

Unitat de Cooperació, Solidaritat i Pau

**Avaluació del Pla municipal d'acollida a
persones refugiades de l'Ajuntament de
Sant Boi de Llobregat**

Informe final

Avaluació del Pla municipal d'acollida a persones refugiades de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat

Continguts

1. INTRODUCCIÓ.....	3
2. EL PLA MUNICIPAL D'ACOLLIDA A PERSONES REFUGIADES: L'AVALUACIÓ EN SÍNTESI....	4
La importància del context.....	4
3. ANÀLISI I VALORACIÓ DELS EIXOS I LES LÍNIES D'ACTUACIÓ DEL PMAPR.....	12
3.1. EIX 1. ACTUACIÓ EN ELS PAÏSOS D'ORIGEN I DE TRÀNSIT.....	13
Línia 1. Combatre les causes del desplaçament forçat i oferir assistència a les persones re- fugiades.....	13
3.2. EIX 2. SANT BOI, CIUTAT REFUGI.....	15
Línia 2. El refugi com una oportunitat d'educació per a la solidaritat i la incidència política	15
Línia 3. L'acollida a Sant Boi de Llobregat com a projecte estratègic de ciutat.....	20
4. REPTES I ESPAIS DE MILLORA.....	25
5. ANNEXOS.....	31
Annex I. Sobre l'avaluació.....	31
Annex II. Resum de l'enquesta online.....	35
Annex III. Infograma Resum de l'Informe Anual de Seguiment i Avaluació 2016 del Pla Munici- pal d'acollida a persones refugiades.....	38
Annex IV. Infograma Resum de l'Informe Anual de Seguiment i Avaluació 2017 del Pla munici- pal d'acollida a persones refugiades.....	39
Annex V. Infograma Resum de l'Informe Anual de Seguiment i Avaluació 2018 del Pla municipal d'acollida a persones refugiades.....	40

Informe realitzat per Instrategies (Inclusive Strategies SL)
Gemma Pinyol-Jiménez (coord.) amb la participació de Silvia Caraballo

Juny de 2019

1. INTRODUCCIÓ

El 17 de setembre de 2015 Sant Boi de Llobregat es va declarar Ciutat Refugi i es va comprometre a elaborar un pla d'acollida. El 17 de desembre de 2015 es va presentar el primer Pla municipal d'acollida a persones refugiades (PMAPR) de la ciutat, el qual es va aprovar definitivament el 15 de febrer de 2016.

El Pla recollia la trajectòria de Sant Boi de Llobregat en la seva faceta de ciutat solidària i d'acollida, i en el seu compromís amb la protecció dels drets humans i la lluita contra les injustícies globals. El Pla d'acollida tenia com a objectiu dissenyar i implementar una estratègia de caràcter municipal per afavorir el procés d'acollida i integració de la població refugiada des d'una perspectiva psicosocial i de drets humans. Volia donar una resposta a la situació d'emergència en què es trobaven milers de persones refugiades, i mobilitzar els recursos municipals possibles per afavorir l'acollida a la ciutat.

L'estructura del Pla plantejava respostes a les necessitats de la població refugiada en els països d'origen, en els països de trànsit, i a Sant Boi de Llobregat, com a ciutat d'acollida. En aquest sentit, el primer eix engloba totes les actuacions exteriors vinculades a les necessitats de les persones que cerquen protecció internacional tant en el país d'origen com en els països de trànsit, amb especial atenció a la població refugiada de Síria. El segon eix se centra en totes les actuacions desenvolupades a la ciutat de Sant Boi de Llobregat vinculades a una concepció integral de l'acollida, que abraça els processos d'acollida i assistència social a les persones, els mecanismes per garantir la inclusió i l'autonomia, i la sensibilització de la població santboiana, amb el propòsit últim que l'acollida esdevingui una oportunitat d'aprenentatge col·lectiu i una eina per al foment de la pau i els drets humans.

El Pla d'acollida tenia un àmbit temporal de 2015 a 2018, malgrat que les accions han continuat al llarg de 2019. El desembre de 2018 va finalitzar el seu termini d'execució i es va considerar imprescindible analitzar els resultats i impactes del Pla, així com identificar àrees de fortalesa i espais de millora d'aquest.

Aquest document és el resultat del procés d'avaluació dut a terme al llarg del primer trimestre de 2019 on s'inclou un resum executiu dels principals resultats (capítol 2) i una reflexió final sobre reptes i espais de millora del Pla (capítol 4). L'avaluació del disseny, la implementació i els resultats (capítol 3) del Pla conformen la part principal del document de treball, el qual conclou amb un annex metodològic i les avaluacions internes del Pla (capítol 5).

L'objectiu d'aquesta avaluació és identificar aquells elements del Pla d'acollida que han funcionat correctament, és a dir, que han assolit els objectius previstos, així com assenyalar aquells punts on això no ha succeït i, finalment, apuntar aquells espais de millora que tindria sentit revisar si es vol donar continuïtat al Pla.

2. EL PLA MUNICIPAL D'ACOLLIDA A PERSONES REFUGIADES: L'AVALUACIÓ EN SÍNTESI

El PMAPR neix en un context fortament mediatitzat per la crisi humanitària de Síria. El conflicte del país que, especialment des de 2014, ha obligat a centenars de milers de persones a abandonar les seves llars, es va viure amb especial preocupació al llarg de 2015, i van ser moltes les persones que van mobilitzar-se per intentar oferir suport a les persones refugiades que arribaven, o intentaven arribar, a Europa. La situació d'emergència que afrontaven aquestes persones es va viure amb especial intensitat en bona part dels països europeus, si bé la situació d'excepcionalitat en el cas espanyol distava molt de ser comparable a la d'altres països membres de la Unió Europea i, encara més, dels països veïns de Síria que van acollir, i encara acullen, la majoria de persones refugiades.

La importància del context

L'objectiu d'aquesta avaluació és examinar el plantejament, el desenvolupament i la implementació del PMAPR de Sant Boi de Llobregat, i per fer-ho, és imprescindible entendre el context en el qual es va gestar la iniciativa. Avui, quatre anys després, sembla evident que les previsions que es van fer en el seu moment no es van complir en la seva totalitat, i aquesta realitat té un especial impacte en aquelles administracions que van voler oferir respostes, òbviament major que en aquelles que no havien proposat accions alternatives.

L'any 2014 gairebé tres milions de persones síries havien travessat les fronteres del país fugint de la guerra civil i la violència extrema que vivia el país. Malgrat que Nacions Unides havia estat assenyalant els moviments forçats de població des de 2012, a partir de 2014 el flux de persones que marxaven es va convertir en la migració forçada més important des de la Segona Guerra Mundial. Dels vint-i-dos milions de persones que vivien a Síria, més de sis milions estan en situació de desplaçament intern, i més de cinc milions han buscat refugi fora de les fronteres del país. Les primeres onades de persones refugiades van arribar als països veïns (només Turquia acull ja tres milions i mig de persones refugiades procedents de Síria), i en menor mesura, van començar a arribar a les fronteres europees per la frontera mediterrània de Grècia o les fronteres terrestres dels Balcans.

Malgrat que les xifres de persones que arribaven buscant refugi als països europeus era comparativament menor que en els països veïns, les imatges tràgiques de l'èxode sirià van colpir l'opinió pública europea, que no vivia una situació similar des de les guerres balcàniques dels anys 90. La duresa i els riscos del viatge, especialment per mar, van sensibilitzar una opinió pública poc avesada a parlar d'asil i refugi, i van generar una onada de solidaritat considerable al llarg d'Europa. Sota el lema compartit

“Welcome Refugees” i el més autòcton de “Volem acollir”, es van iniciar un seguit de manifestacions i expressions de solidaritat que buscaven atendre les persones refugiades que arribaven a territori europeu. Les imatges de la saturació dels ‘camps’ de refugiats a Grècia van generar mostres de solidaritat i preocupació arreu d’Europa, i molts municipis d’arreu del continent van expressar de diferents maneres el seu compromís de buscar alternatives a la situació que vivien les persones síries.

Precisament perquè s’emmirallaven en el que s’esdevenia al territori grec o a les ciutats alemanyes, molts municipis de Catalunya i Espanya van decidir preparar-se per l’eventual arribada de persones refugiades de manera inesperada i urgent. Es van iniciar preparatius per acollir amb rapidesa persones refugiades els quals no van arribar mai en les condicions i els nombres que es preveïen. Segurament aquesta preparació no va tenir en compte els condicionants polítics, i geogràfics, de les polítiques d’asil a casa nostra, però no seria prudent, quatre anys després, ser més crític amb els municipis que van decidir preparar-se (encara que innecessàriament) per una possible arribada ingent de persones refugiades que aquells que van decidir no fer-ho, especialment quan aquesta exploració de vies alternatives es va fer sense suport suficient d’altres administracions supramunicipals.

La ciutat de Sant Boi de Llobregat ja havia demostrat el seu compromís solidari al llarg de les darreres dècades. De fet, el Pla s’incardina en la tasca realitzada des de l’Ajuntament de Sant Boi de Llobregat i cal entendre’l com una expressió més del compromís de la ciutat en la defensa dels drets humans i la pau, en la cooperació i la solidaritat internacionals, i en l’acollida i la integració de persones nouvingudes. Entre d’altres, es pot mencionar la pertinença de Sant Boi a la xarxa *Mayors for Peace*; de la participació en el projecte de “Ciutats Defensores dels Drets Humans” o l’acollida anual d’infants sahrauís durant les vacances escolars.

En el marc de la crisi siriana el Ple de l’Ajuntament va aprovar una moció¹ per demanar a les autoritats de la Unió Europea, del govern espanyol i de la Generalitat de Catalunya, una resposta a la situació de les persones sol·licitants d’asil. En la moció es declarava Sant Boi de Llobregat “ciutat refugi” i es comprometia a elaborar un pla municipal d’acollida: *“elaborar un pla d’acollida municipal a les persones refugiades en el qual es defineixin els serveis, les instal·lacions i les infraestructures necessàries per atendre’ls a la nostra ciutat”*. Alhora, el Pla responia a una demanda ciutadana expressa, articulada a través de la campanya “1 minut de vergonya, 1 minut de dignitat”. Aquesta iniciativa, impulsada per Pallassos sense Fronteres, es traduïa en concentracions setmanals de protestes davant la seu de l’Ajuntament, exigint respostes a les necessitats de les persones refugiades provinents de Síria.

1 Aprovada en el Ple municipal de 17 de setembre de 2015.

En la convergència del compromís institucional i certa pressió ciutadana, l'Ajuntament de la ciutat entoma el repte i decideix avançar en l'elaboració del Pla municipal d'acollida a persones refugiades. L'Ajuntament estableix una premissa inicial clau: esdevenir ciutat refugi és un compromís ètic que no pot deslligar-se del compromís municipal de garantir la convivència i la cohesió social a la ciutat. En aquest sentit, el Pla preveu accions d'acollida dirigides especialment a la població refugiada, però també un enfortiment dels serveis socials perquè l'arribada d'aquesta població vulnerable no impacti negativament en les condicions de vida de la resta de ciutadania de la ciutat. Aquesta màxima és especialment important en un municipi com Sant Boi de Llobregat, amb un PIB per càpita inferior a la mitjana de la comarca i de Catalunya².

Ahora, el Pla es construeix amb una doble perspectiva d'intervenció: per una banda, per atendre i acollir les persones demandants de protecció internacional i/o refugiades, i per l'altra, dirigit a la població santboiana en el seu conjunt, per informar, sensibilitzar i educar en qüestions de drets humans, situacions de conflicte i solidaritat internacional.

Finalment, el PMACP inclou una mirada immediata i a curt-mitjà termini. Per una banda, el Pla neix amb certa sensació d'urgència i amb voluntat de donar una resposta immediata al que s'intueix com un repte peremptori. Tal com s'ha apuntat amb anterioritat (vegeu **La importància del context**), el Pla busca donar resposta a la possible arribada, nombrosa i prompta, de persones refugiades a territori espanyol. Per altra banda, el Pla planteja un seguit d'objectius que van més enllà de l'arribada i la primera acollida, i busquen garantir la incorporació de la població refugiada a la ciutat, garantint la cohesió social.

Malgrat aquesta urgència en la seva elaboració, el PMAPR de Sant Boi neix, conceptualment parlant, fort i amb una clara definició contextual. En aquest sentit, és especialment interessant la DAFO de valoració inicial que es recull en el Pla, i que identifica amb un bon grau de precisió les debilitats, amenaces, fortaleces i oportunitats que el desenvolupament del Pla pot suposar a la ciutat.



² Segons les darreres dades disponibles a l'IDESCAT, de 2017, el PIB per càpita de Sant Boi segons l'índex de Catalunya=100 era de 79,2, mentre que el del Baix Llobregat era de 102,9.

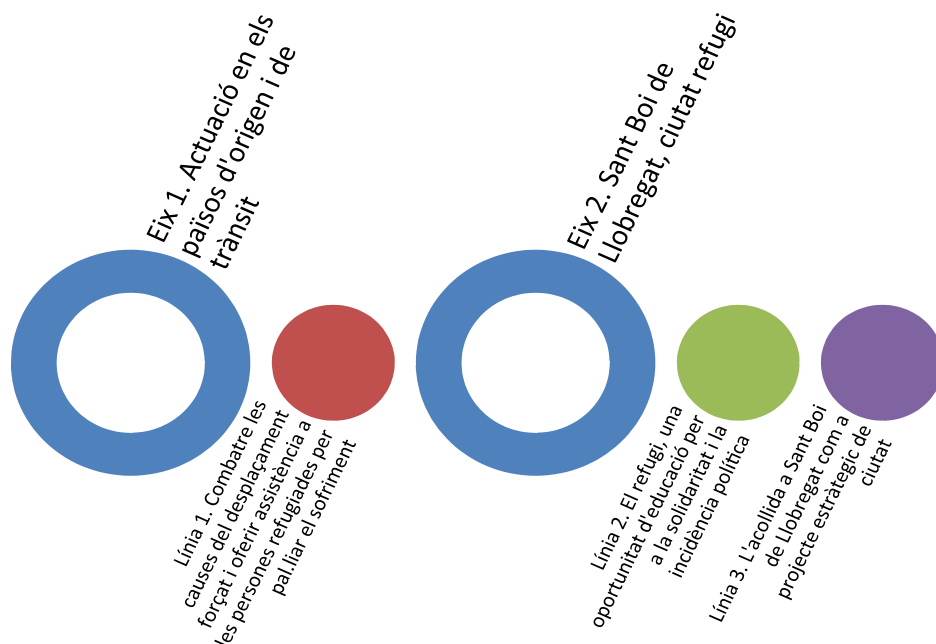
La urgència en la preparació del PMAPR, per tant, no afecta el seu marc conceptual, i de manera limitada en el seu àmbit d'acció, perquè si bé no desenvolupa les accions d'acollida immediata, no és per falta de previsió sinó perquè no es donen mai les circumstàncies que ho permeten. En canvi, aquesta urgència sí que explica que el PMAPR no s'entengui com una política pública ben articulada i interrelacionada amb l'acció municipal en el seu conjunt, sinó més aviat com la suma d'accions diferents destinades a dotar de contingut la idea de 'ciutat refugi'. En la justificació del Pla, per exemple, es recorden les capacitats d'acollida de persones estrangeres a la ciutat i es fa menció al Pla local d'inclusió i cohesió social (2010). En canvi, la interacció entre els dos plans municipals és inexistent en la implementació del PMAPR, i la coordinació entre els diferents equips tècnics implicats en ells, clarament millorable. De la mateixa manera, en la justificació del Pla es fa esment de l'especialització de la ciutat en l'àmbit de la salut mental i, en canvi, ni l'avaluació micro (accions) ni meso (eixos) permet identificar aquesta contribució en el desenvolupament del PMAPR.

El PMAPR neix amb una dotació pressupostària específica per desenvolupar accions determinades relacionades amb la contribució de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat al suport en origen i trànsit a les persones refugiades; a l'acollida de les persones sol·licitants d'asil a la ciutat i a la sensibilització. Alhora, estableix un paquet pressupostari per incrementar les partides d'ajudes socials i la formació especialitzada del personal municipal. El fet que el PMAPR inclogui aquest reforç dels serveis socials generals és poc habitual en plans sectorials, però molt positiva, i ben lligada a l'objectiu de garantir que la incorporació de persones refugiades complementi els serveis municipals destinats a la ciutadania en general. En el primer any del PMAPR la urgència del procediment d'aprovació del Pla fa comprensible que les contribucions provinguessin principalment de la Unitat de Cooperació, Solidaritat i Pau. En els anys següents aquesta situació s'esdevé anòmla, especialment en relació amb el reforç de les partides d'ajut social. Precisament per aquest motiu, l'any 2017 la partida pressupostària de reforç social queda emmarcada en el pressupost general, però no es recull en el pressupost del PMAPR. Si bé s'entén que l'atribució a serveis socials és l'opció idònia, que no s'expliqui que aquests fons provenen de l'esforç del PMAPR invisibilitza la contribució del mateix i reforça la idea d'una dèbil incardinació. L'increment de 2018, principalment vinculat a la contribució d'AGBAR, tampoc permet visualitzar la contribució del PMAPR en el reforç dels serveis socials. La incardinació del Pla en l'ecosistema de l'Ajuntament ha estat baixa, i la participació d'altres unitats especialitzades que hi haurien d'haver tingut un paper més preeminent no s'ha visibilitzat suficientment.

En termes generals, el pressupost ha tingut una progressió ascendent en els diferents anys d'implementació del PMAPR, i ha anat consolidant en pressupostos generals les contribucions destinades a complementar serveis socials.

Any	Pressupost PMAPR
2016	59.355,38€
2017	43.000,00€
2018	78.991,25€

Pel que fa a continguts el PMAPR s'estructura a través de dos eixos de treball, tres línies principals d'acció i deu subaccions específiques que responen a aquesta doble mirada d'atenció (en origen i trànsit) i acollida (destinació) de les persones refugiades i la sensibilització de la població santboiana. Alhora, el primer eix de treball està dirigit a les accions d'atenció a la població refugiada fora del municipi, mentre que el segon eix recull les propostes d'actuació en relació amb la població refugiada a Sant Boi de Llobregat.



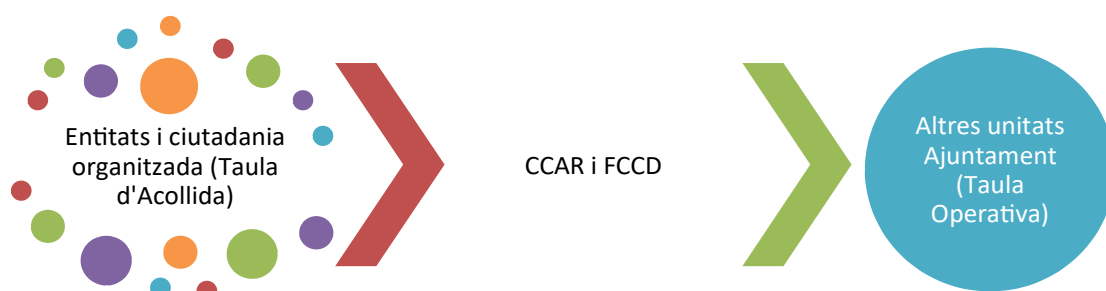
En termes generals el desenvolupament de les accions del PMAPR s'han desenvolupat satisfactòriament, però també s'han identificat espais de millora. Si bé en el capítol 3 s'aprofundeix amb més detall en l'avaluació micro i meso de les accions recollides al Pla, a continuació s'ofereix una mirada panoràmica.

Eix 1. Actuació en els països d'origen i de trànsit	Línia 1. Combatre les causes del desplaçament forçat i oferir assistència a les persones refugiades per pal·liar el sofriment	1.1 Acció humanitària i emergència
		1.2 Cooperació al desenvolupament
Eix 2. Sant Boi	Línia 2. El refugi, una oportunitat d'educació per a la	2.1 Educació per la solidaritat
		2.2 Campanya antirumors

de Llobregat, ciutat	solidaritat i la incidència política	2.3 Formació
		2.4 Incidència
		2.5. Comunicació
	Línia 3. L'acollida a Sant Boi de Llobregat com a projecte estratègic de ciutat	3.1. Acollida i acompanyament integral
		3.2 Sistema integrat d'atenció
		3.3. Articulació del voluntariat

El PMAPR ha assolit les seves fites en termes d'acollida i acompanyament integral (Línia 3) per les persones refugiades que han arribat a la ciutat a través del *Sistema de acogida e integració para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*³ establert pel govern central. En termes d'acollida i acompanyament integral d'altres persones que ostenten la condició de refugi o protecció internacional, el PMAPR ha funcionat amb un grau de compliment menor.

Per al desenvolupament del PMAPR l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat ha treballat principalment amb quatre actors clau: per una banda, els socis preferents com han estat el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (FCCD) en l'Eix 1 i la Comissió Catalana d'Ajuda a les persones Refugiades (CCAR) en l'Eix 2. Alhora, en el desenvolupament de les diverses accions del Pla l'Ajuntament ha col·laborat amb diferent intensitat amb les entitats del municipi i la ciutadania organitzada (principalment a través de la Taula per l'Acollida de Persones Refugiades), així com amb les diferents administracions. És necessari apuntar que el mateix Ajuntament ha treballat amb diverses unitats internes articulades a través de la Taula Operativa.



En relació amb la vinculació amb entitats i ciutadania organitzada, la Taula per l'Acollida ha jugat un important rol informatiu, propositiu i de coordinació. Segurament la dificultat més gran ha estat la coordinació interna entre les diferents unitats de l'Ajuntament, i el rol dispar que hi ha jugat algunes d'elles. El paper de les altres administracions en el desenvolupament del PMAPR ha estat limitat en termes d'impacte i desenvolupament d'accions conjuntes. En aquest sentit, l'Ajuntament de Sant Boi ha emprès un seguit d'accions emmarcades en el PMAPR que no han trobat

3 Més informació a <http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/ProteccionAsilo/index.html>

ressò ni suport suficient en altres administracions supramunicipals, sigui en termes de suport pressupostari o en termes d'assistència tècnica.

Per altra banda, el PMAPR ha comptat amb una estratègia de comunicació dèbil i poc articulada. Si bé és cert que el Pla ha estat reconegut com a bona pràctica en l'àmbit municipal català i estatal, el coneixement sobre aquest no ha arribat amb prou força a la ciutadania local no implicada.

Finalment, el Pla ha comptat amb un mecanisme intern d'avaluació anual amb caràcter de síntesi, acompanyat amb les avaluacions previstes per la CCAR com a entitat proveïdora de serveis. Un nou disseny d'aquests mecanismes d'avaluació i recollida d'informació continuada podria permetre corregir accions i programes específics de manera més imminent i actualitzada.

En resum:

El PMAPR és una mostra de compromís institucional i respon a convergència de la preocupació per la situació de les persones refugiades i la pressió ciutadana.

El PMAPR ha comptat amb un procés d'avaluació interna permanent al llarg del seu període de vigència.

El PMAPR ha assolit les seves fites en termes d'acollida i acompanyament de les persones refugiades en el marc del programa estatal.

En termes generals, les accions de sensibilització, incidència i formació, han funcionat correctament. En tots els casos, hi hauria espai per millorar enfortint determinats aspectes, com la formació especialitzada entre d'altres.

Les dinàmiques de col·laboració amb els actors externs han estat positives, si bé hi ha marge de millora en determinats procediments conjunts.

La urgència en l'elaboració del PMAPR ha suposat problemes d'incardinació en l'ecosistema municipal.

El PMAPR no ha assolit el mateix nivell de compliment de fites amb les persones refugiades fora del programa estatal que amb les qui formaven part d'aquest.

Les accions de sensibilització han tingut un impacte moderat en la ciutadania en general.

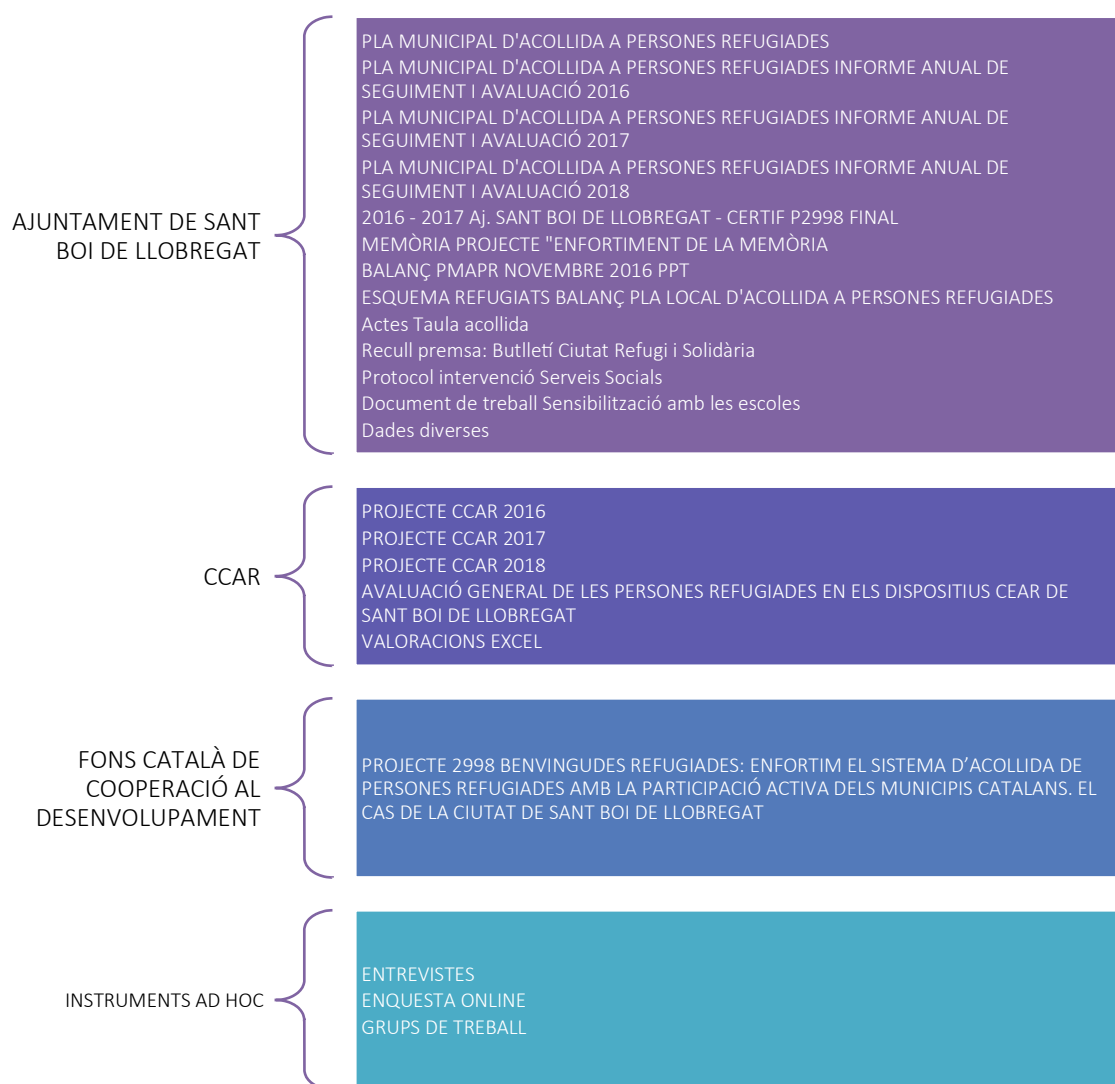
El PMAPR ha comptat amb una estratègia de comunicació dèbil i poc articulada.

Falta transversalitat en l'elaboració i desenvolupament del Pla, especialment en relació a la participació d'altres unitats que podien haver jugat un paper més preeminent.

3. ANÀLISI I VALORACIÓ DELS EIXOS I LES LÍNIES D'ACTUACIÓ DEL PMAPR

En l'avaluació del PMAPR s'ha seguit una metodologia que estableix tres nivells d'anàlisi: el micro, corresponent a les accions, el nivell meso per als eixos de treball i el nivell macro per als objectius generals del Pla.

Per tal de procedir a l'avaluació, i tal com recull l'Annex I sobre l'avaluació, s'ha recollit informació a través de l'anàlisi de la documentació proporcionada, així com de les entrevistes amb profunditat, les reunions de treball i l'enquesta *online*.



Per tal de facilitar la lectura i comprensió del document, l'avaluació s'ha estructurat en diferents apartats que segueixen els eixos d'acció (nivell meso) i on s'avaluen les línies d'acció (nivell micro). Un apartat final en aquest capítol fa una avaluació de caràcter general (macro) que es recomana complementar amb la lectura del capítol 3 del document.

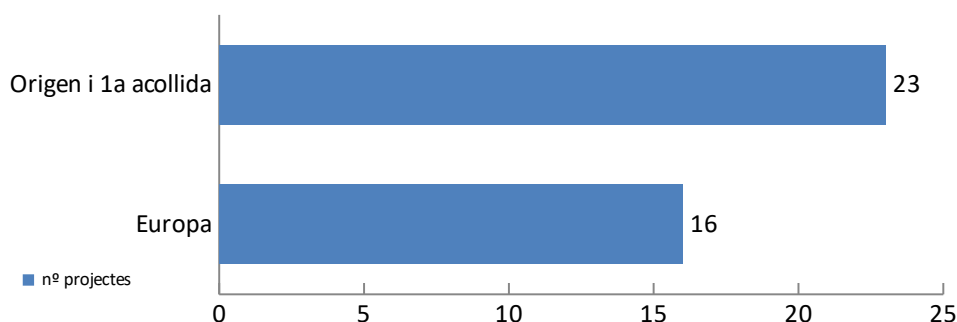
3.1. EIX 1. ACTUACIÓ EN ELS PAÏSOS D'ORIGEN I DE TRÀNSIT

Dins del primer eix d'actuació en els països d'origen i trànsit (Eix 1) es troba la línia de treball amb el títol “Combatre les causes del desplaçament forçat i oferir assistència a les persones refugiades per pal·liar el sofriment” (Línia 1 o L1).

Línia 1. Combatre les causes del desplaçament forçat i oferir assistència a les persones refugiades

La L1 busca donar “suport a iniciatives que desenvolupen organitzacions no governamentals i organismes Internacionals en els països d'origen de les persones refugiades i els països de trànsit destinades a alleujar el patiment de les persones afectades pel conflicte i/o en procés de desplaçament i a la cerca de protecció internacional, i protegir els seus drets”. L'L1 s'articula en dos subapartats, un d'acció humanitària i d'emergència (L1.1) i un de cooperació al desenvolupament (L1.2).

La **Línia 1.1. Acció humanitària i d'emergència** buscava donar suport a les campanyes empreses pel FCCD i altres organismes per proporcionar assistència a les persones en rutes de fugida i per donar suport als municipis que acullen en les rutes migratòries. De fet, el desenvolupament d'aquesta línia 1.1. ha estat bàsicament vinculat a la col·laboració i el suport de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat amb el FCCD i les diferents iniciatives que aquesta entitat ha dut a terme per atendre la població refugiada en ruta, i de suport als municipis d'acollida (temporal o permanent) de persones refugiades. Durant el període 2015-2018, l'Ajuntament de Sant Boi ha participat en diferents projectes encapçalats pel FCCD, especialment a través del projecte 2833 de “Campanya de suport a l'acollida de població refugiada en trànsit a Europa víctima dels conflictes armats a l'àrea mediterrània”. A través d'aquest projecte, en el qual l'Ajuntament ha contribuït amb un total de 13.576,46€, s'han finançat gairebé quaranta iniciatives encapçalades per diverses entitats per atendre les persones refugiades en ruta o en destinacions de trànsit/permanència fora del territori català.

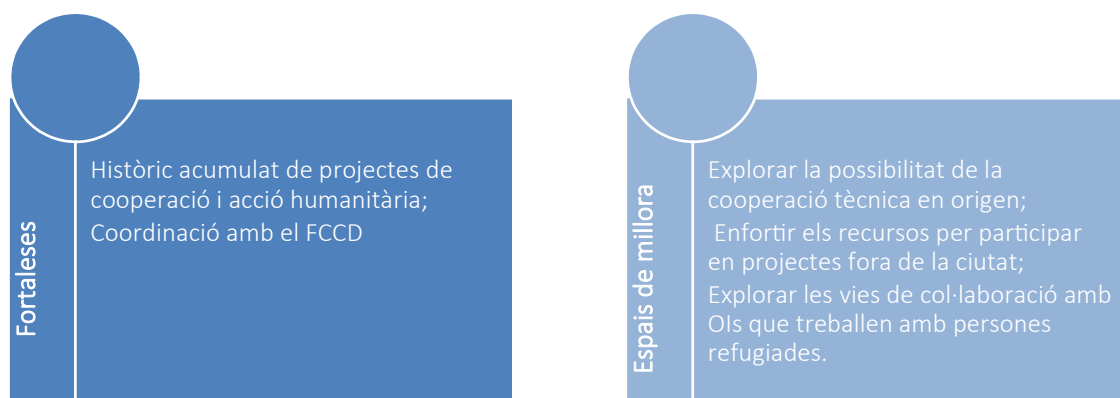


La campanya d'emergència ha estat complementada per la vinculació de l'Ajuntament amb altres iniciatives d'educació per la justícia global també empreses pel FCCD.

L'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat, en canvi, no ha participat activament en altres iniciatives com la cooperació tècnica amb municipis de primera acollida de persones refugiades (especialment a Grècia). Segurament les limitacions en termes de personal i temps expliquen que la contribució de l'Ajuntament hagi estat bàsicament com a contribució pecuniària, però seria convenient explorar aquesta línia de cooperació tècnica i reforçar els recursos humans disponibles si es vol continuar amb el PMAPR. L'experiència i coneixements adquirits per part del personal de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat s'han de convertir en una potencialitat, no només per l'Ajuntament i el desenvolupament d'accions de continuïtat del PMAPR si així es considera, sinó també per altres municipis que es plantegen reptes derivats de l'acollida de persones refugiades i necessiten suport expert per millorar la planificació i el desenvolupament de les accions d'atenció.

La **Línia 1.2. Cooperació al desenvolupament** buscava donar suport a iniciatives d'ONG i organismes internacionals dedicades a fomentar la pau i els drets humans en països d'origen. El resultat d'aquesta línia 1.2. és més complicat d'analitzar que l'anterior, perquè de fet recull la feina que s'ha fet tradicionalment des de la Unitat de Cooperació, Solidaritat i Pau, i no és fàcil atendre el valor afegit dels projectes atesos des de la perspectiva del refugi. Treballar en països d'origen de persones refugiades ofereix un ventall important d'escenaris d'actuació, i no queda clara la relació entre els projectes subvencionats per l'Ajuntament, directament o a través del FCCD, i els països on es duen a terme aquests projectes en qüestions vinculades a la mobilitat forçosa. L'Ajuntament podria explorar les possibles col·laboracions amb organismes internacionals que treballen en països d'origen i de trànsit de persones refugiades, bé directament a través de subvencions o ajudes o bé mitjançant l'exploració d'oportunitats a través del FCCD.

Per tant, i en relació amb els objectius de l'L1 d'oferir assistència a les persones refugiades en trànsit o destinacions de primera acollida, el PMAPR ha complert parcialment amb els objectius marcats. La contribució a través del FCCD ha permès respondre als compromisos adquirits en acció humanitària i d'emergència, tot i que no ha quedat prou clara la contribució de l'acció de cooperació al desenvolupament específica al foment de la pau i els drets humans en origen.



3.2. EIX 2. SANT BOI, CIUTAT REFUGI

En relació amb el segon Eix d'actuació "Sant Boi de Llobregat, ciutat refugi" (Eix 2), aquest es divideix en dues línies de treball. La primera línia està centrada en el refugi com a oportunitat per enfortir l'espai d'educació per a la solidaritat i els drets humans, així com per promoure la incidència política. La segona línia se centra en l'acollida de les persones refugiades a la ciutat.

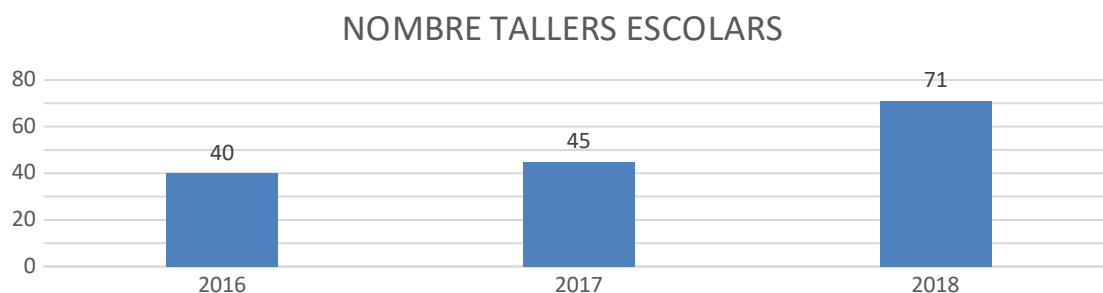
Línia 2. El refugi com una oportunitat d'educació per a la solidaritat i la incidència política

La primera línia (L2) estableix "El refugi, una oportunitat d'educació per a la solidaritat i la incidència política", i busca la coordinació entre diferents departaments municipals i entitats per participar en la construcció d'una narrativa pública sobre l'asil, els drets humans i el dret internacional. Es busca informar i sensibilitzar, prestant especial atenció a la història d'exili i refugi de la ciutat, i les causes actuals que expliquen la mobilitat forçada a altres punts del planeta. Aquesta línia es divideix en diferents subapartats que recullen les diferents accions de sensibilització i informació previstes.

La **Línia 2.1. Educació per la solidaritat** estableix la necessitat de crear una campanya centrada a vincular la memòria local de l'asil i el refugi amb la realitat actual, treballant en diferents espais de l'àmbit municipal. En aquesta línia, liderada per l'Ajuntament, s'ha treballat principalment amb la CCAR a través d'un projecte de sensibilització i intervenció, principalment en l'àmbit escolar.

El projecte "L'acollida de persones refugiades a Sant Boi: consolidant l'educació en clau de drets humans" busca enfortir el coneixement de la realitat de l'asil a la ciutadania de la ciutat, prestant especial atenció als joves i als centres educatius. El projecte està lligat també a la creació d'una xarxa de voluntariat (Línia 3.3.). Els tallers escolars han servit per apropar la realitat del refugi i de les persones refugiades als joves de la ciutat, amb un seguit d'accions en el qual hi han participat unes quinze escoles i quatre IES. L'any 2017 es va fer un total de quaranta-cinc tallers escolars de sensibilització sobre dret d'asil i refugi, amb més de sis-cents alumnes, i el 2018, un total de setanta-un tallers escolars de sensibilització a primària i vint-i-tres a secundària sobre dret

d'asil i refugi, amb més de mil set-cents setanta-cinc (alumnes de primària) i cinc-cents setanta-cinc (alumnes de secundària).



L'èxit de la iniciativa es confirma, també, amb una continuïtat que pren noves fórmules. Així, està prevista una visita a un centre d'acollida amb diferents alumnes que han demostrat el seu interès i compromís a continuar col·laborant en aquests àmbits. Hi ha hagut una valoració positiva per part del professorat involucrat, però no hi ha qüestionaris de seguiment que permetin afirmar que els coneixements transmesos hagin estat ben adquirits i s'hagin replicat fora de l'àmbit escolar (control impacte bola de neu). S'han fet accions de sensibilització també en casals de persones grans i s'ha participat amb accions ja previstes a la ciutat i amb entitats d'aquesta.

Sembla evident, per tant, que l'impacte del projecte Educació per la solidaritat ha estat notable, en termes quantitius. En termes qualitatius, el projecte ha estat ben valorat per part del professorat implicat i ha incrementat el coneixement dels/les alumnes participants en relació amb el fenomen del refugi. És més complicat induir l'impacte de l'efecte 'bola de neu' que es busca en determinades accions escolars (amb la idea que es transmeti i discuteixi el que s'ha après a l'entorn familiar). Sembla inqüestionable, però, l'impacte participatiu de la iniciativa si es tenen en compte les accions derivades que s'han dut a terme al llarg del període 2016 on cal destacar la implicació de la població escolar de Sant Boi, en actes com la commemoració del Dia del Refugi en diversos anys.

La **Línia 2.2. Campanya antirumors** buscava desplegar una campanya antirumors adreçada a la ciutadania per informar de manera veraç sobre el sistema d'asil. En aquest sentit, cal assenyalar que l'Ajuntament no ha desenvolupat una campanya antirumors com a tal.

La línia 2.1 és, malgrat que no es reculli així explícitament, l'instrument clau de **sensibilització** del PMAPR, i s'ha desenvolupat en múltiples línies d'actuació que caldria explicar de manera més articulada per oferir una panoràmica més adequada de tota la feina feta al llarg del període de vigència del Pla. S'apunten, sense ànim d'exhaustivitat, la celebració de concerts (*Música sense fronteres* en diferents edicions; *La Blai Net Band* al 2017), exposicions (*Rescue of the Soul, and Naked by Transparency*

En relació amb la **Línia 2.4. Incidència**, l'objectiu era participar, promoure i difondre aquelles iniciatives i campanyes d'incidència política que exigien una gestió de la crisi de refugiats en l'àmbit europeu. Cal ressaltar que l'Ajuntament de Sant Boi ha



participat activament en la majoria de manifestos que buscaven exigir solucions a l'anomenada crisi de refugiats, tant de manera individual com a través de l'adhesió als manifestos i les declaracions empresos pel FCCD per exemple, així com a campanyes de reivindicació com la de *Casa Nostra Casa Vostra* entre d'altres. En aquest sentit, l'Ajuntament ha construït una imatge compromesa de Sant Boi com a ciutat refugi i s'ha explicat el Pla en diferents espais tant en territori català com espanyol i europeu. Com

ha succeït en la majoria d'accions d'incidència articulades al llarg d'aquests anys per bona part de les administracions subestats i les entitats socials, aquesta incidència ha estat bàsicament vinculada a accions de pressió i reivindicació en termes genèrics, però sense propostes alternatives en ferm que tinguessin certa viabilitat o proposessin un canvi de model amb possibilitats d'èxit. Aquesta consideració no treu valor al treball d'incidència de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat, però confirma una tendència general en aquest tema en els darrers temps, on la reivindicació no ha anat acompanyada de propostes concretes per canviar les polítiques públiques d'acollida i atenció a les persones refugiades. Per altra banda, des de l'àmbit institucional s'ha modulad i adequat la informació sobre el PMAPR d'acord amb els contextos, emfatitzant les consideracions relacionades amb el compromís solidari de la ciutat però evitant la generació de polèmiques que malmetessin la convivència a Sant Boi de Llobregat.

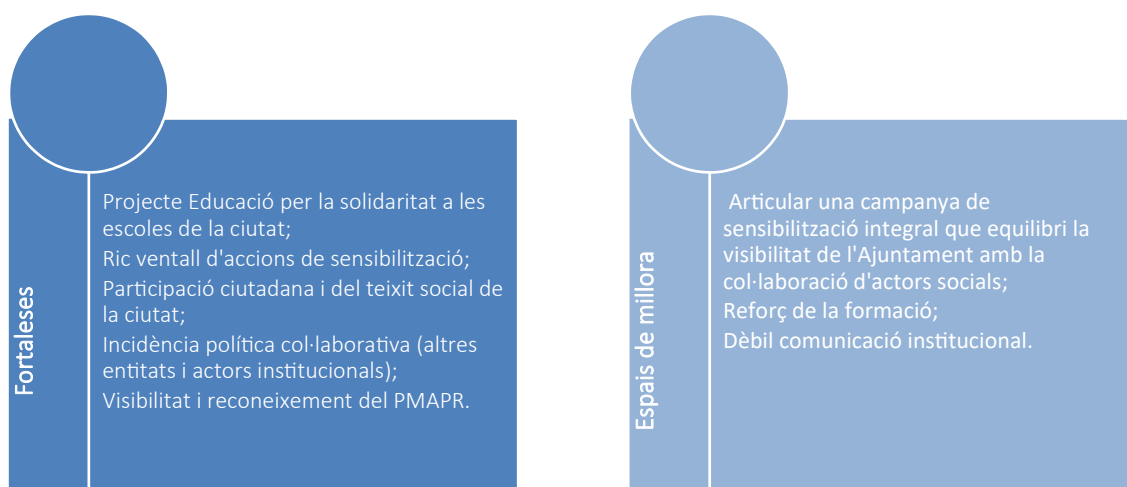
La **Línia 2.5. Comunicació** parlava del disseny d'una campanya de comunicació per al Pla amb la definició d'objectius i instruments per facilitar-ne la difusió. No es tracta, per tant, de la comunicació o informació sobre refugi, conflictes o drets humans, que s'han dut a terme a través de les accions de sensibilització (línia 2.1), de formació (línia 2.3) o d'incidència (línia 2.4), sinó que fa referència a la comunicació del PMAPR en si mateix. En aquest sentit, existeix un document de treball que respon a aquesta lògica, però que no ha estat desenvolupat de manera integral. La comunicació del Pla s'ha anat articulant de manera *ad hoc*, gairebé sempre liderada des de la Unitat de Cooperació. Això ha suposat una sobrecàrrega de les feines d'aquesta unitat, alhora que ha dificultat una comunicació més estable del Pla i de les seves diferents accions.

Un instrument especialment interessant en aquesta dinàmica de comunicació ha estat el Butlletí *Sant Boi Ciutat Refugi*, amb vuit edicions que inclouen reflexions, notícies i

agenda d'actes. La constatació que la periodicitat d'aquest està vinculada a la sobrecàrrega de feina de l'equip responsable confirma una falta de previsió en termes de recursos humans, per donar suport a l'equip responsable.

D'igual manera, han faltat missatges institucionals més visibles i potents que convertissin el Pla en una part clau de l'acció municipal.

Es pot afirmar, per tant, que des de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat s'ha construït un entramat potent d'activitats i accions per convertir el refugi en una oportunitat d'educació per a la solidaritat i els drets humans. La diversitat d'iniciatives i el nivell de participació en aquestes són elements positius que cal remarcar, malgrat que, segurament, la seva constància en el temps ha estat variable i influenciada, entre d'altres, amb l'atenció mediàtica que s'ha donat al tema. L'Ajuntament de Sant Boi, però, ha estat diligent a mantenir i promoure accions puntuals per seguir creant espais de reivindicació. D'altra banda, el rol de l'Ajuntament ha quedat diluït en alguns escenaris, i malgrat que això no és una consideració negativa *per se*, sí que cal valorar si s'adequa als objectius plantejats inicialment. En qüestions de formació, comunicació i incidència, es poden millorar les estratègies de treball, molt vinculades a la possibilitat d'incardinar millor el PMAPR a l'ecosistema municipal.



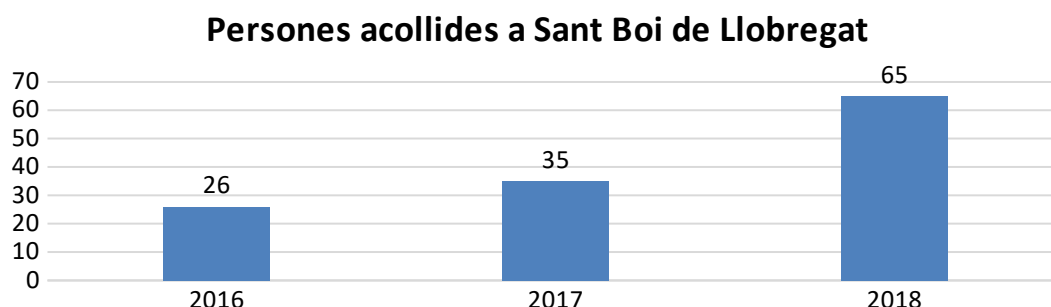
Línia 3. L'acollida a Sant Boi de Llobregat com a projecte estratègic de ciutat

La línia 3 del PMAPR és *L'acollida a Sant Boi de Llobregat com a projecte estratègic de ciutat*, que vol reforçar la xarxa d'acollida existent a Catalunya tot posant en marxa els instruments per permetre l'acollida de persones refugiades a Sant Boi.

És interessant emfatitzar l'atenció a l'acollida com a projecte estratègic de la ciutat, perquè, precisament en aquest punt, es troba a faltar la dimensió transversal de l'acollida a l'Ajuntament. La participació d'altres departaments no només hauria d'haver estat molt més clara, sinó imprescindible en casos com Benestar i Ciutadania o

Habitatge, per citar-ne alguns. Els departaments que s'hi han implicat de manera clara, ho han fet en moltes ocasions gràcies al compromís i la complicitat individuals de moltes persones implicades.

La **Línia 3.1. d'Acollida i acompanyament integral** es pot considerar un èxit en tant que el municipi ha passat de no tenir cap plaça d'acollida per a persones refugiades a disposar de trenta-una places. De fet, en el període del PMAPR, la CCAR ha passat a tenir més places d'acollida a Sant Boi que les que l'entitat tenia a tot Catalunya abans de 2015. És evident que aquestes places no s'han estructurat en termes d'acollida d'emergència (3.1.1.) perquè aquesta possibilitat prevista no va ser mai una realitat, però sí que s'ha treballat en col·laboració amb la CCAR per convertir Sant Boi en una ciutat amb places d'acollida per a persones refugiades.



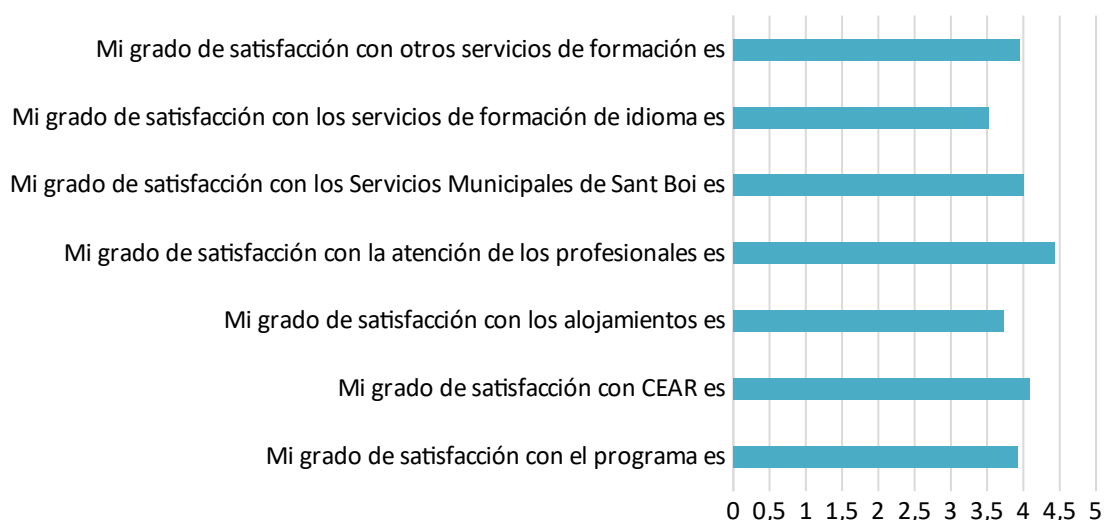
Cal apuntar que el sistema d'asil espanyol deixa en mans de les entitats socials la distribució territorial de les persones refugiades. Aquesta constricció del sistema dificulta el desenvolupament d'un sistema integral d'atenció i acollida que vagi més enllà de la col·laboració amb les entitats. En aquest sentit, i mentre el sistema d'acollida no canviï, una col·laboració estratègica com la de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat amb la CCAR és clau, perquè garanteix la possibilitat de dotar de contingut la idea de ser ciutat d'acollida.

L'experiència i la relació prèvia amb la CCAR (programa d'acollida de persones defensores dels drets humans) va permetre una interconnexió amb aquesta entitat des del primer moment, la qual va resultar en la gestió de cinc pisos d'acollida (3.1.2) per part de l'entitat en el marc del sistema estatal, i de la gestió d'un pis complementari (3.1.3) finançat per l'Ajuntament en col·laboració amb la Fundació AGBAR. Les dificultats de les persones refugiades per trobar un habitatge assequible per afrontar la segona etapa d'acollida explica que moltes no hagin continuat la seva residència a la ciutat, i que s'hagin perdut possibilitats d'avançar en la construcció d'instruments d'acollida més enllà de la primera arribada.

La col·laboració entre l'Ajuntament i la CCAR en aquest sistema d'acollida ha estat bàsica i ha funcionat correctament, gràcies a la voluntat de les persones involucrades a

trobar solucions i donar respostes. S'han hagut de crear protocols per a algunes qüestions a posteriori que hauria estat més adequat poder tenir previstes a priori. La valoració de les persones ateses en aquest servei ha estat, en qualsevol cas, altament satisfactòria.

Avaluació sistema acollida



Treballar amb pisos complementaris és una bona manera de contribuir més enllà de les constriccions del sistema d'acollida estatal, però també és cert que requereix una inversió important en termes de recursos. La cooperació aquí amb entitats especialitzades podria tenir un especial valor afegit, si es dediqués un espai a persones amb malalties mentals que podrien seguir un tractament amb les entitats especialitzades de la ciutat (i identificades en el seu moment com a possibles agents de col·laboració). El finançament amb tercers és una bona iniciativa per vincular el món privat en l'atenció a les persones refugiades.

La col·laboració entre la CCAR i l'Ajuntament també ha permès que aquest darrer facilités un espai de treball a l'entitat per vincular-la al territori. És una bona iniciativa, i caldria buscar-ne una ubicació definitiva que garantís la continuïtat de la feina. Un hotel d'entitats seria un espai ideal per a aquest tipus d'iniciatives.

La Línia 3.2. Sistema integrat d'atenció volia consolidar un sistema integral de serveis per garantir l'acollida de les persones refugiades. Tal com s'ha apuntat abans, el sistema estatal dificulta la participació dels ajuntaments en l'atenció directa de les persones refugiades que arriben a través d'aquest. Però malgrat aquesta constricció evident, hi ha espais d'actuació que poden explorar-se.

En aquest sentit, per ser ciutat refugi l'Ajuntament hauria de fer una mirada amb profunditat a tots els seus serveis i identificar allà on cal reforçar i millorar l'atenció,

perquè, més enllà de l'atenció de les persones refugiades que han arribat a través del programa estatal, no queda clar que l'estructura municipal s'hagi adequat suficientment (en qüestió de recursos, personal i formació, per exemple) per atendre les persones refugiades quan arriben fora de l'etapa de primera atenció. De fet, a Sant Boi han arribat persones en segona fase d'acollida, quan les entitats socials fan un acompanyament menor, i no hi ha prou informació per saber si s'han atès correctament les seves necessitats. Aquesta constatació és clau per determinar si la ciutat està ben preparada per a l'acollida de persones refugiades, si proporciona una acollida integral i si el seu ventall d'actuacions és prou garantista amb les persones i les seves especificitats i diversitats.

A la pràctica, a més a més, les dificultats de l'acollida i la integració estan supeditades a la realitat del municipi. Així, per exemple, el problema de l'accés a l'habitatge a preus raonables a Sant Boi és especialment greu i caldria considerar-lo com un repte important a solucionar si es vol avançar a desenvolupar un pla d'atenció complementari. Malgrat les limitacions del mercat immobiliari, la participació de l'Oficina Local d'Habitatge hauria de ser molt més proactiva a prestar suport a la gestió del PMAPR en aquest àmbit. L'atenció en la primera fase està garantida, però les dificultats per aconseguir habitatge de lloguer assequible dificulta la possibilitat de continuar el procés d'integració a Sant Boi de Llobregat. En aquest sentit, la ciutat es podria considerar un territori d'acollida inicial, i caldria explorar les possibilitats per permetre-hi estades més llargues i la inclusió plena en el municipi.

Per altra banda, en termes d'atenció a la població refugiada, sembla necessari apuntar que els mecanismes públics han funcionat bàsicament perquè el sistema d'atenció social està ben articulat. Més enllà de les persones refugiades que arriben pel sistema, n'hi ha que arriben independentment; o que serien susceptibles de ser-ho. I aquest punt no s'ha previst suficientment. En aquest context falta informació als agents locals de primera atenció perquè ho identifiquin correctament i ho derivin on correspongui, i seria interessant plantejar si caldria un punt focal amb coneixement especialitzat incardinat a l'Oficina d'Atenció Ciutadana (OAC) o al Pla local d'inclusió i cohesió social (Regidoria de Benestar i Ciutadania), per exemple.

Si bé s'ha dotat de recursos complementaris els serveis d'atenció bàsica a través del PMAPRA, aquests no sempre s'han destinat a donar resposta a necessitats específiques que calien ser ateses (servei de traducció i mediació, per exemple). Alhora, no s'han atès suficientment les demandes de formació dels equips, i la formació no ha estat generalitzada, cosa que suposa sobrecarregar les persones que sí que coneixen les circumstàncies de les persones refugiades. La coordinació entre l'entitat social que gestiona l'acollida (la CCAR en aquest cas) i els serveis socials s'hauria d'haver pensat millor, i en cas de continuar, caldria fer una revisió als procediments per tal d'evitar tibantors en el sistema. Els protocols que s'han dissenyat

a posteriori han permès canalitzar les situacions més complexes, però cal dotar-los de major fluïdesa i pensar preventivament en altres espais que necessitin actuacions protocol·litzades. En altres casos, com succeeix amb el procés d'escolarització, no sembla necessari articular mecanismes *ad hoc* perquè el sistema és prou flexible per atendre les necessitats específiques, però seria bo recordar la figura del menor estudiant refugiat/ada per conscienciar més enllà de les persones responsables del servei.

L'existència d'un instrument com la Taula d'acollida ha estat un element positiu per al desenvolupament del PMAPR, especialment en els seus inicis. La implicació de la Taula d'acollida s'ha anat diluint amb el temps, però cal, de nou, apuntar la bona disposició del teixit associatiu santboià per dotar de visibilitat i participació les diferents accions del Pla. En aquest sentit, semblaria imprescindible que des de l'Ajuntament es plantegés un servei de voluntariat municipal que dirigís les persones a les diferents entitats de la ciutat, o promoure el voluntariat entre el teixit associatiu de la ciutat.

Per la seva banda, el funcionament de la Taula operativa ha estat menys exitós del que hauria estat desitjable, perquè la temàtica no estava prou integrada en el marc municipal i perquè els espais transversals no sempre són prou reeixits. Les trobades han estat més esporàdiques i, si bé han funcionat les respostes en el cas per cas, no s'ha avançat amb prou diligència en la construcció d'un marc d'acollida integral. Ateses les limitacions de persones refugiades en segona fase, els temes d'inserció laboral no s'han explorat suficientment a Sant Boi: tot i això, sí que s'han detectat problemes amb reconeixements de títols i competències que ja permeten intuir espais de treball futurs per on avançar.

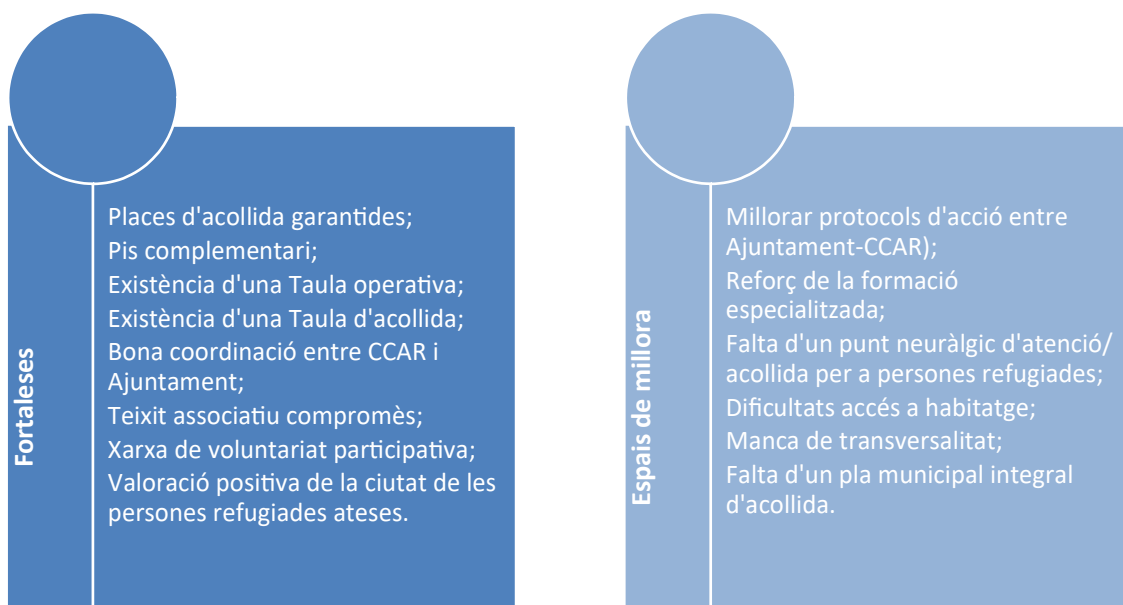
La necessitat d'una oficina de primera acollida no vinculada a serveis socials sinó al Pla local d'inclusió i cohesió social o a l'OAC, podria servir per articular millor els serveis i també identificar millor les necessitats d'adequació d'aquests, també, a la població refugiada.

En la **Línia 3.3. d'Articulació del voluntariat**, aquesta iniciativa ha estat positiva, malgrat que és difícil valorar-la amb detall. El voluntariat, per la seva pròpia lògica, no sempre es manté en els mateixos nivells de compromís o intensitat, i això no sempre està vinculat al programa de voluntariat o a la seva gestió, sinó a qüestions externes. En qualsevol cas, haver vinculat també el projecte de voluntariat amb una entitat amb tanta presència en el desenvolupament del Pla com la CCAR ha generat confusions sobre qui és el responsable de la iniciativa.

El voluntariat ha estat un programa d'èxit, especialment qualitatiu, que ha funcionat a demanda: acompanyaments, parelles lingüístiques i ajudes puntuals han estat les funcions més demandades. Hi ha hagut una formació per a les persones voluntàries, i

s'ha fet seguiment, malgrat que no s'ha buscat forçar trobades habituals per respectar els temps i les implicacions de les persones participants. Malgrat que es vol garantir la voluntarietat de les accions dels participants, no estaria malament un pla de voluntariat més ambiciós, vinculat a l'Ajuntament i no necessàriament liderat per una única entitat.

En aquesta línia, es pot afirmar que l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat ha assolit el seu objectiu d'esdevenir ciutat d'acollida de persones refugiades, i ha consolidat una trentena llarga de places a la ciutat. Continuar amb col·laboració amb la CCAR per garantir aquestes places sembla imprescindible, així com millorar i protocol·litzar les relacions entre l'entitat i l'Ajuntament, i explorar les possibilitats d'un segon habitatge complementari una bona eina per continuar en aquesta línia. Ara bé, el salt qualitatiu per convertir-se en ciutat refugi quedaria condicionat a una millor estructuració d'un servei integral d'acollida i acompanyament de les persones refugiades que resideixen al municipi (al marge de si han arribat o no a través d'una entitat). Per fer-ho, caldria incardinar aquest servei d'acollida a les estructures de l'Ajuntament, i aprofitar l'existència d'àrees i serveis ja definits per explicar-los millor quin rol poden jugar en l'atenció qualitativa de les persones refugiades. Finalment, articular un sistema de voluntariat a través d'una entitat pot ser pràctic, però pot limitar la visibilitat de l'Ajuntament en aquesta voluntat d'impulsar la participació de la societat civil.



4. REPTES I ESPAIS DE MILLORA

El PMAPR és una iniciativa remarcable de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat que s'alinea perfectament amb el bagatge històric de la ciutat en el seu compromís de treball per la solidaritat, la defensa dels drets humans i la pau. El Pla neix del

compromís polític de l'Ajuntament per oferir respostes a una crisi humanitària com la de Síria, i a la pressió ciutadana preocupada, també, per aquesta situació.

El PMAPR neix en un moment d'alta intensitat emocional en relació amb el drama de les persones refugiades, i és una resposta ràpida i compromesa de l'Ajuntament. Malgrat la urgència, l'articulació del Pla està sòlidament construïda, però pot explicar alguna de les debilitats d'incardinació d'aquest en l'acció municipal. El marc conceptual del Pla, el seu plantejament i articulació, l'anàlisi de partida (DAFO) i els principis rectors són un exercici ben plantejat i executat en el document inicial.

Pel seu caràcter urgent, el Pla neix amb una doble vocació: una de resposta immediata i una altra de curt-mitjà termini. En la primera el Pla veu limitada la seva capacitat d'acció pel que ja havia identificat correctament com un factor amenaçador en la DAFO: la competència estatal en matèria d'asil i acollida de persones refugiades. El Pla no té prou en compte aquesta situació en parlar d'acollida urgent, atès que la gestió de l'acollida de les persones refugiades és una competència estatal cedida a diferents entitats socials. En la resposta de curt-mitjà termini, el PMAPR ha assolit els objectius marcats, i ha convertit el municipi en una ciutat d'acollida amb trenta-una places disponibles, les quals superen el total de places destinades a l'acollida de persones refugiades que hi havia a Catalunya l'octubre de 2015.

Segurament també aquesta urgència explica la debilitat bàsica del Pla, que és la seva falta d'incardinació en l'ecosistema municipal. Si la iniciativa s'hagués denominat programa d'acollida de persones refugiades, s'hauria de concloure que ha estat un èxit sense pal·liatius. Però el plantejament del PMAPR busca anar més enllà d'aquest programa, i això requereix una major implicació de tota l'estructura municipal per assolir els objectius d'acollida i atenció a les persones refugiades que preveu el Pla. Aquesta debilitat es percep en les dificultats de transversalitat del Pla, i afecta el seu correcte desenvolupament.

En aquest sentit, cal reconèixer el valor de la iniciativa de la Unitat de Cooperació, Solidaritat i Pau que es converteix en el motor impulsor del Pla, i ràpidament n'esdevé la unitat gestora. Aquest fet no és inusual, ja que al llarg d'aquests darrers anys, els plans d'atenció i/o sensibilització a les persones refugiades han sorgit en nombroses ocasions de les unitats de cooperació internacional i d'altres de molts ajuntaments. Ara bé, un cop la iniciativa esdevé pla municipal, sembla imprescindible involucrar-hi altres àrees que, de fet, per competències, ja treballen en temes que en seran objecte d'atenció. El fet que això no succeeixi indica una falta d'incardinació del Pla en l'entramat institucional i estructural de l'Ajuntament, amb l'esforç de recursos humans i pressupostaris que això representa per part de l'àrea impulsora. Si hi hagués intenció de continuar amb el PMAPR seria imprescindible corregir aquesta situació, i crear un

espai d'acció transversal que reforçés la participació d'altres àrees cabdals per atendre l'acollida de persones nouvingudes, també refugiades, a la ciutat.

El Pla es construeix amb una doble perspectiva d'intervenció: per una banda, per atendre i acollir les persones demandants de protecció internacional i/o refugiades, i per l'altra, dirigit a la població santboiana en el seu conjunt, per informar, sensibilitzar i educar en qüestions de vulneracions de drets humans, situacions de conflicte i solidaritat internacional. Aquesta mirada bidireccional és segurament una de les característiques més interessants del Pla, que fa convergir la preocupació solidària pels drets humans al món i l'atenció solidària a la població santboiana, especialment la més vulnerable, per enfortir la cohesió social.

En terme de resultats, al llarg d'aquesta avaluació s'ha pogut confirmar que el PMAPR de Sant Boi de Llobregat ha estat un èxit molt notable. El Pla ha reeixit en la consecució de la majoria dels seus objectius, i la seva limitació queda explicada pel que s'apuntava ara mateix: una dèbil incardinació del pla com a instrument d'acció pública afecta i impacta clarament en el desenvolupament d'algunes de les accions previstes en aquest, especialment la línia 3.2. de Sistema integrat d'atenció.

El Pla ha reeixit en l'assoliment de l'Eix 1, bàsicament perquè ha recollit la feina iniciada en matèria de cooperació i acció humanitària i d'emergència que ja es feia des de l'Ajuntament. Haver col·laborat estratègicament amb el FCCD ha permès assolir l'objectiu i donar continuïtat a la feina ja iniciada. Seria interessant, però, explorar espais de cooperació tècnica especialitzada per donar suport a tècnics de municipis d'acollida en ruta, especialment en països que, com Grècia, han estat punt d'entrada i ara s'estan convertint en punts d'acollida i integració de persones refugiades. El Pla podria explorar, a més a més, les col·laboracions en qüestions de salut mental, un àmbit especialment clau en l'atenció a les persones refugiades i que pot ser un valor afegit en una ciutat amb una experiència contrastada en la matèria com és Sant Boi de Llobregat.

Igualment, es podria treballar amb una mirada més integral en la Línia 1.2., incorporant com a criteri per a l'avaluació de projectes de cooperació al desenvolupament aquells que es duguin a terme en països que acullen a un nombre important de persones refugiades. A més a més, l'Ajuntament podria explorar les possibles col·laboracions amb organismes internacionals que treballen en països d'origen i de trànsit de persones refugiades. En aquest sentit, es podria haver arribat a un acord de col·laboració o simplement fer una contribució econòmica a ACNUR, UNICEF o la UNRWA, per exemple, o a altres entitats que treballen en països que acullen nombroses persones refugiades.

En l'Eix 2 de Ciutat Refugi s'han estructurat dues línies d'actuació que diferencien entre sensibilització i acollida. En relació amb la sensibilització l'Ajuntament ha promogut escenaris de participació ciutadana i ha remarcat el treball de les entitats del municipi sumant esforços en la visibilitat de la situació de les persones refugiades, dels drets humans i de la solidaritat. La participació de les entitats socials ha estat positiva en general, tot i que el paper de coordinació que hauria pogut tenir la Taula d'Acollida s'ha anat diluint en el temps. A més a més, una millor articulació de la xarxa de voluntariat amb aquesta línia hauria reforçat l'impacte de les accions i hauria consolidat un entramat social més fort i vinculat a més entitats de la ciutat. Promoure una campanya de voluntariat impulsada per l'Ajuntament podria ser una iniciativa a considerar en aquest sentit.

Segurament amb una millor estratègia comunicativa del PMAPR, s'hauria pogut donar més visibilitat a determinades actuacions i s'hauria aconseguit un major impacte en el conjunt de la ciutadania. Igualment, aquesta mirada més integral a les accions de sensibilització i conscienciació hauria permès a l'Ajuntament posar de relleu amb major claredat el seu rol impulsor i promotor de moltes de les accions dutes a terme en el marc del Pla, sempre en col·laboració amb les entitats socials.

En relació amb l'acollida s'ha fet evident el compliment dels objectius en terme de places disponibles, i s'han solucionat amb bona disposició les distorsions naturals d'emprendre amb poc temps una iniciativa com aquesta. El programa d'acollida gestionat per la CCAR ha funcionat segons les expectatives, tot i que cal reforçar la incardinació del PMAPR en l'entramat municipal per convertir-lo en una acció municipal pròpiament dita. Els serveis municipals han funcionat bé, i han estat capaços d'actuar amb flexibilitat per donar respostes a situacions puntuals: ara bé, no sempre s'han complementat els recursos necessaris i especialitzats, fet que caldria corregir. Cal destacar, en qualsevol cas, que tota aquesta adaptació s'ha fet aplicant la lògica de no-discriminació i del manteniment del principi d'equitat, per evitar confrontacions entre grups vulnerables. En aquest sentit, l'impacte del PMAPR ha estat un èxit perquè no s'ha fet evident.

El Pla ha tingut una alta visibilitat entre les entitats socials del municipi i la ciutadania organitzada del municipi, però més baixa entre la ciutadania en general. En qualsevol cas, l'experiència d'acollida a persones refugiades de Sant Boi és considerada una bona pràctica en l'àmbit municipal de Catalunya, i seria pertinent que se'n pogués fer major difusió.

En resum:

- El PMAPR ha estat un èxit notable que ha consolidat Sant Boi de Llobregat com una ciutat d'acollida de persones refugiades;

- Malgrat la urgència amb què es va elaborar, el Pla està ben pensat i estructurat, i aporta una doble perspectiva d'acció enriquidora, la qual es dirigeix a les persones refugiades i a la ciutadania en general;
- El Pla ha assolit els seus objectius de manera notable, ha acollit més persones refugiades de les previstes inicialment, ha estructurat un sistema d'acollida mínim per a aquestes persones i ha sensibilitzat i conscienciat la ciutadania de la ciutat;
- La principal limitació del Pla ha estat la seva falta d'incardinació en l'ecosistema municipal, cosa que ha limitat l'impacte de l'acollida de persones refugiades més enllà de programa estatal;
- Hi ha un important espai de millora en la transversalitat i la implicació d'altres àrees, especialment d'Habitatge i Benestar Social i Ciutadania, per incrementar l'impacte del Pla;
- El vincle amb socis preferents ha permès la consecució de bona part dels objectius assenyalats, tant en relació amb les actuacions en els països d'origen i de trànsit (FCCD) com en l'acollida de persones refugiades (CCAR);
- Ha faltat informació, coneixement i previsió en determinades parts del procés, però s'ha reaccionat amb rapidesa per intentar solucionar *ad hoc* les situacions. Una mirada més preventiva pot facilitar la fluïdesa en les accions posteriors;
- La dotació de recursos als serveis d'atenció social ha estat una manera idònia de demostrar com el compromís solidari amb persones refugiades en situació de vulnerabilitat no ha de ser en detriment de les persones vulnerables del municipi. Cal enfortir aquesta dotació i fer millor seguiment de com s'enforteixen els recursos tècnics necessaris;
- És necessari enfortir la formació del personal tècnic, i garantir que aquesta formació estigui actualitzada i sigui especialitzada quan s'escaigui;
- Enfortir el sistema d'acollida a través de la lògica dels pisos complementaris sembla una bona manera de sortir de la rigidesa del sistema estatal en la primera acollida. Treballar per trobar habitatges assequibles seria imprescindible per garantir que les persones refugiades que ho vulguin puguin continuar residint a la ciutat;
- Hi ha marge per explorar nous espais d'intervenció, per exemple en salut mental o en cooperació tècnica amb municipis d'acollida de persones refugiades;
- L'Ajuntament no ha capitalitzat suficientment la feina excel·lent feta en matèria de sensibilització. Seria interessant revisar els rols de cadascú per promoure

accions innovadores i 'a la carta' però encabides en un mateix marc narratiu. Una campanya comunicativa més clara és imprescindible en aquest sentit;

- El Pla ha assolit els seus objectius acollint persones refugiades i treballant en la sensibilització de la ciutadania; ha col·laborat en projectes als països d'origen i trànsit de fluxos de mobilitat forçada, i ha emprès accions d'informació, conscienciació, formació i incidència que han tingut bons resultats. Hi ha marges de millora importants en l'acció transversal, la coordinació estructural i la comunicació, bona part de les quals podrien ser corregides en la continuïtat del PMAPR.

Sant Boi, amb el Pla, ha fet un pas endavant clau, no només perquè ha demostrat compromís, sinó també que ho sap fer bé. En un context on s'està obrint un debat sobre el model d'acollida de persones refugiades i el paper de les administracions autonòmiques (i per tant, també de les administracions locals), l'experiència de Sant Boi de Llobregat esdevé una bona pràctica a tenir en compte.

El PMAPR ha evidenciat que quan hi ha voluntat i compromís es poden explorar vies que serveixin per millorar l'acollida i l'atenció a les persones refugiades, garantint la convivència i la cohesió social. Ara, el repte hauria de ser pensar bé com continuar i fer els passos necessaris per avançar en la bona direcció, especialment en un context on les persones de fora s'han convertit en el boc expiatori preferit de determinats discursos. Continuar amb el PMAPR consolidaria el compromís del municipi amb la solidaritat, els drets humans i la pau, i serviria per estructurar una acció pública incipient però amb perspectives de continuar sent necessària. En la construcció d'una acció eficient per atendre les persones refugiades, Sant Boi de Llobregat fa un pas per enfortir el seu compromís solidari, però també per enfortir la convivència i la pau social.

Dimensió 1. Iniciativa i concepte

Raó del Pla / Idoneïtat del Pla / Objectius del Pla (Coherència / Pertinència / Viabilitat)

El PMAPR neix com a resposta d'urgència davant una situació humanitària punyent (crisi de Síria). És una iniciativa pionera a Catalunya.

El PMAPR se suma a les eines de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat per enfortir el seu compromís en la defensa dels drets humans i la pau, en la cooperació i la solidaritat internacionals, i en l'acollida i integració de persones nouvingudes;

El PMAPR estableix una resposta pertinent a l'acollida de persones refugiades al municipi, tot plantejant l'atenció directa, l'enfortiment dels serveis públics per evitar competència entre grups vulnerables i sensibilitzant a la ciutadania en qüestions d'asil i refugi, drets humans i solidaritat;

Malgrat que no s'esdevé per raons exògenes, el PMAPR preveia una resposta en cas d'emergència en l'atenció de persones refugiades;

El PMAPR és conceptualment fort i està ben estructurat.

Dimensió 2. Instruments i recursos

Planificació/Detecció necessitats i fortaleces/Adequació/creació recursos i instruments ((Eficiència / Eficàcia / Efectivitat)

Hi ha una dèbil incardinació del PMAPR en l'ecosistema municipal;

Falten mecanismes d'interacció, coordinació i seguiment amb altres àrees municipals);

El PMAPR ha estat prou flexible per reaccionar amb rapidesa davant la necessitat d'articular protocols no identificats com a necessaris inicialment;

S'ha comptat amb els actors claus, especialment en cooperació, acollida i sensibilització;

Les accions de formació, incidència i comunicació s'haurien d'haver planificat amb més detall;

Les limitacions en recursos (humans i pressupostaries) han sobrecarregat a alguns actors claus.

Dimensió 3. Resultats i impacte

Resultats obtinguts/Impacte generat/Relació objectius-resultats (Grau de compliment / Impacte / Sostenibilitat)

El PMAPR estructura correctament les accions dirigides a les persones refugiades que arriben al municipi a través del programa estatal d'acollida.

El PMAPR no respon suficientment a l'acollida de persones refugiades que arriben espontàniament;

Les accions de sensibilització, especialment a les escoles, han estat exitoses;

Les accions de formació haurien d'especialitzar-se;

La visibilitat del PMAPR en l'espai públic és clara, però no queda compensada per un coneixement ampli d'aquest;

La sostenibilitat del PMAPR queda garantida amb el compromís de l'Ajuntament i el suport de la societat civil al mateix.

5. ANNEXOS

Annex I. Sobre l'avaluació

L'avaluació d'una política pública és un exercici complex, tant tècnicament com institucionalment; en l'àmbit tècnic, perquè no sempre és fàcil determinar la correlació entre una política i els seus resultats, o perquè hi ha causalitats complexes i interaccions múltiples que poden impactar en els procediments i en els resultats de formes inesperades; en l'àmbit institucional, aquest procediment d'avaluació també pot ser complicat, perquè cal donar accés a dades i procediments establerts que s'han de tractar amb confidencialitat, i permetre la discussió d'uns resultats que no sempre són tan positius com s'esperava. Aquest context obliga a prendre consciència de la complexitat del procés avaluator, i de les seves limitacions, però no pot entendre's en cap cas com un desincentiu. Els processos d'avaluació busquen no només garantir la transparència en l'acció pública, sinó facilitar (i millorar) els processos de presa de decisions, les dinàmiques i els instruments d'implementació i plantejar indicadors, cosa que s'esdevé un criteri de qualitat bàsic en les accions públiques.

La proposta d'avaluació ha seguit els criteris CAD de l'OECD, amb l'objectiu d'oferir una avaluació de qualitat, amb dades versemblants i útils. Els criteris d'avaluació que s'aplicaran al llarg d'aquest procés (i en les diferents dimensions d'aquest) són: coherència, pertinència, eficàcia, eficiència, grau de compliment, sostenibilitat i impacte.



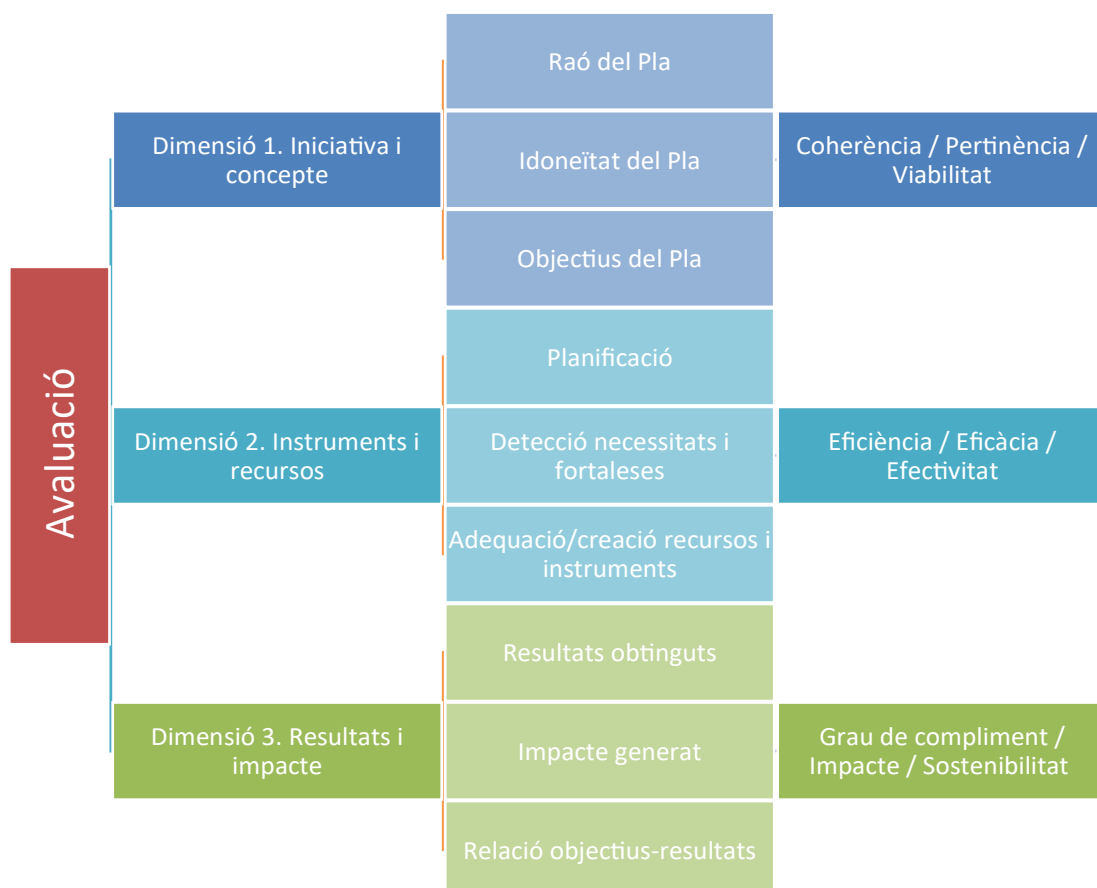
L'avaluació del Pla municipal d'acollida de persones refugiades de l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat (PMAPR) ha tingut com a objectiu reforçar la rendició de

comptes i enriquir els processos d'aprenentatge de l'Ajuntament de Sant Boi, i alhora, identificar els resultats i impactes, els espais de fortalesa i millora, en el procés de disseny i implementació del Pla.

Tal com recull el mateix Pla, els seus objectius principals són:

- ☞ Acollir persones refugiades o demandants d'asil al municipi;
- ☞ Desenvolupar instruments, eines i accions perquè els processos d'acollida siguin pacífics i enriquidors per a la ciutat;
- ☞ Sensibilitzar la població de Sant Boi sobre la realitat de l'asil i el refugi;
- ☞ Afavorir la convivència entre la població resident i les persones refugiades nouvingudes.

L'objectiu de l'avaluació és determinar el nivell d'assoliment dels objectius descrits a través de tres dimensions de treball. La primera dimensió vol centrar-se en la conceptualització del Pla, per examinar la coherència, pertinència i viabilitat d'aquest. La segona dimensió vol centrar-se en els instruments i recursos del Pla, per saber si aquests eren els adequats i si han funcionat en termes d'eficiència, eficàcia i efectivitat, vinculant, per tant, els resultats amb els objectius. La tercera dimensió vol examinar els resultats del Pla, i analitzar-ne el grau de compliment, sostenibilitat i impacte.



El procés d'avaluació ha comptat amb diverses fases que han servit per examinar la documentació relacionada amb el PMAPR, entrevistar persones clau per entendre el procés de concepció, desenvolupament i implementació del Pla i recollir informació de persones participants en algunes de les activitats del Pla. El tractament i l'anàlisi d'aquesta informació han servit per bastir el document final d'aquest procés d'avaluació.

De manera resumida, aquesta avaluació pretén:

- Valorar el disseny del Pla municipal d'acollida i les actuacions de cara a orientar la seva continuïtat;
- Avaluar els resultats de les actuacions executades en el marc del Pla municipal d'acollida;
- Identificar l'impacte del Pla en les diverses àrees municipals;
- Conèixer la valoració i la percepció del Pla municipal en l'àmbit social (entitats o persones clau);
- Detectar fortaleces i necessitats, així com espais de millora en el desenvolupament del Pla;
- Elaborar conclusions i recomanacions sobre el procés d'elaboració, coordinació i impacte del Pla municipal d'acollida a persones refugiades.

L'avaluació del Pla municipal d'acollida a persones refugiades (PMAPR) és una avaluació *ex-post*, amb un abast limitat al aquest durant el període de vigència 2016-2018. El procés de treball d'aquesta avaluació s'ha dut a terme durant el primer trimestre de 2019.

La proposta metodològica descriu les tècniques a utilitzar per recollir i analitzar la informació requerida per a l'avaluació. L'avaluació del Pla municipal d'acollida de persones refugiades de Sant Boi de Llobregat és una avaluació *ex-post*, amb un abast limitat al aquest durant el període de vigència 2016-2018.

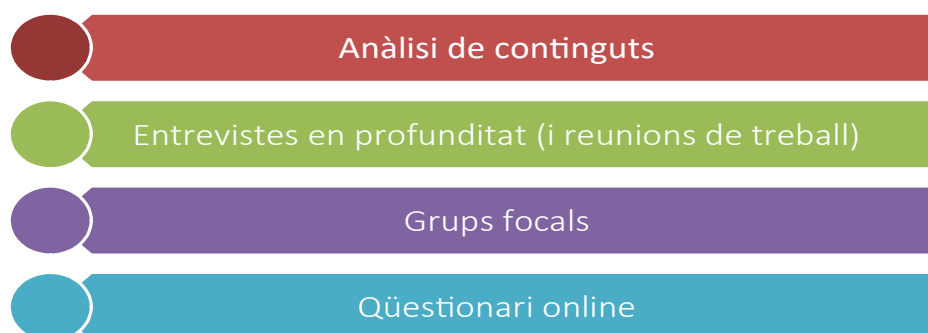
La proposta metodològica parteix de la base que el Pla busca:

- ☞ Acollir persones refugiades o demandants d'asil al municipi;
- ☞ Desenvolupar instruments, eines i accions perquè els processos d'acollida siguin pacífics i enriquidors per a la ciutat;
- ☞ Sensibilitzar la població de Sant Boi sobre la realitat de l'asil i el refugi;
- ☞ Afavorir la convivència entre la població resident i les persones refugiades novingudes.

L'avaluació s'estructura a través de tres dimensions que volen aprofundir en el com s'han complert els objectius del Pla en relació amb els criteris d'avaluació establerts. La primera dimensió vol centrar-se en la conceptualització del Pla, per examinar la coherència, pertinència i viabilitat d'aquest. La segona dimensió vol centrar-se en els instruments i recursos del Pla, per saber si els aquests eren els adequats i si han funcionat en termes d'eficiència, eficàcia i efectivitat, vinculant, per tant, els resultats amb els objectius. La tercera dimensió vol examinar els resultats del Pla i analitzar-ne el grau de compliment, la sostenibilitat i l'impacte.

Per tal de procedir en aquest sentit, cal analitzar la documentació generada fins avui per l'Ajuntament de Sant Boi en relació amb el Pla, així com les accions empreses en matèria d'acollida, integració i sensibilització. Alhora, cal garantir la interlocució amb les àrees (i persones) clau del mateix Ajuntament, així com els actors socials més significatius.

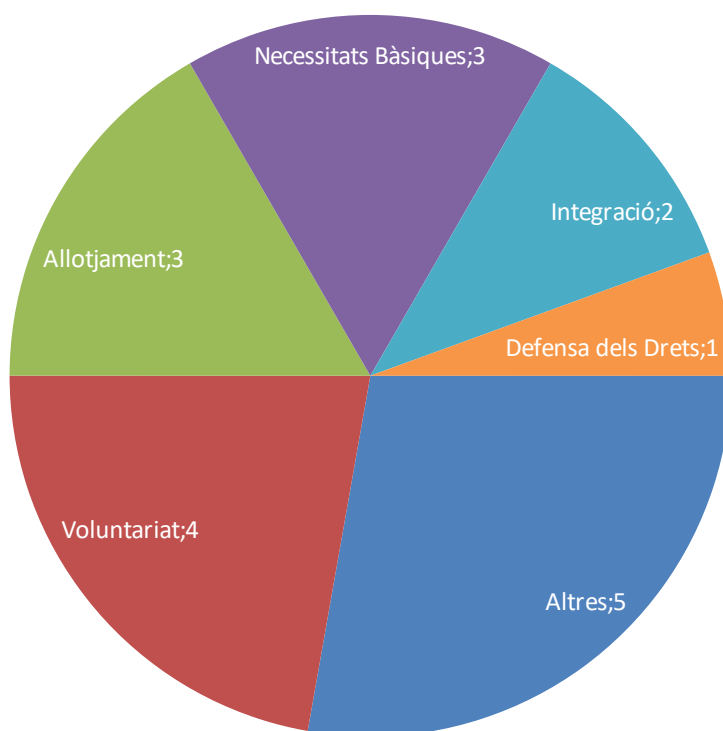
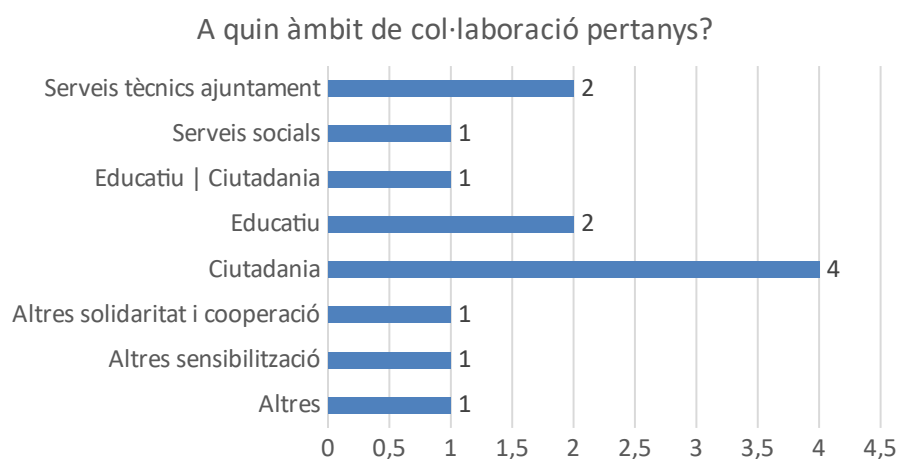
En aquest sentit, es plantegen quatre tècniques diferenciades que busquen recollir el màxim d'informació disponible i tractar-la per a la seva anàlisi posterior. Les tècniques s'han d'entendre com a complementàries, i no cal finalitzar-ne una per iniciar la següent sinó que poden ser desplegades de forma paral·lela per facilitar, així, una intervenció més àgil i ràpida. Els quatre instruments són l'anàlisi de continguts, les entrevistes, els grups focals i el qüestionari en línia (vegeu més detall a l'apartat següent). La combinació de tècniques que es proposen tenen com a objectiu aproximar-se de manera metòdica al que el Pla ha significat per a l'acció municipal, tant des d'un punt de vista d'objectius com des d'un punt de vista de percepcions, i identificar els elements clau que cal recollir en la projecció futura, si s'escau, del Pla.



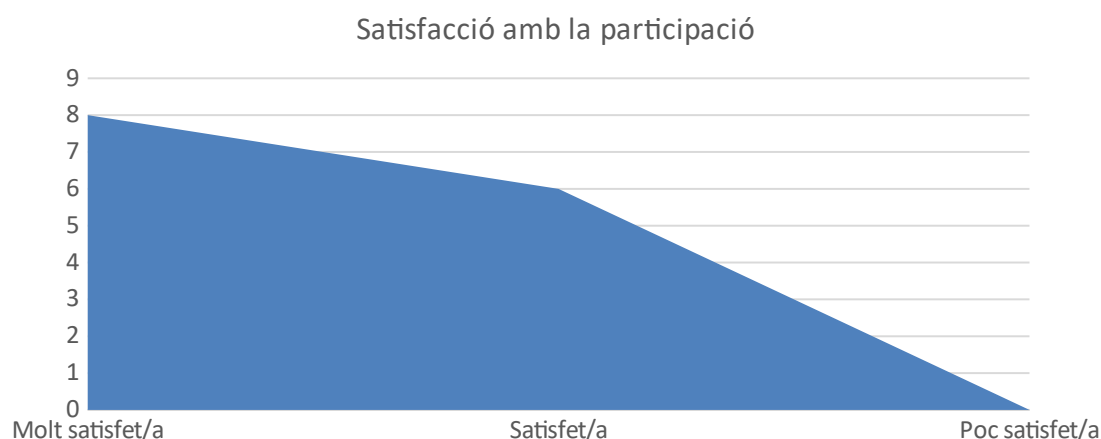
Annex II. Resum de l'enquesta online

L'enquesta online constava de catorze preguntes destinades a conèixer la vinculació de les persones amb el PMAPR i la seva valoració de les seves accions i instruments, així com la seva percepció general d'aquest.

La participació en l'enquesta *online* ha estat molt reduïda, ja que només tretze persones hi han respost. La participació en enquestes voluntàries que avaluen processos o accions públiques acostumen a compartir aquesta característica, però tampoc no pot descartar-se un cert desinterès o distància amb el PMAPR. La majoria de les respostes provenen de l'àmbit tècnic-municipal (diferents serveis) i de persones voluntàries.

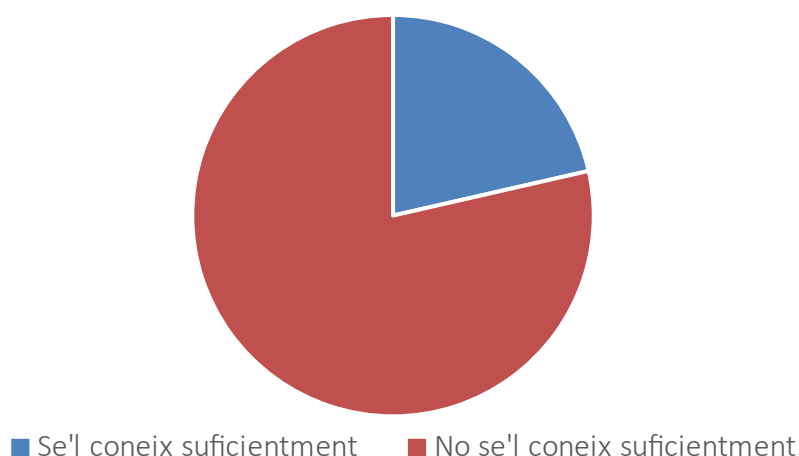


La participació ha estat satisfactòria per a la majoria de persones implicades que han respost l'enquesta, especialment perquè han pogut contribuir de manera concreta en l'acollida de les persones refugiades.



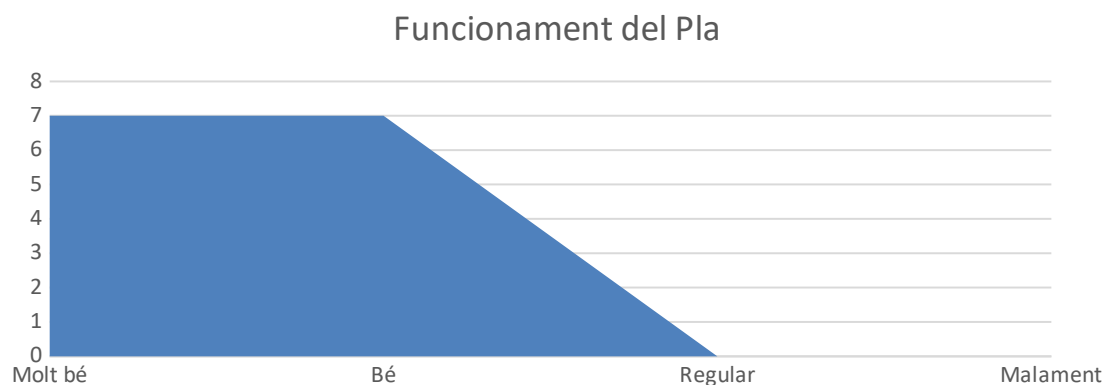
En termes generals, les persones enquestades valoren molt positivament la qualitat dels actes de sensibilització i la bona organització de les activitats i reunions en les quals han participat, tot i que lamenten que el PMAPR no sempre ha arribat suficientment a la ciutadania en general.

Sobre el coneixement del Pla en la ciutadania



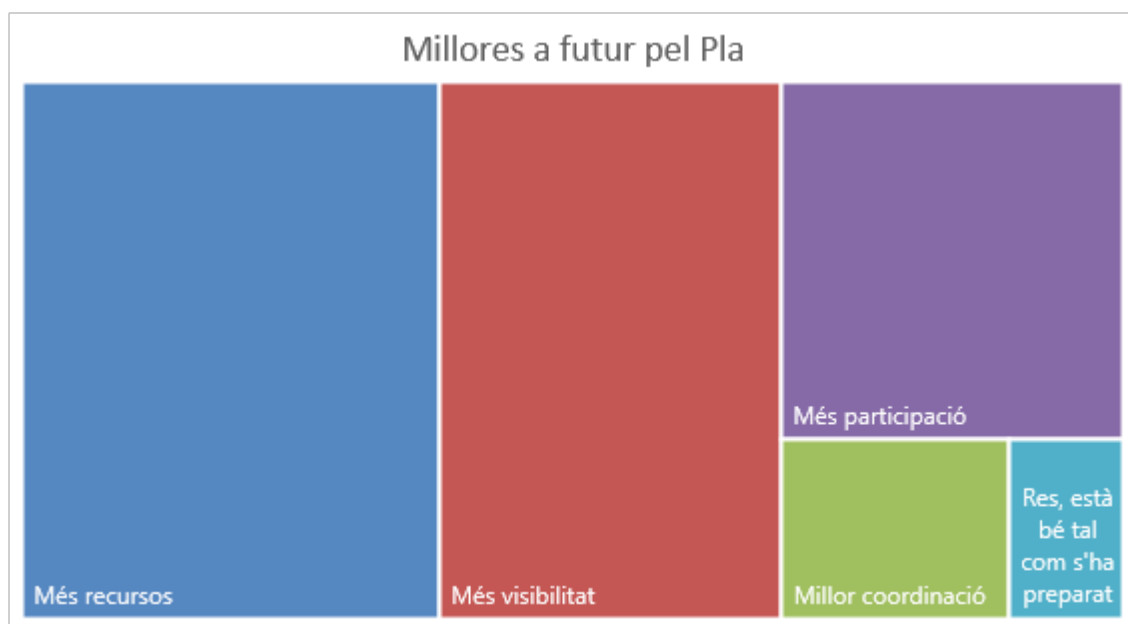
Segons les respostes recollides, al PMAPR li hauria calgut una comunicació més atractiva i diferent per arribar a un públic més general i no sensibilitzat amb el tema. Les accions de proximitat es consideren també una bona eina per superar un desconeixement que, en algunes respostes; també es vincula al desinterès de part de la ciutadania sobre el tema.

En la valoració global la majoria de persones enquestades han respost positivament sobre el PMAPR i el seu funcionament, emfatitzant la participació de la ciutadania en el disseny d'accions i la gran disponibilitat de l'equip municipal en la gestió de les situacions més complexes.



La majoria considera que el Pla ha servit per millorar la informació i sensibilització de la població de Sant Boi sobre el tema del refugi i dels drets humans, i consideren imprescindible la continuació del Pla.

En relació amb aquesta continuïtat, les persones participants en l'Enquesta consideren que cal dotar el futur Pla de més recursos i més visibilitat, i promoure noves formes de participació ciutadana. Desenvolupar accions complementàries de sensibilització (especialment les xerrades informatives o debats) i millorar la coordinació són altres qüestions que s'apunten.



**Annex III. Infograma Resum de l'Informe Anual de Seguiment i Avaluació 2016 del Pla
Municipal d'acollida a persones refugiades**

Annex IV. Infograma Resum de l'Informe Anual de Seguiment i Avaluació 2017 del Pla municipal d'acollida a persones refugiades

BALANÇ PLA LOCAL D'ACOLLIDA A PERSONES REFUGIADES



2015

Punt de partida:
resultats esperats

2017

Present

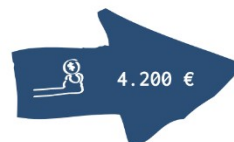
Eix 1: Actuació en els països d'origen i de trànsit



Línia 1

Combatre les causes del desplaçament forçat i oferir assistència a les persones refugiades per pal·liar el sofriment.

Un mínim d'una aportació anual superior als 4.000€ a la Campanya 2833 o en altres campanyes del FCCD dirigides a l'assistència en origen a la població refugiada.



Campanya 2833

Eix 2: Sant Boi de Llobregat, ciutat refugi

Línia 2

El refugi, una oportunitat d'educació per a la solidaritat i la incidència política.



Un mínim de 2 activitats anuals realitzades dirigides al conjunt de la ciutadania on l'eix central sigui el refugi.



9 activitats

+1.000



Un mínim de 10 escoles sol·liciten una activitat de sensibilització vinculada als refugiats durant el 2017.



15 escoles

45 tallers escolars

+ 600



Consolidació d'una xarxa de voluntariat on hi participen de manera estable un mínim de 15 persones.



12



Un mínim de 10 iniciatives i campanyes d'incidència difoses anualment



10 campanyes



Un conveni de col·laboració aprovat amb la CCAR per donar suport a la gestió de l'acollida i l'articulació del voluntariat, al cap d'un mes de l'aprovació del Pla.



CCAR	"L'acollida de persones refugiades a Sant Boi: consolidant l'educació en clau de drets humans"	19.196,96€	FCCD	"Benvingudes refugiades: enfortim el sistema d'acollida amb la participació activa dels municipis catalans + "Pis pont"	14.303,04€
------	--	------------	------	---	------------

Línia 3

L'acollida a Sant Boi de Llobregat com a projecte estratègic de ciutat



La CCAR té 5 pisos a la ciutat de Sant Boi de Llobregat per acollir persones refugiades.



CCAR 5 PISOS

[marc estatal]

Ajuntament CCAR 1 PIS

[marc NO estatal]



2018 Fundació Agbar



Un mínim de 20 persones sol·licitants de protecció internacional o refugiades han estat acollides a Sant Boi de Llobregat en finalitzar el 2016. En finalitzar el Pla (finals del 2018), 60 persones.



2016: 27

2017: 35

62



Annex V. Infograma Resum de l'Informe Anual de Seguiment i Avaluació 2018 del Pla municipal d'acollida a persones refugiades

