



Este proyecto ha recibido financiación del programa de investigación e innovación de la Unión Europea Horizon 2020 en virtud del acuerdo de subvención N° 101004535



POLICY BRIEF

Soluciones constructivas para la inclusión social de las personas migrantes– lecciones para la gobernanza multinivel

RECOMENDACIONES

- La vivienda es más que un lugar donde alojarse, es un derecho humano y una de las piedras angulares del proceso de integración.
- Es necesario un pensamiento holístico que permita formular políticas públicas coherentes para abordar la integración desde el momento en que las personas llegan a Europa.
- La falta de vivienda no sólo es un problema grave en sí mismo, sino que también impide a las personas refugiadas acceder a otros servicios básicos.
- Es necesario abordar los retos políticos y normativos relacionados con la categorización de las personas solicitantes de asilo, las refugiadas y las personas sin hogar, ya que dan lugar a la exclusión del derecho a la vivienda y a un aumento de las barreras a la integración.
- Las ONG locales desempeñan un papel importante a la hora de facilitar la aplicación de las políticas de vivienda e integración sobre el terreno y necesitan más apoyo
- El conocimiento más exhaustivo de las necesidades de vivienda opera a nivel local. Se necesitan recursos y voluntad política para tomar más medidas y apoyar las iniciativas locales.
- Se necesitan nuevas políticas que puedan abordar el acceso a la vivienda de las personas beneficiarias de protección internacional de nuevas formas, reconociendo el valor añadido de la participación directa de las comunidades locales en los procesos de integración.
- Las políticas públicas deben desarrollarse a nivel local, donde se produce la integración, además de aplicarse allí.
- Es necesario hacer balance de los esfuerzos de las administraciones nacionales, regionales y locales en materia de acogida e integración de migrantes y aplicar estrategias a largo plazo para la inclusión social de las personas refugiadas y beneficiarias de protección internacional

Desde 2015, la migración forzosa ha estado en primera línea política de la UE. La acogida y la consiguiente integración de las personas que llegaron en 2015 y 2016, así como de las que siguen llegando hasta hoy, plantean retos tanto a las administraciones como a la sociedad civil y a las personas migrantes. De hecho, estas últimas siguen luchando por integrarse en las comunidades locales y en la vida social y económica de los países en los que residen, más allá de las decisiones políticas y los programas de integración.

La gobernanza de las políticas de migración y asilo tiene un marcado aspecto internacional y transregional.

Sin embargo, Las políticas de integración de las personas migrantes se aplican a escala nacional y local.

El número de migrantes que llegan a Europa aumenta cada año, y las autoridades locales y regionales se enfrentan a retos de integración cada vez mayores. Según la OMI (2021), las personas migrantes representarán el 11,6% de la población de Europa en 2020 (1,5% más en comparación con 2015)



Dentro del proyecto MERGING, analizamos las políticas de acogida e integración de migrantes en España, Francia, Italia y Suecia a escala nacional, regional y local. España es una de las puertas de entrada más importantes para las personas migrantes africanas en Europa y está registrando actualmente el mayor número de solicitantes de asilo procedentes de América Latina, Francia se enfrenta a un importante aumento de la solicitud de asilo (+11% 2019/2018), Italia desde hace años

es país de tránsito de solicitantes de asilo. En 2014, 170.00 solicitantes de asilo desembarcaron en las costas italianas. Suecia es el país con mayor número de inmigrantes per cápita (OMI 2020; Oficina Francesa para las personas refugiadas 2020). De media, la proporción de migrantes recibidos en Francia, Italia, España y Suecia entre 2000 y 2020 aumentó hasta 12 veces más que la media mundial (gráfico 1).

Figura 1: Multiplicación de la población inmigrante (2000-2020)



Las personas migrantes se encuentran a menudo en ciudades que ya sufren de por sí una grave escasez de vivienda. El derecho a la vivienda es uno de los derechos humanos declarados en varios documentos y convenios internacionales, y se aplica a todas las personas independientemente de su estatus migratorio. El derecho a la vivienda es uno de los derechos sociales que favorecen la integración. Los otros derechos sociales que facilitan la integración son el derecho a la salud y a la educación, así como los derechos específicos previstos para las personas beneficiarias de protección internacional. Estos elementos se han desarrollado en el entregable 2.1 de MERGING como parte de los informes nacionales sobre el acceso de las personas migrantes a la vivienda (véase www.merging-housing-project.eu).

Principales retos detectados en relación con el alojamiento de las personas refugiadas en la UE

1.' Las personas que solicitan y reciben protección internacional en Europa se encuentran con diferentes normativas y leyes en materia de acogida e integración. Esto se debe al largo y diferente proceso que transcurre entre la llegada a un 'Estado miembro de la UE, solicitar asilo, esperar una decisión y recibir

protección internacional. Este "periodo de limbo" se traduce en precariedad, desesperación e incluso falta de hogar. Una investigación reciente ha demostrado, por ejemplo, que el 25% de las personas que han recibido el estatuto de refugiado o protección internacional en Francia carecen de hogar, debido a la saturación del mercado de la vivienda social y a las diferentes políticas de alojamiento en los distintos condados y ciudades (Dihal, 2021). Según la legislación de la UE, los Estados miembros deben aplicar políticas para evitar la discriminación de los beneficiarios de protección internacional y garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la vivienda. Sin embargo, nada obliga a los Estados miembros a garantizar que las personas refugiadas recién llegadas no se queden sin hogar. En estos casos, se observan soluciones muy diversas a nivel local, ya que cada municipio aplica la legislación nacional y de la UE de forma diferente (Meer et al., 2021).

2. El reto de la discriminación y la posición cautelosa de las personas beneficiarias de protección internacional tras recibir su estatuto. En la mayoría de los países, el Estado está muy implicado en el proceso del procedimiento de asilo, pero una vez que las personas reciben protección internacional, la responsabilidad de su acogida y de su

bienestar a menudo se traspa a otros actores, en particular a los proveedores de vivienda social y a los actores privados que se benefician de un alto poder de negociación debido a las tensiones existentes en el mercado inmobiliario en toda Europa. En consecuencia, muchas personas beneficiarias de protección internacional tienen que competir en mercados de la vivienda con precios de alquiler muy elevados y en un contexto de discriminación racial (AIDA, 2019). Hemos documentado las barreras legales y los obstáculos financieros a los que a menudo se enfrentan las personas refugiadas sin hogar o que no tienen una residencia estable. Las dificultades en abrir una cuenta bancaria y ofrecer algún tipo de garantía financiera a los propietarios les perjudica mucho.

3. Fragmentación política y falta de coherencia. Las personas refugiadas y otras beneficiarias de protección internacional necesitan documentos de identidad para acceder a los servicios sociales y a la vivienda. Sin embargo, para recibirlos necesitan tener una dirección. Estas condiciones mutuamente excluyentes dejan a las personas en situación de precariedad (AIDA, 2019). Un problema similar es

que la integración de personas llegadas en migración forzada es tratada por las políticas de la UE y los Estados miembros de forma fragmentada. No existe plan coherente para la integración de las personas desde el momento en que solicitan asilo. A menudo, tienen que esperar mucho tiempo en malas condiciones de vida, lo que conlleva efectos adversos para su integración general (PICUM y ECRE, 2020).

4. La creciente politización de la acogida y alojamiento de personas refugiadas en los últimos años supone un obstáculo, ya que existe un discurso favorable a la detención y a las políticas de asilo restrictivas. Las agendas políticas (por ejemplo, las elecciones presidenciales francesas), la crisis sanitaria y el creciente populismo que afecta a los países europeos representan un reto importante para los responsables políticos que optan por medidas de acogida más restrictivas para satisfacer las expectativas de la población local. La politización de la acogida de migrantes divide a la población en toda Europa, lo que a veces provoca enfrentamientos entre residentes locales e inmigrantes.



Viviendas sociales para migrantes, Cinq Toits en París, Francia. Fuente: MERGING

El giro local en la gobernanza de la integración, el papel de las ONGs

Tras lo que se denominó crisis de los "refugiados" en 2015, los gobiernos locales de toda Europa reclamaron una participación más significativa en la formulación de políticas públicas y la aplicación de un futuro plan de reubicación de personas refugiadas en Europa (Doo- mernik & Ardon, 2018). En muchos casos, los gobiernos locales no tienen ni voz ni voto sobre el número de solicitantes de asilo y personas refugiadas a las que deben proporcionar alojamiento y, en todos los casos de Europa, los municipios no tienen ni voz ni voto en las políticas de asilo en general. Por lo tanto, además de ser actores que cierran las brechas políticas provocadas a nivel nacional, las ciudades identifican papeles más importantes para sí mismas y por derecho propio, organizadas horizontalmente como redes que abordan cuestiones relacionadas con las personas refugiadas y que eluden los gobiernos nacionales (Doo- mernik & Ardon, 2018).

En general, en términos de gobernanza, los gobiernos locales de todos los países analizados conocen mejor las necesidades de vivienda. Sin embargo, no siempre disponen de suficientes recursos o voluntad política para abordarlas. Los gobiernos nacionales pueden apoyar la descentralización de la integración y del acceso a la vivienda, pero ello conlleva negociaciones políticas sobre las políticas públicas y prácticas concretas que deben aplicarse a nivel local.

Tras analizar las iniciativas en materia de vivienda y las políticas de integración en los cuatro países, en particular en Francia, España e Italia, constatamos que las actividades de las ONG mejoran y facilitan claramente la aplicación de las políticas de integración. Además, las actividades de las ONG colmaron las lagunas gubernamentales en la provisión de vivienda a personas refugiadas y migrantes. Esto ofrece flexibilidad, variedad de enfoques adaptados localmente y una reacción rápida en el contexto de la creciente necesidad de vivienda para las personas refugiadas desde 2015.



Migrantes en Les Cinq Toits en París, Francia. Fuente: MERGING

Al mismo tiempo, el papel cada vez más importante de las ONG en la elaboración de políticas migratorias conlleva retos y soluciones. Aunque el tercer sector a menudo facilita el acceso a recursos que el Estado no puede satisfacer y muchas ONG mantienen un punto de vista crítico sobre las políticas y normativas estatales, su profesionalización ha generado críticas sobre su papel y a menudo se las considera cómplices del Estado en lugar de representantes de la sociedad civil (Caponio y Cappiali, 2018). Además, las ONG dependen de la caridad o de la financiación pública. En ambos casos, esto limita su posibilidad de diseñar programas a largo plazo, sus proyectos tienden a ser a corto plazo. Esto puede tener efectos adversos en un proceso largo como la integración.

El trabajo de las ONG estimula aún más la inclusión de la sociedad en el proceso de integración de las personas migrantes. El papel de los ciudadanos en las iniciativas de vivienda para personas refugiadas es significativo, como demuestra nuestro análisis.

En particular, hemos documentado iniciativas de acogida o de cohabitación que inicialmente fueron iniciativas de base en 2015-2016 coordinadas posteriormente por ONG y grupos como "Refugees welcome". Estas iniciativas, a menudo informales y a pequeña escala, pueden aportar perspectivas más amplias sobre el vínculo entre vivienda e integración. La vivienda es algo más que un espacio en el que alojarse, también se trata de formar parte de una comunidad y, por tanto, vivir con miembros de la sociedad o cerca de ellos puede resultar muy útil para aprender el idioma, familiarizarse con la cultura y crear redes sociales.

En términos de gobernanza, esta conclusión puede llevarnos tanto a la necesidad de apoyar a las ONG que suelen actuar como intermediarias entre la población local y las personas migrantes en las iniciativas de acogida y cohabitación, como a la necesidad de nuevas políticas que puedan abordar el alojamiento de los beneficiarios de protección internacional de nuevas formas, reconociendo el valor añadido de la participación directa de las comunidades locales en los procesos de integración.

Sobre MERGING

MERGING es un estudio interdisciplinar internacional sobre la integración e inclusión social de las personas migrantes a través de iniciativas participativas en materia de vivienda en España, Francia, Italia y Suecia. MERGING revisa los conocimientos existentes, las políticas de integración y las iniciativas en las que la vivienda ocupa un lugar central. Proporciona recomendaciones políticas públicas fundamentadas científicamente con el objetivo de facilitar la elaboración de políticas públicas y las prácticas innovadoras para la integración de las personas migrantes en Europa, entre otros. Además, el proyecto aspira a estudiar la viabilidad de las viviendas participativas para migrantes mediante la articulación de proyectos piloto de viviendas para implementarlos y evaluarlos en tres países europeos (España, Francia y Suecia).

MERGING se centra en las políticas públicas y prácticas relacionadas con una parte específica de la población migrante: las personas refugiadas y beneficiarias de protección internacional, protección subsidiaria y protección basada en motivos humanitarios.

Este *policy brief* se basa en el análisis de la gobernanza en materia de vivienda para personas migrantes y refugiadas en diferentes contextos locales de Europa. Se basa en estudios sobre ejemplos de vivienda participativa en Francia, Italia, España y Suecia, entrevistas cualitativas con las partes interesadas, análisis de políticas, revisión bibliográfica y análisis de otros documentos relevantes para el caso.

Más información: www.merging-housing-project.eu

Contacto

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



Este proyecto ha recibido financiación del programa de investigación e innovación de la Unión Europea Horizon 2020 en virtud del acuerdo de subvención N° 101004535



UNIVERSITY OF
GOTHENBURG

Referencias

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>