

LES CIUTATS I ELS IMMIGRANTS: REFLEXIONS DES DE BARCELONA

NATÀLIA RIBAS I MATEOS, Sociòloga

L'objectiu d'aquest article és el d'aproximar-me a un possible model d'immigració estrangera a Barcelona tenint presents altres realitats a ciutats europees. Així, analitzaré primerament la idoneïtat del cas de Barcelona en un marc europeu, després dins del context de l'Europa del Sud i, finalment, passaré a un nivell més concret, el de la ciutat mateixa. Quan ens referim a model ens centrem específicament en les polítiques públiques dirigides cap als immigrants, i més específicament en poder esbrinar sobre quina base s'han d'organitzar els serveis socials.

La ciutat com a unitat d'estudi

En els darrers anys hem protagonitzat tota una bibliografia internacional que dintre del marc dels processos de globalització i migracions estrangeres analitzen l'àmbit de la ciutat com a unitat privilegiada d'anàlisi. No parlem aquí de Nova York ni de Tòquio. Però segurament sí que aquests tipus de reflexions vénen des de l'estranger i, més precisament, des d'Europa. És quelcom nou a Barcelona que la diversitat mundial s'expressi ara a escala local. Els immigrants estrangers acceleren els canvis que es produeixen a les ciutats, els immigrants desafien l'homogeneïtat de les poblacions i plantegen noves qüestions a les societats receptors. Entre elles, es fa evident que les interpellacions dirigides a les administracions especialment properes als immigrants mostren que els immigrants no s'hi adrecen tan sols com

a benefactors de prestacions socials sinó també com a actors socials, malgrat les restriccions que imposa la societat d'acollida.

En segon lloc, els immigrants s'inserixen en uns mercats de treball locals en recessió. Pel que fa a les ocupacions urbanes, les transformacions metropolitanes han determinat un canvi específic en la demanda de treball, canvi que a la vegada ha promogut la creació de nínxols en els mercats laborals, els quals semblen haver estat assignats en gran part als immigrants. Són canvis que tenen a veure amb molts altres canvis de la ciutat: en la seva força turística, en les noves demandes de serveis de les classes mitjanes... En aquest sentit, l'àmbit urbà ha estat important des dels processos experimentats en el mercat de treball local —sobretot pel que fa al sector terciari— com també de la importància que reben les qüestions sobre exclusió social a les grans ciutats.

En tercer lloc, els immigrants arriben i s'estan preferentment en un entorn urbà. Pocs estudis aborden les relacions de la immigració des del punt de vista de la societat receptora (en aquest cas delimitada a l'entorn de la ciutat); l'anàlisi urbana ens ofereix una interessant perspectiva per fer-ho des de les noves transformacions de la ciutat i les seves àrees d'influència.

En quart lloc, els immigrants desafien aspectes claus de la Unió Europea. Un dels desafiaments socials de la nova Europa és poder proposar mesures per millorar la qualitat de vida de tots els ciu-

tadans. Les polítiques socials hauran de perseguir aquest objectiu tot donant eines de participació en aquest procés, que té molt a veure amb els problemes que neixen de l'entorn urbà i de la seva forma de viure l'exclusió social.

Com a moltes altres polítiques públiques com poden ser les polítiques familiars, el tema ens ve d'Europa. Així, doncs, penso que és important poder establir marcs d'anàlisi més amplis que afecten a l'entorn urbà, en aquest cas l'europeu. Ara bé, haurem de tenir present els perills que aquests marcs de referència impliquen en la propagació de conceptes-fetix com els de globalització, multiculturalitat, etc. Nosaltres intentarem aquí limitar-nos al tema específic de la filosofia subjacent als serveis socials dirigits als immigrants.

Les ciutats europees

L'any 1997 vaig realitzar un estudi sobre experiències locals en matèria d'immigració (les quals sovint no configuren amb exactitud cap política definida) en diverses ciutats europees.¹ En aquell moment vaig pensar que cadascuna de les ciutats podia aportar quelcom a la conformació d'un model ulterior: les unes per les seves diferents experiències en immigració estrangera (Birmingham, Frankfurt, Rotterdam); les altres perquè la seva inexperiència les feia compara-

1. Aquest estudi va ser possible gràcies al finançament del Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. "Les ciutats i els immigrants: cinc casos de gestió municipal a Europa". Barcelona, 1997.

MONOGRAFIES

bles a Barcelona (Milà), o simplement perquè s'assemblaven en la seva mediterraneïtat (Marsella).

Si prenem aquestes ciutats com a possibles models de referència haurem de veure què ens aporta Birmingham amb la seva participació política de les minories ètniques; quins són els nous plantejaments en matèria educativa a la ciutat de Frankfurt; com es promou a Marsella des d'instàncies locals un diàleg interreligiós; per què ens fa pensar tant la política d'habitatge milanesa sobre la no previsió envers la immigració i, finalment, què significa el tan avançat projecte dels nouvinguts a la ciutat de Rotterdam.

Hem d'advertir que no és possible disposar d'una informació sistematitzada sobre polítiques o gestions locals municipals en gaires ciutats europees, malgrat els esforços realitzats en els darrers anys (vegeu-ho, per exemple, a través dels projectes LIA² o bé a nivell extraeuropeu). Això succeeix fins i tot en les administracions locals més pretèrites en temes d'immigració. Ara per ara, no és sempre extensible: sí que ho és per a Rotterdam i no ho és per a Frankfurt. De tota manera sempre hi ha justificacions que expliquen aquest fet. Així, en el cas de Rotterdam les gestions s'inspiren en la tradició holandesa, per a la qual l'organització de les polítiques seria conseqüència d'una estratègia dirigida des de la base mateixa de la societat, més que no pas d'una acció des de l'administració local.

En l'estudi d'aquestes ciutats es va plantejar també la gran preocupació

actual pels factors culturals en la immigració. El repte cultural el mostra el cas de Marsella, encara que també es podia haver reflectit des de l'associacionisme de la comunitat musulmana a Birmingham. Lluny d'aspres xocs de cultura, el tema de la religió pot esdevenir un bon exemple de diàleg en l'àmbit local. Com apunta el filòsof algerià Muhammed Arkoun, els centres d'investigació i estudi sobre l'islam poden trencar la manca d'informació que té la societat, i ajudar a acabar amb la perpetuació constant de la visió de conflicte entre l'islam i la societat civil, qüestions reobertes en la darrera dècada des dels debats entorn al polèmic treball de P.S Huntington sobre el *xoc de cultures*.

Tot i això, la recerca dins l'àmbit europeu es presenta com a fonamental si tenim en compte escenaris tan complexos com ara l'ascens del lepenisme a França, les crisis i guerres balcàniques i les pressions migratòries cap a Itàlia, les noves mesures envers les minories ètniques a la Gran Bretanya, la crisi econòmica a Alemanya i l'augment de l'associacionisme d'extrema dreta, els canvis d'enfocament en el model d'integració a les ciutats holandeses (com Rotterdam i l'Haia), la revisió de l'èxit o fracàs d'aquests nous enfocaments, etc. Tots aquests nous escenaris tenen molt a dir en les reflexions sobre quina filosofia d'integració social ha de conduir les polítiques locals.

En tercer lloc, l'anàlisi de l'escenari complet està a la vegada estructurat per uns models d'immigració (antics països

d'immigració/nous països d'immigració) que emmarquen la història del model. Crec que està prou provat que no podem defugir de les cronologies migratòries. En aquest sentit sembla imprescindible veure que la nostra realitat és molt propera a les altres societats de l'Europa del Sud en temes tant importants com poden ser el de la immigració estrangera o el de la revisió d'un fràgil estat del benestar. Aquesta anàlisi inserida en el temps —les cronologies de la immigració— i en l'espai —les coordenades de l'Europa del Sud— esdevé un marc imprescindible per a la comprensió de l'estudi de la gestió local, ja que ens estableix els mínims situacionals: les realitats de la immigració en l'espai i en el temps. A més a més, aquesta història immigratòria es troba sota la influència de les tradicions de les polítiques locals generals en cadascun dels entorns urbans. Les gestions de la immigració són reflex de cadascuna de les tradicions, idea que queda especialment plasmada en les diferents maneres de funcionar les polítiques locals italianes. Aquest tema és un desafiament com a amplificació de les diferents tradicions i és també un repte per la globalitat del fenomen immigra-

2. A nivell barceloní, hem de destacar l'informe realitzat per la Fundació CIREM: "La participación de los inmigrantes y de las minorías étnicas en las ciudades europeas". Programa LIA, Local Partnership Integration Action. El programa LIA va iniciar-se el 1996 integrat per tres xarxes europees de ciutats: Eucities (sobre participació política d'immigrants i minories ètniques), Elaine (foment de l'autoocupació i creació de nous treballs per immigrants i minories ètniques) i Quartiers en Crise (promoció i millora de l'accés als serveis públics per part dels immigrants i les minories ètniques).

ri; i penso que per prendre tot això en consideració no calen un tipus d'expert o un tipus de tècnic de govern local, sinó molts. A nivell municipal són les actuacions globals i integrals en els diferents àmbits de la intervenció municipal (ocupació, habitatge, educació, salut, afers socials, cultura i seguretat ciutadana), les que travessen totes les qüestions sobre la immigració estrangera.

En quart lloc, penso que és interessant cercar polítiques que s'adaptin a la realitat social: el repte de la flexibilització dels models clàssics que tants cops ens han mostrat a través de les dues vies de com afrontar la immigració, la general i l'específica, com si fossin respostes ideals en estat pur. Sembla que els serveis no sols han d'adreçar-se a la població segons les característiques del grup ètnic, sinó també tenint present el sector de població amb què es tracta: dones, infants, joves, etc. Aquest sembla ser l'enfocament més singular de tots. Com succeeix en el cas de Rotterdam, les polítiques es dirigeixen així a grups molt delimitats, per exemple els joves marroquins d'una edat determinada. Aquesta experiència presenta com també es poden traspasar les dualitats general-específica en el models de serveis socials. El tema sobre el tipus de serveis representa l'interrogant constant per a totes aquestes ciutats, encara que els francesos sembla que estan més segurs que la resta sobre el seu propi model.

Els models extrems semblen tenir sovint efectes semblants pel que fa a la visió negativa de la immigració. Tant la

supressió de les identitats en un marc local com la seva potenciació (posant sobre la taula els perills del joc polític), poden fer difícil la convivència urbana. D'una altra banda, trobem que aquells models inamovibles que definien abans maneres de fer de països i ciutats, han quedat superats per la multiplicitat d'enfocaments que s'empren en una mateixa política. D'aquesta manera, Marsella, que hauria d'haver estat la representant del típic assimilacionisme francès, mostra tints de participació política que es constata per la puixança dels electes magribins. Rotterdam, que hauria d'haver estat bandera d'un model comunitari, ha posat el rumb cap a un model mixt: en funció de la situació s'hi aplicarien unes mesures o altres. Als Països Baixos les mesures afavoreixen diferentment les ètnies, és a dir, que també dintre de les mesures de dispositius específics es troben varietats. Conseqüentment, l'evolució en un sentit comunitarista o de privilegi de les mesures de dret comú no significa que les polítiques mantingudes no tinguin trets de mesures específiques. Així com les polítiques de dret comú estan acompanyades de mesures específiques i de control de l'accés, als països en els quals la tendència és a la inversa també s'apliquen instruments de dret comú.

La inexperiència italiana ha posat en evidència la ineficàcia dels models basats exclusivament en l'assistència social lligada a situacions d'emergència, el que fa pensar en la connexió de les

problemàtiques a Barcelona, per exemple, en relació amb els buits assistencials per als immigrants irregulars i les pressions que això comporta. Aquest és un element important que marca la llei i que dificulta l'accés als serveis socials. En aquest sentit el paper de les associacions que treballen amb immigrants és preponderant per poder traçar com s'ofereixen serveis alternatius als serveis socials oficials. És a dir, la solució s'emmarca en dinàmiques de *welfare mix*, com es pot deduir a partir de les experiències conduïdes a la ciutat de Torí. És també en aquest cas on els pressupostos per a la creació d'infraestructura de serveis a nivell local es manifesta com un dels resultats principals de la llei Martelli, tot organitzant serveis a través d'una estructura específica i especialitzada: centres d'acollida, servei sanitari per als immigrants, etc.

L'experiència britànica ha posat en evidència la utilitat de la informació censal per als estudis sobre immigració. En aquest sentit, un debat importantíssim cara al futur s'està obrint: és difícil que les categories censals oblidin del tot la classificació a partir de fenotips físics (fins i tot a França s'està obrint la possibilitat d'incloure aquests tipus de categories censals). Birmingham, com estudi de cas, ha posat de relleu les complexitats de la participació política de les minories ètniques. D'altra banda, l'experiència marsellesa mostra com la instrumentalització de la immigració en el debat polític condueix a una visió esbiaixada de la realitat social.

El cas frankfurtià ha posat de manifest les vies obertes d'actuació dins l'àmbit de la immigració, com són la mediació i l'anàlisi de situacions per a cada cas. En darrer terme, les polítiques municipals de Rotterdam han abandonat el model comunitarista per incloure noves mesures de dret comú.

Les ciutats a l'Europa del Sud

La situació dels marroquins en el sector serveis de les ciutats italianes, la presència del servei domèstic filipí a Atenes i a Roma... semblen enfrontar-se a mercats locals força semblants. La inèxperiència i poca preparació de les polítiques d'immigració en contextos poc desenvolupats d'estat del benestar també ens posa sobre la taula problemàtiques comunes, que prenen una especial gravetat en el cas d'Atenes.

El creixement de la immigració estrangera i els dilemes entorn als models d'immigració a la Europa del Sud està obrint tota una sèrie de noves qüestions, fins i tot a les institucions de la Unió Europea. Als "antics països d'immigració" s'han estat desenvolupant models durant els vint darrers anys. És evident que hi ha un desfasament cronològic entre uns països i altres, que obre interrogants sobre el tipus d'harmonització i coordinació de les polítiques europees.

Els estudiosos estan ara buscant un model en el qual poder entendre el fenomen de la immigració estrangera a escala de la Europa del Sud. King (et al.)³ descriuen aquest model a partir d'una hete-

rogeneïtat que pot ser definida per una multiplicitat de nacionalitats i tipus d'immigrants (d'origen rural i urbà) i una asimetria de gènere en funció dels orígens nacionals. Malgrat el reforçament del control fronterer, els immigrants s'insereixen en el mercat de treball ocupant uns sectors molt determinats (serveis, agricultura i construcció), caracteritzats per un fort pes de l'economia informal.

En el context d'alta desocupació i de la crisi i revisió d'un estat de benestar fràgil s'obre a l'Europa del Sud el tema del fenomen de la immigració. En aquestes ciutats, la formació d'una demanda específica per als treballadors immigrants pot ser entesa com un resultat de diversos factors: la millora de les condicions de vida per la població autòctona, la millora educativa de les joves generacions i la presència de la família com a "subterfugi social" del benestar d'aquestes. Aquests països han deixat d'una forma molt ràpida de ser expulsors d'emigrants i presenten al mateix temps tota una sèrie de transformacions: el descens de la mà d'obra a l'agricultura, la terciarització i el desenvolupament dels treballs atípics (temporals i a temps parcial) que afecten sobretot els nousvinguts al mercat de treball (el jovent i les dones...), tots aquests problemes es reflecteixen en l'estructura ocupacional dels immigrants a les grans ciutats del Sud d'Europa.

Per una altra banda, aquestes noves immigracions cap a les ciutats es poden entendre com una estratègia familiar en

la qual són les dones les caps de família. Així, pel que respecta al tema de serveis socials, podem notar com la immigració femenina al Sud de Europa (sobretot en el servei domèstic) sembla perpetuar indirectament la dependència dels autòctons en la família (especialment en el cas de les ciutats italianes), tot considerant la manca de polítiques familiars per part de l'Estat.⁴

El model de Barcelona

A Catalunya tenim plans d'integració tant a nivell estatal com a nivell autonòmic. Malgrat les propostes establertes en aquests dos programes d'integració, tal com succeeix a d'altres països europeus, gran part del paper d'integració social ha estat cobert per l'Administració local. Així, per exemple, les administracions municipals tenen al seu càrrec la xarxa d'assistència primària per a la població, un element fonamental per aplicar polítiques d'integració social. Malgrat tot, la majoria de consistoris catalans no tenen programes per a immigrants ni directrius concretes sobre la manera d'actuar respecte a aquestes comunitats. En tot els casos, les prestacions estan subordinades a l'empadronament al municipi, que, al seu torn, ha

3. King, Russell; Fielding, Anthony; Black, Richard (1997) "The International Migration Turnaround in Southern Europe" in Russel King and Richard Black (eds.) *Southern Europe and the New Immigrations Brighton*: Sussex Academic Press.

4. Ribas Mateos, Natalia (1999) "Notes on a Southern European model. Immigration, family and the welfare state" in Agozino, Biko (ed.) *Theoretical and Methodological Issues in Migration Research*. Liverpool: Ashgate Publishers.

pogut dependre de criteris variables i arbitraris. En aquestes condicions, gairebé són sempre els que decideixen si s'apliquen els programes i qui té accés als serveis. D'altra banda, la iniciativa social organitzada a nivell local és la que es mostra més activa a l'hora de promoure nous projectes per als immigrants: informació, assessorament jurídic, educació i alfabetització, borses de treball.

L'Administració provincial de Barcelona ha configurat un programa interdepartamental que preveu la creació d'una Comissió Interdepartamental coordinada des de Serveis Socials.⁵ Els ajuntaments també han establert subvencions destinades a minories ètniques i a immigrants.⁶

Respecte a la coordinació entre les diferents administracions, hem de fer esment al document aprovat a Manlleu (21/3/95), que a més de definir una declaració de principis⁷ pretén constituir-se com a "instrument de planificació i d'actuació de referència per el conjunt de Catalunya", destacant les consideracions relatives a la política d'allotjament i d'atenció sanitària. Respecte a les primeres, els objectius prioritaris són una distribució territorial més equilibrada entre la població estrangera i l'autòctona per evitar concentracions d'immigrants a les zones urbanes més deteriorades, així com de garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés a l'habitatge. Amb aquesta finalitat es recomana portar a terme accions positives a favor dels immigrants, però sense que siguin mesures úniques, per tal d'evitar conflictes amb la

població autòctona. El més interessant del document és que formula una sèrie de mesures concretes sobre la situació dels treballadors temporers.

A Barcelona, les polítiques públiques dirigides als immigrants fan pensar a grans línies en una concepció horitzontal dels serveis socials, exceptuant algunes polítiques sectorials com l'àmbit de la salut (que combina serveis específics i serveis generals). Així, les experiències que s'han desenvolupat a nivell barceloní responen a una estructura de serveis basat en un "model horitzontal", és a dir, serveis genèrics per a la població d'immigrants estrangers, sense atendre a especificitats ètniques, ja que es tracta de "normalitzar a tots per igual". Aquest model horitzontal de polítiques públiques locals concorda amb la idea de la transversalitat dels serveis personals, la qual s'ha anat dibuixant en els darrers vint anys, intentant superar l'organització clàssica en blocs de sectors de població.

Des de l'Ajuntament (Programa de minories ètniques) es va deixar clar, a principis-mitjan dels noranta, que es rebutjaria de ple un tipus de servei específic, tal com succeeix també des de la Generalitat. Es fugia de mesures que diuen generar "guetos i segregació". En general se sosté que només en determinats contextos s'ha de donar una resposta "a mida" de l'usuari (sobretot en relació als temes legals relacionats amb la llei d'estrangeria).

La guia d'intervenció per a la interculturalitat queda exposat al Pla municipal per a la interculturalitat (*Gaset*

Municipal de Barcelona, 30-I-98). En serveis socials no es distingeix la figura de l'immigrant, "per l'accés als serveis i prestacions municipals s'aplicarà el criteri de transeünt i de resident, sense tenir en compte cap altra consideració". Tampoc es distingirà la població immigrant independentment dels sectors de població establerts: infància, joves, dona, vells. El canvi que es pro-

5. Una guia de referència dels serveis socials per a immigrants de la província de Barcelona es troba a Maluquer Margalef, E. (1997) "Municipios e inmigración" en Diputació de Barcelona, *II Informe sobre inmigración y trabajo social*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Servei de Serveis Social.


6. Dintre del Projecte de suport a minories ètniques al districte barcelonès de Ciutat Vella o la creació del SAIER (servei destinat a l'atenció de persones immigrants, estrangeres i refugiades), servei gestionat pel CITE (Centre d'Informació per a Treballadors Estrangers), ACSAR (Associació Catalana d'Ajuda al Refugiat), Creu Roja i el Col·legi d'Advocats. Altres de les realitzacions que han tingut lloc en els darrers anys són: el projecte de suport a dones magribines usuàries del centre de planificació Erasme Janer, programa de suport a la cultura d'origen per a nens àrabs, organitzacions de jornades, programes dirigits a la sensibilització de la població autònoma, així com una campanya informativa sobre el procés de regularització del 1991. El Consell Municipal de Benestar Social va crear el grup de treball Immigrants estrangers i refugiats, que fa anys que està en marxa i que està format per diferents actors socials i experts. L'Ajuntament destaca el SAIER com un dels projectes més innovadors i de futur, juntament amb el projecte sobre les dones i el temps, comunicació i benestar social, servei de suport per l'accés a l'habitatge i els agents de salut en drogodependències a les oficines de farmàcia de Barcelona. Quant a les relacions entre Barcelona i el teixit associatiu, destaca, a més dels consells de l'àmbit d'actuació sobre pobresa, projecte jove, prevenció, infants i famílies, habitatge social, sida, voluntariat (amb el Consell Municipal d'Associacions de Voluntariat), dona, drogodependències i gent gran; el d'immigrants i Refugiats. Les propostes d'aquest grup han estat transmeses a les institucions competents (Parlament de Catalunya, Govern autonòmic i estatal). Les temàtiques incloses són: informació i acollida, promoció social i participació, pla municipal per a la interculturalitat, legislació, informació i formació de professionals, línies d'actuació i serveis.

7. Comissió Mixta CM-FMC, 1995.

posa des del Pla municipal per a la interculturalitat no és el de crear serveis nous per a aquesta nova població, els nous clients s'han d'atendre des d'estructures ja existents, i que el canvi s'ha de fer principalment en la formació d'aquells que estan a càrrec dels serveis, formant-los en la interculturalitat. Ara bé, penso que encara falta per esbrinar com s'hauria de portar a la pràctica aquest canvi.

Per altra banda, fora de l'àmbit pròpiament institucional l'impuls del moviment associatiu des d'instàncies institu-

cionals es deixa veure clarament, com en molts altres camps (ecologisme, gent gran, etc.). No obstant això, en aquest camp s'expressa més en la força de les ONG especialitzades en immigració que no pas en les associacions d'immigrants. En l'espai barceloní el més corrent és que les actuacions específiques es dibuixin i es fomentin des del tercer sector. Així, la fotografia general de les polítiques públiques d'immigració en aquesta ciutat es desdoblega per una banda a nivell institucional, generalista i de programació, i, per l'altra, fora de l'àmbit institucional o

semiinstitucional, particularista i de gestió directa.⁸ Finalment, un segon interrogant que falta per esbrinar és si les polítiques es basaran en activar els recursos dels usuaris o si es basaran en una òptica assistencialista, característica dels febles estats del benestar del sud d'Europa. 

8. Així es va poder veure en una petita recerca sobre polítiques de formació per a dones immigrants. Per a un tractament més exhaustiu vegeu: "Políticas de inmigración en Barcelona: el caso de la formación para mujeres inmigrantes" (1997). Realitzat per Amado Alarcón, Òscar Castaño, Francesc Gibert, Sònia Parella, i coordinat per Natàlia Ribas. Assignatura de doctorat de Carlota Solé. Departament de sociologia, UAB (inèdit).