



Aquest projecte ha rebut finançament del programa d'investigació i innovació de la Unió Europea Horizon 2020 en virtut de l'acord de subvenció N° 101004535



POLICY BRIEF

Solucions constructives per a la inclusió social de les persones migrants– Lliçons per a la governança multinivell

RECOMANACIONS

- L'habitatge és més que un lloc on allotjar-se, és un dret humà i una de les pedres angulars del procés d'integració
- És necessari un pensament holístic que permeti formular polítiques públiques coherents per encetar la integració des del moment en què les persones arriben a Europa
- La manca d'habitatge no és només un problema en sí mateix, sinó que també obstaculitza l'accés de les persones a altres serveis bàsics.
- Cal acurar els reptes polítics i normatius relacionats amb la categorització de les persones sol·licitants d'asil, les refugiades i les persones sense llar, atès que donen lloc a l'exclusió del dret a l'habitatge i a l'augment de les barreres a la integració.
- Les ONG locals desenvolupen un paper important a l'hora de facilitar l'aplicació de les polítiques d'habitatge i integració sobre el terreny i requereixen un major suport a tal fi.
- El coneixement més exhaustiu de les necessitats d'habitatge opera a escala local. Es necessiten recursos i voluntat política per prendre més mesures i recolzar més iniciatives a nivell local.
- Es necessiten noves polítiques públiques que puguin abordar l'habitatge de les persones beneficiàries de protecció internacional de noves formes, reconeixent el valor afegit de la participació directa de les comunitats locals en els processos d'integració.
- Les polítiques públiques han de desenvolupar-se a nivell local, on es produeix la integració, a més d'implementar-se allí.
- És necessari fer balanç dels esforços de les administracions nacionals i locals en matèria d'acolliment i integració de migrants i aplicar estratègies a llarg termini per a la inclusió social de les persones refugiades i beneficiàries de protecció internacional

Des de 2015, la migració forçosa ha estat en primera línia de la política de la UE. L'acolliment i la consegüent integració de les persones que van arribar en 2015 i 2016, així com de les que continuen arribant fins l'actualitat, plantegen reptes tant a les administracions com a la societat civil i les persones migrants. De fet, aquestes últimes continuen lluitant per integrar-se a les comunitats locals i a la vida social i econòmica dels països on resideixen, més enllà de les decisions polítiques i els programes d'integració.

La governança de les polítiques de migració i asil té un marcat aspecte internacional i transregional.

No obstant això, les polítiques d'integració de les persones migrants s'apliquen a escala nacional, regional i local.

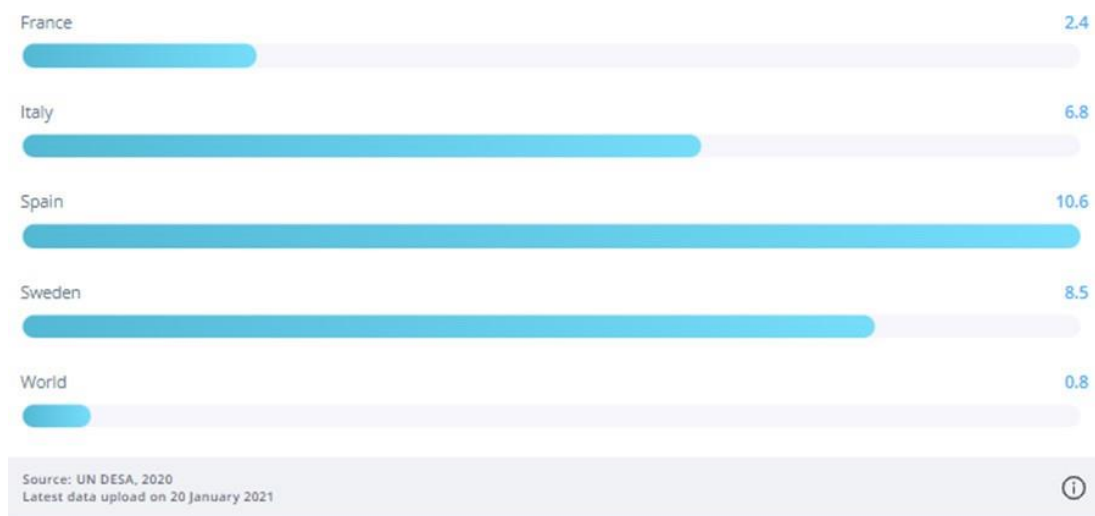
El nombre de migrants que arriben a Europa augmenta cada any i les autoritats locals i regionals s'enfronten a reptes d'integració cada vegada majors. Segons l'OMI (2021), les persones migrants representaran l'11,6% de la població d'Europa en 2020 (+1,5% de la població total en comparació amb 2015)



Dins del projecte MERGING, analitzem les polítiques d'acolliment i integració de migrants a Espanya, França, Itàlia i Suècia a escala estatal, regional i local. Espanya és una de les portes d'entrada a Europa més importants per a les persones migrants africanes i està en

els països de trànsit de sol·licitants d'asil. En 2014, 170.000 sol·licitants d'asil van desembarcar en les costes italianes. Suècia és el país amb major nombre d'immigrants per càpita (OMI, 2020; Oficina Francesa per a les persones refugiades, 2020). De mitjana, la proporció de persones migrants rebudes a França, Itàlia, Espanya i Suècia entre 2000 i 2020 va augmentar fins a 12 vegades més que la mitjana mundial (gràfic 1).

Gràfic 1: Fluctuacions de la població immigrant (2000-2020)



Les persones migrants es troben sovint en ciutats que ja pateixen una greu escassetat d'habitatge. El dret a l'habitatge és un dels drets humans declarats en diversos documents i convenis internacionals. S'aplica a totes les persones independentment del seu estatus migratori. El dret a l'habitatge és un dels drets socials que afavoreixen la integració. Els altres drets socials que faciliten la integració són el dret a la salut i a l'educació, així com els drets específics previstos per a les persones beneficiàries de protecció internacional. Aquests elements s'han desenvolupat en MERGING D2.1 com a part dels informes nacionals sobre l'accés de les persones migrants a l'habitatge (vegeu www.merging-housing-project.eu).

Principals reptes detectats en relació amb l'allotjament de les refugiades a la UE

1. *Les persones que sol·liciten i reben protecció internacional a Europa es troben amb diferents normatives i lleis en matèria d'acolliment i integració.* Això es deu al llarg i diferent procés que transcorre entre l'arribada a un Estat membre de la UE, sol·licitar asil, esperar una decisió i rebre protecció internacional. Aquest "període de llimbs" es tradueix en precarietat, desesperació i

fins i tot sensellarisme. Una investigació recent ha demostrat, per exemple, que el 25% de les persones que han rebut l'estatut de refugiat o protecció internacional a França es troben sense llar, a causa de la saturació del mercat de l'habitatge social i a les diferents polítiques d'allotjament segons els diferents comtats i ciutats (Dihal, 2021). Segons la legislació de la UE, els Estats membres han d'aplicar polítiques per evitar la discriminació dels beneficiaris de protecció internacional i garantir la igualtat d'oportunitats en l'accés a l'habitatge. No obstant això, res obliga els Estats membres a garantir que les persones refugiades novingudes no es queden sense llar. En aquests casos, s'observen solucions molt diverses a nivell local, atès que cada municipi aplica la legislació nacional i de la UE de manera diferent (Meer et al., 2021).

2. *El repte de la discriminació i la situació precària del les persones beneficiàries de protecció internacional després de rebre el seu estatut.* En la majoria dels països, l'Estat està molt implicat en el procés del

procediment d'asil, però una vegada les persones reben protecció internacional, la responsabilitat del seu acolliment i benestar sovint es traspasa a altres actors, en particular als proveïdors d'habitatge social i als actors privats que es beneficien d'un alt poder de negociació a causa de les tensions existents en el mercat immobiliari arreu d'Europa. En conseqüència, moltes persones beneficiàries de protecció internacional han de competir en mercats de l'habitatge amb preus de lloguer molt elevats i en un context de discriminació racial (AIDA, 2019). Hem documentat les barreres legals i els obstacles financers als quals sovint s'enfronten les persones refugiades sense llar o que no tenen una residència estable. La seua impossibilitat per obrir un compte bancari i oferir algun tipus de garantia financera als propietaris els resulta molt perjudicial.

3. Fragmentació política i falta de coherència. Les refugiades i altres persones beneficiàries de protecció internacional necessiten documents d'identitat per accedir als serveis socials i a l'habitatge. No obstant això, per rebre'ls necessiten tindre una direcció. Aquestes condicions mútuament excloents deixen a les persones en situació de precarietat (AIDA, 2019). Un problema similar és que la integració en relació amb la migració forçada és tractada per les

polítiques de la UE i els Estats membres de forma fragmentada. No existeix un pla coherent per a la integració de les persones una vegada ja han sol·licitat asil. Sovint, han d'esperar molt de temps en males condicions de vida, la qual cosa té efectes adversos per a la seua integració general (PICUM i ECRE, 2020).

4. La creixent politització de l'acolliment i l'allotjament de persones refugiades en els últims anys suposa un obstacle, ja que existeix un discurs favorable a la detenció i a les polítiques d'asil restrictives. Les agendes polítiques (per exemple, les eleccions presidencials franceses), la crisi sanitària i el creixent populisme que afecta els països europeus representen un repte important per als responsables polítics que opten per mesures d'acolliment més restrictives per satisfer les expectatives de la població local. La politització de l'acolliment de migrants divideix a la població a tota Europa, la qual cosa a vegades provoca enfrontaments entre residents locals i immigrants.



Habitatges socials per a migrants, Les Cinq Toits en París, França. Font : MERGING

El gir local en la governança de la integració, el paper de les ONGs

Després del que es va denominar crisi dels "refugiats" en 2015, els governs locals de tota Europa van reclamar una participació més significativa en la formulació de polítiques públiques i l'aplicació d'un futur pla de reubicació de persones refugiades a Europa (Doo- mernik & Ardon, 2018). En molts casos, els governs locals no tenen ni veu ni vot sobre el nombre de sol·licitants d'asil i persones refugiades a les quals han de proporcionar allotjament i, en tots els casos arreu d'Europa, els municipis no tenen ni veu ni vot en les polítiques d'asil en general. Per tant, a més de ser actors que tanquen les bretxes polítiques provocades a nivell nacional, les ciutats identifiquen papers més importants per a elles i per dret propi, organitzades horitzontalment com a xarxes que aborden qüestions relacionades amb les persones refugiades i eludeixen els governs nacionals (Doo- mernik & Ardon, 2018).

En general, en termes de governança, els governs locals de tots els països analitzats coneixen millor les necessitats d'habitatge. No obstant això, no sempre disposen de suficients recursos o voluntat política per a abordar-les. Els governs nacionals poden donar suport a la descentralització de la integració i l'habitatge, però això comporta negociacions polítiques sobre les polítiques públiques i pràctiques concretes que han d'aplicar-se a nivell local.

Després d'analitzar les iniciatives en matèria d'habitatge i les polítiques d'integració en els quatre països, en particular a França, Espanya i Itàlia, constatem que les activitats de les ONG milloren i faciliten clarament l'aplicació de les polítiques d'integració. A més, les activitats de les ONG satisfan les llacunes governamentals en la provisió d'habitatge a persones refugiades i migrants. Això ofereix flexibilitat, varietat d'enfocaments adaptats localment i una reacció ràpida en el context de la creixent necessitat d'habitatge per a les persones refugiades des de 2015.



Migrants en Les Cinq Toits en París, França. Font: MERGING

Al mateix temps, el paper cada vegada més important de les ONG en l'elaboració de polítiques migratòries comporta reptes, així com solucions. Encara que el Tercer Sector sovint facilita l'accés a recursos que l'Estat no pot satisfer i moltes ONG mantenen un punt de vista crític sobre les polítiques públiques i normatives estatals, la seua professionalització ha generat crítiques sobre el seu paper i sovint se les considera còmplices de l'Estat en lloc de representants de la societat civil (Caponio i Cappiali, 2018). A més, les ONG depenen de la caritat o del finançament públic. En tots dos casos, això afebleix la seua possibilitat de dissenyar programes a llarg termini, els seus projectes tendeixen a ser a curt termini. Això pot tindre efectes adversos en un procés llarg com la integració.

El treball de les ONG estimula encara més la inclusió de la societat en el procés d'integració de les persones migrants. El paper de la ciutadania en les iniciatives d'habitatge per a persones refugiades és significatiu, com demostra la nostra anàlisi.

En particular, hem documentat iniciatives d'acolliment o de cohabitació que inicialment van ser iniciatives de baix a dalt en 2015-2016, coordinades posteriorment per ONG i grups com "Refugees Welcome". Aquestes iniciatives, sovint informals i a petita escala, poden aportar perspectives més àmplies sobre el vincle entre habitatge i integració. L'habitatge és més que un espai en el qual allotjar-se, també implica formar part d'una comunitat i, per tant, viure amb membres de la societat o prop d'ells pot ser molt valuós per a aprendre l'idioma, familiaritzar-se amb la cultura i crear xarxes socials.

En termes de governança, aquesta conclusió pot traduir-se tant en la necessitat de fer costat a les ONG que solen actuar com a intermediàries entre la població local i les persones migrants en les iniciatives d'acolliment i cohabitació, com en la necessitat de noves polítiques públiques que puguen abordar l'allotjament de les persones beneficiàries de protecció internacional de noves formes, reconeixent el valor afegit de la participació directa de les comunitats locals en els processos d'integració.

Sobre MERGING

MERGING és un estudi interdisciplinari internacional sobre la integració i inclusió social de les persones migrants a través d'iniciatives participatives en matèria d'habitatge a Espanya, França, Itàlia i Suècia. MERGING revisa els coneixements existents, les polítiques d'integració i les iniciatives a les quals l'habitatge ocupa un lloc central. Proporciona recomanacions fonamentades amb l'objectiu de facilitar l'elaboració de polítiques públiques i les pràctiques innovadores per a la integració de les persones migrants a Europa, entre altres. A més, el projecte aspira a estudiar la viabilitat dels habitatges participatius per a persones migrants mitjançant l'articulació de projectes pilot d'habitatge a fi d'implementar-los i avaluar-los en 3 països europeus (Espanya, França i Suècia).

MERGING se centra en les polítiques públiques i pràctiques relacionades amb una part específica de la població migrant: les persones refugiades i beneficiàries de protecció internacional, protecció subsidiària i protecció per motius humanitaris.

Aquest *policy brief* es basa en l'anàlisi de la governança en matèria d'habitatge per a persones migrants i refugiades en diferents contextos locals d'Europa. Es basa en estudis sobre exemples d'iniciatives participatives d'habitatge a França, Itàlia, Espanya i Suècia, entrevistes qualitatives amb les parts interessades, anàlisi de polítiques públiques, revisió bibliogràfica i anàlisi d'altres documents rellevants per al cas.

Més informació: www.merging-housing-project.eu

Contacte

Olga Stepanova

Investigadora, School of Global Studies,
University of Gothenburg
olga.stepanova@globalstudies.gu.se

Alexandra Bousiou

Investigadora, Centre for Global Migration,
University of Gothenburg
alexandra.bousiou@gu.se



Aquest projecte ha rebut finançament del programa d'investigació i innovació de la Unió Europea Horizon 2020 en virtut de l'acord de subvenció N° 101004535



UNIVERSITY OF
GOTHENBURG

Referències

IMO (2021), International Organization for Migration. <https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/data-hub/>

IMO (2020), International Organization for Migration. <https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/data-hub/>

The French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons, OFPRA (2020). (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides), <https://ofpra.gouv.fr>

DIHAL, (2021). Délégation Interministérielle pour l'Hébergement et l'Accès au Logement (Interministerial Delegation for Housing and Access to Housing)

Meer, N., Dimaio, C., Hill, E., Angeli, M., Oberg, K., & Emilsson, H. (2021). Governing displaced migration in Europe: housing and the role of the "local." *Comparative Migration Studies*, 9(1). <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00209-x>

AIDA. (2019). Housing out of reach?The reception of refugees and asylum seekers in Europe. https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_housing_out_of_reach.pdf

PICUM, & ECRE. (2020). The Future EU Action Plan on Integration and Inclusion: Ensuring an Approach Inclusive of All Policy Paper. <http://www.asylumineurope.org/>

Doomernik, J., & Ardon, D. (2018). The city as an agent of refugee integration. *Urban Planning*, 3(4), 91–100. <https://doi.org/10.17645/up.v3i4.1646>

Caponio, T., & Cappiali, T. M. (2018). Italian Migration Policies in Times of Crisis: The Policy Gap Reconsidered. *South European Society and Politics*, 23(1), 115–132. <https://doi.org/10.1080/13608746.2018.1435351>