigrades abans que l'Ajuntament mateix. Entre les pioneres, hi ha la Fundació Bayt al-Thaqafa, impulsada per Teresa Losada, el CITE o l'Associació Sociocultural Ibn Batuta, entre d'altres.

L'Ajuntament de Barcelona ha dut a terme i finançat innumerables accions per a l'acollida a través d'una línia específica de subvencions a les associacions en tots els barris de la ciutat que ha permès crear una xarxa territorial amb molta capillaritat. La creació de la Coordinadora de la Llengua, la Xarxa d'Entitats Socials d'Assessorament Jurídic (XESAJE) o, més recentment, les entitats que treballen en el programa d'acollida Nausica són exemples d'aquesta participació de les entitats.

El Consell Municipal d'Immigració, creat l'any 1997, també ha tingut un paper important a l'hora de monitorar l'acció municipal en relació amb l'acollida. Per exemple, es pot destacar el document elaborat per les entitats del Consell Municipal de Benestar Social, "Les 67 propostes del Consell Municipal d'Immigració de Barcelona" (Ajuntament de Barcelona, 2014), redactat per afavorir la inclusió de les persones migrades dins el marc de la llei d'estrangeria de l'any 2014 i en el qual es proposaven tota una sèrie de canvis en la interpretació del marc normatiu actual que van facilitar la inclusió de les persones migrades.

### 2.4. Competència local

L'acollida, tot i que està molt determinada pel marc legal de l'Estat, en concret tant per la llei d'estrangeria com per la llei de refugi, és fonamentalment una competència local. Les persones que entren en territori de la Unió

Europea o de l'Estat espanyol, al final, acaben adreçant-se a algun lloc concret de l'Estat, on volen trobar feina, cercar casa i establir-se. La primera forma de contacte amb l'Administració local és a través de la sol·licitud de padró. El procés pel qual les persones es van assentant en el territori es produeix a poc a poc al barri, al lloc de treball, a la plaça, a l'escola, en les associacions, etcètera; és a dir, es tracta d'un procés fonamentalment local.

Finalment, també cal esmentar que la llei d'estrangeria va fer involucrar encara més les administracions locals en la gestió dels fluxos migratoris mitjançant la creació dels “informes de disponibilitat d'habitatge” per a les persones que volien iniciar un procés de reagrupació familiar, i els “informes d'arrelament social” per a les persones en situació irregular amb tres anys de residència que volien accedir a un permís de treball excepcional. Aquests dos informes van ser obligatoris a partir de l'any 2006, motiu pel qual es va crear el Gabinet Tècnic d'Immigració, que posteriorment va esdevenir la Direcció de Serveis d'Atenció i Acollida a Immigrants i que va acabar assumint serveis ja existents com el SAIER o el servei de traducció i mediació intercultural històricament ubicats en l'àrea o la gerència de Serveis Socials.

### 2.5. L'empadronament és la clau

El primer contacte que els municipis tenen amb les persones estrangeres —immigrades o refugiades— que arriben als nostres municipis sol ser a través de les oficines d'atenció al ciutadà quan sol·liciten l'empadronament. El padró, regulat a la Llei de bases de règim local, es defineix com un registre *de facto* de les persones residents en el municipi. Aquesta llei considera el padró com una obligació que tenen les

persones d'informar de la seva residència al municipi on viuen, independentment del seu estatut jurídic. Per tant, l'Ajuntament té l'obligació d'empadronar tothom si una persona es troba vivint de forma efectiva a la nostra ciutat.

D'altra banda, la mateixa llei atorga a les persones empadronades la condició de veí o veïna i, com a tal, el dret a poder accedir a serveis i equipaments municipals. A banda, hi ha tot un seguit de lleis estatals i autonòmiques que se solen referir al padró com a font de dret d'accés a serveis importants, com el sistema de salut o el sistema educatiu. El fet d'estar al padró, doncs, garanteix el dret d'accés, en igualtat de condicions, a una multitud de serveis, equipaments i programes a totes les veïnes i veïns, incloses les persones en situació irregular. A més, a través de l'accés al padró i gràcies al seu caràcter de registre públic, es pot demostrar el temps de residència efectiu al país, cosa que és molt important de cara a determinants procediments de la llei d'estrangeria, com ara aconseguir un permís de residència per circumstàncies excepcionals a través de l'arrelament social.

Per això, la ciutat de Barcelona ha estat sempre al capdavant de les polítiques d'empadronament actiu, és a dir, de les polítiques que han interpretat d'una forma oberta la Llei de bases de règim local per permetre a totes les persones que viuen a la ciutat, incloses les persones en situació irregular, poder accedir al padró. Un exemple paradigmàtic ha estat la figura de l'empadronament sense domicili fix, que permet a persones que tenen dificultats per demostrar el seu lloc de residència poder-se empadronar també mitjançant l'“informe de coneixement de residència” i així poder tenir accés als serveis.

### 3. L'assessorament jurídic

Un dels elements principals de les polítiques d'acollida és l'assessorament jurídic. Una de les màximes preocupacions de les persones migrades és tenir informació sobre com aconseguir regularitzar la seva situació i com obtenir un permís de residència. L'objectiu principal de l'assessorament jurídic dins de les polítiques d'acollida va adreçat a guiar les persones en situació administrativa irregular perquè aconseguixin el seu primer permís de residència en el laberint de la legislació d'estrangeria i de les gestions amb l'Administració pública.

Un altre dels objectius és ajudar les persones a renovar els seus permisos de residència i evitar que puguin caure en situació administrativa irregular sobrevinguda. Les persones que es troben en situació irregular són en una situació molt precària, sovint abocades a treballar en els sectors informals de l'economia i freqüentment en condicions d'explotació laboral. La situació d'irregularitat administrativa les condiciona en el dia a dia i no poden fer una vida normalitzada per la por de ser detingudes i expulsades en aplicació de la llei d'estrangeria. Per això, els esforços principals de l'assessorament jurídic s'han dedicat a treure milers de persones dels llimbs de la irregularitat.

L'assessorament jurídic també incorpora altres aspectes més complexos derivats de la condició de persona estrangera, com, per exemple, les disputes relacionades amb la custòdia de menors en casos de separació de parelles mixtes, l'acompanyament en la sol·licitud del procés de naturalització o l'acompanyament en casos de reagrupació familiar, entre d'altres. Des del primer moment, aquest ha estat un aspecte clau de l'estratègia d'acollida de Barcelona

que ha rebut la col·laboració del CITE —una de les entitats més veteranes en l'assessorament a persones treballadores estrangeres a Catalunya— i de l'ICAB, entre d'altres.

### 4. Estratègia barcelonina

A continuació es descriuen breument els programes, els serveis i els equipaments que configuren la política d'acollida de la ciutat i que actualment estan sota la Direcció de Serveis d'Immigració i Refugi. L'estratègia passa per un gran servei central, referent de la ciutat, com és el SAIER, per disposar d'una xarxa municipal territorialitzada (el SOAPI, Servei d'Orientació i Acompanyament per a Persones Immigrades), i per la complementarietat amb les entitats d'acollida ubicades a tots els barris de la ciutat que reben suport financer municipal a través de convenis (Xarxa 9 Barris Acull, Apropem-nos del Poble Nou, i la Coordinadora d'Entitats del Poble-sec) i de la convocatòria de subvencions.

Complementàriament, hi ha altres serveis d'acollida, com ara el programa Noves Famílies, per a persones que inicien el procediment de reagrupació familiar, i l'Estratègia d'aprenentatge de llengües a través del CNL (per al català) i la xarxa d'entitats que participen en la Coordinadora de la Llengua (per a castellà, alfabetització i català).

A banda, altres serveis públics com el sistema de salut i l'educatiu disposen de les seves pròpies estratègies d'acollida, com ara les aules d'acollida, dins dels seus serveis, els quals han anat variant amb els anys.

#### 4.1. SAIER (Gran servei central)

Podem afirmar que, des de l'any 1989, la gran aposta pública municipal en polítiques d'acollida ha estat



la creació d'un centre únic multiserveis que donés resposta a les necessitats específiques derivades de la condició d'immigrant i estranger a la ciutat de Barcelona. Actualment, el SAIER es defineix com un servei d'atenció a qualsevol procés de mobilitat humana tant si és d'arribada (immigració, refugi) com de sortida (retorn voluntari assistit o emigració).

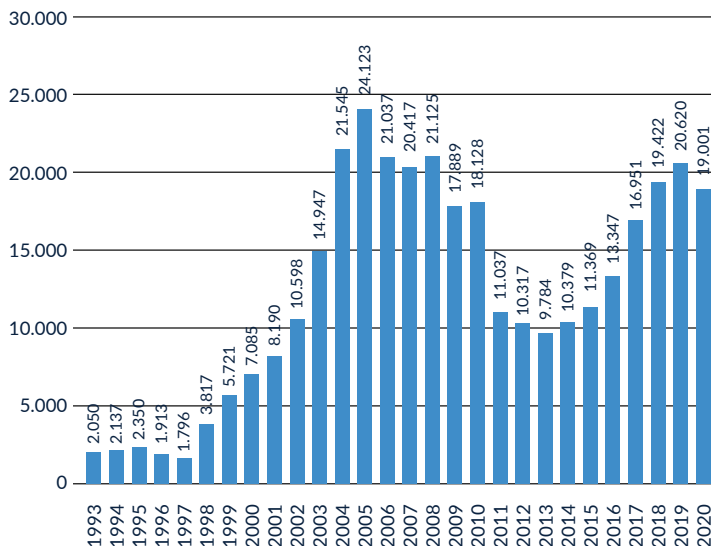
Amb els anys, el petit centre ubicat a les oficines de l'associació ACSAR de l'avinguda del Paral·lel, on va començar a funcionar juntament amb la Creu Roja, ha anat afegint altres entitats especialitzades en la gestió de diversos aspectes del fet migratori i ha ampliat les seues (actualment són quatre espais: dos més al carrer de la Font Honrada, i la nova seu que allotja la *front office* al carrer de Tarragona, inaugurada l'any 2019).

El SAIER disposa d'una gran front office que detecta les necessitats de les persones que s'hi apropen i que es deriven als serveis especialitzats d'acord amb les seves demandes. Per exemple, les consultes jurídiques senzilles es deriven al CITE on s'atenen les renovacions de permisos de residència, els arrelaments socials, etcètera. Les consultes més complexes, les atén l'ICAB. Les demandes de cursos de català s'atenen al CNL ubicat al SAIER, on es matricula la persona en un curs. Les peticions d'asil es deriven al serveis d'Accem, que va substituir la Fundació ACSAR el 2016. Les demandes d'assessorament laboral, convalidació o homologació s'atenen a l'entitat AMIC. Les demandes de retorn voluntari assistit també s'atenen en un punt propi gestionat des de la mateixa front office del SAIER, que, a més, disposa d'un servei de traducció i interpretació i d'un servei d'atenció psicològica. D'altra

banda, cal destacar la funció d'atenció social feta dins del SAIER per part de la Creu Roja.

El SAIER va néixer dins de l'Àrea de Serveis Socials i ha exercit un paper complementari a aquests serveis socials per a determinats perfils molt concrets. Per exemple, des del SAIER s'accedeix al programa d'atenció a persones refugiades de l'Estat. Totes les persones sol·licitants d'asil que formalitzen una petició a Barcelona i volen entrar en el programa d'atenció de l'Estat obligatòriament han de sol·licitar el seu ingrés a la Creu Roja ubicada al SAIER. Així mateix, des del SAIER també s'atenen les situacions de persones sense llar, d'origen extracomunitari, amb menys de dos anys de residència a Barcelona i que no disposen d'un arrelament territorial.

**Gràfic 2. Persones usuàries del SAIER. Evolució 1993-2020**



Font: Ajuntament de Barcelona, 2021.

En conjunt, el nombre de persones usuàries ateses des de l'any 1993 fins al 2020 ha estat de 347.105. L'evolució anual de les persones ateses té un perfil molt semblant al volum d'arribades a la ciutat i també als cicles econòmics.

#### 4.2. Servei d'Orientació i Acompanyament a Persones Immigrades (SOAPI)

El Servei d'Orientació i Acompanyament a Persones Immigrades (SOAPI) és un servei d'acollida localitzat en el territori dins de les estructures dels serveis tècnics dels deu districtes de la ciutat.

L'inici d'aquest servei s'ha de situar en les sessions informatives grupals que s'organitzaven en el Centre Serveis Socials Besòs. A l'inici dels anys 2000, aquest centre, degut a la seva ubicació en un barri amb alta presència d'immigració, va decidir dur a terme unes sessions grupals informatives adreçades als seus usuaris sobre aspectes relacionats amb drets laborals, llei d'estrangeria, padró, etcètera. A partir de l'any 2007, des de la Direcció d'Immigració, es va decidir fer una prova pilot al barri del Poble-sec i es van organitzar unes sessions grupals d'acollida de dues hores on s'ampliava el contingut de la informació. La font d'inspiració va ser l'experiència dels Serveis Socials del barri del Besòs, però no només s'hi donava informació sobre temes d'estrangeria sinó també sobre temes de la ciutat, d'accés a recursos bàsics, etcètera. Aquesta prova pilot es va fer en col·laboració amb la Coordinadora d'Entitats del Poble-sec que era l'entitat que cercava les persones destinatàries. L'experiència es va considerar positiva i es va decidir iniciar un programa per a tots els districtes de la ciutat, gestionat directament des de la Direcció d'Immigració.

Actualment el SOAPI té, com a objectiu principal, oferir informació, orientació, suport i assessorament sobre qüestions generals i específiques relatives a l'organització territorial, els recursos bàsics, els drets i deures, l'aprenentatge de llengües oficials o la llei d'estrangeria, així com d'altres temes que es considerin necessaris, a tota la població immigrada dels districtes. Aquest objectiu es fa a través de tres modalitats: en primer lloc, unes sessions informatives fixes que es fan al mateix lloc i hora, principalment a les seus dels districtes; en segon lloc, a través de les sessions informatives itinerants que s'imparteixen sota demanda de serveis, entitats, equipaments o col·lectius concrets i que tenen lloc a la seu mateixa de les entitats o els serveis, i, finalment, a través de les entrevistes individualitzades que s'ofereixen a les persones que han de consultar algun tràmit particular o necessiten aprofundir en algun altre aspecte.

A cada districte de la ciutat hi ha un agent d'acollida del servei que treballa de costat amb la resta de professionals del districte i que és qui s'encarrega de les sessions informatives fixes, les grupals i l'atenció individual. Els referents de cada districte tenen un coneixement molt detallat dels recursos de proximitat als quals són derivades preferentment les persones usuàries.

D'altra banda, des de l'any 2015, el SOAPI és el programa municipal que vetlla pel compliment de la llei d'acollida de Catalunya pel que fa a les obligacions de l'Administració local. En aquest sentit, és l'ens que imparteix el mòdul de coneixements de l'entorn: els mòduls C de "Coneixement de la societat catalana". Es tracta de quinze hores de formació sobre els continguts que marca la Llei 10/2010

d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya (entorn històric i geogràfic, drets i deures, principals tràmits d'estrangeria, etcètera).

### 4.3. Reagrupació familiar

Aprofitant les competències que li atorgava el Reglament de la LOE del 2004 i atesa l'obligació d'emetre l'"informe d'habitatge" per a la reagrupació familiar, l'Ajuntament de Barcelona va veure una oportunitat per crear el programa Noves Famílies, que acompanya els processos de reagrupació familiar de totes les persones residents que volen portar els seus fills, filles, marits o mullers des dels països d'origen.

Totes les persones que han d'iniciar un procediment de reagrupació familiar han de sol·licitar a l'Ajuntament un informe de disponibilitat d'habitatge adequat per dur a terme la reagrupació. Aquest procediment administratiu obligatori esdevenia una oportunitat única per entrar en contacte amb totes les famílies que es reagrupaven a Barcelona. La primera experiència es va dur a terme al districte d'Horta amb el suport i l'impuls de l'estructura tècnica del districte. A poc a poc, des del 2008, es va anar ampliant a la resta de districtes fins a abastar tots els territoris de la ciutat.

El programa Noves Famílies acompanya i orienta totes les famílies que han iniciat el procés de reagrupament familiar a Barcelona. El programa treballa amb tot el nucli familiar, tant amb els adults que es troben a Barcelona i demanen el reagrupament com amb la resta del nucli familiar que ha de venir des del país d'origen, siguin cònjuges o filles i fills. El programa ofereix un espai de trobada perquè coneguin amb més detall els serveis de la ciutat, l'àmbit educatiu i

les entitats del barri. A banda, també es treballa per fer que el retrobament entre les persones que arriben reagrupades i les persones que ja són a la ciutat sigui una experiència enriquidora i positiva.

El programa també treballa aspectes com l'enfocament de gènere amb les dones que reagrupen els seus marits o les dones reagrupades per marits. Una prioritat importantíssima del programa és l'encaix dels infants i joves arribats per reagrupació familiar dins el sistema educatiu. En aquest sentit, es treballa intensament, amb les famílies i les escoles, la incorporació dels i de les joves a les escoles. Una de les accions de més èxit d'aquest programa és la posada en marxa, el 2009, del programa "A l'estiu Barcelona t'acull", que cada estiu atén prop de 150 nois i noies arribats per reagrupament en el període estival i els prepara en el procés d'inclusió a la ciutat perquè la coneguin millor abans que es produeixi la seva incorporació al sistema educatiu a partir del mes de setembre.

### 4.4. Serveis de mediació i traducció

El Servei de Traducció i Mediació Intercultural va néixer l'any 2002 i té com a finalitat donar suport al conjunt de professionals dels serveis municipals que treballen amb població immigrada. Aquest servei es divideix en tres àrees: el Servei de Traducció, el Servei de Mediació Interpersonal i el Servei de Mediació Comunitària.

## 5. Acolliment lingüístic i Consorci per a la Normalització Lingüística

Facilitar el coneixement de les llengües és una de les accions clàssiques de les polítiques d'acollida que generen més consens a escala europea. El coneixement de la llengua

de la societat d'acollida permet a les persones immigrades poder-se comunicar amb la resta de la població, esdevenir més autònomes i accedir a oportunitats laborals. El coneixement de la llengua es considera, doncs, una competència instrumental bàsica en l'àmbit laboral. En la mesura que es convidi les persones que arriben a la nostra ciutat a aprendre el català i el castellà i se'ls donin facilitats per poder-ho fer, s'estarà contribuint a la seva autonomia, però també a evitar la segregació social i a dotar les persones immigrades i refugiades de més oportunitats.

Pel que fa a la llengua catalana a Barcelona, al principi dels anys 2000 es va detectar un canvi sobtat del nombre de persones que es matriculaven als cursos de català. El Consorci per a la Normalització Lingüística de Catalunya es va crear en els anys vuitanta per a una realitat molt particular de l'època: facilitar el coneixement del català a la població catalana que no havia pogut accedir al coneixement del català en el sistema educatiu franquista. Aquest objectiu va quedar superat a partir de l'any 2000 amb les noves necessitats de les persones immigrades estrangeres. Les estratègies d'aprenentatge de la llengua són força diferents i, per això, l'adaptació del Consorci al nou perfil de persones usuàries es pot qualificar com un gran encert, atès que ha permès, a moltes d'aquestes persones immigrades acabades d'arribar, accedir al coneixement de la llengua de forma gratuïta i immediata.

Des del Centre de Normalització Lingüística (CNL) de Barcelona, que forma part del Consorci, es va establir un punt de matriculació a cursos de català allà on n'hi havia més necessitat i més persones usuàries potencials: el SAIER. El 2004, es va iniciar la col·laboració entre el SAIER

i el CNL. Les persones que s'adreçaven al SAIER podien matricular-se a un curs de llengua directament al SAIER mateix.

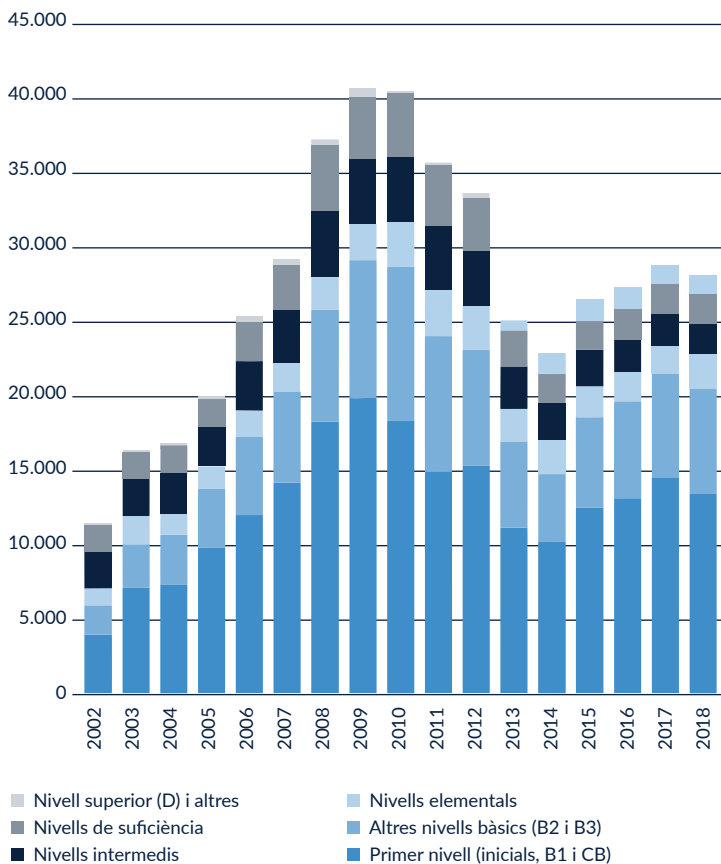
El problema, aleshores, era el procediment de matriculació, que en aquell temps era molt rígid, amb uns períodes de matriculació molt concrets que generaven unes cues immenses. Va ser aquí que, des del CNL de Barcelona, conjuntament amb l'Ajuntament, es va aprovar un increment radical de les aportacions econòmiques per passar a un sistema molt més flexible, la matrícula oberta tot l'any, així com un increment substancial de l'oferta de cursos de català de nivells elementals i bàsics. Aquest va ser l'inici de l'estratègia d'acolliment lingüístic, que va permetre absorbir una gran part de l'increment de la demanda.

Paral·lelament al nou dimensionament i a l'adaptació quantitativa a la nova realitat, es va fer un gran esforç per adaptar els materials educatius a la realitat diferent dels nous alumnes. Així, el CNL va desenvolupar materials específics adaptats que, alhora que ensenyaven la llengua, facilitaven el coneixement de l'entorn.

Pel que fa a l'ensenyament de castellà, dins del marc del Pla d'acollida, l'Ajuntament va impulsar la Coordinadora de la Llengua, una plataforma d'entitats de la ciutat que es dediquen a l'ensenyament de la llengua i a l'alfabetització de persones immigrades. A banda, també cal afegir el gran nombre d'entitats que participen a facilitar el coneixement de les llengües oficials de Catalunya, així com l'ús social de la llengua catalana a través de la pràctica, més enllà de l'intercanvi lingüístic, i que implica relació i coneixement

de l'entorn. Alguns d'aquests programes són, per exemple, les parelles lingüístiques de la Plataforma per la Llengua, els programes del Consorci de Normalització mateix o els ofert per la Coordinadora de la Llengua de la Xarxa d'Acollida i Acompanyament de Barcelona, entre d'altres.

**Gràfic 3. Alumnat dels cursos de català del CNL. Barcelona. Evolució 2002-2018**



Font: Consorci per a la Normalització Lingüística, 2018.

## 6. Acollida i refugi: importància creixent del refugi i increment de la complexitat

Històricament, el flux principal d'arribades des de l'estranger a la ciutat de Barcelona ha estat el flux d'immigració econòmica. Si bé des dels anys vuitanta el flux d'arribades de persones sol·licitants d'asil i refugiades —en aquella època, procedents de dictadures llatinoamericanes com la del Xile de Pinochet— ha estat sempre present, la realitat ha fet que el refugi fos percentualment molt petit. L'any 2012, per exemple, el nombre de sol·licitants d'asil entre les persones usuàries del SAIER va ser de 304, de 10.317 persones ateses. És a dir que les sol·licitants d'asil només representaven el 3% del total de persones usuàries del principal servei d'acollida de la ciutat.

Un altre fet que va provocar que la implicació municipal en l'arribada de refugiats fos menor és la competència legal pròpia sobre aquesta qüestió. L'Estat espanyol és l'Administració competent en els assumptes jurídics de refugi, però també a l'hora d'establir un programa d'atenció integral a sol·licitants d'asil a Espanya. Tant la convenció de Ginebra com diverses normatives europees obliguen Espanya a disposar d'un programa d'atenció a persones refugiades amb què els proporcioni allotjament, manutenció i un suport temporal cap a l'autonomia personal, mentre es resol el seu expedient administratiu de refugi. L'Estat espanyol ha gestionat aquest programa des del Ministeri de Treball en col·laboració amb diverses entitats del tercer sector, com ara la Creu Roja.

Tot això va canviar radicalment a partir del 2015, amb una emergència de refugiats en el conjunt d'Europa que va ajudar a posar en perspectiva la realitat del refugi a

Espanya i a Barcelona. El 2020, el nombre de persones sol·licitants d'asil ateses al SAIER ha suposat el 44% del total de 19.001 persones que en són usuàries, la majoria de les quals venen de Colòmbia, Veneçuela i Hondures.

L'any 2015, enmig de la crisi de refugiats conseqüència de la guerra de Síria i davant de la inacció dels països europeus, Barcelona va aprovar el pla “Barcelona, ciutat refugi”. L'objectiu del pla era preparar la ciutat per acollir les persones refugiades, assistir-les, proveir-les dels serveis necessaris i garantir-ne els drets, així com exigir als estats que compleixin les normes més elementals del dret humanitari.

El pla “Barcelona, ciutat refugi” va néixer com una política de ciutat amb la voluntat d'implicar tant els diversos serveis i departaments municipals com el teixit associatiu de la ciutat i la ciutadania. Una part del pla implicava directament la funció d'acollida de persones refugiades i sol·licitants d'asil. Un dels resultats principals és el programa d'atenció integral Nausica. Es tracta d'un programa d'atenció a persones sol·licitants d'asil complementari als programes de l'Estat, que en garanteix l'allotjament, la inserció laboral, l'assistència jurídica, l'atenció psicològica, etcètera, i que actualment disposa d'una capacitat aproximada de 150 places d'allotjament.

## 7. Conclusions

Al llarg d'aquests més de trenta anys de pràctiques, s'ha pogut acumular un corpus d'experiència sobre la importància de les polítiques d'acollida i sobre les necessitats i les demandes de les persones d'arribada recent a Barcelona. Moltes de les polítiques iniciades a Barcelona

han servit de model per a altres municipis espanyols i europeus. Per exemple, la ciutat de Milà s'està inspirant en el SAIER per crear un gran centre multiserveis per a les persones d'arribada recent.

Des del punt de vista tècnic, s'ha generat un coneixement sobre què funciona i què no funciona, en especial en aspectes claus com facilitar l'accés al padró i a l'assessorament jurídic. Així mateix, s'ha identificat la irregularitat com un aspecte fonamental de vulnerabilitat de les persones que cal combatre i posar en el centre de l'acció política. Tanmateix, cal fer-ne una avaluació més sistemàtica, ja que és lícit preguntar-se pels resultats de les polítiques aplicades. Sabem, per exemple, si s'ha evitat una societat més segregada per raó d'origen? També cal conèixer quina és l'opinió de la població d'origen migrant sobre el procés d'acollida experimentat tant des del punt de vista institucional com ciutadà.

Alguns resultats pràctics de la política són, per exemple, que, gràcies a l'assessorament jurídic proveït pels serveis municipals i per les entitats de la xarxa d'acollida, milers de persones han aconseguit regularitzar la seva situació i iniciar camins cap a la normalitat, i milers de persones han accedit al coneixement de les llengües catalana i castellana de forma gratuïta. D'altra banda, la percepció de la immigració com un problema a la ciutat de Barcelona es manté en nivells molt baixos des de fa anys<sup>3</sup>, tot i que darrerament han sorgit opcions polítiques obertament xenòfobes amb molta presència mediàtica.

---

3. En el darrer baròmetre municipal publicat el desembre del 2020, només el 2,2% de la ciutadania identificava la immigració com un dels “problemes” de la ciutat, cosa que la situava en la dotzena posició.

Per contra, encara persisteixen alguns grups que pateixen una exclusió residencial extrema, com les persones que viuen en assentaments irregulars a la ciutat, que en la immensa majoria són d'origen estranger en situació d'irregularitat. El nombre de joves entre 18 i 25 anys en situació de carrer ha augmentat en els darrers anys i ja són el 22,3% de les persones usuàries dels centres de primera acollida per a persones sense sostre a Barcelona (Sales, 2019). Cal preguntar-se, doncs, si s'ha aconseguit una societat amb menys discriminació. Les persones d'origen migrant, presents a Barcelona amb una proporció important des del 2000, tenen les mateixes oportunitats que el conjunt de la població? Tenen representativitat en la dimensió pública de la ciutat? Ha assumit el conjunt de la ciutadania el canvi sociodemogràfic i el que això comporta per a la ciutat?

Es tracta de preguntes que s'hauran de respondre els anys vinents i que segurament seran objecte d'articles futurs.

---

## Bibliografia

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Pla municipal d'immigració*. Sector de Serveis Personals. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2005. [http://www.bcn.cat/conselldeciutat/pdf/immigracio\\_doc\\_pla\\_immigracio.pdf](http://www.bcn.cat/conselldeciutat/pdf/immigracio_doc_pla_immigracio.pdf).

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Bases d'acollida de Barcelona ciutat*. Gabinet Tècnic d'Immigració. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2007. [https://ajuntament.barcelona.cat/consell-municipal-immigracio/sites/default/files/documents/bases\\_acollida\\_bcn\\_ciutat\\_ca.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/consell-municipal-immigracio/sites/default/files/documents/bases_acollida_bcn_ciutat_ca.pdf).

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Mesura de govern per afavorir l'accés a la regularitat i prevenir la irregularitat sobrevinguda*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2017. [https://ajuntament.barcelona.cat/novaciutadania/sites/default/files/documents/4\\_mesura\\_prevenir\\_irregularitat\\_sobrevinguda.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/novaciutadania/sites/default/files/documents/4_mesura_prevenir_irregularitat_sobrevinguda.pdf).

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Baròmetre semestral de Barcelona. Desembre 2020*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2020. [https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/120904/1/r20008\\_Barometre\\_Semestral\\_Desembre\\_Prensa\\_v1\\_0.pdf](https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/120904/1/r20008_Barometre_Semestral_Desembre_Prensa_v1_0.pdf).

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

CONSELL MUNICIPAL D'IMMIGRACIÓ. *Les 67 propostes del Consell Municipal d'Immigració de Barcelona. Propostes per afavorir la inclusió de les persones migrades dins el marc de la llei d'estrangeria*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2014. <http://www.novaciutadania.cat/67propostes/pdf/67propostes.maig2016.pdf>.

CONSORCI PER A LA NORMALITZACIÓ LINGÜÍSTICA. *Memòria 2018. CNL de Barcelona*. Barcelona: Centre de Normalització Lingüística de Barcelona, 2018. [https://www.cpnl.cat/media/upload/pdf/Mem%C3%B2ria%202018\\_1579003311.pdf](https://www.cpnl.cat/media/upload/pdf/Mem%C3%B2ria%202018_1579003311.pdf).

SALES, A. *Qui dorm al carrer a Barcelona? Característiques de la població sense sostre de la ciutat segons les dades dels equips municipals d'intervenció social a l'espai públic*. Barcelona: Àrea de Drets Socials, Ajuntament 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 i 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.