

Immigració i govern local. Experiències i reptes. IV Seminari Immigració i Europa.

La gestió local de la immigració: La perspectiva política.
Mireia Belil

Mireia Belil

Directora, Fundació Fòrum Universal de les Cultures

*En la reflexió realitzada i presentada a la taula rodona van participar-hi presencialment **Kent Andersson**, vicecalde i comissionat municipal del Departament d'Integració i Ocupació, Malmö (Suècia); **Marianne Dekker**, directora del Departament de Joventut, Educació i Societat, Rotterdam (Països Baixos), i **Irene Graham**, regidora d'Integració, Glasgow (Regne Unit). D'altra banda, **Jordi Hereu**, alcalde de Barcelona; **Didier Paillard**, alcalde de Saint-Denis; **Paul de Guchteneire**, cap de la Unitat de la Secció de Migració Internacional i Multiculturalisme de la UNESCO, i **Michel Delebarre**, alcalde de Dunkerque i president del Comitè de les Regions, també van aportar llurs reflexions, en aquest cas, però, a través d'enregistraments en vídeo prèviament realitzats en funció d'un qüestionari en comú.*

La conducció del procés de reflexió previ, de la taula rodona i la relatoria que recull els resultats estructurats d'aquesta reflexió, han anat a càrrec de Mireia Belil.

La immigració no és un fenomen nou. Les conseqüències, els reptes i les problemàtiques que es viuen localment adopten formes, intensitats i caràcters diferents. Les ciutats són les principals receptores de les migracions internacionals, i és precisament en aquests territoris on sorgeixen les oportunitats i els conflictes. La migració s'ha convertit en un problema polític, cultural i econòmic, i les dificultats que suposa qüestionen fonamentalment la pròpia capacitat humana per construir societats al segle XXI. La transició de persones d'un poble a un altre, d'un país a un altre, d'una ciutat a una altra a la recerca de condicions de vida millors, ha teixit un mapa de possibilitats, però, alhora, també una certa incapacitat per plantejar el progrés. Les conseqüències de les migracions tenen un impacte cultural, social i polític que trenca amb les formes de relació antigues i construeix noves maneres de convivència.

El ritme de recepció de persones procedents de països no comunitaris fa que ciutats i governs locals espanyols aprenguin a marxar forçades a gestionar la diversitat social, cultural i ètnica, a la vegada que afronten els reptes que comporta l'augment de la població i la seva diversificació en un entorn urbà.

Encara som lluny dels percentatges de població estrangera que experimenten altres urbs europees (tot i que alguns barris ja s'acosten a aquestes xifres), i encara ens queden alguns anys per aprendre a gestionar l'arribada, l'acollida i la integració de poblacions diverses: aquelles que acaben d'arribar i també les formades per les segones i terceres generacions, que s'han criat, educat i, fins i tot, han nascut en territori espanyol.

Les solucions a tots aquests reptes –que ja formen part de la quotidianitat de les ciutats i dels pobles– no són ni solucions estàndard, ni polítiques tancades, ni tampoc “accions de manual”: són solucions que es construeixen escoltant, fent, implementant, de vegades fins i tot equivocant-se, i també adaptant-se a unes condicions incertes, canviants i, de vegades, difícils de controlar localment.

L'intercanvi d'experiències, de coneixements i d'informacions és un dels mitjans per sondejar la visió i les actuacions polítiques que fan falta per gestionar les noves diversitats del segle XXI. Per això, en aquesta sessió del IV Seminari sobre Immigració i Europa, hem mirat cap a Europa i hem trobat alguns conceptes, actuacions, posicionaments, opinions i dades que ens interessa aprofundir per garantir que allò que es desenvolupa a les ciutats catalanes i espanyoles s'orienta cap al manteniment i l'increment de la cohesió social dels entorns urbans.

Les informacions i reflexions que proporcionem a continuació són un resum creatiu de les aportacions i contribucions que han realitzat els alcaldes de Barcelona, Saint-Denis i Dunkerque (aquest darrer és també president del Comitè de Regions i Ciutats d'Europa), a més a més de les intervencions dels representants polítics de les ciutats de Glasgow, Malmö i Rotterdam, i del responsable del Programa de Migracions Internacionals i Polítiques Multiculturals de la UNESCO. Aquestes aportacions s'han realitzat de manera excepcional a partir d'una sèrie d'entrevistes enregistrades a una part dels convidats, i de la presència al seminari de la resta. Totes les persones que han intervingut en aquesta sessió són polítics i responsables d'àrees estratègiques del desenvolupament de la ciutat, i també responsables de la gestió de la convivència, la integració, la ciutadania, la participació, la immigració, els refugiats... i molts altres conceptes i termes que es relacionen entre si en la vida i en les polítiques urbanes.

Les persones que han de gestionar l'arribada dels estrangers, l'assentament de noves poblacions, el creixement econòmic i la diversitat, s'enfronten a molts reptes que coincideixen amb els de la resta de nuclis urbans, sigui quina sigui la localització o extensió. Les entrevistes enregistrades se centren en alguns d'aquests temes d'interès que inclouen també el debat sobre:

- el model d'integració que es construeix amb visió de futur, el desenvolupament de les diferents polítiques i el pas del temps;
- la valoració del patrimoni cultural, de capacitats i d'humanitat que representa la immigració;
- la relació entre immigració i exclusió social, i la necessitat d'imaginar la capacitat de les ciutats com a laboratoris per a la integració;
- la possibilitat de construir partenariats locals i internacionals per a la gestió de la diversitat;

- la capacitat de codesenvolupament i d'establiment d'un diàleg permanent entre administracions i entre agents diferents;
- la recerca dels equilibris entre diversitat i cohesió.

Tots els responsables de les ciutats asseguren que la immigració i l'arribada de noves poblacions amb religions, llengües, capacitats, costums i somnis diferents suposa un nou escenari –en unes ciutats més noves que en d'altres– que planteja problemes i, alhora, oportunitats. Els canvis demogràfics representen un increment de la població i de la possibilitat de progrés i creixement, amb noves capacitats humanes, nous recursos, noves demandes i nous conflictes. Barcelona, Glasgow, Rotterdam, Malmö, Saint-Denis... totes les ciutats del continent consideren que l'augment de la població és una solució a la crisi d'envelliment que pateix la societat europea i als problemes que planteja en termes de producció, de serveis, etc. En algunes urbs aquest creixement de la població és un resultat poc esperat, fruit dels canvis globals i de les condicions particulars de cada ciutat. Tanmateix, en altres ciutats l'atracció de població s'ha promogut de manera activa. El creixement demogràfic i els processos de substitució poblacional són essencials per mantenir el progrés i el creixement econòmic de la ciutat, tal com identifica clarament l'alcalde de Barcelona. Tant en els casos de creixement no esperat com en aquells en què es promou l'arribada de poblacions foranes, la receptivitat i l'adaptació de les noves poblacions a la vida productiva, social, cultural i política de l'entorn urbà és un repte que comporta conseqüències importants en l'evolució de l'entorn urbà.

Segons l'alcalde de Barcelona, un dels processos de millora de la integració passa per ampliar la xarxa de serveis públics de manera que no es generi competència entre aquella població autòctona amb pocs recursos econòmics i la població immigrant, que sovint també forma part d'aquests estrats socials. Aquesta ampliació dels serveis públics s'ha de realitzar sempre amb la premissa del desenvolupament de xarxes comunes i úniques per a tots, i només en aquells serveis específics d'acollida, cal desenvolupar una xarxa especialitzada per a la gent que acaba d'arribar.

Una de les diferències fonamentals del desenvolupament social de les ciutats europees és la forma d'accés als serveis públics dels nous ciutadans i ciutadanes, sense oblidar-nos de les formes de finançament. El finançament dels serveis locals té en compte poques vegades el factor migratori excepte aquells programes que reben fons addicionals basats en contractes finalistes o programes especials.

Malgrat les polítiques de millora dels serveis, les poblacions amb més història de residència en una ciutat no sempre reaccionen positivament a l'arribada de persones foranes. Per aquest motiu, a més de la igualtat d'oportunitats d'accés als serveis públics, cal desenvolupar una política de proximitat als barris, que és on es crea –i es trenca– la convivència. La qualitat de l'espai públic és essencial per assegurar aquesta convivència, perquè no hem d'oblidar que és un bé de tots els ciutadans i, com a tal, s'ha de dignificar, ha de regir-se per unes normes que contemplin els drets i els deures de cada individu i de cada grup, i que es comparteixin les regles bàsiques de la democràcia.

L'alcalde de Barcelona defensa que aquest model d'integració s'allunya del multiculturalisme que sembla integrador, ja que respecta tothom, però que en el fons genera segregacions sobre el territori urbà.

Saint-Denis considera que la creació d'una societat diversa és el resultat de les polítiques que s'allunyen de les actuacions locals. Rebem famílies, nens, costums, maneres de pensar, de viure i de morir, i ho rebem a uns ritmes i des d'uns orígens que el Govern local no pot decidir. Aquestes aportacions s'han de viure com un enriquiment del patrimoni humà de la comunitat de Saint-Denis. En aquest context, la construcció de la convivència és el principal repte, sobretot si tenim en compte que en aquest cas no només es tracta de gestionar la diversitat, sinó també l'exclusió, la precarietat i la pobresa ja que els grups que resideixen a Saint-Denis pertanyen als estrats socials més baixos, tinguin o no la nacionalitat francesa. Malgrat els reptes que es plantegen, el Govern local d'aquesta localitat veu en la migració i la diversitat una font de recursos que no només ha de servir per realitzar el potencial de Saint-Denis, sinó que també pot col·laborar en el desenvolupament dels països d'origen d'aquestes poblacions nouvingudes.

Algunes ciutats han convertit l'arribada de població en una política activa per al seu desenvolupament, precisament amb el convenciment que l'aportació de recursos diferents pot ajudar al posicionament de la ciutat i millorar-ne el futur.

La ciutat de Glasgow ha apostat per atreure població amb l'eslògan següent: *"We're every kind of people"* ("som tot tipus de gent") i, per la seva part, el Govern local facilita l'arribada de sol·licitants d'asil i els ofereix el suport necessari per integrar-se en la societat escocesa. Aquesta política activa d'acollida de població forana es basa en el convenciment que el benestar global de la ciutat de Glasgow sortirà beneficiat de la presència de noves poblacions. Tanmateix, el desconeixement i la poca experiència dels ciutadans amb relació al tracte amb poblacions tan diverses, van generar alguns conflictes que s'intenten solucionar amb l'ajuda de fortes campanyes amb missatges positius. La gent reaccionava de manera negativa perquè no entenia que les persones que acabaven d'arribar dels països estrangers poguessin obtenir allotjaments que, moltes vegades, semblaven millors que els que estaven a disposició de la població resident a Glasgow. En realitat, l'Ajuntament va instal·lar els refugiats en cases buides, en pisos alts i repartits pels 22 districtes, tot i que ràpidament es van adonar que no podien abandonar aquestes persones a la seva sort en les seves comunitats ja que es trobaven molt aïllades. El següent pas va ser l'establiment de xarxes d'integració, amb l'ajuda de les esglésies, les associacions i els centres comunitaris, a més a més de facilitar espais de trobada i de coneixement mutu. Les xarxes i els missatges positius sobre la immigració i la diversitat són la base de les polítiques de convivència a Glasgow, que també ajuden les poblacions que acaben d'arribar amb cursos de l'idioma, amb formació professional i accés a l'habitatge.

Rotterdam va passar de ser el model d'integració ideal de les ciutats europees, amb índexs elevats de poblacions foranes, molta inversió en habitatge social, i amb un índex bastant positiu de relacions i matrimonis mixtos, a ser un exemple que demostrava que, malgrat els esforços públics realitzats al llarg de molts anys, es podia fracassar en la construcció d'una convivència pacífica. Arran d'aquests problemes de convivència, Rotterdam ha donat prioritat exclusiva durant uns quants anys a la seguretat ciutadana com a guia de les seves polítiques relatives als immigrants i les minories ètniques, una població que no ha deixat d'arribar a la ciutat

i que continua creixent en nombres absoluts, tant a Rotterdam com en altres grans ciutats holandeses.

Aproximadament el 46% dels habitants de la ciutat són d'origen estranger, dels quals, un 34% procedeix de països no occidentals. Les tensions socials provocades per aquestes situacions s'agreugen amb el baix nivell educatiu i la falta d'ocupació d'una gran part dels grups procedents de minories ètniques. Problemes tan diversos provoquen moltes tensions tant a les ciutats com al país. Aquest és precisament el motiu pel qual s'ha decidit desenvolupar un programa social molt ampli. La transformació durant els darrers anys, lligada al canvi polític del Govern municipal, es dirigeix cap a la consolidació de noves estratègies d'integració basades en **el concepte de participació i ciutadania**. Aquest model potencia els programes d'actuació global, i juntament amb els temes socials, promou especialment l'educació i la lluita contra la desocupació, sense oblidar-nos de la seguretat i la regeneració de les àrees degradades.

Fa una dècada, Malmö era una ciutat sueca tradicional amb un 5% de població estrangera, la meitat de la qual tenia la nacionalitat d'algun dels països nòrdics. Actualment, Malmö té un 26% de població immigrada, fet que ha significat un rejuveniment de la ciutat i ha generat un nou context d'actuació: el 55% dels menors de 19 anys té una altra llengua a part del suec, i, a la ciutat, hi conviuen 165 nacionalitats diferents.

Per tant, sense cap mena de dubte, la integració és el tema central de la política urbana i ja l'any 1999 es va consolidar un pla que considera la integració com un procés de dues vies en què els 270.000 habitants de Malmö hi estan involucrats. La diversitat es defineix com un recurs que, com a tal, és un problema i, alhora, una oportunitat. La diversitat proporciona nous recursos demogràfics, lingüístics i de capacitats. Tenir una feina és una de les vies principals per formar part de la societat. Per això, Malmö treballa molt amb la comunitat empresarial per mostrar què significa la diversitat al mateix temps que es treballa amb els immigrants per reforçar, validar i explicar als empresaris les seves qualificacions.

El tercer pilar de tot aquest procés és lluitar contra la discriminació de qualsevol mena en el mercat laboral, ja que tot i tenir coneixements de suec i haver obtingut certificats d'aptitud, sempre hi ha el risc de discriminació. Tots els contractes amb l'Ajuntament de Malmö duen una clàusula de no discriminació obligatòria per a totes les empreses que desitgin treballar per a la ciutat.

Alguns processos d'actuació de Malmö són, com en les altres ciutats, essencials: conèixer la llengua de la ciutat, però sense oblidar que cal desenvolupar noves formes d'ensenyament de les llengües, ja que els possibles alumnes i el respecte envers les seves cultures d'origen obliga a replantejar-se els processos pedagògics. En canvi, a diferència d'altres ciutats, el programa d'integració de Malmö se centra en treballar la diversitat en el món dels negocis, la validació de competències i qualificacions, així com la lluita contra la discriminació laboral.

A més de la decisió política, el model d'integració i cohesió social de la ciutat no és un producte de supermercat, sinó que es construeix *ad hoc*, amb coneixement de la realitat, reconeixement dels principis i valors dels diri-

gents, i a partir del desenvolupament de diferents activitats, polítiques i posicionaments. Barcelona i Saint-Denis aposten per models mixtos basats en la inclusió, el respecte dels drets humans i els principis bàsics de la democràcia, tot fugint del multiculturalisme exclouent.

Totes les ciutats europees que hem consultat tenen clar que el model i les polítiques d'integració han de tenir un caràcter transversal i han de comptar amb el suport polític de tot el Govern i l'Administració municipal. El model d'integració basat en la participació i la ciutadania no és una política aïllada de la ciutat de Rotterdam, sinó que l'accepten totes les àrees de govern que contribueixen en aquesta política d'integració. Si tenim en compte la gran quantitat de persones estrangeres que hi ha la ciutat, la política de participació i ciutadania ja no pot considerar-se una política d'integració, sinó **la política principal de la ciutat**.

A Rotterdam consideren que no n'hi ha prou amb els cursos de llengües i amb la difusió de programes de ciutadania. A aquests elements, que són essencials, cal afegir-hi una dimensió de desenvolupament econòmic local, la no discriminació en el mercat laboral i la regeneració urbana d'àrees degradades i amb riscos importants d'exclusió. La regeneració urbana es realitza seguint uns criteris de mixtura d'usos urbans i mixtura de tipus d'habitatge i nivells socioeconòmics, de manera que les persones puguin fer millores en el seu habitatge, si s'ho poden permetre, sense necessitat de canviar de barri o de comunitat. Aquesta classe de mixtura és molt important per a les escoles de barri, ja que concentren alumnes de diferents nivells socioeconòmics. Barcelona aposta per l'actuació en els barris, el nivell més proper al ciutadà, i per la millora de la qualitat i la cura dels espais públics.

A Glasgow, la integració forma part de les polítiques d'igualtat i el missatge principal és que la ciutat dona la benvinguda a noves poblacions perquè representen més població, més qualificacions i més cultura. Es va plantejar un procés d'integració de refugiats que inclou un sistema educatiu, un servei d'ensenyament d'anglès, serveis de traducció, construcció de xarxes de desenvolupament econòmic local i formació i validació de diplomes. Aquestes línies d'acció es van reforçar amb la campanya següent: "*Glasgow. We are every kind of people*", que es va promocionar a la ràdio, als autobusos, amb banderoles... per refermar el missatge que la ciutat obre les portes a un gran nombre de persones diferents. Aquesta campanya es va realitzar amb els recursos de l'Ajuntament i amb els de les organitzacions que han fet de *partenaires* en els diferents processos d'integració.

Aconseguir el consens, fins i tot amb l'oposició, és el pas inicial per al desenvolupament del pla d'integració a Malmö. Set dels vuit partits polítics representats en el consell es van posar d'acord en la definició de la integració i en allò que aquest posicionament representava per al treball i els treballadors del municipi. La plantilla municipal ha de mostrar el perfil social de la ciutat, no només com un reflex d'igualtat, sinó sobretot pels avantatges que representa a l'hora de gestionar una població diversa. L'actuació com a models dels governs i les administracions locals és un pas essencial en la transformació social.

Aquest convenciment també és característic de les Eurociutats¹, on es reclama la potencialitat de l'àmbit local per promoure i mantenir el model europeu de benestar i integració. En els treballs realitzats per Eurociutats

1. *Contribution to a good governance concerning the integration of immigrants and the reception of the asylum seekers on the local level.*

Eurociutats (www.eurocities.org) - Xarxa de ciutats europees grans que integra també aquelles ciutats que, sense ser necessàriament grans, encapçalen iniciatives d'intercanvi i cooperació.

es reconeix la importància de l'àmbit local en tots els processos d'integració social, al mateix temps que es reclamen els recursos necessaris per realitzar aquests processos.

Les autoritats locals han de buscar la complicitat d'altres agents urbans per aconseguir el major impacte i eficàcia possibles en els esforços per crear una societat europea cohesionada. El cas de Glasgow és important ja que, en aquesta ciutat, s'ha aconseguit una bona xarxa d'entitats col·laboradores en l'aplicació de les actuacions, però també s'ha funcionat a partir de contractes multiparts a nivell vertical que involucren altres nivells de govern en el desenvolupament de les polítiques locals.

Eurociutats defensa que els àmbits locals necessiten els recursos i la concentració d'estratègies, així com també els mecanismes contractuals i polítics que permetin que les ciutats es mantinguin vinculades a la formulació de les polítiques d'integració.

El Comitè de Regions i Municipis d'Europa, per mitjà del seu president i alhora alcalde de Dunkerque, confirma l'estratègia i la necessitat de generar i consolidar partenariats internacionals a diferents nivells per afrontar els reptes de la immigració. Els governs i les administracions locals assumeixen una sèrie de responsabilitats i disposen de les relacions de proximitat amb els ciutadans, però no se'ls facilita els mitjans ni els recursos necessaris i suficients per assegurar la qualitat de vida i la convivència a les ciutats.

El treball de les ciutats amb al Comissió Europea és essencial per a la definició d'estratègies d'integració locals. Són necessàries estratègies europees que siguin la suma de les diferències locals, i no la mitjana de la diversitat. Les estratègies europees tendeixen a convergir, mentre que les situacions locals cada vegada són més divergents i específiques. "Les ciutats (el nivell local) viuen sotmeses a la tirania de la mitjana (nacional i europea). Caldria consultar les ciutats sobre les estratègies, els recursos i les classes de contractes que cal desenvolupar" (Malmö). Des de Malmö i des del Grup d'Afers Socials d'Eurociutats es reclama la presència de les ciutats en la definició de les polítiques d'immigració i integració europees, tot i que també les estratègies nacionals han de ser la suma, i no la mitjana, de les condicions locals. Per exemple, es pretén que una mateixa política europea sigui aplicable a Rotterdam, amb un 48% de població immigrant, i també a Sevilla, que en té un 2,8%.

Eurociutats ha treballat la presència de les ciutats en els plans europeus d'integració a través de diferents comissaris. Per exemple, el Comissari Frattini té intenció d'establir algunes polítiques d'integració que incloguin un diàleg amb diferents actors socials, i eurociutats en serà un. També s'ha intentat aconseguir finançament per a aquells projectes que les ciutats han portat a terme i que es poden considerar com una bona pràctica en aquest tipus de debats.

Moltes persones consideren que el problema real de les ciutats és el nivell nacional. Eurociutats ha realitzat diferents investigacions en què es demostra que la definició dels plans d'acció nacionals –als quals segueixen els plans d'acció locals i el diàleg territorial de cohesió social–, no inclou els governs locals com a interlocutors. La majoria dels ponents presents a la taula rodona coincideixen en aquesta conclusió. Els diferents nivells de

govern estatal no consulten la majoria de les ciutats a l'hora d'elaborar els plans d'integració i cohesió social. Fins i tot la Comissió Europea ha recomanat als seus Estats Membres que estableixin i reforcin el diàleg amb els àmbits locals i regionals en l'elaboració d'aquests informes, i que per tant no només hi incloguin algunes de les estadístiques bàsiques.

Queden moltes preguntes per plantejar i respondre, com per exemple quines fórmules i models d'implementació de les accions concretes s'utilitzen; com es mesura l'impacte i el resultat de les polítiques d'integració; quin és el punt d'equilibri entre la diversitat i la cohesió; quines diferències d'acció política sorgeixen entre la gestió d'una diversitat plenament ciutadana (segones generacions, minories ètniques...), i la gestió de primeres generacions d'immigrants, i moltes altres més.

Sabem que la immigració és un fenomen global d'impacte local: la globalització té una localització concreta. L'impacte local en la demografia, l'economia i el patrimoni humà i cultural pot ser enorme. Té efectes en la convivència en el territori, i també aquestes ciutats poden ajudar al desenvolupament dels entorns d'origen. Les ciutats, i els governs locals, són agents essencials en la política d'integració i convivència, tot i que la majoria de polítiques d'integració social no són de competència local (educació, salut, feina, habitatge...). Tanmateix, marquen la diferència ja que la proximitat ha de permetre trobar remei als conflictes i problemes, i experimentar noves solucions.

Assegurar la igualtat d'accés a les oportunitats de vida és un element prioritari en la pau social i la convivència. Això significa evitar els processos de competència entre la població, facilitar més serveis públics i *capacitar* la població, tota la població, perquè pugui viure en entorns incerts i diversos. Un espai urbà de qualitat és essencial per mantenir la convivència. Treballar per garantir el dret a la seguretat i la convivència per a tothom en un context de diversitat cultural és un dels principals reptes locals.

També és important el desenvolupament dels instruments que permeten la previsió i la mediació dels impactes i els resultats de les polítiques d'integració. Les ciutats són l'espai ideal per al desenvolupament de noves vies que facin que la gent se senti en comunitat i no exclosa. Poden actuar com a laboratoris perquè tenen diferents nivells de proximitat. Els jocs d'equilibri entre diversitat i cohesió es construeixen de manera més creativa en les ciutats. Els entorns que permeten l'intercanvi, i el fet d'explicar i difondre aquestes pràctiques, són un pilar més de la construcció urbana, així com també el fet de continuar edificant entorns de partenariats internacionals.

La migració cap a les nostres ciutats demostra les capacitats reals d'una societat per construir un món tot aprofitant la riquesa de la diversitat i trobant la manera de superar els qüestionaments de la identitat i la legitimitat de la presència dels hàbits i costums diferents. La gestió de les migracions és una prova del nostre compromís col·lectiu i capacitat per aconseguir la cooperació internacional i l'aplicació dels drets humans universalment.

Potser amb tots aquests components, paciència, coneixements i humilitat, Barcelona aconseguirà desenvolupar un procés d'integració i diversificació que ens condueixi a un canvi sense fractures socials i que ens permeti millorar la qualitat de vida de tots els seus habitants, dones, homes, nens, tant d'aquí com d'allà.