EL PROYECTO URBANO COMO INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN DE REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO

Un modelo habitacional cooperativo y de acogida difusa para la rehabilitación urbana

Marco Casu

Università degli Studi di Sassari
Arnaldo Cecchini, Valentina Talu
casu.marco@ymail.com

RESUMEN

El control de los flujos de migración forzada pretende resolver un caso de emergencia, aunque en realidad en los últimos años se trata de un fenómeno bastante estructurado donde la acogida de refugiados y solicitantes de asilo puede suponer un laboratorio de investigación sobre políticas habitativas y proyectos urbanos.

El sistema de acogida en Italia se basa en estructuras centralizadas donde se alojan los inmigrantes forzados, en áreas lejos de la vida urbana. En Europa se han llevado a cabo proyectos para un nuevo modelo de acogida que prevé una mayor implicación de la población local dentro de los procesos de reorganización urbana. Partiendo del análisis de algunos casos de buenas prácticas se razona sobre la convivencia, para relacionar refugiados y solicitantes de asilo con otros sectores de la población, sobre el modelo de acogida difusa, para fomentar el contacto directo con la población local, y sobre la rehabilitación arquitectónica, para integrar la acogida de los nuevos flujos migratorios con el fenómeno de abandono e infrautilización de áreas residenciales.

A través de un proyecto de *social housing* difuso, que involucre a los inmigrantes con la población local y active servicios participativos útiles para toda la ciudad, se puede desencadenar un proceso de mejora de la calidad de la vida urbana.

Palabras clave: social housing, inmigración, acogida difusa, reapropiación de espacios abandonados

ABSTRACT

The control of forced migration flows aims to solve an emergency, but in later years it has become a structured phenomenon where the host of refugees and asylum seekers may be a research laboratory on housing policies and urban projects.

Hosting system in Italy is based in centralized structures where forced immigrants are settled far from the urban life. Several projects regarding hosting models have been carried out in Europe, which aim for a bigger implication of local community within the processes of urban reorganization. The review of some examples of good practices on shared living, able to put together refugees, asylum seekers and residents; diffuse hosting model, in order to encourage direct contact with local population; and building rehabilitation, that aims to solve the problem of abandoned and underused buildings with the new migrants flows.

Through a diffuse social housing project, that involves immigrants with the local population and activate useful participative services for the whole neighborhood, a process of improvement of the urban life quality can be triggered.

Key words: social housing, immigration, diffuse hosting, reappropriation of abandoned spaces

1 ENCUADRANDO EL FENÓMENO DE LA MIGRACIÓN FORZADA

Las migraciones forzadas que han tenido como destino la Unión Europea (UE) proceden principalmente de dos áreas continentales: África y Medio-Oriente. La distribución de refugiados y solicitantes de asilo entre países miembros es desproporcionada: seis de ellos, donde figura Italia, se hacen cargo del 80% de los refugiados y solicitantes de asilo (Centro studi e ricerche IDOS, 2016).

Los flujos migratorios que llegan hasta Italia, desde hace años, no son fenómenos aislados, destinados a disminuir en poco tiempo; de hecho está previsto un aumento del cien por cien en la acogida de población extranjera, con el consiguiente aumento del número de ciudadanos italianos de origen extranjero. Dado que tales flujos están destinados a estabilizarse, no a extinguirse, Italia debe afrontar las exigencias de una nueva sociedad multicultural. Las medidas necesarias para la integración de refugiados e solicitantes de asilo no pueden limitarse a los servicios de ayuda iniciales, sino facilitar el contacto directo con la realidad local que los acoge, superando el estado de emergencia y alcanzando programas de inserción territorial (Centro studi e ricerche IDOS, 2016).

Europa se hace cargo de una modesta cuota de los inmigrantes forzados totales (8'6%), alcanzando los 5'5 millones de los 71 que circulan por el mundo. Entre ellos, dentro de la Unión Europea, existen 1'3 millones de refugiados y 1 millón de solicitantes de asilo a la espera de reconocimiento oficial para finales de 2015 (Centro studi e ricerche IDOS, 2016).

De entre los flujos mundiales de migraciones forzadas, las rutas del mediterráneo poseen el dudoso honor de acoger el mayor número de defunciones. Sobre un total de 5.350 personas en el mundo, 3.770 han muerto en el Mar Mediterráneo, suponiendo un 77% del total. La ruta que conduce de Libia a Italia es la del Mediterráneo central. Los datos actualizados a 31/12/2016 indican un crecimiento respecto al año anterior. De hecho el número de desembarcos en las costas italianas era igual, en el 2014, a 170.000 personas y, en 2015, a 153.946, y según el Ministerio del Interior Italiano en el 2016 han desembarcado 181.436 personas (Frontex, 2016; Cruscotto statistico giornaliero del 31-12-2016) (Fig. 1).

Fig. 1: inmigrantes llegados por mar a Italia y alojados en el sistema nacional de acogida en los últimos años.

(Elaboración propia a partir de datos del Centro studi e ricerche IDOS y del Cruscotto statistico giornaliero del 31-12-2016)

La población extranjera regularizada en Italia, entre 2014 y finales de 2015, se ha mantenido prácticamente invariable: 5.026.153 residentes en 2015, con un aumento de apenas 12 mil personas respecto al año anterior y correspondiente al 8'6% de la población italiana. Sin embargo el flujo de prófugos ha sufrido, en

los últimos años, un gran incremento (IDOS, 2016: 7). En total, hasta el 30 de agosto de 2016, son 431.031 las personas llegadas del mar hasta el territorio nacional en los últimos 30 meses. Aun así, sólo 145.900 de los recién llegados han sido incluidos en el sistema nacional de acogida (Centro studi e ricerche IDOS, 2016).

Los esfuerzos puestos en la acogida han permitido organizar cerca de 100 mil centros de acogida a lo largo del todo el territorio nacional, generalmente localizados en áreas suburbanas, con un alto grado de asilamiento (IDOS, 2016: 121). A fecha de 31 de diciembre de 2016 el número de huéspedes presentes en el sistema de acogida nacional es de 176.554, de los que el 78% son alojados en estructuras temporales (Centro studi e ricerche IDOS, 2016; Cruscotto statistico giornaliero del 31-12-2016).

Un inmigrante llegado clandestinamente a Europa debe seguir determinadas vías administrativas para poder solicitar el permiso de protección internacional, al que corresponden relativos centro de acogida y las específicas fases de gestión del sistema de acogida nacional. Actualmente la organización en Italia está fragmentada y desorganizada, en cuanto las funciones de las diferentes tipologías de centros instituidos en los últimos años se han solapado y las fases de acogida no han encontrado, en la práctica, estructuras de referencia donde se activaran los programas necesarios para las diversas etapas del proceso de integración. El D. L. n. 142 del 18 de agosto de 2015 reordena la gestión de la acogida e identifica tres fases: rescate y primeros auxilios, primera acogida y segunda acogida.

I. Rescate y primeros auxilios

II. Primera acogida

II. Segunda acogida

Fig. 2: Estructura del sistema de acogida nacional: fases y centros de acogida.

(Elaboración propia a partir de datos del Centro studi e ricerche IDOS y del Cruscotto statistico giornaliero del 31-12-2016)

La segunda acogida es el momento en el que debería producirse la inserción social, laboral y habitacional de los refugiados y solicitantes de asilo. Esta fase la llevan a cabo los centros SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), la “red de entidades locales” que “garantizan intervenciones de acogida integrada”, además de alojamiento y comida, (SPRAR, 2016) y a los CAS (Centri di Accoglienza Straordinari), en el caso en que flujos extraordinarios impidan una gestión eficaz por parte de los centros ordinarios SPRAR, aunque, a efectos prácticos, los CAS constituyen la norma en el sistema de gestión de la segunda acogida (Centro studi e ricerche IDOS, 2016). La sustancial diferencia entre los dos tipos de estructura se refleja en la modalidad de la gestión: los SPRAR nacen de la participación voluntaria de las administraciones locales en un sistema de escala nacional, mientras los CAS, dirigidos a la resolución de una situación de emergencia, se abren en momentos de grandes flujos para alojar a los inmigrantes forzados, pero no prevén la participación de entidades locales.

Los problemas evidenciados en varios informes sobre las condiciones de acogida en dichas estructuras evidencian principalmente condiciones de vida inadecuadas y la colocación de los centros en áreas urbanas marginales. El proceso de integración parece entonces complicado, dada la imposibilidad de los solicitantes de asilo de poder acceder fácilmente a los contextos urbanos y, consecuentemente, de participar cotidianamente en las dinámicas sociales (Guido et al., 2016; Medici senza frontiere, 2015).

2 LA INMIGRACIÓN EN LAS EXPERIENCIAS DE INVESTIGACIÓN URBANA

En el actual contexto europeo, aún orientado hacia políticas restrictivas de control de las fronteras, existen ejemplos de proyectos de integración que racionalizan el fenómeno migratorio para realizar interesantes experimentos sobre el *Social Housing* o, en general, sobre las relaciones entre población local y refugiados/solicitantes de asilo.

La hipótesis inicial de la investigación es que la dirección actual de la política y las políticas europeas no favorecen la convivencia de la población local y las poblaciones inmigrantes. Las políticas son entendidas, por lo tanto, como acciones intencionales dirigidas a la resolución de un problema: la acogida de miles de personas. El establecimiento de los centros de acogida y la subdivisión en fases del sistema nacional son los instrumentos utilizados para racionalizar la gestión de refugiados y solicitantes de asilo, dejando en segundo plano las implicaciones sociales y culturales. El rol de la planificación, en particular en la disciplina urbanística, no es pero el de “construir políticas entendidas como instrumentos de gobierno, sino el de experimentar, estimular y activar contextos interactivos e incubadoras de prácticas territoriales, entendidos como expresiones de la sociedad para regular la convivencia” (Attili, 2007: 259).

Por ese motivo, en la segunda fase de la investigación se concentra la atención sobre las prácticas que, a escala Europea, tienen como objetivo construir nuevos paradigmas de acogida de refugiados y solicitantes de asilo. Verificada la hipótesis inicial, el objetivo último es el de encontrar temas e ideas que ayuden a mejorar el modelo actual. En particular se analizan, por relevancia de las temáticas proyectuales en el ámbito urbano, cinco casos de estudio.

2.1 THE CORE PROJECT

The CoRE project es un programa iniciado en el 2017 en la ciudad de Viena. El proyecto contempla la participación activa de los solicitantes de asilo en la recuperación de casas abandonadas, junto a servicios de apoyo a la inclusión social: además de las proporcionadas por la administración pública (educación, cursos de formación, servicios de salud, asesoramiento para la búsqueda de alojamiento, etc.) se contemplan iniciativas que nacen de movimientos locales, organizadas a través de cooperativas sociales. Está previsto, además, la “co-proyección” de una tienda, punto de encuentro y relación con la población local (uia-initiative.eu)

El modelo de integración, denominado *refugees4refugees*, prevé la preparación de refugiados que, habiendo ya vivido directamente el proceso de inserción en la sociedad vienesa, pueden ayudar paso a paso a quien, como ellos anteriormente, lo comienzan después, en una relación de igualdad (uia-initiative.eu)

El acceso al mercado laboral se facilita no sólo a través del refuerzo de las habilidades de cada individuo, a través orientación personalizada, sino también de la creación de una base de datos que contenga a los refugiados en relación a las habilidades que posee. Instrumento que será utilizado más adelante por potenciales empleadores en la búsqueda de trabajadores con competencias específicas (uia-initiative.eu).

Finalmente, el proyecto prevé una supervisión constante a través del programa ETT (Empowerment Think Tank), gestionado por la cede central CoRE, que proporciona un seguimiento de las actividades llevadas a cabo, accesible por parte de los profesionales locales e internacionales (uia-initiative.eu).

El cronograma del proyecto se articula en más fases (uia-initiative.eu):

- Febrero 2017: selección de las grandes sedes centrales CoRE.
- Julio 2017: desarrollo de la base de datos de las competencias personales a través de una red institucional.
- Octubre 2017: selección y preparación del grupo de refugiados.
- Enero 2018: implementación del programa de apoyo psico-sanitario.
- Marzo 2018: realizada la primera valoración por parte del ETT.
- Agosto 2019: inserción de un mínimo de 200 refugiados en el programa de asignación de casas a través de la primera plataforma de vivienda.

2.2 THE CURANT PROJECT

El programa comenzó en 2017 y se desarrolla en la ciudad de Amberes (Bélgica), donde vive el 33% de los refugiados de toda la región de Flandes (UIA.com). El proyecto está dirigido a jóvenes refugiados que, superados los 18 años, ya no gozan de la protección que comporta el estatus de *menor no acompañado*. A través de servicios de integración en un sistema de *co-housing*, los jóvenes refugiados tienen la posibilidad de convivir con residentes locales de edad comprendida entre 20 y 30 años. Gracias a las 75 unidades habitativas económicamente accesibles (que incluyen unidades modulares, bienes inmuebles en propiedad y apartamentos para el *co-housing*) puestas a disposición en la ciudad, se posibilita la convivencia entre voluntarios y refugiados, en una relación 1-1 (uia-initiative.eu).

La garantía de acceso a la vivienda, respetando un adecuado estándar habitacional, es la piedra angular del proyecto de integración, apoyado en un sistema de servicios sociales como cursos de idioma, asistencia sanitaria y formación para el acceso al mercado laboral. La intervención involucra también a los jóvenes de la ciudad de Antwerpen, fortaleciendo la idea de relacionar a los refugiados con el tejido social existente (precisamente 135 voluntarios seleccionados, número igual al de refugiados del proyecto) (uia-initiative.eu).

Uno de los puntos flacos del sistema de acogida europeo es precisamente el pasaje a la edad adulta de los menores no acompañados que, sin un adecuado proyecto de integración, se ven constreñidos a vivir de la caridad pública, privados de medio para autodeterminarse. La creación de una red de relaciones que ayuden a los jóvenes refugiados, incluso en términos de salud mental para la superación de traumas vividos en los países de origen, contribuye a formar una comunidad más armónica y segura. La cooperación y la puesta en relación son, entonces, dos términos fundamentales para evitar las ayudas directas a jóvenes refugiados, tejiendo en su lugar una red de seguridad hecha de relaciones con la población local (uia-initiative.eu)..

Valorando las necesidades de los jóvenes refugiados como grupo de interés, la visión de conjunto del proyecto considera las vivencias personales de cada individuo, siguiéndolos y estructurando un programa de ayuda personalizado (uia-initiative.eu).

El cronograma para la realización del proyecto se articula en más fases (uia-initiative.eu):

- Febrero 2017: recuperación de la primera unidad habitativa, elección de los primeros voluntarios y refugiados e identificación del área para la unidad habitativa modular.
- Noviembre 2017: construcción de las primeras 15 unidades habitativas modulares y su apertura en presencia de un representante de la administración pública.
- Febrero 2018: apertura de todas las unidades habitativas y elección de todos los voluntarios y refugiados. Inicio de los procedimientos de soporte para refugiados.
- Abril 2018: primera evaluación y adaptación de los procedimientos de soporte para refugiados.
- Abril 2019: segunda evaluación.
- Octubre 2019: fin del proyecto y conferencia explicativa.

2.3 THE U-RLP PROJECT

El proyecto tiene como objetivo aumentar las capacidades emprendedoras de los solicitantes de asilo que quieran quedarse en los Países Bajos, en la ciudad de Utrecht, o que quieran volver al país de origen, llevando a cabo cursos específicos sobre el tema y la construcción de puentes con la comunidad local. El proyecto prevé la participación del grupo de beneficiarios en la gestión de casas en alquiler, el cual se compone no sólo de refugiados -50% del total presente en Utrecht- sino también de un 20% de los jóvenes locales, definidos NEET (not in Education, Employment or Training). La nueva comunidad no tiene sólo el deber de gestionar el proyecto alojativo destinado a ellos mismos sino que, a través de la enseñanza de herramientas empresariales y del inglés, tiene la posibilidad de entrar en el mercado laboral y ganar experiencia (uia-initiative.eu).

En particular, uno de los centros de acogida presentes en la ciudad se elige como punto de apoyo para el programa, un espacio de trabajo que reúne todo lo necesario para ayudar a los profesionales, refugiados y residentes que participan en el programa, con especial atención sobre los refugiados y los procedimientos administrativos que les atañen. Además, a estos últimos se dirige un programa experimental de soporte psicológico para la superación de eventuales traumas y la preparación psicológica ante posibles cambios futuros (uia-initiative.eu).

El programa, por último, tiene como objetivo la estructuración de un modelo que permita evaluar la innovación efectiva e identificar las barreras encontradas durante el desarrollo de las actividades, abrazando una visión proyectual similar y un proceso capaz de evolucionar, en lugar de una planificación rígida (uia-initiative.eu).

El cronograma para la realización del proyecto se articula en más fases (uia-initiative.eu):

Noviembre 2016: entrega a SOCIUSYouth de las llaves de las nuevas casas por parte del Teniente Alcalde durante un evento oficial.

Febrero 2017: inicio de los cursos empresariales y de inglés para los seleccionados para el proyecto y los solicitantes de asilo.

Verano 2017: jornada de puertas abiertas para los vecinos, los solicitantes de asilo y los socios del proyecto U-RLP.

Primavera 2018: exposición de los primeros resultados del proyecto por parte de profesionales europeos.

Primavera 2019: presentación de los resultados y valoraciones de la investigación de la Universidad de Oxford y de Roehampton.

2.4 RIACE, CITTÀ DELL'ACCOGLIENZA

El pueblo de Riace cuenta, a finales de 2015, con 2.238 habitantes, después de una fase de despoblación iniciada tras la segunda posguerra que ha supuesto una disminución de 3.000 a 1.650 en el número de residentes. El incremento porcentual de los últimos años, alcanzando un máximo de 12% en el 2012, se debe a las políticas de acogida que han podido compensar, con la llegada de inmigrantes, el gran flujo de abandono (altralocride.it)..

A través de la colaboración con diversas asociaciones presentes en el territorio, en el 2012 se ha acogido 94 inmigrantes procedentes del norte de África, además de 15 personas incluidas en el SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti asilo e Rifugiati) y 14 menores no acompañados que, a través de la recuperación de casas abandonadas del pueblo, pueden vivir en alojamientos dignos, según un modelo de acogida difusa. El uso de la edificación en estado de abandono es por tanto una elección doblemente ventajosa. Primero, porque permite a los inmigrantes vivir en condiciones más humanas respecto al modelo de acogida único y facilita el contacto con la comunidad local. Y segundo, porque al mismo tiempo permite al pueblo de Riace contrarrestar la degradación a la que están sometidas las unidades habitativas que han sido abandonadas por los que ya se han marchado del pueblo. Parte de las casas recuperadas se deja a disposición de un proyecto de *Turismo Solidario*, suponiendo incluso una contrapartida económica gracias a la mayor relevancia del pueblo en el panorama turístico, asegurando, a quien la quiera, la posibilidad de vivir directamente esta realidad única y reciente, aunque sólo sea por un día (altralocride.it).

Los inmigrantes inscritos en el programa reciben asistencia jurídica, asistencia sanitaria y ayuda económica para su propio mantenimiento y el de las casas que habitan (compra semanal, ropa y productos para la higiene personal y la limpieza del hogar), además de servicios secundarios no especificados en el convenio. Al mismo tiempo, para garantizar un efecto positivo en la economía local, después de los gastos realizados por el municipio y las instituciones de acogida, se ha creado una segunda moneda, canjeable sólo en Riace, que se entrega a los inmigrantes para las adquisiciones cotidianas (altralocride.it).

La fase de integración tiene lugar cuando los inmigrantes que deciden permanecer en Riace tienen la posibilidad de continuar su vida en la casa que se les ha concedido, incluso después del final de este proyecto. La única diferencia sustancial es que tendrán que garantizar su propio sustento y el mantenimiento de las viviendas. En el pequeño pueblo, privado de grandes perspectivas económicas, el proyecto de acogida ha supuesto un impulso de las micro-economías locales. Gracias a la apertura de laboratorios y talleres artesanales, los que los inmigrantes, la población local y, en parte, algunos emigrados que regresan al pueblo trabajan juntos en una perspectiva de constante aprendizaje e intercambio cultural (altralocride.it).

2.5 STARTBLOCK RIEKERHAVEN

Este proyecto habitativo está dirigido a refugiados y jóvenes holandeses de entre 18 y 27 años, en una relación uno a uno. La comunidad está constituida por 282 extranjeros y 282 habitantes locales, configurándose como punto de partida para la integración de los extranjeros en el contexto de Amsterdam y favoreciendo el crecimiento personal de los jóvenes holandeses en las primeras fases del camino hacia una vida autónoma. Los inquilinos tienen el deber de gestionar la comunidad y de organizar actividades de

diversa naturaleza: eventos culturales, cursos destinados a refugiados y ciudadanos locales, actividades deportivas, noches de cine y cocina. Las iniciativas se eligen según las preferencias de los beneficiarios. Los encuentros pueden ser ocasionales o más frecuentes con, por ejemplo, la formación de comités temáticos que utilicen las zonas comunes para reuniones periódicas (startblock.amsterdam).

El proyecto se organiza en ciclos de cinco años. Superado este período se produce un cambio de inquilinos, ofreciendo periódicamente a nuevas personas la posibilidad de acceder a la oferta residencial de Amsterdam. Los inquilinos trabajan conjuntamente, en un edificio de nueva creación, en el mantenimiento de jardines, ámbitos comunes y espacios libres. Los apartamentos del edificio son de diferentes tipos y varían dependiendo de las dimensiones de la habitación, los servicios en ella presentes y la modalidad de uso de los espacios de día. Se puede pasar de un apartamento entero de 32 m², dotado de baño, cocina y espacios comunes, a una habitación individual con uso compartido del resto de servicios. Los baños y las cocinas son en cualquier caso utilizados por micro-grupos de máximo 4 personas, mientras que los espacios comunes pueden albergar de 16 a 32 personas. Cada tipo tiene un precio diferente para hacerlo accesible a personas de diferentes condiciones económico (startblock.amsterdam).

La posibilidad de poner en relación personas de diferentes culturas, pero unidas por su juventud, produce mayor seguridad en el primer acercamiento a la vida adulta gracias a la ayuda e influencia mutua, tanto en el ámbito personal como profesional (startblock.amsterdam).

El cronograma para la realización del proyecto se articula en ciclos de 5 años que, una vez superados, se reinician con nuevos inquilinos para esta experiencia de Social Housing (startblock.amsterdam).

3 TEMAS PARA UN MODELO DE ACOGIDA ALTERNATIVO

Finalizada la recopilación y estudio de experiencias alternativas al modelo de acogida ordinario, se recogen ahora los principales temas que abarcan las buenas prácticas. Tales temas deben ser entendidos como las directrices para una planificación que aglutine y apunte a la participación de diversos sujetos. El fin último es el de favorecer las interacciones entre diversos actores que persiguen un único objetivo y que, para alcanzarlo, deben necesariamente comunicarse entre ellos. La acción conjunta produce de hecho resultados que conducen a nuevos propósitos de interés común. Las consecuencias de las acciones de cada uno de los actores ganan en interés entre el resto de los mismos que pretenden alcanzar un resultado común y pueden incluir sujetos sin relación aparente al proceso de participación (Dewey, 1971; Crosta, 1998). Éste es el caso de la relación entre las poblaciones locales e inmigrantes forzados en el tema del espacio habitativo. Los proyectos considerados concentran su atención en este aspecto.

Social Housing: las soluciones habitativas, dirigidas a refugiados y solicitantes de asilo, involucran además a la población local. La posibilidad de apoyar a los inmigrantes se transforma en una ocasión para resolver el difícil acceso a la vivienda. La idea se basa en garantizar soporte al espectro gris, cuyos integrantes no pueden beneficiarse de las ayudas públicas pero, al mismo tiempo, no poseen medios para garantizar su independencia, con particular atención sobre los jóvenes que se están incorporando al mercado laboral. La proporción establecida es, básicamente, uno a uno: un refugiado o solicitante de asilo por un ciudadano de la UE.

Participación de la población local: su participación entra en juego en las diferentes etapas del proyecto, variando de uno a otro, prestando especial interés a la fase de gestión del Social Housing y a la fase de programación de las actividades destinadas a los refugiados y solicitantes de asilo y manteniendo una posición abierta a la relación con la comunidad local.

Orientación personalizada para refugiados y solicitantes de asilo: los refugiados y solicitantes de asilo son seguidos paso a paso en el proceso de integración en la comunidad local. La orientación se traduce en programas personalizados para la búsqueda de empleo, a fin de garantizar la independencia económica tras el fin del programa, que prevén la participación de las fuerzas económicas locales. La ayuda incluye, sin embargo, otros aspectos como la asistencia psico-sanitaria, tema también recurrente en el sistema público de acogida.

Actividades de diversa naturaleza: los momentos de integración entre la comunidad local y los refugiados y/o solicitantes de asilo tienen lugar en determinadas áreas seleccionadas y con diferentes tipos de actividad. Manifestaciones culturales, eventos deportivos, festivales de música, talleres de artesanía... son

sólo una parte de las iniciativas propuestas. El elemento aglutinador es la variedad, a especificar caso a caso según las potencialidades identificadas por las asociaciones presentes en el territorio. Estas actividades facilitan la convergencia de diferentes sujetos en lugar de suponer eventos cerrados en sí mismos.

Micro-economías locales y plataformas de relación: parte de las acciones proyectuales se orientan hacia la creación de oportunidades laborales. Sea en contextos de elevada densidad demográfica o en procesos de despoblación, las micro-economías, nacidas de la colaboración entre refugiados/solicitantes de asilo y comunidades locales, son una herramienta para garantizar la independencia laboral en pos del bienestar económico local. Al mismo tiempo, es habitual el uso de plataformas informáticas que ponen en relación a quienes buscan empleo y a los que ofrecen oportunidades de trabajo.

Rehabilitación y nueva construcción de edificios, acogida difusa y centralizada: los proyectos analizados prevén principalmente la recuperación y rehabilitación de edificios existentes y sólo una pequeña parte de nueva construcción. El primer caso se asocia a un modelo de acogida difuso (a través de la colocación de los apartamentos dentro del tejido urbano existente) o centralizado (con la rehabilitación de un solo edificio donde se introducen más funciones). El segundo caso, en cambio, se asocia al modelo de acogida centralizada, considerando soluciones para interconectar los barrios circundantes con las nuevas edificaciones.

Seguimiento: la estructura de las propuestas es la de un proceso en constante cambio, por lo que se debe valorar y adaptar según los resultados obtenidos. La intención es, de hecho, definir nuevos modelos replicables en otros contextos urbanos, considerando –y en este sentido la valoración en curso juega un papel crucial- las modificaciones oportunas caso a caso.

Fig. 3: Ejemplo de un programa de integración: the U-RLP project (uia-initiative.eu)

4 POLÍTICAS PARA LA CONVIVENCIA

El modelo de vivienda compartida es el tema más recurrente y que más caracteriza las prácticas de acogida en Europa. Existe en Italia una situación anómala, respecto a gran parte de los países europeos, en lo que se refiere al acceso a la vivienda a causa de la alienación del patrimonio público y de la consecuente carencia de inversión institucional. La alternativa al modelo de casa en propiedad, y de la vivienda pública, es entonces el alquiler de inmuebles, del que depende una parte considerable de la población italiana (Rossetti, 2012).

A menudo, sin embargo, los alquileres regulados por el libre mercado no son asequibles aquellos que, por razones económicas, no pueden comprar una casa. La inmigración regular ha contribuido fuertemente a la demanda de vivienda, como consecuencia del paso de 1.350.000 personas en el 2001 a 4.570.000 en el 2010, no obstante constituye uno de los grupos de la población con más desventaja en términos de acceso a la vivienda. Otro sector que sufre el problema de los elevados precios de los alquiler es el de los jóvenes de hasta 24 años de edad (el paro juvenil, de hecho, ha llegado al 36,2% en el 2012) y el de los estudiantes universitarios emancipados (cerca de los 700.000 en el 2011) (Rossetti, 2012).

La respuesta a la escasez de vivienda pública es el social housing. Existe de hecho un fondo para promover y desarrollar proyectos de Social Housing en Italia. El Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), creado en el 2009, está dirigida hacia la edificación social privada, apoyando e integrando políticas públicas para el acceso a la vivienda a través de alquileres y ventas con precios controlados. La conocida como *fascia grigia* de la población, compuesta por parejas jóvenes, solteros con medios insuficientes, ancianos sin casa en propiedad, extranjeros y estudiantes, puede así acceder a viviendas en régimen de alquiler controlado. El FIA prevé la realización de viviendas y promueve la creación y gestión de servicios para la comunidad, de manera que los vecinos del barrio participen activamente en las dinámicas del mismo (cdpisgr.it).

Como se ha visto a partir de otras experiencias realizadas en Europa, el social housing facilita también la convivencia y la integración entre refugiados/solicitantes de asilo y la población, entendidas tanto como relación directa con las *fasce grigie* o como contacto con la comunidad local.

El social housing se estructura según una posterior jerarquía de los espacios habitables, para poder encontrar el justo equilibrio entre las exigencias de reducción de los costes y de participación en la gestión y la necesidad de garantizar un cierto grado de privacidad. La pregunta que se plantea ante la relación de inmigrantes forzados ante este tema urbano es cómo favorecer la formación espontánea de relaciones entre éstos y los ciudadanos. La intención inicial es identificar las técnicas y modelos que fomenten su crecimiento autónomo, para permitir una relación equitativa entre los grupos sociales menos favorecidos y los más estables de la comunidad local. La relación puede también traducirse en conflicto pero, a través de políticas urbanas, la ocasión de dar las mismas posibilidades de interacción entre diferentes grupos porta hacia la búsqueda de soluciones conjuntas. Así, a partir del análisis de los proyectos explicados previamente se ha verificado una distinción entre las estancias privadas situadas en el interior del social housing y los espacios públicos, además de un espacio de conexión entre público y privado.

En ese sentido se ha llevado a cabo una distinción y categorización de los espacios con el fin de comprender cómo el modelo del social housing puede relacionarse con las exigencias de una acogida integrada. Tal distinción deriva de la racionalización y de las reflexiones desarrolladas en las experiencias europeas, según un gradiente que va de lo privado a lo público en términos de uso y accesibilidad.

Fig. 4: Diagrama de los espacios que componen el social housing
(Elaboración propia)

Los espacios privados se entienden, por lo tanto, como habitaciones individuales o apartamentos con acceso limitado a las únicas personas o grupos de personas que las habitan, dentro del programa de social housing y generalmente en una relación 1/1 para la distribución entre inmigrantes forzados y beneficiarios locales.

Los espacios semi-privados comprenden los espacios comunes donde se instalan los servicios de uso compartido y socialización, situados en áreas cuyo acceso está limitado a los beneficiarios del programa de social housing y que están destinadas al uso por parte de grupos reducidos más que a todos los sujetos involucrados en el social housing.

Fig. 5: Ejemplo de las estancias privadas situadas en el interior del social housing según 3 tipologías diferentes: en amarillo los espacios privados; en rojo los espacios semi-privados.
(<http://www.startblok.amsterdam/en/>)

Los espacios semi-públicos se componen de los lugares de socialización de acceso libre en los que, en base a los servicios y las actividades presentes, o en base al modelo de gestión, se crean momentos de encuentro tanto entre los beneficiarios del social housing como entre los beneficiarios y población local. Se trata, por lo tanto, de espacios destinados a las actividades de acompañamiento específicas para los inmigrantes forzados, a los encuentros entre beneficiarios y a las manifestaciones culturales de interés colectivo.

Fig. 6: Ejemplo de espacio semi-público: foto del edificio y de las actividades en Utrecht (the U-RLP project).
(uia-initiative.eu)

Los espacios públicos engloban los espacios libres, cerca de las tres categorías precedentes, que no presentan limitaciones de acceso o uso y que, al mismo tiempo, son parte de un proyecto de recualificación, precisamente para potenciar y garantizar su uso. Las intervenciones van acompañadas de fórmulas participativas, sea en fase de realización o en lo que se refiere a usos posteriores. Por esta razón forman parte de estos espacios las calles, las plazas y las áreas urbanas residuales, en el que el proyecto de recualificación se dirige a la *compresenza* (Crosta P.L., 1998) de refugiados/solicitantes de asilo, beneficiarios del social housing y población local. El espacio público se define entonces como un espacio de interacciones sociales que pueden originarse por efecto de conductas intencionales o como producto de interacciones sociales entre sujetos autónomamente interesados, pero que en cualquier caso se traduce en convivencia (Lo Piccolo F., Schilleci F., 2016).

Fig. 7: Ejemplo de recualificación del espacio público: Riace.
(<http://corsorientamento.blog.tiscali.it>)

El elemento más significativo que emerge de tal distinción es el mayor grado de separación entre el espacio público y los espacios internos del social housing (privados y semi-privados). El espacio semi-público, así definido en esta investigación, es el área donde promover la libre relación con los habitantes locales. Más allá de las relaciones que se establecen con los beneficiarios del social housing es importante crear un punto de conexión con las poblaciones locales más estables. Los espacios semi-públicos ayudan en este sentido compensando una posible carencia de actividad colectiva o reforzando las posibilidades de relación ofrecidas por el contexto urbano.

Esta clasificación conduce a un modelo difuso. Como en las experiencias de Utrecht y Viena, la distribución de las viviendas se adhiere a una estructura de referencia que contenga todos los instrumentos necesarios para el sistema de social housing o que simplemente favorezca la construcción de puntos de referencia para los beneficiarios del social housing. En ese sentido funciona la definición del espacio semi-público, con la suma de otra acción programática: fomentar el interés de la población local en el proceso de transformación urbana producido por el proyecto de social housing y de acogida integrada.

La distribución habitativa asume una gran importancia si se considera que, en las dinámicas espaciales de la inmigración, los fenómenos de concentración y segregación son recurrentes, sea como consecuencia del prejuicio racial, sea como resultado de la búsqueda de protección de la identidad cultural y de la solidaridad al interno de las comunidades inmigrantes. En el caso de refugiados y solicitantes de asilo, tal fenómeno se ve reforzado por parte de las decisiones institucionales. Los efectos negativos de dicho modelo van desde las restricciones de los contactos sociales a la formación de estereotipos espaciales que incentiva la asociación de un determinado lugar con la imagen generalizada que se atribuye a una comunidad. Estos factores se ven contrarrestados por un modelo difuso de acogida.

En los casos de Riace y Viena, si bien de escalas diferentes, se aborda el tema de la rehabilitación de edificios. El stock de viviendas sin utilizar parece contradecir la carencia de viviendas accesibles para todos. La rehabilitación de edificios es otro ejercicio proyectual útil para considerar la acogida de refugiados y solicitantes de asilo como un laboratorio de planificación urbana en cuanto a las políticas habitativas. Esto conlleva un proceso virtuoso de regeneración urbana en contextos degradados o de potenciación de la mixtura funcional y social.

5 EL MODELO DE ACOGIDA EN ITALIA ANTE UN MODELO ALTERNATIVO

La investigación nace de una hipótesis fundamental: la necesidad de instrumentos para un modelo de acogida integrado con los temas urbanos más actuales y, en particular, con las dinámicas habitativas, con el fin de vincular los fenómenos migratorios con los procesos de transformación de las ciudades.

A pesar de que el modelo predominante de acogida sea el centralizado, por cuestiones logísticas de emergencia, la inserción en el contexto socio-urbano se ve facilitado por la estructura difusa. La distribución de refugiados y solicitantes de asilo en todo el territorio tiene de hecho diversas ventajas y debería producirse a diferentes escalas. La Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) ha evidenciado muchas veces cómo el reparto desigual de los inmigrantes forzados a nivel nacional produce una gran presión en determinadas áreas, mientras otras permanecen ajenas al problema. Esto se debe en parte a las decisiones políticas de las administraciones locales que no tienen la obligación de acoger inmigrantes forzados (cittalia.it). Existen incentivos para quienes deciden llevar a cabo la acogida, pero ello no evita el nacimiento de contrastes, a menudo políticos e ideológicos, entre los territorios.

El modelo difuso es de gran eficacia también en el ámbito urbano, dada su facilidad a la hora de poner en relación la población local con los nuevos habitantes. La acogida centralizada es el resultado de las políticas de emergencia, que buscan soluciones de alojamiento temporáneo como consecuencia de la ausencia de una adecuada planificación previa. A menudo los centros son ubicados en áreas periféricas, lejos de los servicios principales y de la vida de la ciudad. Los problemas de comunicación producen una situación de aislamiento con efectos negativos en la percepción de los inmigrantes, asociados a figuras de visitantes foráneos que a personas en busca de estabilidad, aunque sea temporánea. La relación con el contexto urbano cambia cuando no se tiene la posibilidad de vivirlo plena y cotidianamente, relacionarse con los vecinos ni tejer relaciones como consecuencia de la inmersión constante en la vida del barrio, dando un valor más débil a la acogida y, sobre todo, infrautilizando el propio potencial de la ciudad.

Esas mismas ciudades poseen un stock residencial en desuso, infrautilizado y, consecuentemente, en estado de degradación. Al mismo tiempo existe una “emergencia alojativa” que margina espectros enteros de la población. El modelo difuso es por lo tanto una solución, también en términos de densificación y concentración, a escala urbana, de los habitantes, como proceso que enriquece funcional y socialmente la ciudad.

El modelo habitacional del sistema de acogida nacional italiano se concentra en estructuras dedicadas exclusivamente al alojamiento de refugiados y solicitantes de asilo sin interacción alguna con otros sectores de la población. Se pueden comprender las causas inherentes a tal elección: necesidades alojativas para grandes

flujos de personas; dificultad de gestión de cara a la opinión pública, a menudo reticente a la acogida; limitación de los costes; etc. El mayor aislamiento resultante conduce a un posterior aumento del gasto en el bienestar público, en cuanto aquellos que obtienen el título de protección no pueden depender de una red estable de relaciones con el territorio que teóricamente habitan sino que dependen completamente de las ayudas estatales. Un mayor número de viviendas distribuidas en un barrio pueden en cambio completar el proceso institucional de integración, sumergiendo a los inmigrantes en el contexto más que convertirlos en un problema distante.

El difícil acceso a la vivienda es un tema que abarca también a la población italiana. El Social Housing es una respuesta ya probada que se ocupa de las *fasce grigie* -estratos grises- de la población. Se ha comentado previamente la necesidad de tejer relaciones más fuertes entre ciudadanos locales y extranjeros. El modelo del social housing es, en ese sentido, una solución directa. La convivencia es la alternativa con la que más se ha experimentado, hasta ahora, para el cambio de dirección en las políticas habitativas: de la acogida extraordinaria a un esquema ordinario moldeable, además, en base a las exigencias específicas del momento, en caso de una futura reducción de las presiones migratorias y por lo tanto de un desplazamiento del interés hacia otros sujetos vulnerables.

Las migraciones forzadas, sobretudo en Italia, se caracterizan por su naturaleza temporal. Refugiados y solicitantes de asilo por una parte consideran Italia como una tierra de paso y por la otra viven en un estado de espera que hace incierto su futuro en Europa. Las personas elegidas para los programas di Social Housing no son figuras sedentarias. Estudiantes y trabajadores jóvenes, pero sobre todo refugiados y solicitantes de asilo, son principalmente figuras nómadas. Habitar no asume únicamente una perspectiva de posesión de un lugar sino que se forma gracias a las relaciones, tejidas constantemente entre los sujetos que transitan el Social Housing.

Como análisis final, el tema del proceso participativo en la proyectación de los espacios es un instrumento indispensable para la inserción real de refugiados y solicitantes de asilo. La elección de relacionar la población local y los huéspedes de los centros de acogida no se explica solo con los vínculos entre los dos grupos, sino también con los vínculos que se crean entre estos y el área de intervención. El espacio público reformado puede así convertirse en el punto de contacto, a través de iniciativas temporales que transformen su uso. Se diseña un espacio para el diálogo, el cual, incluso bajo la forma de enfrentamiento, atenúa la percepción radicalizada de los inmigrantes forzados y, en el mejor de los casos, permite la implicación directa de los ciudadanos en la acogida de refugiados y solicitantes de asilo.

BIBLIOGRAFÍA

- Attili G. (2007). *Rappresentare la città dei migranti*. Milano: Jaca Book
- Centro studi e ricerche IDOS (2016). *Dossier statistico immigrazione*. Roma: Edizioni IDOS
- Crosta P.L. (1998). *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*. Milano: Franco Angeli
- Decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015. Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.
- Dewey J. (1971). *Comunità e potere*. Firenze: La Nuova Italia Editrice
- FRONTEX (2016). *Risk Analysis for 2016*.
- Guido G. et al. (coords.) (2016). *#20GiugnoLasciateCIEntrare. Campagna LasciateCIEntrare*.
- Lo Filippo F., Schilleci F. (coords.) (2016). *Forme e processi per il progetto di territorio. Pratiche e prospettive nella Sicilia occidentale*. Milano: Franco Angeli
- Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (2016). *Cruscotto statistico del 31-12-2016*.
- Medici Senza Frontiere (2015). *Rapporto dei Medici senza Frontiere sulle condizioni di accoglienza nel CPSA Pozzallo*.
- Rossetti M. (2012). L'innovazione nel social housing. *Archivio di studi urbani e regionali* (Milano), 105, 3, 171-178.

Fuentes electrónicas:

<http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero> (Consulta: 12/02/2017).

<http://www.uia-initiative.eu/en/about-us/what-urban-innovative-actions> (Consulta: 13/02/2017)

<http://www.altralocride.it/riace/> (Consulta: 13/02/2017)

<http://www.cdpisgr.it/chi-siamo/la-societa/la-societa.html> (Consulta: 13/02/2017)

<http://www.startblok.amsterdam/en/> (Consulta: 27/02/2017)

<http://www.cittalia.it/index.php/asilo-e-rifugiati/item/6040-commissione-immigrazione-anci-le-proposte-per-un-accoglienza-diffusa-sul-territorio> (Consulta: 05/03/2017)