

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIV, Nº 211, primavera 2022

Págs. 137-160

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.211.8>

CC BY-NC-ND



Ciudades de bienvenida: áreas de oportunidad y factores críticos de integración para migrantes

Juana CANET-ROSSELLÓ

Profesora Asociada. Departamento de Proyectos, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid

Resumen: Las ciudades absorben principalmente los flujos migratorios, cada vez más permanentes y en aumento. ¿Existen ciudades o áreas urbanas óptimas para acoger a los migrantes, que a la vez que se benefician de su llegada, les facilitan la integración? Se plantean como “áreas de oportunidad” las ciudades en decrecimiento y las zonas urbanas obsoletas, y se analiza la repercusión espacial de la integración de migrantes en ellas, en la ciudad menguante de Detroit y en los tejidos industriales obsoletos de Nueva York. ¿Cuáles son los factores críticos para conseguir la integración de migrantes en las ciudades? Estos se extraen de estudiar las estrategias de integración de refugiados en Europa en 2015 en los Países Bajos y en Alemania y sus principales ciudades. Es posible concluir que la migración es un recurso de desarrollo urbano que requiere de vivienda y trabajo disponible, y por tanto de innovación.

Palabras clave: Ciudades de bienvenida; Áreas de oportunidad; Integración de migrantes; Obsolescencia urbana; Innovación

Welcoming Cities: areas of Opportunity and Critical Factors of Integration for Migrants

Abstract: Cities mainly absorb migratory flows, which are increasing and becoming more permanent. Are there optimal cities or urban areas to welcome migrants which may facilitate their integration,

Recibido: 05.01.2021; Revisado: 14.05.2021;

Correo electrónico: juana.canet@upm.es; N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1329-4450>

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

while benefiting from their arrival? Declining cities and obsolete urban areas are considered as “areas of opportunity”, and the spatial impact of the integration of migrants in them is analyzed, in the cases of Detroit shrinking city and in the obsolete industrial fabrics of New York. What are the critical factors to achieve the integration of migrants in cities? They are drawn from studying refugee integration strategies in Europe in 2015, in the Netherlands and in Germany and its main cities. It is possible to conclude that migration is an urban development resource which requires available housing and employment, and therefore innovation.

Key words: Welcoming cities; Areas of opportunity; Migrants integration; Urban obsolescence; Innovation

1. Introducción y objetivos

Las migraciones han sido parte de los procesos demográficos propios del ser humano desde su origen y hoy en un mundo muy interconectado, son críticas, especialmente para la generación de diversidad y riqueza en las ciudades y el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos. SASSEN (2013: 13) afirma que:

“la historia demuestra que, en coyunturas críticas, reconocer las reclamaciones del inmigrante acaba ampliando los derechos formales de los ciudadanos”.

Las migraciones incluyen gran diversidad de movimientos que afectan a personas de orígenes sociales muy distintos en todos los países del mundo. Aunque es cierto que la mayoría son personas refugiadas que huyen de la guerra y la pobreza también migran otras poblaciones cuya condición es ahora más variable por la creciente flexibilidad laboral, como los trabajadores temporales, los expatriados de alta cualificación o los estudiantes nómadas. La circulación de individuos, genera una cultura común en la que todos contribuyen a desarrollar un sentimiento de pertinencia común (TRACHANA & CACSIRE-GRIMALDOS, 2021:67). Ya en los inicios del siglo XIX como menciona SASSEN (2013: 49),

“no solo los campesinos pobres abandonaban sus lugares de origen, sino que existían migraciones formales gestionadas por empresas familiares, capaces de movilizar capital, y que implicaban tanto a migrantes de alto rango como trabajadores”.

La vida del siglo XXI, se basa en la creciente movilidad poblacional. La movilidad de escala mundial sin precedentes tiene como factores principales, “la creciente brecha entre países ricos e industrializados frente a países sumidos en la pobreza, constituyéndose en una enorme atracción”, con la esperanza

de mejorar sus condiciones de vida y que “en países de Europa, Norteamérica, Canadá y Japón, principalmente, la población está envejeciendo y la decreciente tasa de natalidad” sólo se compensará con la incorporación de la migración (TRACHANA & CACSIRE-GRIMALDOS, 2021:66).

Los números suelen ser el punto de partida de muchos de los debates sobre migración y ratifican la tendencia de ir en aumento (WORLD ECONOMIC FORUM (WEF), 2017: 10). Las estimaciones mundiales indicaban en 2019, que frente a los 272 millones (M) de migrantes internacionales en todo el mundo, casi dos tercios de ellos son migrantes laborales – equivalentes al 3,5% de la población mundial–. La gran mayoría de las personas que migran no cruzan fronteras internacionales, sino que permanecen dentro de sus países (se ha estimado que en 2009 había 740 M de migrantes internos (UNDP, 2009:1) (IOM, 2020: 2). Emigran sobre todo del “campo a la ciudad” dentro del mismo país (IOM, 2020), haciendo el mundo más urbano. En las últimas dos décadas, según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR), los desplazados forzados han aumentado exponencialmente; pasando de 33.9 M en 1997 a 79.5 M al finalizar 2019, llegando a su máximo histórico. De estos, 26 M son personas refugiadas (UNHCR, 2019: 2) y se asientan mayoritariamente en las ciudades (60%) y no en campos (40%) (100 RESILIENT CITIES (100RC), 2016: 32). Estas cifras aumentan de año en año. El profesor MYERS (2005: 1), uno de los más destacados especialistas en migración ambiental, estima que como consecuencia del cambio climático en 2050 el número de migrantes climáticos podría alcanzar 200 M afectadas debido a la desertificación, al incremento del nivel del mar, a la contaminación ambiental, a la desglaciación, a la escasez de agua, a las inundaciones, al incremento en la cantidad de monzones y huracanes, y a la abundancia de

lluvias (ALTAMIRANO, 2014; 100 RC, 2016:17)¹. Esta previsión es preocupante ya que concluye que las cifras seguirán en aumento mientras las medidas para reducir las causas sigan como hasta ahora (IPCC, 2015: 93-95). Pero para SASSEN (2013: 207) las migraciones no son fenómenos masivos y, por tanto, no constituyen una amenaza por sí mismas. No ocurren sin más. Son producidas y siguen pautas, y existe una geopolítica de la migración. Son acontecimientos delimitados en el espacio y en el tiempo en procesos controlables y, por lo tanto, son posibles las políticas migratorias integradoras.

Las migraciones, cada vez más dinámicas (PRONKHORST & al., 2019), tienen un gran impacto espacial y estructural en las ciudades grandes en detrimento de las pequeñas; más cuando son, en gran medida, consecuencia del proceso global de urbanización que las impulsa y las hace más diversas (WEF, 2017:26; TRACHANA & CACSIRE-GRIMALDOS, 2021: 66). El papel de las ciudades “como los primeros puntos de llegada, centros de tránsito y de destinos finales” ha sido reconocido por las instituciones a nivel nacional y europeo, tal y como afirma un informe de Eurocities (2016: 3), cuyo objetivo es recoger, codificar y difundir las buenas prácticas del trabajo que las ciudades hacen a la hora de recibir e integrar a los refugiados. El Pacto de Ámsterdam incluye, a nivel político, el desarrollo de una Agenda Urbana Europea que incorpora la inmigración e integración de los refugiados como una de sus doce acciones clave (NETHERLANDS PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2016: 8). Es necesario identificar los flujos como una condición permanente de la ciudad y una oportunidad para su mejora (100 RC, 2016: 9; WEF, 2017:10).

Sin embargo, hay una gran desconexión entre el desarrollo de las políticas migratorias y la acción concreta de las administraciones. En Europa es la UE quien establece las políticas de asilo de personas refugiadas y el control sobre la inmigración se ejerce mediante un sistema de gobernanza intrincado que implica a las naciones estado, las regiones y las municipalidades (SCHOLTEN & PENNINX, 2016). Mientras que el desarrollo de los programas es competencia de cada país, y los estados son los que deciden sobre el número mínimo de refugiados que acoger, son las ciudades las que asumen la responsabilidad de acogida e integración de

las personas refugiadas y sólo pueden decidir si quieren aumentar ese número (KÜHN, 2018). Esto es por lo que, en el campo de los estudios urbanos, las ciudades y municipalidades dependen de los “regímenes de migración” nacionales (KÜHN, 2018:3 citando a HORVARTH, AMELINA & PETERS, 2017; POTT & TSANOS, 2014). Además, es de destacar que la mitad de las personas refugiadas del mundo y más del 80% de las personas desplazadas internas (PDI) viven en áreas urbanas, mientras que se cree que un gran número de personas retornadas se asientan en áreas urbanas al regresar a sus respectivos países de origen (UNHCR, 2018: 1). En la actualidad las ciudades disponen de pocos recursos para resolver la llegada y la integración de los migrantes, por ello es imprescindible que participen en la elaboración de las políticas migratorias nacionales y que incorporen la migración en su planificación urbana (IOM, 2018: 268). La integración de los migrantes en las ciudades contempla muchos retos como es la provisión de viviendas asequibles y sociales, de servicios de salud que requieren de mejora de personal e infraestructura, de servicios de educación que implica muchas veces superar la barrera lingüística, el acceso al mercado laboral y fomentar la cohesión social (WEF, 2017: 10). Es por ello que las ciudades sirven como laboratorios de la vida real y han sabido gestionar la integración de los migrantes y de la diversidad étnica con una actitud pro-activa y abierta (KÜHN, 2018: 3, citando a FASSMANN & KOHLBACHER, 2016; GESTRING, 2014; SCHILLER, 2017) mientras que los líderes políticos de los países como Reino Unido, Francia, Países Bajos y Alemania declaran que las políticas “multiculturales” han fallado (GEDDES & SHOLTEN, 2016). La magnitud de los desplazamientos y la proporción de la población urbana desplazada frente a la total, origina impactos negativos en la aceptación social, sobre todo de grupos vulnerables como personas sin empleo o sin vivienda, y en la capacidad financiera y administrativa de las ciudades. Por ello, es imprescindible proponer iniciativas que beneficien al tiempo a los residentes locales y a los migrantes, y que generen interacciones entre ellos, para disminuir la competencia real, o percibida, entre ellos. La inmigración puede verse por la población local como un recurso potencial para el desarrollo urbano (NUISSL & SCHMIZ, 2015; PÜTZ & RODATZ, 2013; YILDIZ & MATTAUSCH, 2009 citados por KÜHN, 2018: 5; OECD, 2016; WEF, 2017: 143) que contribuye a la regeneración de barrios degradados, incentivando la

¹ Se ha convertido en el número aceptado y citado en publicaciones respetadas desde el Intergovernmental Panel on

Climate Change (IPCC) a la Stern Review on the Economics of Climate Change (UNDP, 2008: 5).

mejora de la calidad de vida y el fortalecimiento del mercado laboral mediante la apertura de negocios y favoreciendo el emprendimiento. Además la diversidad étnica y cultural puede aumentar la atracción de esas ciudades para la incorporación de nuevos residentes y negocios (IOM, 2015: 20; GLICK SCHILLER & ÇAGLAR, 2013 citados por KÜHN, 2018:5). Las ciudades inclusivas y cohesivas que acogen e integran a los migrantes, se convierten en mejores lugares para todos, especialmente para los residentes más vulnerables (100 RC, 2016:67).

En consecuencia, este estudio se plantea como objetivo general responder a las siguientes preguntas: ¿Existen ciudades o fragmentos de ciudad donde la llegada de población migrante aporte ventajas sostenibles en el tiempo, sociales y económicas, y que, a su vez, sean capaces de ofrecer a los recién llegados las condiciones idóneas para su recepción e integración a corto y a largo plazo? ¿Cuáles son sus características? ¿Cuáles son los factores críticos y las buenas prácticas que éstas han adoptado para gestionar e integrar a los migrantes? ¿Se pueden transferir y escalar a otras ciudades? ¿Cómo deben reaccionar las ciudades ante el aumento actual y previsiblemente exponencial en un futuro de migrantes forzados y en especial, de personas refugiadas?

2. Metodología

Ante la evidencia del fenómeno de la llegada continua de migración forzada y expuesta la relevancia de las ciudades como protagonistas de la gestión e integración de los migrantes, esta investigación metodológicamente se realiza en dos partes diferenciadas.

Una primera parte, que se desarrolla en la sección 3 de este artículo, responde a la pregunta de si existen dentro del entorno urbano unos lugares mejores que otros donde potenciar la migración, en los que se beneficie tanto la población local como la población migrante y a las que he denominado “áreas de oportunidad”. Este estudio primero las conceptualiza y luego las caracteriza de la siguiente manera: [1.] aquellas ciudades en crisis, denominadas ciudades “menguantes”, que pierden gran cantidad de población y que en consecuencia tienen un amplio territorio abandonado por revitalizar; [2.] aquellas ciudades prósperas que tienen fragmentos de su tejido urbano obsoleto en zonas centrales. Ambas pueden ser áreas de oportunidad para los migrantes ya que les ofrecen buenas posibilidades de prosperar y, a su vez, la población

local se beneficia de la regeneración de los tejidos urbanos abandonados tanto a escala de ciudad como de fragmento. La hipótesis que realiza este trabajo es corroborar si la llegada de población refugiada y las políticas adecuadas, pueden ayudar a repoblar, reactivar y regenerar estas áreas. En caso positivo, trata de conocer cuáles son los factores críticos y cuáles son las estrategias a seguir para conseguirlo.

Para ello, se identifican los fenómenos que han provocado esas obsolescencias urbanas y se selecciona al menos una ciudad dentro del mundo desarrollado que mejor represente cada uno de los tipos de “áreas de oportunidad.” En el primer caso se selecciona Detroit, porque además de ser la ciudad paradigmática de ciudad “menguante” es además pionera en las políticas de integración de migrantes. En el segundo caso se selecciona Nueva York, ciudad con zonas industriales portuarias obsoletas, que mediante políticas de regeneración ha mantenido y reinventado su tejido industrial, proporcionando trabajo a muchos migrantes. Una vez seleccionadas las ciudades, se realiza un estudio independiente de cada una de ellas. Se analizan las políticas implementadas y su repercusión espacial para integrar a los recién llegados con el objetivo de destacar los elementos clave de su éxito o fracaso y extraer conclusiones escalables a otras ciudades. En esta sección no se distingue específicamente entre tipos de migrantes económicos y forzosos. En este sentido las políticas de crecimiento urbano y planificación que aplican las ciudades se dirigen en mayor medida a atraer a trabajadores con altas cualificaciones, clases creativas y estudiantes, (TRACHANA & CACSIRE-GRIMALDOS, 2021:68 citando a FLORIDA, 2009) debido a que las ciudades no tienen ningún control sobre el influjo de personas refugiadas, que es el estado quien las distribuye (KÜHN, 2018: 1).

La segunda parte de la investigación, que se desarrolla en la sección 4, trata de responder a la pregunta sobre cuáles son los factores críticos y las estrategias a desarrollar para integrar a migrantes forzosos en las ciudades en Europa. Para ello se revisa la bibliografía escrita sobre este tema y se estudian las estrategias de acogida implementadas en varias ciudades durante la reciente crisis de “refugiados” en Europa. Se realiza mediante el análisis de dos países y tres ciudades. Por un lado, se selecciona Alemania, ya que fue el país protagonista que acogió al mayor número de personas refugiadas durante la crisis, y Holanda que, junto con Francia, España y Polonia (COMISIÓN EUROPEA, 2015), fue el siguiente país que inmediatamente por debajo en esa lista más personas refugiadas

recibió. Además, los Países Bajos constan de una amplia tradición de recepción e integración de migrantes, que nos permiten conocer casos de éxito y de fracaso y aprender de ellos. Cada ciudad se ha elegido por un aspecto particular y diferente de su enfoque que resulta relevante para la articulación de políticas generales en la integración de migrantes. Así, en el caso de las ciudades-estado de Berlín y Hamburgo, se extraen estrategias de innovación técnica, social y de gestión política y administrativa con amplias repercusiones urbanas. En el caso de la ciudad de Ámsterdam, destacan las experiencias de renovación urbana de sus áreas industriales y portuarias. Se extraen lecciones enfocadas a la regeneración y planificación urbana extrapolables a otras ciudades.

Por último, se concluye en la sección 5, sobre: [1.] la existencia de “áreas de oportunidad” en las ciudades menguantes y en tejidos urbanos obsoletos de ciudades prósperas donde los migrantes constituyen un potencial recurso para la regeneración de estas áreas; [2.] los factores críticos para conseguir la integración de los inmigrantes y la importancia de la vivienda; [3.] y cómo las estrategias de coordinación e innovación técnica, social y política en la integración de migrantes y los fragmentos de la sociedad más vulnerables constituyen una oportunidad para la mejora de cualquier ciudad.

3. Áreas de oportunidad: la regeneración urbana de ciudades en declive y de barrios obsoletos en ciudades prósperas

En esta sección se exponen en primer lugar las áreas de oportunidad que generan las ciudades “menguantes” y en segundo las que generan las áreas de tejido urbano obsoleto de ciudades prósperas. Para ello se analizan las causas que las han generado, sus fortalezas y oportunidades y sus debilidades y amenazas y se describen brevemente su evolución en el mundo desarrollado, focalizando en EEUU y Europa, ya que se trata del mismo fenómeno en ambos ámbitos pero cambia la escala de la obsolescencia. En EEUU la obsolescencia abarca la escala de ciudad .

Muchos países del mundo desarrollado son testigos de una disparidad entre las áreas metropolitanas y las rurales o las regiones industriales. En relación a la inmigración, las ciudades y regiones que experimentan crecimiento se enfrentan a retos completamente diferentes a aquellos de las ciudades y regiones

menguantes (WILLIAMS, 2009). Los inmigrantes que llegan a ciudades prósperas se encuentran compitiendo con los segmentos más vulnerables de la población local para la consecución de trabajo y vivienda. En contraste, con las ciudades y regiones que se encuentran con economías decrecientes que se caracterizan por un amplio stock de viviendas vacías, un elevado índice de desempleo, una escasez de trabajadores formados además de una población envejecida. Estas áreas reúnen unas condiciones óptimas para el establecimiento de nuevas personas y se consideran en este estudio como “áreas de oportunidad”. De tal manera que, por un lado, la población local con la llegada de la migración experimenta el aumento de la fuerza laboral, la disminución del envejecimiento y el aumento de la diversidad de su población. Además, se beneficia de políticas que ayudan a los migrantes a establecerse y a las personas locales a deducciones fiscales, por lo que todo ello posibilita revitalizar la economía local. SASSEN (2013: 37) afirma, citando a DE VRIES (1984), que en el Antiguo Régimen: “Los migrantes eran un factor clave para estabilizar o aumentar el tamaño de las poblaciones urbanas en una época en la que había más muertes que nacimientos en la mayoría de las ciudades. Dos siglos antes de que se construyeran los ferrocarriles, ya circulaban por toda Europa migrantes temporales.” Y por otro, los migrantes acceden a una vivienda asequible ya que existe un amplio mercado de casas disponible y a puestos de trabajo que son incentivados en general mediante políticas de apoyo de regeneración promovidas por los estados. Por ello, las ciudades “menguantes”, término definido por *Shrinking Cities International Research Network* (SCiRN) como áreas urbanas densamente pobladas con un mínimo de 10.000 habitantes, que pierden población en áreas extensas durante más de dos años y que atraviesan transformaciones económicas con algunos síntomas de crisis estructural (WIECHMANN, 2007, citado en HOLLANDER & al., 2009: 6) son áreas de oportunidad. Se han implementado políticas de inmigración descentralizada desde los estados a las regiones como es el caso de Canadá (SCHMIDTKE, 2014) o medidas especiales donde el gobierno otorga visados especiales a inmigrantes que quieren establecerse en regiones y ciudades de economías decrecientes (SUMPTION, 2014), como el caso de Australia. Ambas políticas han ayudado a mejorar las disparidades entre regiones, a regenerar demográficamente algunas áreas y a promover políticas de crecimiento mediante consideraciones fiscales.

Los factores por los que algunas ciudades se están despoblando son complejos y están fuertemente ligados a la globalización (PALLAGST, 2008: 2). Algunos de ellos son: el cambio y crisis de modelo económico, la deslocalización industrial o su reconversión y reubicación en áreas más especializadas que ha tenido lugar después de la segunda guerra mundial (BEAUREGARD, 2003), la disminución de la tasa de natalidad, la reducción de la población y su envejecimiento y el descenso de los ingresos fiscales. En el caso de EE.UU. además de estos motivos, se añade el alto nivel de “suburbanización” que produce la despoblación de los centros de las ciudades aunque a menudo ocurre en toda un área metropolitana, mientras que en Europa, la despoblación de las ciudades sucede con otros patrones de vacío (HOLLANDER & al., 2009). La región de París se enfrenta a un encogimiento de los anillos suburbanos exteriores, que fueron los lugares tradicionales de desarrollo industrial mientras que su núcleo central permanece estable. Las ciudades del este de Alemania

presentan un patrón de perforaciones, debido a que su encogimiento ocurre en diferentes áreas de sus ciudades (PALLAGST, 2008: 9). Tal y como enfatiza el mundo de negocios y la Comisión Europea, en la actualidad las ciudades europeas necesitan de la llegada de inmigrantes (KÜHN, 2018).

Existen “ciudades menguantes” tanto en el Norte como en el Sur Global (FIG. 1). En EE.UU. una de cada diez ciudades se está contrayendo. El paradigma de las ciudades “menguantes” son las ciudades del corazón industrial (*Rust Belt*) del Medio Oeste, como Baltimore, Pittsburgh, Filadelfia, Cleveland, St. Louis o Detroit (HOLLANDER & al., 2009). En Europa pasa lo mismo en las ciudades de países post-socialistas - especialmente Letonia, Bulgaria, Rumanía, Hungría, Eslovaquia, y el este de Alemania- , nórdicos -Finlandia y Suecia- y algunas situadas en el sur - en particular, España e Italia (PALLAGST, 2008:9). WIECHMANN & WOLFF (2013) enfatizan que ciudades que se encogen pueden encontrarse en 33 de los 37 países de Europa.



FIG. 1/ Mapa mundial de ciudades menguantes 1950-2000. Ciudades con más de 100.000 habitantes.

Fuente: Office OSWALT, Tim RIENIETS, Tanja WESSE (gráficos) Berlín. Gráficos: 1KILO, 2006

La población migrante, además de repoblar estas áreas, puede incorporar mano de obra que reactiva el mercado laboral y regenerar el patrimonio construido; mejorar el nivel de formación de población y redirigirlo a sectores que requieren mayor cualificación; construir conexiones internacionales; promocionar el comercio y reducir las barreras de los mercados internacionales ligadas a las diferencias idiomáticas y culturales; y revitalizar las comunidades y los vecindarios al establecer negocios en comunidades precarias, donde las propiedades son más baratas y potenciar estas áreas atrayendo inversiones (TOBOCMAN, 2014: 2).

Por otro lado, en muchas ciudades prósperas existen áreas industriales infrautilizadas o abandonadas, que a menudo ocupan áreas amplias de los distritos centrales bien comunicadas, secciones que las municipalidades ahora necesitan renovar para crecer (BERENS, 2011: 75). La regeneración de estos espacios obsoletos o infrautilizados y la revitalización del sector industrial de pequeña escala, permite desarrollar vivienda asequible para la acogida de personas refugiadas y mantener trabajo no cualificado que la población local rechaza por ser un trabajo poco atractivo o sin proyección futura que sin embargo es importante para atraer migrantes (100 RC, 2016:24). Además, puede catalizar otros proyectos y beneficios para la ciudad, como puede ser abordar viviendas para otros grupos vulnerables de la población por ser inadecuadas o inasequibles, mitigar los efectos del cambio climático y mejorar la eficiencia energética mediante actualizaciones, y mejorar estéticamente y revitalizar barrios abandonados. De esta manera, abordando un problema inmediato, se pueden resolver varios a la vez (IBID.:47). Las consecuencias urbanas que tiene para la ciudad son importantes porque al preservar el patrimonio industrial construido y el uso industrial, se mantiene el carácter de la zona, es posible incorporar una mayor diversidad social y, protegerla, al menos durante un tiempo, de la temible gentrificación.

Las causas anteriormente descritas de fenómeno de la globalización y desindustrialización son también las que han generado la obsolescencia de tejido industrial dentro de la ciudad. Estos procesos de abandono han sucedido en múltiples ciudades con pasado industrial. Son casos innovadores de regeneración los llevados a cabo en la zona

industrial de Brooklyn en Nueva York, donde el mantenimiento de la industria constituye el elemento más significativo para su selección como caso de estudio; la experiencia de *Coin Street* en el proceso de regeneración de urbana en la zona de *South Bank* en Londres; el proceso de la transformación social y urbanístico en la remodelación del Barrio de La Mina de Sant Adrià del Besòs, Barcelona; el caso de la Isla de Nantes, intervención muy localizada e inserta en una estrategia de gran escala de carácter metropolitano regional en Francia (VELÁZQUEZ, I. & VERDAGUER, C., 2011); la zona del puerto de Ámsterdam, también seleccionado como caso de estudio en este trabajo y muchos otros.

3.1. Áreas de oportunidad: la regeneración urbana de ciudades en declive. Detroit, ciudad “menguante”

Detroit es, por un lado, el ejemplo paradigmático de una ciudad menguante, ciudad industrial del *Rust Belt* que entró en declive y perdió el 60% de su población debido a los procesos de globalización desde 1950 hasta nuestros días. En concreto, la deslocalización de la industria manufacturera a otras regiones del país con salarios más bajos o a otros países fue el motivo que llevó a la ciudad a declarar la bancarrota en 2013. Detroit es, por otro lado, una ciudad pionera en el área en el desarrollo de estrategias de inmigración urbana (KÜHN, 2018: 5).

El continuo crecimiento y expansión del suburbio en el territorio junto al “vaciamiento” del centro, siguiendo un patrón similar a un “donut”, es dramático en Detroit. PALLAGST (2008: 11) describe este fenómeno dentro de “los procesos de transformación que ocurren en la esfera del uso de la tierra, procesos de crecimiento y decrecimiento que se observan de forma paralela.” Debido al crecimiento total de la población, acelerado por la inmigración, los suburbios continúan creciendo mientras que el centro se vacía, aparecen parcelas ruinosas y poco a poco se desmorona (FIG. 2 y FIG. 3). El centro vacío de Detroit tiene una superficie de 139 millas cuadradas, una superficie mayor que Manhattan, San Francisco y Boston juntos, cuya población combinada es superior a 3 M de habitantes (TOBOCMAN, 2014: 4).



FIG. 2/ Vista aérea de la ciudad de Detroit que revela un mar de residencias vacantes en el borde del Downtown.

Fuente: © The New York Times

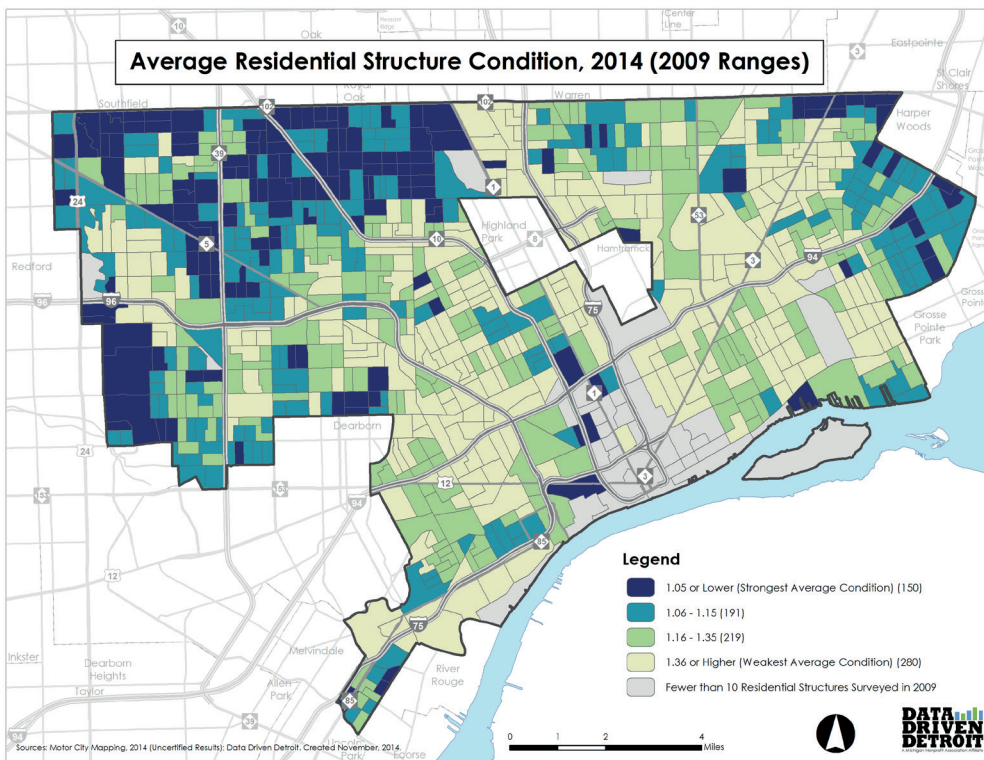


FIG. 3/ Estado medio de la estructura residencial de Detroit, 2014 (rangos de 2009).

Fuente: MOTOR CITY MAPPING, 2014 (resultados sin certificar); Data Driven Detroit, creado en noviembre, 2014.

Sus consecuencias sociales incluyen la pobreza, la segregación y la mendicidad:

"Este desplazamiento de la clase media al suburbio se inició en los años 40 y su resultado más visible ha sido un centro urbano muy segregado socialmente, vacío y pobre, con altísimos niveles de desempleo, de criminalidad y de ruina del sistema educativo; que se añade a una limitadísima capacidad financiera de la ciudad. Ya en 1980 Detroit era la segunda gran área urbana más segregada y tanto 1990 como en 2000 la más segregada, de acuerdo con el censo de EE.UU. de 43 áreas metropolitanas con más de 1 M de habitantes, que tienen más del 3 % de la población, o más de 20.000 habitantes, de color o afro americanos. En 2010, aproximadamente cinco de cada seis residentes del centro de Detroit se identificaban como de color o afroamericanos (82.7%), mientras que el 70% de los habitantes de la región metropolitana se identificaban como "blancos" (TOBOCMAN, 2014: 4). La tasa de pobreza infantil es la más alta de las 50 ciudades más grandes de EE.UU., con el 57.3% de los niños viviendo bajo la línea de la pobreza en 2011 (IBID.: 5 citando BUREAU OF LABOR STATISTICS) y cuya tasa de desempleo de la ciudad está cerca del 50% (IBID.: 5 citando a WILKINSON, 16 diciembre 2009).

"Solo la inmigración no puede salvar Detroit. Pero si se gestiona cuidadosamente en el contexto de una estrategia de desarrollo económico más amplia, puede ser una herramienta para renovar sus perspectivas económicas" (TOBOCMAN, 2014: 1).

Por ello, la ciudad de Detroit ha establecido un ambicioso plan de recuperación llamado "Detroit Future City" en el que incluye la adaptación a la economía global basada en la industria, el sector médico, el conocimiento, además del sector del transporte y la logística de las cadenas de suministro que cruzan la ciudad. Y en relación con los inmigrantes y refugiados, Detroit ha hecho grandes esfuerzos para retener a los estudiantes internacionales de las universidades del área, para ayudar a profesionales inmigrantes a desarrollar mentorías y redes profesionales, y para proveer formación y capital a inmigrantes y nativos desaventajados con el objetivo de emprender negocios. La ciudad se ha propuesto atraer en cinco años a 50.000 inmigrantes y refugiados "cualificados" y tiene distintas organizaciones para su acogida como *Welcome Mat Detroit*, *ProsperUS Detroit*, *Upwardly Global* y *Global Engineers in Residence*. Los objetivos fundamentales de este plan son: [a] mejorar el centro de la ciudad (PALLAGST, 2008), ya que, a pesar de que el centro ofrece viviendas más económicas, tiendas vacías, casas para rehabilitar y mercados sin abastecer, que tradicionalmente son motivos de atracción a la población

inmigrante, los recién llegados siguen eligiendo las áreas suburbanas (TOBOCMAN, 2014); [b] desarrollar un entorno propicio para retener a aquellas comunidades más prósperas, además de atraer nuevos migrantes; [c] promover la cohesión social y de integración de los extranjeros; y [d] conseguir el apoyo de los líderes políticos para estas iniciativas. Es cierto que los problemas a los que se enfrentan los inmigrantes son los mismos que han expulsado a los locales (IBID.), pero las personas refugiadas e inmigrantes están dispuestos a aceptar unas condiciones laborales más exigentes y vivir en circunstancias más duras con salarios más bajos. Ejemplo de ello es el caso de italianos que describe SASSEN (1996: 109) en Francia,

"desempeñaban los puestos de trabajo más duros, vivían en condiciones miserables, se les pagaba menos y solían considerarse más dóciles que los obreros franceses..."

Otras ciudades del Noreste y Medio Oeste norteamericano también empezaron, a partir de la crisis de 2008, a apoyar la inmigración para impulsar su desarrollo económico y la estabilización de sus barrios. Filadelfia, Baltimore, Chicago, Columbus, Dayton y Louisville, entre otras, declararon abrir las puertas a los inmigrantes. Estas ciudades son un laboratorio urbano en el que podemos estudiar el potencial de la inmigración para incentivar el desarrollo económico (IOM, 2015a:132). Pero en EEUU no sólo existe el caso de crisis de la transformación post-industrial de la industria manufacturera del *Rust Belt*, sino que debido a cambios económicos entre el año 2000 y 2005, a la falta de urbanismo verdaderamente institucionalizado y la fuerte competencia establecida desde la fundación de las ciudades del área del *Sun Belt* (GARCÍA-VÁZQUEZ, 2021:179) en la Bahía de San Francisco, Silicon Valley experimentó la llamada "segunda generación de transformaciones post-industriales", la industria de la alta tecnología se desarrolló y cayó abruptamente, dejando muchos edificios de oficinas abandonados. Sin embargo, no ha tenido unas consecuencias muy graves para la totalidad de la ciudad gracias a que la migración de personas con un bajo nivel de formación (en una proporción de 2 a 1) ha compensado parcialmente la pérdida de población. La ciudad, ante la necesidad de proveer a los nuevos residentes de viviendas asequibles, ha fomentado la implementación de políticas y estrategias para apoyar la generación de nuevas viviendas. Los diseñadores urbanos están esperando que se lleve a cabo la reconversión de los edificios de oficinas inutilizados en las tan necesitadas viviendas (PALLAGST, 2007: 7; 2013: 19).

A su vez otras ciudades en el mundo –como Lisboa, Róterdam, Buenos Aires, San Pablo, Nairobi, Auckland o Kuala Lumpur– también están estudiando el papel ciudadano de los migrantes y están tratando de construir una estructura de oportunidades por igual para la población local y la recién llegada, a través de colaboraciones con los migrantes, el sector privado y la sociedad civil (IOM, 2015a:132).

3.2. Áreas de oportunidad: la regeneración urbana de fragmentos obsoletos de tejido urbano en ciudades prósperas. La ciudad de Nueva York

La des-industrialización que se ha ido produciendo en los países desarrollados desde mediados del s. XX y la deslocalización de su industria, ha hecho que perdiera peso en sus economías y, por supuesto ha desaparecido de los tejidos más urbanos. Pero, tras la crisis de 2008, se ha re-descubierto la necesidad de recuperar las actividades industriales en el tejido urbano de las ciudades; su importancia en el desarrollo económico con nuevos modelos productivos que aúnen contención de la expansión del espacio industrial, innovación, manufactura avanzada, respeto ambiental y proximidad; pero también, su papel fundamental en la integración y el acceso al mercado de trabajo que desempeña la industria para los migrantes. El reto ahora consiste en re-imaginar los espacios donde se producen estas actividades para que sean sostenibles económica, social y ambientalmente (LÓPEZ GROH, 2011, NEW YORK CITY COUNCIL (NYCC), 2014; NEW YORK CITY INDUSTRIAL POLICY (NYCIP), 2005). Esta sección se centra en la regeneración de los tejidos industriales obsoletos (polígonos o barrios industriales) de ciudades prósperas, que mantienen la actividad industrial manufacturera y otros usos (residencial, oficinas, etc.), ello permite incorporar a migrantes a la ciudad que accederán a oportunidades de trabajo y vivienda. Estas iniciativas no se han limitado a los “países desarrollados” sino que se ha extendido a muchas regiones y países asiáticos que desde los años 80 han sufrido acelerados proceso de industrialización concentrada. El caso de estudio seleccionado es Nueva York, una ciudad de tradición industrial y portuaria y sus políticas de recuperación del espacio manufacturero.

Nueva York sufrió duramente en los años 70 el impacto de la “desindustrialización”. Su industria entró en decadencia, cerrándose o trasladándose a otros lugares del país o fuera de él. Este proceso se acompañó con una creciente importancia económica de los servicios, las finanzas y las IT’s, y por un acelerado proceso de renovación urbana de las áreas industriales obsoletas hacia actividades más rentables desde el punto de vista inmobiliario: vivienda y comercio especialmente, acompañado de una burbuja inmobiliaria. Eso produjo una fuga de las actividades productivas de la región hacia otros territorios (New Jersey, California).

Desde finales de los años 90, el *Center for an Urban Future* (CUF), un “*think tank*” neoyorquino dedicado al análisis y difusión de políticas sobre el desarrollo socio- económico de la ciudad, reforzado por organizaciones cívicas locales, especialmente en los distritos industriales históricos y universidades, inició una estrategia para la recuperación de la “producción industrial” en la ciudad. Se redactaron una serie de informes² que plantearon la defensa de los espacios manufactureros frente a la acelerada transformación en otros usos (IBID., 82). Esta iniciativa fue apoyada por la administración de la ciudad aprobando algunas normas urbanas innovadoras. El CUF realizó una investigación sobre la vitalidad industrial de la ciudad, el uso, la inversión, la presencia de otros usos no conformes a las ordenanzas y la capacidad para desarrollos adicionales de espacio industrial. Las conclusiones más importantes fueron, la existencia de un espacio industrial inadecuado, los costes excesivos por la presión inmobiliaria del potencial de cambio de uso y un medioambiente empresarial inamistoso.

La regeneración industrial de Nueva York es un caso paradigmático de tres tipos de actuación integral, transformando los usos previos en decadencia: [a] a usos “no industriales”, áreas residenciales y de oficinas con equipamientos de comercio y ocio, como es el conocido caso de la conversión de los edificios de fábricas textiles y grandes almacenes del SoHo entre 1870 y 1890, primero en empresas e industrias marginales y, después, en estudios de artistas a finales de los años 60 donde establecieron sus “live in” para alojarse y trabajar. En aquel momento, a excepción de algunos bares, no había en el barrio ningún equipamiento (BERENS, 2011: 74) ; [b] a usos “exclusivamente industriales”, adaptando un modelo manufacturero contemporáneo con un carácter

² *The Big Squeeze* (1999); *The Empire Has No Clothes* (2000); *Zones of Contention* (2000); *Manufacturers Lose Another Battle: City Set to Allow Another Viable Factory*

Building to Be Converted Into Luxury Apartments (2000); *Red Hook and Gowanus Reborn The Final Frontier* (2006)

únicamente productivo, como es el caso de los *In Place Industrial Parks* – IPIP – situados en las *Industrial Business Zones* – IBZ –, donde se garantiza la permanencia de uso industrial y se acoge nuevas empresas; y [c] a usos “mixtos”, mediante las *Industrial Ombudsman Areas*– IOA – que combina los dos anteriores. Este último modelo se desarrolla a continuación porque frente a los dos modelos anteriores, este resuelve las necesidades básicas para la integración de sus poblaciones de bajo nivel educativo, alojamiento y trabajo (BERENS, 2011: 78, LÓPEZ GROH, 2011: 85, NYCC, 2014; NYCIP, 2005).

Las IOA son zonas mixtas, tradicionalmente de uso residencial e industrial, que permiten nuevos usos no residenciales, como el comercial, el recreativo o la industria ligera en el mismo distrito y, en determinadas condiciones, adyacentes o en el mismo edificio. Tiene como objetivos aumentar la vitalidad y el carácter del área; fomentar la inversión al permitir nuevos desarrollos con distintos usos; promover el uso más conveniente del suelo de acuerdo a un plan y, por lo tanto, conservar el valor inmobiliario, protegiendo los ingresos fiscales de la ciudad; crear nuevos puestos de trabajo; y promover la oportunidad para que los trabajadores vivan cerca de su trabajo en viviendas asequibles (las cuales son muy necesarias en Nueva York). Originalmente establecidos en 1997, los Distritos Especiales de

Uso Mixto se asignaron en las zonas de Port Morris y Morrisania del Bronx, en Fulton Ferry (DUMBO), Flushing / Bedford, Red Hook, Greenpoint-Williamsburg, las Avenidas de Atlántico y Howard en Brooklyn, y en Northern Hunter Point en Queens” (FIG. 4) (LÓPEZ GROH, 2011: 85; NYCC, 2014; NYCIP, 2005).

La rezonificación del área de Greenpoint-Williamsburg en Brooklyn, dos barrios de edificios industriales que durante años fueron comunidades de inmigrantes prósperos, de rentas asequibles, muy bien situados en relación a Manhattan y con vistas, es un buen ejemplo del mantenimiento del uso industrial junto al residencial y comercial. El frente marítimo constituye una amalgama de naves e infraestructuras para los servicios de gas, eléctricos y sanitarios de la ciudad, un frente industrial desarrollado en un tiempo donde los puertos tenían valor debido a sus operaciones económicas y no se consideraba un equipamiento urbano necesario. En 1992 la ciudad redactó un plan integral con el objetivo de rezonificar el frente marítimo, no se realizó oficialmente hasta una década más tarde. Sin embargo, esta zona sufrió una transición informal donde parte de la industria se fue, residentes ilegalmente ocuparon las naves y los edificios industriales e inversores compraron tierras. Finalmente se aprobó un plan de usos mixtos que permitió la convivencia de viviendas y comercios físicamente próximos a naves e industrias, predominantemente de fabricantes de pequeña escala, con preponderancia de compañías madereras, de muchos pequeños propietarios individuales y pequeñas compañías, ejemplo de ello son los cinco edificios *Greenpoint Manufacturing and Design Center* en el área. Aunque el número de empleados es significativo, su presencia no es apabullante. Las consideraciones de ruido y tráfico se resolvieron mediante la restricción de rutas de transporte y horas en vez de zonificar. El resultado de la rezonificación ha preservado los usos industriales en áreas específicas mientras que se han abierto el acceso público al frente marítimo (FIG. 5). Aunque este área ha sido siempre tradicionalmente asequible para residentes y fabricantes hasta el reciente influxo de artistas y escapados de Manhattan, en la actualidad sufre presiones fuertes inmobiliarias, aunque la ciudad confirma que se ha llegado a un equilibrio y se ha conseguido preservar el barrio industrial a la vez que se han aumentado los espacios recreativos y las posibilidades de la inclusión de viviendas sociales (BERENS, 2011: 78-83, NYCC, 2014; NYCIP, 2005).

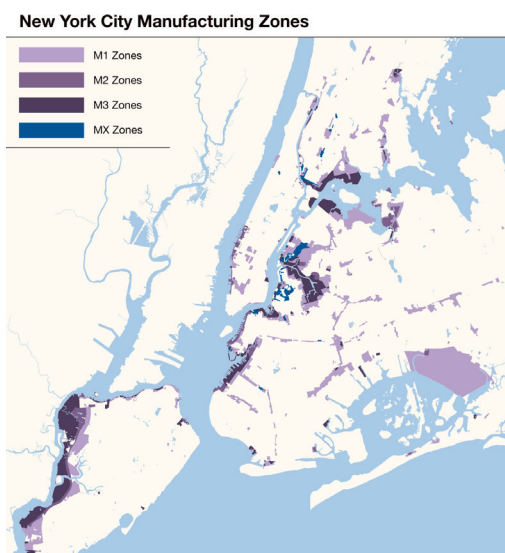
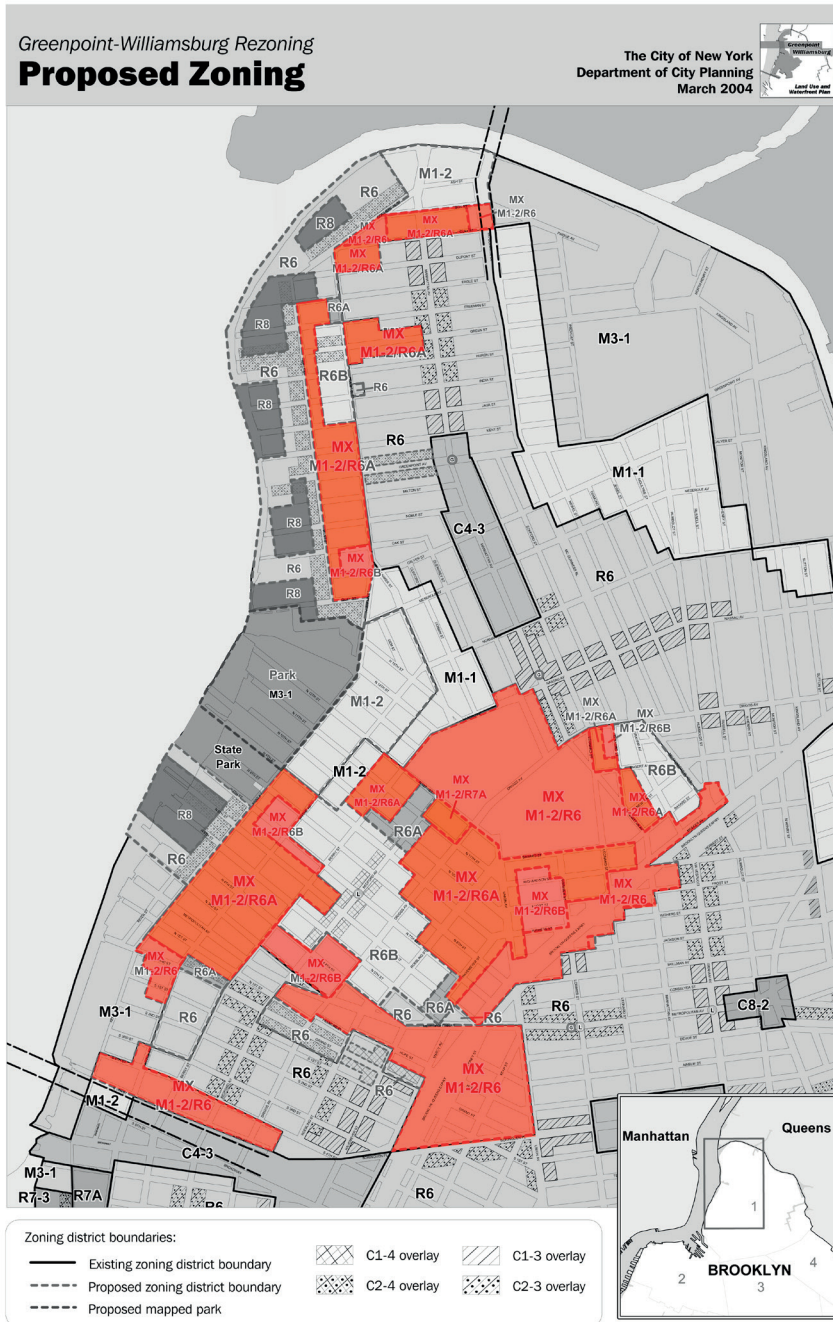


FIG. 4/ Zonas de manufactura (M1- M3 Zones) y usos mixtos zonas IOA (MX Zones) en la Ciudad de Nueva York (NYC).

Fuente: New York City Council (2014). Datos obtenidos de DCP PLUTO



Districtos manufactureros tipo M. Existen tres tipos diferentes (M1- M3). Reflejan varios niveles de industrialización e incorporan en cada uno de ellos distintas y usos comerciales y oficinas, siendo el M1 más permisivo con otros usos y una industria ligera y el M3 más restrictivo y una industria más pesada.

Districtos MX: es un distrito M1- M2 que incorpora el uso residencial de distintas densidades (R1- R6)

Fig. 5/ Zonas de usos mixtos IOA (MX) en Greenpoint- Williamsburg, Brooklyn, NYC.

Fuente: Elaboración propia sobre Mapa de propuesta de rezonificación de la zona de Greenpoint-Williamsburg. The City of New York Department of City Planning March 2004 Land Use and Waterfront Plan

La política que adoptó la ciudad de Nueva York, corrobora la importancia de la manufactura en un país que perdió cerca de 40.000 factorías y cerca de 5,5 millones de puestos de trabajo desde 2001. Las acciones del municipio de Nueva York para el mantenimiento y desarrollo de estas actividades han supuesto un giro estratégico en la ciudad que ha sido posible gracias a la movilización de muchos actores sincronizados, las sociedades cívico- culturales y organizaciones sin ánimo de lucro en los distritos de tradición industrial, de emprendedores manufactureros innovadores, de pequeñas empresas industriales innovadoras, del apoyo de la administración local y de instituciones financieras sin ánimo de lucro (BERENS, 2011).

4. Factores críticos y estrategias de integración de personas refugiadas durante la crisis humanitaria de 2015 en Europa. Ámsterdam, Berlín y Hamburgo

En 2015 la llamada “crisis” de las personas refugiadas en Europa, definida también como una crisis humanitaria, ha confirmado de nuevo a las ciudades como los primeros puntos de llegada, centros neurálgicos de tránsito y destinos finales (WEF, 2017: 36). Desde 2012, más de 3.5 millones de personas han solicitado asilo en Europa, o 2.5 millones entre 2015 y 2017. De acuerdo con estimaciones conservadoras de Naciones Unidas, Europa tendrá que atender a más de 500.000 nuevos migrantes anualmente en los próximos años, particularmente aquellos procedentes de África Subsahariana (EUROPEAN PARLAMENT, 2017).

Para acoger a las personas refugiadas, las ciudades deben prepararse y planificar sus espacios para recibirlos. Por ello Crimson Historians & Urbanists (en adelante Crimson), un equipo de arquitectos urbanistas e historiadores en su investigación *A City of Comings and Goings*, pone de relieve la importancia del diseño urbano y arquitectónico en el desarrollo de la ciudad europea occidental y demuestra como el desarrollo de las ciudades y la migración han estado conectadas desde siempre (WEF, 2017: 150). En su investigación intenta responder cómo las ciudades pueden adaptarse a un fenómeno migratorio cada vez más dinámico (PRONKHORST & al., 2019). En su primera conclusión incorpora el factor velocidad de integración de los inmigrantes e identifica como las ciudades pueden acelerarla; y lo crítico que resulta para ello, la localización y el acceso a la vivienda y al trabajo

de las poblaciones migrantes (OECD, 2016), y como la escasez de ambos exacerba la competencia y los conflictos con la población local.

Uno de los ejes estructurales de la integración de los refugiados es la vivienda, por tanto, cómo dar respuesta a la necesidad de vivienda de calidad, a precio asequible y situada en lugares bien comunicados, ya que además de ser uno de los desafíos sociales más importantes de las ciudades, es, además, crítico para la acogida de los flujos migratorios (WEF, 2017: 37). Mientras en las zonas rurales, miles de viviendas están vacías como resultado de la migración rural a las ciudades sucedido durante años, la escasez de vivienda en las ciudades, y en concreto en las ciudades estudiadas, es endémica, y este es un motivo de rechazo de los habitantes locales frente a los inmigrantes, que compiten por ella. En el “milenio urbano”, como la ONU lo llama, faltarán en breve más de 800 millones de unidades de vivienda en las ciudades en todo el mundo, debido a la migración continuada y el proceso global de urbanización. Las ciudades prometen perspectivas laborales, educativas y vitales, y por ello la necesidad de viviendas en ellas es cada vez mayor (SCHMAL & al., 2017: 248-250, WEF, 2017: 116).

En Europa, la insuficiencia de vivienda asequible obliga a muchas personas refugiadas a alojarse en condiciones precarias en centros de recepción y alojamiento colectivo mucho más tiempo del previsto inicialmente. La posibilidad, no sólo de las personas refugiadas, para integrarse y emanciparse en el país de acogida, está estrechamente vinculada a la ubicación central y bien comunicada de la residencia, localizada en el corazón de las comunidades locales (PRONKHORST & al., 2019). Pero la centralidad es codiciada por todos y es difícil acceder a ella. Por ello los migrantes forzados para acomodarse en viviendas asequibles, se ven desplazados a las periferias donde son más vulnerables. En el mejor de los casos forman enclaves temporales y en el peor, guetos. Si el enclave pasa a ser un lugar de residencia permanente de migrantes, con frecuencia, se transforman en un lugar marginal, con problemas de delincuencia y violencia (IOM, 2015b: 45). Por otro lado, los inmigrantes a la hora de ubicarse en las ciudades, prefieren por encima de otros factores más favorables, establecerse en barrios segregados donde ya existe una comunidad de migrantes. Pero esta segregación espacial, ya sea voluntaria o forzada, debilita las ciudades (PRONKHORST & al., 2019; WEF, 2017: 131). Es imprescindible, por lo tanto, calibrar bien los esfuerzos necesarios en el binomio inversión financiera y política y su repercusión social. Por ello es importante

considerar, la distribución de las personas refugiadas dentro de la geografía de cada país en áreas en las que existan oportunidades laborales, y en la ciudad, su ubicación concreta evitando guetos y procurando diversidad (SCHMAL & al., 2017: 248).

Algunas ciudades, para conseguir una mayor equidad, han mejorado estos barrios marginales, han renovado edificios y barrios abandonados, han construido viviendas asequibles para personas refugiadas y pertenecientes a grupos vulnerables con menos recursos y, en algunos casos, también han construido alojamientos para posibles emergencias futuras. Gerhard Matzig afirma que hay que:

“reinventar la ciudad y reanimar su esencia: densidad y diferencia, una combinación a realizar con calidad espacial. Una cultura razonable de bienvenida emerge cuando es el futuro al que uno le da la bienvenida, diseñándolo. Planificar y diseñar, abrir espacios y perspectivas.”

Propone reformar las rígidas normativas y parámetros de zonificación urbana y de habitabilidad de las viviendas, con el objetivo de hacer ciudades y viviendas más adaptables, innovadoras y flexibles. Sugiere impulsar una nueva *Gründerzeit*, una nueva era de rápida de industrialización y de urbanización, como la que se produjo en el s. XIX en Alemania, para generar nuevas localizaciones y nuevas formas de vida, arquitectura y planificación urbana (SCHMAL & al., 2017: 250). También Crimson afirma que los migrantes necesitan espacio económico para vivir y trabajar; espacio en el que puedan crecer sus familias y negocios, y que cuando sea necesario, se pueda subdividir y compartir o abrir sus viviendas a otros usos. Para ello propone construir y modernizar edificios que se anticipen a estos cambios, a las nuevas densidades de usos y a las funciones híbridas de la ciudad (PRONKHORST & al., 2019).

Esta sección identifica los factores críticos y las estrategias de acogida de los refugiados en dos países críticos en la recepción de las personas refugiadas, los Países Bajos y Alemania. Para ello, inicialmente se analiza el sistema de acogida a nivel territorial, la distribución de los refugiados en las diferentes partes del país y se identifican los factores críticos para su integración. A escala de ciudad se analiza la repercusión urbana y espacial que se ha generado en Ámsterdam, Berlín y Hamburgo, para acoger y proporcionar vivienda asequible a las personas refugiadas.

4.1. Factores críticos y estrategias de acogida de una ciudad de migrantes: Ámsterdam

Los Países Bajos se comprometieron en el año 2015 a recibir 9.000 personas refugiadas en dos años, sirios en su mayoría, y también afganos, iraquíes, iraníes y somalíes (GOBIERNO DE LOS PAÍSES BAJOS). Distribuyeron a las personas refugiadas en las zonas menos densas del país donde apenas existían ofertas de trabajo y donde la integración ha resultado difícil. Crimson reclama la necesidad de ubicar a éstos en áreas bien conectadas del país, más allá del Randstad, donde haya trabajo, educación y bienestar; idealmente donde la llegada de nuevos residentes pueda ser positiva, en ciudades con poblaciones envejecidas y equipamientos en declive, y donde, ya existan redes de migrantes que facilitan la primera integración social y económica. Afirma que las áreas terciarias periféricas o industriales bien conectadas, especialmente en centros industriales maduros y en gran parte vacías, son buenas localizaciones para inmigrantes. Estos lugares, debido a que son impopulares entre los residentes locales y las empresas establecidas, constituyen un potencial para el desarrollo de nuevos enclaves para los recién llegados (PRONKHORST & al., 2019: 176).

Ámsterdam, desde el s. XVII hasta día de hoy, ha recibido migrantes en diferentes oleadas atraídos por las oportunidades económicas que ofrece, beneficiándose de ello, en lo cultural, lo social y en su economía. Son estos flujos los que le han permitido obtener su diversidad y riqueza multicultural. Ámsterdam es la ciudad holandesa que más inmigrantes recibe; en 2017, emigraron 38.000 personas (COUZY, 2018). Pero los grupos de migrantes son ahora mucho más diversos, desde expatriados, estudiantes creativos, jóvenes profesionales a trabajadores laborales europeos, solicitantes de asilo, refugiados, migrantes ilegales y turistas. Cada grupo de inmigrantes se ha localizado en distintas partes de la ciudad, donde es, más o menos, visible, ocasionando tensiones en el espacio urbano a la hora de conseguir un alojamiento y ello ha generado unos patrones de mayor o menor heterogeneidad en la ciudad (PRONKHORST & al., 2019).

Los precios de las viviendas se han incrementado de tal manera que muchas familias con niños abandonan el centro de Ámsterdam (COUZY, 2017) que son ocupadas por ricos expatriados. En 2016, salieron 42.200 habitantes. Por otro lado, a pesar de que hay una alta proporción de vivienda social en la ciudad -57.3% en 2015- estas viviendas no son accesibles por familias con un ingreso medio que tampoco puede alquilar o comprar una vivienda en el sector privado (PRONKHORST & al., 2019).



FIG. 6/ **Maqueta del Plan Urbano de Bijlmermeer, Amsterdam- Zuidoost. 1965 del arquitecto Siegfried – Nassuth.**

Fuente: © Joost EVERS/ anefo

La ciudad ha aprendido a dar respuesta a las necesidades de acogida de los distintos flujos de migrantes. El alojamiento de emergencia en barracones y en pensiones ha sido un desastre para Holanda (NRC Handelsblad, 18 de marzo de 1994; 17 de marzo de 1994) y en concreto para Ámsterdam. La conectividad con el centro de la ciudad y la diversidad de funciones son necesarias para generar entornos inclusivos. Así lo demuestra Bijlmer, un nuevo distrito construido entre 1966 y 1968 en el sur de Ámsterdam con 12.500 viviendas que había sido diseñado conforme los principios del CIAM, se convirtió en un gueto, con una segregación completa de las funciones de trabajar, vivir y circular, empleando una geometría de “panel de abeja” y con un sistema de calles colectivas elevadas. Bijlmer fue poblado, sobre todo, por surinameses que tras la independencia de Surinam en 1975 emigraron a Holanda, y posteriormente por antilleanos y ganeses. Poco a poco se convirtió en un centro marginal de actividades ilegales. Y hoy en día está en proceso de gentrificación por todos aquellos que quieren permanecer en Ámsterdam (MEERSHOEK, 2014) (FIG. 6).

En la reciente crisis de 2015, inicialmente el gobierno holandés facilitó a los ayuntamientos la posibilidad de organizar el alojamiento temporal de emergencia mediante la ocupación de espacios vacíos de oficinas, de viviendas, caravanas o campamentos de vacaciones vacíos y la construcción de campamentos de tiendas (ZELICHOWSKI, 2019). Ante la apremiante y creciente necesidad de dar una respuesta integradora y duradera a estos grupos de población que no volverán a sus países, como lo demuestra los solicitantes de asilo cuyas solicitudes han sido rechazadas y permanecen ilegalmente en Ámsterdam³ desde 2016 el ayuntamiento está desarrollando proyectos de vivienda de población mixta, donde las personas refugiadas y solicitantes de asilo se integran con diversos grupos de jóvenes estudiantes y adultos, que también necesitan vivienda asequible.

Para dar respuesta al flujo masivo actual que incluye a las personas refugiadas se están construyendo 50.000 viviendas dentro de los límites de la ciudad hasta el año 2025 (MUNICIPIO DE ÁMSTERDAM) y 200.000 en las décadas venideras, (LEBESQUE, S. & VAN DER ZANDE, B., 2016-2017)

³ Recientemente, en 2015, las autoridades de Ámsterdam declararon que había aproximadamente entre 5.000 y 10.000 personas ilegales en la ciudad. Este grupo invisible

encuentra alojamiento mediante redes personales de sus países de origen o simplemente deambula en la ciudad y vive en la calle.

ya que la ciudad no puede crecer en extensión. Ámsterdam necesita urgentemente densificar y transformar su tejido urbano. Por tanto, las áreas obsoletas y abandonadas de los antiguos astilleros y zonas industriales que quedan todavía en la parte interior de la ciudad son las últimas áreas disponibles. Se ha cambiado su zonificación urbana y se están desarrollando en unos entornos nuevos de vivienda y de trabajo. Las viviendas son pequeñas, de las 4.890 viviendas construidas en 2015 en Ámsterdam, el 56 por ciento fue menor a cuarenta metros cuadrados, y los nuevos bloques con cada vez más altos. Se instalan tanto en barrios existentes como en nuevas áreas de desarrollo, en partes de la ciudad que eran menos populares. Ejemplos de estas áreas elevadas son numerosas, varían desde áreas existentes tales como Sloterdijk, estación de Lelylaan, estación de tren de Amstel (Fig. 7) y Zuidas, a nuevas áreas de desarrollo en partes de la ciudad que eran menos populares antes por ejemplo Overhoeks en el norte de Ámsterdam. Y finalmente otras áreas obsoletas de industria pesada y complejos semi-industriales, se están transformando en entornos de vivienda y trabajo densos. En la zona del puerto del oeste, alrededor de Coenhaven, Vlothaven y Minervahaven, apenas nadie reside y, actualmente funciona como zona industrial del puerto, de negocios y

de oficinas. Las autoridades de Ámsterdam están planificando transformarlas y desarrollar entre 40.000 y 70.000 viviendas nuevas en este distrito. Alrededor de 2029 la antigua zona portuaria se transformará en un distrito residencial en altura mezclado con escuelas, campos de deporte y parques en ambas orillas norte y sur del río IJ (QUARTER OFFICES, 2017).

Estos desarrollos son una oportunidad para regenerar áreas obsoletas abandonadas en las afueras de la ciudad e incorporarlas en el tejido urbano, conectándolas al centro. De tal manera que algunos barrios desaventajados y aislados como Bijlmermeer entre otros, se convierten en más diversos y equilibrados.

En definitiva, el caso de Ámsterdam nos revela, por un lado, que es necesario planificar la permanencia de los flujos migratorios y dotarles de infraestructura para su integración y por otro, como una ciudad que ha llegado al límite de su expansión, ésta tiene que desarrollar las áreas obsoletas, industriales y portuarias abandonadas, modificando la zonificación urbana, los parámetros urbanísticos, permitiendo una mayor densificación, y los parámetros de habitabilidad de las viviendas para poder alojar estas nuevas oleadas de migrantes y refugiados.



Fig. 7/ Complejo de 1000 unidades de “container” recicladas para estudiantes en el área de la estación de Amstel y la antigua prisión de Bijlmerbajes, Ámsterdam.

Fuente: © TempoHousing

4.2. Innovación durante la “crisis” de refugiados en Alemania. Berlín y Hamburgo

Desde finales de 2014, Alemania ha recibido más de 1.3 millones de personas refugiadas; sólo en 2015, 1.1 M cruzaron la frontera alemana (SADYE, 2018: 6). El gobierno federal, con el objetivo de ser justo, equitativo y eficaz, realizó el reparto de las personas refugiadas en todo el territorio alemán en función a un sistema de cuotas basado en la densidad de población y los ingresos públicos. Sin embargo, estos criterios no han sido suficientes y se han tenido que considerar otros para redistribuir a las personas refugiadas, como son la existencia de vivienda social disponible, el nivel general de prestación de servicios, la situación del mercado laboral y las capacidades educativas (ROBERT BOSCH FOUNDATION (RBF), 2016). El gobierno federal alemán trabajó para evitar concentraciones de personas refugiadas en un solo territorio, y la Asociación Alemana de Ciudades y la Fundación Robert Bosch plantearon el desarrollo de “bolsas” de alojamiento descentralizadas para mejorar la integración local de los refugiados y migrantes (KATZ & al., 2016 que cita a PÄTZOLD, 2015: 6).

Sin embargo, las ciudades-estado de Berlín y Hamburgo son las que afrontaron retos únicos. Berlín con una población de 3.47 M de habitantes recibió unas 10.000 personas refugiadas en el mes de noviembre y a finales de 2015, llegaron 79.000, de los que 54.000 tenían derecho a quedarse, de acuerdo a la cuota de distribución federal (KATZ & al., 2016: 18). Y Hamburgo, con una población de 1.82 M de habitantes, recibió a 71.000 personas refugiadas entre enero del 2015 y mayo del 2018 de los cuales, 39.000 en 2018 aún viven en la ciudad (SPRANDEL, 2018, 1). Son ciudades que han tenido que innovar, debido a sus límites geográficos que les impide crecer ocupando más territorio, y a la dificultad de las personas refugiadas de asentarse en barrios ya muy poblados.

4.2.1 Innovación tecnológica

De nuevo en un contexto de escasez de vivienda y con la ambición de proporcionar a las personas refugiadas alojamiento adecuado y sostenible a largo plazo, Alemania optó sobre todo por construir viviendas de buena calidad

y mayoritariamente de nueva planta (79.67%) frente a la rehabilitación y al cambio de uso de edificios existentes (20.31%).⁴ Estas construcciones debían estar disponibles en un plazo corto de tiempo, y para ello innovó tecnológicamente empleando principalmente métodos de construcción rápida (56.24%). Se utilizó mayoritariamente el ensamblaje in situ con estructuras de madera tipo “*timber frame*” (29.68%), seguida por los contenedores prefabricados (12.50%) y los módulos de habitación prefabricados de madera (14.06%). Estas soluciones además de rápidas, fueron eficaces económicamente. Existen pueblos enteros de contenedores en localidades de Hamburgo (FIG. 8), Berlín y otras ciudades (SCHMAL & al., 2017).



FIG. 8/ Complejo de 23 y 19 viviendas para personas refugiadas y personas sin hogar realizadas con unidades de “*containers*” en dos localidades respectivamente, Lewenwerder y Curslack, Hamburgo. Septiembre de 2015.

Fuente: Arquitectos: Plan-R-Architekten Joachim REINIG.
Photo: © Joachim REINIG.

Y en la minoría de los casos, en localidades centrales de Múnich, Stuttgart o Hamburgo, se ha cambiado el uso de edificios de oficinas abandonados transformándolos en viviendas, y se han rehabilitado edificios existentes, algunos de ellos protegidos y céntricos. Es el caso de “Bellevue di Monaco”, en Múnich, donde en 2016 tres edificios públicos emblemáticos se reconvirtieron para su uso en vivienda para personas refugiadas con servicios comunitarios (IBID.:72-87) (FIG. 9). Otros casos se han dado en la antigua Alemania del Este, cuyas poblaciones han emigrado a otros lugares, y ha sido posible reutilizar los edificios residenciales vacíos para alojar a refugiados prácticamente sin reforma y en menor medida ha sido necesario construir nuevos edificios (IBID.).

⁴ Datos obtenidos del libro *Making Heimat. Germany, Arrival Country*. Catálogo de la exposición del Pabellón Alemán de la Bienal de Arquitectura de Venecia 2016. Es un atlas que

muestra el panorama actual de los alojamientos de los refugiados a finales de 2016 en Alemania mediante una selección de 57 proyectos.



FIG. 9/ Centro residencial y cultural “Bellevue di Monaco” para personas refugiadas en el centro de Munich.

Fuente: Arquitectos y foto: © HIRNER & RIEHL architekten.

4.2.2 Innovación social

Un gran número de personas voluntarias de la sociedad civil ha mejorado la recepción e integración de refugiados, realizando desde actividades de distribución de servicios básicos, agua, comida o ayuda médica en las colas de espera delante la autoridad de registro nacional a proporcionarles una ayuda más a largo plazo, enseñarles alemán, acceder a la vivienda e integrarles en la sociedad. Muchos de ellos han colaborado con organizaciones no gubernamentales (ONGs) establecidas y estructuradas como Cáritas, Cruz Roja y otras.

Sin embargo, la innovación social ha surgido y ha multiplicado sus efectos cuando han emergido plataformas digitales de participación ciudadana que han facilitado y ampliado las posibilidades de colaboración en proyectos a una nueva generación de jóvenes voluntarios e independientes, experimentando con una gran variedad de respuestas creativas y plurales. Desde plataformas que conectan a personas voluntarias que ofrecen sus servicios a personas refugiadas como son el caso de la plataforma GIVESOMETHINGBACKTOBERLIN en Berlín, y su homóloga, HELP HERE, en Hamburgo, a plataformas que ofrecen ropa, como HANSEATIC HELP un almacén que tiene el sistema de redistribución de ropa mayor de la

ciudad de Hamburgo (KATZ & al., 2016: 00), al uso de estas mismas plataformas para hacer frente al reto de la vivienda asequible para personas refugiadas en las ciudades. Ejemplos de esta última es *Refugees Welcome* actualmente de magnitud internacional que nace en Berlín en 2014. Utiliza el potencial de las viviendas existentes en las que sus habitantes comparten sus pisos y ofrecen una habitación gratuita para alojar a las personas refugiadas.

Otro ejemplo notorio, es la plataforma que la ciudad de Hamburgo, en colaboración con el *Massachusetts Institute of Technology* y la Universidad *Hafen City*, creó mediante la creación de un Laboratorio de Ciencias de la Ciudad y el proyecto FINDINGPLACES. En este, a partir de los datos proporcionados por el departamento de planificación del gobierno de la ciudad, se invitó a los residentes a participar interactivamente en el proceso de localización de terrenos y edificaciones disponibles para la construcción o su transformación en viviendas de refugiados. Lo hicieron enfrentándose a una normativa de planeamiento territorial, urbana y edificatoria muy restrictiva y además proporcionaron una verificación adicional de los datos existentes de la ciudad. La experiencia de Hamburgo demuestra que es necesario exponer los hechos y dar voz a las comunidades y que las nuevas tecnologías permiten hacerlo hoy en día (KATZ & al., 2016: 19; SADYE, 2018: 6; SPRANDEL, 2018: 4).

La innovación social también ha surgido cuando se han introducido nuevos modos de colaboración entre los distintos actores. El eslogan “not to build for, but also with refugees” ha impulsado la construcción de una comunidad con una nueva identidad formada por personas locales y refugiadas. Este primer contacto de las personas refugiadas con la comunidad local ha facilitado la integración de los recién llegados y además, les ha permitido obtener unas habilidades que un futuro les facilitará el acceso al mercado laboral. El proyecto anteriormente citado, “Bellevue di Monaco”, es un ejemplo de colaboración entre personas refugiadas, voluntarios y negocios locales que, mediante la formación de una cooperativa, trabajaron conjuntamente para la construcción de viviendas de personas refugiadas (SCHMAL & al., 2017: 84- 87).

Y entre otros, la innovación social también se ha producido con proyectos de vivienda que han experimentado con nuevos modelos de convivencia, de personas refugiadas con otros segmentos de la población. En estos proyectos son importantes los espacios de



FIG. 10/ **Apartamentos para personas refugiadas y personas sin hogar, Ostfildern, Alemania.**

Fuente: Arquitectos: u3ba Arge Camilo Hernandez urban 3 + Harald Baumann Baumannarchitects, Stuttgart. Foto: Markus Guhl

relación entre las distintas comunidades. Un buen ejemplo de ello es el caso de Ostfildern, una localidad de 37.000 residentes en un barrio de clase media en la región de Baden-Württemberg, que alberga a 39 personas refugiadas y personas sin techo. Se les dota de espacios individuales muy pequeños de habitación junto a unos espacios comunes de aseo y cocina, por lo que los amplios rellanos de las escaleras exteriores se ocupan y amueblan como espacios comunes de relación (IBID.: 28- 41) (FIG. 10).

La innovación social también se ha producido en aquellos proyectos que han proyectado la construcción de las viviendas de personas refugiadas y su posterior transformación en viviendas de alquiler asequible para otros grupos de población. Es el caso de Neuss, un área densamente poblada en Renania del Norte – Westfalia donde se aloja a 1.000 personas refugiadas, en ocho edificios residenciales con servicios compartidos (IBID.: 204-219). Este proyecto promueve la aceptación local de la inversión económica realizada en la construcción de viviendas de personas refugiadas porque además de dar solución inmediata a una necesidad temporal urgente,

da una solución a largo plazo a una demanda nacional, la escasez de vivienda.

El trabajo innovador que realiza en Baden-Württemberg la *Siedlungswerk*⁵, una asociación que construye de 400 a 500 unidades de vivienda al año, combina los dos modelos de actuación anterior. Por un lado, aloja a personas refugiadas junto a distintos segmentos de la sociedad y grupos de todas las edades, y los edificios que construye para personas refugiadas son convertibles en un futuro en viviendas comunes. Ejemplo de ello es el edificio “Palotti House” en Stuttgart un edificio que alberga un total de 60 personas, un tercio de los cuales son estudiantes y dos tercios son personas refugiadas. El edificio se diseña como una casa, donde la planta baja es una sala común que además desempeña una función social en el barrio. Dicho edificio se sitúa en un área residencial mixta de 8.500 m², junto a otros ocho edificios, seis de ellos con 64 viviendas, y un edificio entero de centro de día, que da servicio social al barrio. Para mejorar la integración del edificio “Palotti House” en su contexto, se utilizan los mismos materiales o similares a los otros edificios del barrio (IBID.: 99, sólo en pdf de versión digital).

⁵ Sus principales propietarios es la Diócesis de Rottenburg-Suttgart y Landesbank Baden-Württemberg.

4.2.3 Innovación política y administrativa del Gobierno federal.

Además de la innovación social, ha sido necesaria la innovación de la política del gobierno y de la administración para gestionar la crisis generada por la afluencia de personas refugiadas. Por un lado, la diversidad y la amplitud de los servicios que requieren con urgencia personas refugiadas desde las diferentes áreas –alojamiento, comida, educación, formación, salud, asesoría legal, etc. - desafían las maneras tradicionales aisladas y compartimentadas en las que se organizan los estados. Y por tanto con el objetivo de garantizar la implementación coordinada de medidas, no sólo de las iniciativas del estado sino también de la ciudadanía, fue necesario la unificación de la distribución de servicios.

En Hamburgo, bajo la gestión de Anselm Sprandel, se estableció un nuevo cuerpo de coordinación central de personas refugiadas (en alemán, *Zentraler Koordinierungsstab für Flüchtlinge*) entre la Agencia de Asuntos Sociales, Integración, Trabajo y Familia y la Agencia de Asuntos Interiores y Deportes para manejar la situación de personas refugiadas en la ciudad. Su principal objetivo era la identificación y renovación de edificios para su alojamiento y la coordinación entre los esfuerzos públicos y voluntarios.⁶ Este esfuerzo condujo a un proceso de alojamiento más organizado en Hamburgo en comparación con Berlín, donde los gimnasios de las escuelas sirvieron como alojamiento de emergencia y a medio plazo. Hamburgo de esta manera consiguió mitigar el impacto negativo de la acogida en sus ciudadanos (SPRANDEL, 2018: 4).

Por otro, el federalismo alemán ha demostrado ser resiliente y flexible. Su estructura, formada por dieciséis estados federados incluidas las ciudades-estado de Berlín y Hamburgo, con representación en el Consejo Federal, el *Bundesrat*, permite que cualquier estado realice cambios en las leyes federales. Hamburgo, con el objetivo de dar una respuesta ágil a la provisión de vivienda para personas refugiadas ante un panorama de escasez, ejerció dos veces el derecho a cambiar las leyes federales que regulan la zonificación de los usos urbanos para favorecer la construcción de alojamiento temporal de viviendas en áreas que previamente

no lo permitían o cuyos residentes se oponían. Como consecuencia de ello, la ciudad ha aplicado la regulación espacial nacional anteriormente citada y ha construido alojamiento temporal, de tres a cinco años, para personas refugiadas en áreas industriales, y otros espacios no residenciales, como parques, aparcamientos y espacios comerciales. De esta manera, la ciudad de Hamburgo pudo empezar inmediatamente la construcción de viviendas. Las autoridades alquilaron o compraron miles de “containers” especiales, alquilaron edificios o transformaron espacios de empresas cerradas. Otras organizaciones, como el ejército y ONGs, construyeron barracones, montaron solares con tiendas provisionales o transformaron espacios existentes en amplios dormitorios.

Además, en 2015 la ciudad de Hamburgo anunció un plan para construir una gran unidad de alojamiento temporal -para unas 4.000 personas- destinada a personas refugiadas en cada uno de los siete distritos de Hamburgo con el objetivo de aumentar el número de viviendas para este colectivo en previsión futura. Estas unidades se construirían conforme a la regulación especial citada. Pero finalmente el plan se desarrolló para que el nuevo espacio residencial pudiese permanecer indefinidamente. Estos edificios se construirían con los estándares de la vivienda social y después de utilizarse exclusivamente durante 15 años para personas refugiadas, los apartamentos pasarían a estar en el régimen de vivienda social convencional. Finalmente, en 2016, después de algunas protestas, algunas organizaciones sociales de barrio formaron el grupo “*Hamburg for better integration*”. Este se movilizó para mejorar la integración de personas refugiadas en la ciudad acordando la fórmula “3 veces 300”, por la que en edificios de vivienda social de calidad, se albergaría hasta 300 personas refugiadas; se realizaría una distribución repartida entre los barrios más ricos y los más pobres en un máximo de 300 localizaciones de la ciudad; y se construirían unidades de alojamiento para personas refugiadas o iguales a 300 viviendas (KATZ & al., 2015: 22; SADYE, 2018; SPRANDEL, 2018: 5).

Berlín, mediante las modificaciones legales en el Código de la construcción, consiguió permiso para la identificación de seis localizaciones para construir pueblos “container” y generó 2.400 viviendas para personas refugiadas.

⁶ Special Corps of Central Refugee Coordination.

5. Conclusiones

Las ciudades son las protagonistas de la acogida e integración en general de los flujos migratorios y en concreto, de las personas refugiadas. Ante este fenómeno permanente, estructural y en aumento, las ciudades deben prepararse para acoger e integrar a los migrantes incorporándolos en su gobernanza, planificación urbana y presupuesto. La migración genera diversidad y riqueza en las ciudades a la vez que supone muchos retos como es la provisión de viviendas asequibles y sociales, de servicios de salud, de educación, de trabajo y fomentar la integración y cohesión social. Estos retos se acrecientan cuando la proporción de población urbana desplazada es elevada frente a la total y origina impactos negativos en la aceptación social. Para lograr su integración en el territorio y en la comunidad local, las ciudades deben realizar iniciativas que generen interacciones y que beneficien tanto a los migrantes como a los residentes locales, con el objetivo final de que la inmigración sea vista por la población local como un potencial recurso para el desarrollo urbano.

En consecuencia, una pregunta troncal que cuestiona este trabajo es relevante desde el punto de vista de las implicaciones normativas, urbanas y espaciales de las ciudades. ¿Existen ciudades o fragmentos de ciudad, que entendidos como “áreas de oportunidad”, beneficien tanto a la población local como al migrante, y que por tanto ofrezcan una perfecta simbiosis entre unos y otros? La respuesta es positiva en las dos áreas de oportunidad definidas. En aquellas ciudades “menguantes” que pierden gran cantidad de población y con un amplio territorio abandonado por revitalizar, como nos muestra la ciudad menguante de Detroit, el hecho de regenerar su centro urbano abandonado y superar el declive económico que le ha llevado a la banca rota requiere el diseño y puesta en marcha de un plan de recuperación integral, de una fuerte inversión económica del estado y una gran movilización de todos los sectores de la sociedad, donde la incorporación e integración de las comunidades de inmigrantes existentes es una herramienta más del plan. Aunque la inmigración no salva a las ciudades en declive, sin duda es necesaria y cataliza el proceso de recuperación de la ciudad, a la vez que los migrantes encuentran oportunidades para la obtención de vivienda que permite reconvertir y recuperar edificios abandonados, y se les apoya para emprender negocios.

Y en aquellas ciudades prósperas cuyos fragmentos de su tejido urbano están obsoletos, en desuso o deteriorados, la rezonificación de la

zona industrial de Greenpoint y Williamsburg en Brooklyn, Nueva York, nos enseña cómo puede realizarse la reconversión y regeneración de estas zonas con un nuevo programa de uso mixto, en la que destaca una renovada relación entre la industria y la ciudad, así como modelos de gestión y planificación del espacio urbano que implican a todos los sectores de la sociedad. Esta intervención da algunas claves a otros tejidos urbanos similares en los que activar los usos industriales a pequeña escala supone mantener puestos de trabajo de baja cualificación, favoreciendo la integración de inmigrantes además de proporcionarles un lugar de residencia asequible.

Por otro lado, este artículo pone el foco sobre la cuestión de qué factores resultan críticos para que esta simbiosis sea realmente productiva. La respuesta de dos países ante la llegada de las personas refugiadas en Europa en 2015, los Países Bajos y Alemania, nos muestra que si la integración se hace correctamente, las poblaciones locales y las nuevas se benefician. La distribución homogénea de los nuevos habitantes en el territorio y en la ciudad y la mezcla con las personas locales son esenciales, así como la ubicación bien comunicada de la vivienda, donde la mano de obra menos preparada pueda desplazarse a su lugar de trabajo con facilidad o donde existan oportunidades laborales. Al igual que el apoyo de determinadas infraestructuras sociales vinculadas a la edificación y los servicios recreativos, el acceso a la educación y la existencia de redes de migrantes, fundamentalmente son factores críticos. Cuando esto no ha ocurrido, se han generado guetos marginales que han permanecido durante décadas y cuya solución en algunos casos sigue pendiente. Este caso es el barrio de Bijlmer en las afueras de Ámsterdam, ahora en proceso de gentrificación.

Este trabajo también corrobora mediante los casos estudiados, por un lado, como la inmigración es un potencial recurso para el desarrollo urbano. El caso de Ámsterdam nos enseña que mediante la modificación de la zonificación urbana y los parámetros urbanísticos se han recuperado sus áreas industriales y portuarias obsoletas con el fin de incorporar a migrantes. Y, por otro lado, como la vivienda es un eje estructural para la integración de los migrantes, que tiene una repercusión relevante en la planificación urbana de las ciudades, la vivienda debe ser de calidad y duradera, el alojamiento temporal de emergencia en barracones y en pensiones en Ámsterdam durante generaciones no funcionó. A su vez, es importante incentivar políticas urbanas flexibles que permiten

incrementar el número de viviendas en tejidos maduros, bien conectados y diversificados, aumentando la densificación urbana y flexibilizando los parámetros de habitabilidad.

Y no sólo eso, con el objetivo de facilitar la integración de las personas refugiadas, las ciudades deben innovar en muchas áreas y estar muy bien coordinadas. El eje estructural para la integración de los migrantes es la dotación de vivienda asequible. Hamburgo y Berlín han innovado técnicamente, proporcionando vivienda de calidad, que debía construirse rápida y económicamente, mediante la industrialización y la prefabricación. Han innovado socialmente, mediante la generación de plataformas digitales participativas que favorecen la movilización social, el cambio de modelo de colaboración y de convivencia entre las personas refugiadas y la población local, favoreciendo también a las clases sociales locales más vulnerables, y mediante la transformación del uso de los edificios en el tiempo. Y han innovado en gestión política y administrativa urbana, unificando la distribución de servicios para asegurar la coordinación de los distintos departamentos del estado y de las iniciativas de los ciudadanos y cuando ha sido necesario han modificado las leyes federales y los códigos nacionales de construcción con el objetivo de aumentar el número de terrenos y edificios para alojar a las personas refugiadas rápidamente. Han sabido adaptar el paradigma de lo excepcional a lo permanente y lo local a lo global y se han preparado, construyendo nuevas viviendas, para integrar los futuros flujos de migración, constantes y en aumento.

Finalmente, este trabajo quiere llamar la atención sobre el fenómeno migratorio que ha sido profundamente estudiado desde muchos puntos de vista, pero que los diseñadores urbanos estamos aprendiendo a gestionarlo como un valor realmente material.

6. Bibliografía

- ALTAMIRANO, T. (2014): *Refugiados ambientales: cambio climático y migración forzada*. Lima, Perú, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- BEAUREGARD, R.A. (2003): Aberrant Cities: Urban Population Loss in the United States, 1820-1930. *Urban Geography* 24 (8): 672 – 690.
- BERENS, C. (2011): *Redeveloping Industrial Sites. A Guide for Architects, Planners, and Developers*. Hoboken, New Jersey, United States of America & Canada, John Wiley & sons, Inc.
- BUREAU OF LABOR STATISTICS (BLS): "Economy at a Glance: United States," <https://www.bls.gov/eag/eag.us.htm>; "Local Area Unemployment Statistics," <https://data.bls.gov/PDQWeb/la>
- COUZY, M. (6 de enero de 2018): Immigratie in Amsterdam naar recordhoogte, [Immigration in Amsterdam to record high] Het Parool. <https://www.parool.nl/nieuws/immigratie-in-amsterdam-naar-recordhoogte~bc4184db/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.es%2F> (15 de julio de 2017): Gezinnen met jonge kinderen verlaten Amsterdam. [Families with Young children leave Amsterdam]. Het Parool. <https://www.parool.nl/nieuws/gezinnen-met-jonge-kinderen-verlaten-amsterdam~b0d3f822/>
- COMISIÓN EUROPEA (2015): Crisis de los refugiados: La Comisión Europea toma medidas decisivas. Comunicado de prensa, 9 de septiembre de 2015, Estrasburgo, Francia.
- EUROCITIES (2016): Refugee Reception and Integration in Cities.
- FINDINGPLACES: <https://www.hcu-hamburg.de/research/csl/> (accedido 13 Junio 2020)
- FLORIDA, R. (2009): *Las ciudades creativas: por qué donde vives puede ser la decisión más importante de tu vida*, Barcelona, Paidós.
- HANSEATIC HELP: <https://www.hanseatic-help.org/> (accedido 13 Junio 2020)
- HELP HERE: <https://www.hanseatic-help.org/> (accedido 13 Junio 2020)
- GARCÍA-VÁZQUEZ, C. (2021): Los orígenes de la utilización del urbanismo en la competencia entre ciudades: el caso de Houston. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 53(207), 169-180. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.10>
- GEDDES, A. & SCHOLTEN, P. (2016): *The politics of migration and immigration in Europe* (2ªed.). London, United Kingdom, Sage.
- GIVESOMETHINGBACKTOBERLIN: <https://gsbtb.org/#/> (accedido 13 Junio 2020)
- GOBIERNO DE LOS PAÍSES BAJOS: <https://www.government.nl/topics/asylum-policy/refugees-in-the-netherlands> (accedido 18 Junio 2020)
- GLOBAL ENGINEERS IN RESIDENCE: <https://www.globaleir.org/> (accedido 13 Junio 2020)
- HOLLANDER, J. B. & PALLAGST, K. & SCHWARZ, T. & POPPER, F. J. (2009): Planning Shrinking Cities. *Progress in Planning* 72/4 (octubre).
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC) (2014): Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Equipo principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.). IPCC, Ginebra, Suiza.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM) (2015a): World Migration Report 2015- Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility.
- (2015b): Conference on Migrants and Cities. Palais des Nations, Geneve. 26 and 27 October 2015._
- (2018): World Migration Report 2018
- (2020): World Migration Report 2020
- KATZ, B. & NURING, L. & GARRELTS, N. (2016): Cities and Refugees: The German Experience. *Centennial Scholar Initiative at Brookings*. A discussion paper prepared for the Brookings Institution Forum, "Cities and refugees: The European response" during the United Nations General Assembly 2016.

- KÜHN, M. (2018): Immigration strategies of cities: local growth policies and urban planning in Germany, *EUROPEAN PLANNING STUDIES*, 26: 9, 1747-1742. DOI: [10.1080/09654313.2018.1484428](https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1484428)
- LÓPEZ GROH, F. (2011): *La regeneración de áreas industriales*. [Regeneration of industrial sites]. Madrid, España, Sepes.
- MEERSHOEK, P. (1 de septiembre de 2014): Sloopflat Kleiburg blijkt goud waard, [Demolition flat Kleiburg turns out to be worth gold]. *Het Parol*. <https://www.parool.nl/nieuws/sloopflat-kleiburg-is-goud-waard-b009428c/>
- MYERS, N. (2005): Environmental Refugees: An emergent security issue. *13th Economic Forum*, May 2005, Prague. Session III- Environment and Migration.
- NETHERLANDS PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2016): Establishing the Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam.
- NEW YORK CITY COUNCIL (2014): *Engines of Opportunity. Reinventing New York City's Manufacturing Zones for the 21st Century*.
- NEW YORK CITY INDUSTRIAL POLICY (2005): *Protecting and Growing New York City's Industrial Job Base*. City of New York.
- NIEUWS, ACHTERGRONDEN EN ONDERZOEKSJOURNALISTIEK (NRC) HANDELSBLAD (18 de marzo de 1994): "Kabinet vraagt minimaal 2.500 wisselwoningen", [Cabinet requires at least 2.500 changing houses]. <https://www.nrc.nl/nieuws/1994/03/18/kabinet-vraagt-minimaal-2500-wisselwoningen-7217729-a321719>
- (17 de marzo de 1994). "Lubbers wil asielbeleid versnellen", [Lubbers wants to accelerate asylum policy]. <https://www.nrc.nl/nieuws/1994/03/17/lubbers-wil-asielbeleid-versnelen-7217594-a1095670>
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2016): How are refugees faring on the labour market in Europe? European Parliament Directorate General (2016): *Labour Market Integration of Refugees. Strategies and Good Practices*.
- PALLAGST, K. (2007): Shrinking Cities in the United States of America: Three Cases, Three Planning Stories.
- (2008): Shrinking Cities. Planning Challenges from an International Perspective. In, *Cities Growing Smaller*. Kent State University's Cleveland Urban Design Collaborative, Kent State University.
- (2013): The Interdependence of Shrinking and Growing: Processes of Urban Transformation in the USA in the Rust Belt and Beyond, en: Karina PALLAGST & Cristina MARTÍNEZ- FERNÁNDEZ & Thorsten WIECHMAN (HSRg): *Shrinking Cities- International Perspectives and Policy Implications*, Routledge Publishers 2013, 59-77.
- PÄTZOLD (2015): Accommodation of Refugees. Special Didu Reports 4/2015, pp. 6-7; in AUMÜLLER J. & DAPHI P. & BIESENKAMP C. (ed.) *The Reception of Refugees in Federal States and Communes: Administrative Practice and Civil Society Engagement*, Robert Bosch Foundation.
- PRONKHORST, A. & PROVOOST, M. & VANSTIPHOUT, W. (ed.): *CRIMSON HISTORIANS & URBANISTS* (concept). (2019). *A City of Comings and Goings*. Rotterdam, Netherlands, NAI010.
- PROSPERUS DETROIT: <http://www.prosperusdetroit.org/>;
- QUARTER OFFICES (2017): *Amsterdam is building the largest new residential area ever: Haven-Stad. Urban expansion within the ring road A10, including Sloterdijk*. <https://www.quarter-offices.nl/news/amsterdam-is-building-the-largest-new-residential-area-ever-haven-stad>
- REFUGEES WELCOME: <https://www.refugees-welcome.net/>
- ROBERT BOSCH FOUNDATION (2016): Experts Demand Reform of Königstein Quota System and Reform of Financing of Refugee Services.
- SASSEN, S. ([1996] 2013): *Migranten, Siedler, Flüchtlinge. Von der Massenauswanderung zur Festung Europa*. Fischer Taschenbuch. [Migrants, Settlers, Refugees. From the Mass Emigration to the Fortress Europe] (*Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*. Siglo XXI. Madrid).
- SADYE, J. (2018): Hamburg, Germany: A Preliminary Case Study of Refugees in Towns. Case Study of Refugees in Towns from Feinstein International Center at the Tufts University Friedman School of Nutrition Science and Policy.
- SCHMAL, P. C. & SCHEUERMANN, A. & ELSER, O. (Eds.) (2017): *Making Heimat: Germany, Arrival Country. Atlas of Refugee Housing. Flüchtlingsbautenatlas*. Berlin, Germany, Hatje Cantz Verlag.
- SCHOLTEN, P. & PENNINX, R. (2016): The multilevel governance of migration and integration. In B. Garcés-Mascareñas & R. Penninx (Eds.), *Integration processes and policies in Europe, IMISCOE research series* (pp. 91- 108). Dordrecht, Netherlands, Springer.
- SPRANDEL, A. (2018): Housing and integrating refugees in Hamburg, *Field Actions Science Reports*. Special Issue 18.
- TOBOCMAN, S. (2014): Revitalizing Detroit: Is There a Role for Immigration? *Washington, D.C.: Migration Policy Institute*.
- TRACHANA, A., & CACSIRE-GRIMALDOS, R. (2021): Movilidad, migraciones y nomadismo: el urbanita y los espacios de ambivalencia y mediación en la ciudad del siglo XXI. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 53(207), 65-76. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.04>
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP) (2008): *Human Development Report 2007/2008. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*.
- (2009): *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*.
- UPWARDLY GLOBAL: <https://www.upwardlyglobal.org/>
- UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR) (2019): *Global Trends. Forced Displacement in 2018*.
- (2018): Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de Protección: "Protección y soluciones en entornos urbanos: comprometerse con las ciudades". 1 y 19 de diciembre de 2018. Palacio de las Naciones, Ginebra.
- VELÁZQUEZ, I. & VERDAGUER, C. (2011): *Regeneración urbana integral. Tres experiencias europeas innovadoras: Île de Nantes, Coin Street y Barrio de la Mina*. Madrid: SEPES Entidad Estatal del Suelo.

- WELCOME MAT DETROIT: <http://welcomematdetroit.org/>
- WIECHMANN, T. & PALLAGST, K. (2012): Urban Shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies. *International Journal of Urban and Regional Research* 36 (2) (March), 261-80. DOI: [10.1111/j.1468-2427.2011.01095.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01095.x)
- WIECHMANN, T. & WOLFF, M. (2013): Urban Shrinkage in a Spatial Perspective –Operationalization of Shrinking Cities in Europe 1990- 2010. AESOP-ASCP *Joint Congress Cities and Regions*. 15-19 Julio, Dublin, Ireland.
- WILKINSON, M. (16 de diciembre de 2009): Nearly Half of Detroit's Workers Are Unemployed, *Detroit News*. Detroit News.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2017): Migration and Its Impact on Cities.
- ZELICHOWSKI, R (2019): Mass Immigrations in the 21st Century Case of Belgium and the Netherlands. *European Spatial Research and Policy*. Volume 26 Number 2. DOI: [10.18778/1231-1952.26.2.03](https://doi.org/10.18778/1231-1952.26.2.03)
- 100 RESILIENT CITIES (2016): Network Exchange Program- Pioneered by the Rockefeller Foundation (2016): Global Migration. Resilient Cities at the Forefront. Strategic actions to adapt and transform our cities in an age of migration. "100RC Network Exchange: Cities and the Global Migration Crisis", Athens, Greece, September 7-9, 2016.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

CUF	Centre of an Urban Future
EU	European Union
IBZ	Industrial Business Zones
IOA	Industrial Ombudsman Areas
IOM	International Organization for Migration
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPIP	In Place Industrial Parks
NRC	Nieuws, Achtergronden En Onderzoeks-journalistiek Handelsblad
NYCC	New York City Council
NYCIP	New York City Industrial Policy
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
RBF	Robert Bosch Foundation
UNDP	United Nations Development Program
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
WEC	World Economic Forum
100 RC	100 Resilient Cities