

WENKE CHRISTOPH/STEFANIE KRON (EDS.)

「 CIUDADES SOLIDARIAS EN EUROPA 」



ROSA LUXEMBURG STIFTUNG



WENKE CHRISTOPH Y STEFANIE KRON (EDS.)

CIUDADES SOLIDARIAS EN EUROPA

POLÍTICAS URBANAS ENTRE LA CARIDAD
Y LA CIUDADANÍA



CONTENIDO

Wenke Christop y Stefanie Kron Ciudades solidarias en Europa Políticas urbanas entre la caridad y la ciudadanía	5
Mario Neumann Ciudad solidaria en construcción El gobierno regional y las movilizaciones de izquierda impulsan los derechos sociales para las personas migrantes	19
Katharina Morawek Ciudadanía regional y el documento de identidad municipal En Zúrich, actores de la sociedad civil promueven la «ciudadanía urbana»	37
Bue Rübner Hansen Ciudad de migración y refugio El movimiento Barcelona en Comú: formando redes europeas de solidaridad	55
Maurizio Coppola Solidaridad contra el vuelco a la derecha En Nápoles, activistas se deciden por el mutualismo y una nueva política de clases	79
Sarah Schilliger Excurso: Las ambivalencias de una ciudad refugio La ciudad santuario de Toronto intenta democratizar fronteras	99
Jürgen Vogt Excurso: Solidaridad en la base ¿Cómo se relaciona América Latina con la migración?	117
Autoras y autores	127

WENKE CHRISTOP Y STEFANIE KRON

CIUDADES SOLIDARIAS EN EUROPA

POLÍTICAS URBANAS ENTRE LA CARIDAD
Y LA CIUDADANÍA

Los movimientos a favor de las ciudades de bienvenida, refugio y solidaridad están creciendo en Europa. Los grupos de la sociedad civil, las y los políticos y las administraciones municipales se oponen de esta manera a las crecientes restricciones en las políticas fronterizas y migratorias a nivel europeo y nacional. Al mismo tiempo, desarrollan políticas públicas concretas para la protección o inclusión social de personas con estatus de residencia precario, y constituyen discursivamente el polo opuesto al ascenso de los partidos de derecha en Europa, los cuales impulsan el cierre de las fronteras y la criminalización de las personas migrantes.

El concepto de «ciudad santuario» apareció en Norteamérica en la década de 1980 con la llegada de cientos de miles de personas provenientes de países centroamericanos en guerra civil que buscaban protección contra la persecución en Estados Unidos y Canadá. El gobierno estadounidense de la época, encabezado por Ronald Reagan, conce-

dió asilo a muy pocas personas refugiadas de guerra procedentes de Centroamérica, lo cual hizo que varias organizaciones religiosas e iniciativas de migrantes empezaran a presionar a las y los políticos y a las instituciones municipales, con el fin de protegerlos de las deportaciones y darles un estatus de residencia más seguro. San Francisco fue la primera ciudad en firmar la resolución City of Refuge (Ciudad de Refugio) en 1985, la cual fue seguida en 1989 por un estatuto que prohíbe a las instituciones y a la policía local cooperar con las agencias federales en la identificación, persecución, encarcelamiento y deportación de personas migrantes indocumentadas (Bauder 2016: 176, Lippert/Rehaag 2013). Esta política de Don't Ask, Don't Tell (DADT) se reprodujo rápidamente en Norteamérica. Más de quinientas ciudades, regiones, e incluso algunos estados de Estados Unidos y Canadá se han unido desde entonces al movimiento santuario. Tras la tragedia de Lampedusa en octubre de 2013, en la que más de

cuatrocientas personas migrantes se ahogaron a pocos kilómetros de la isla siciliana, Leoluca Orlando, alcalde de Palermo, la capital de Sicilia, fue uno de los primeros alcaldes europeos en declarar su ciudad como ciudad de bienvenida y en llamar «palermitanas» a todas las personas refugiadas que llegaran a ella (véase Bloch 2018). En 2015, Orlando publicó la «Carta de Palermo»,¹ cuyo mensaje central es que la institución del permiso de residencia debe ser eliminado, los derechos de la ciudadanía deben estar ligados exclusivamente al lugar de residencia y todo ser humano debe tener derecho a elegir su lugar de residencia. En realidad, la primera ciudad de bienvenida de Europa fue un pueblo: el 1 de julio de 1998, un bote con trescientas personas refugiadas provenientes de territorios curdos llegó a Riace, un pueblo pequeño con casi dos mil habitantes ubicado en la costa de Calabria en el sur de Italia. Domenico Lucano, alcalde de Riace hasta hace poco, recibió a las personas refugiadas en su pueblo, el cual amenazaba con convertirse en un pueblo fantasma, pues cada vez más habitantes emigraban a las metrópolis italianas o al extranjero. Lucano empezó a revivir Riace con ayuda de las personas refugiadas. Decidió «crear un lugar en el que las personas refugiadas y las locales trabajen y vivan juntas. Un pueblo global en una de las regiones más pobres de Italia» (véase Mittelstaedt 2010). No obstante, a inicios de octubre de 2018 el gobierno italiano detuvo a Lucano y lo puso en arresto

domiciliario, acusándolo de «favorecer la migración ilegal», el mismo cargo del que se acusa a las tripulaciones de los barcos de rescate operados por civiles. Posteriormente fue dejado en libertad, pero hasta hace poco tenía prohibido poner pie en Riace (véase Kron 2018).

También en Alemania y Estados Unidos hay localidades rurales que se declaran a sí mismas lugares de solidaridad o refugio. Sin embargo, tanto en Europa como en Estados Unidos los municipios solidarios son un fenómeno eminentemente urbano. Esto se debe, primero, a que las luchas sociales y los conflictos —como aquellos relacionados con la migración— adquieren una mayor densidad en las grandes ciudades; segundo, la población de las ciudades suele ser —también históricamente— más heterogénea que la población rural, al menos en cuanto a aspectos culturales y sociales; tercero, las ciudades cuentan con organizaciones de migrantes y otras organizaciones de la sociedad civil y movimientos de solidaridad que son más variados y mejor conectados que los de los municipios rurales; y cuarto, a que las y los políticos, los organismos administrativos y los grupos de la sociedad civil de las ciudades con frecuencia tienen desde hace décadas experiencias concretas relacionadas con la vida en común entre los locales y las personas recién llegadas.

¹ Libre circulación internacional de personas. Carta di Palermo 2015, disponible en: <https://www.palermocapitalecultura.it/wp-content/uploads/2018/06/Carta-di-Palermo-17x24-ITA-3.pdf>.

REDES Y ASOCIACIONES DE CIUDADES SOLIDARIAS

Desde la crisis de la política de refugiados europea en 2015, y posteriormente desde que el gobierno de derecha de Italia ordenara bloquear la entrada de los barcos de rescate operados por civiles en el Mediterráneo a los puertos italianos en el verano de 2018, las ideas y las prácticas de la ciudad solidaria han experimentado un dinamismo considerable en toda Europa. Los puntos de referencia transnacionales más importantes son la ya mencionada «Carta de Palermo» y el movimiento de ciudades santuario en Norteamérica.

Muchas metrópolis europeas se han unido a la red de ciudades Solidarity Cities (ciudades solidarias), fundada en 2016. La unión, enmarcada en la red Eurocities, es una iniciativa de las alcaldías para la recepción e integración de personas refugiadas. Esta alianza oficial de gobiernos locales incluye, entre otras, a Atenas y Tesalónica, Ámsterdam, Barcelona, Liubliana, Nápoles, Estocolmo y, desde enero de 2019, Berlín. Solidarity Cities insiste en un manejo coordinado y eficiente de lo que llama «crisis de refugiados» en su documento fundacional y exige a la Comisión Europea aumentar el financiamiento para la infraestructura de las ciudades europeas a las que más llegan o en las que más viven personas refugiadas.²

En 2017 las bases activistas de los países de habla alemana llamaron también a crear una alianza de ciudades solidarias. Consejos de perso-

nas refugiadas, organizaciones de migrantes, iniciativas de bienvenida, movimientos de izquierda, organizaciones de política urbana, grupos religiosos, académicas y académicos de ciudades como Berlín, Berna, Colonia y Zúrich, así como muchas ciudades pequeñas fundaron una red alternativa de ciudades con un nombre casi idéntico: Solidarity City.³ En protesta contra el bloqueo de los puertos italianos y la criminalización del rescate marítimo por parte de civiles en el Mediterráneo, el cual fue apoyado por casi todos los gobiernos de los países miembros de la Unión Europea, activistas del movimiento de rescate marítimo internacional crearon la campaña Seebrücke (Puente Marítimo), que exige a los gobiernos de las ciudades alemanas declararlas «puertos seguros» para las personas refugiadas.⁴ Actualmente, alrededor de 40 ciudades y comunidades pertenecen a una o varias redes de ciudades solidarias. Una campaña similar, llamada Safe Harbours (Puertos Seguros) fue lanzada en ciudades italianas y españolas.⁵ En Italia, la ley de migración y seguridad aprobada a finales de 2018, que podría convertir en habitantes de la calle e ilegalizar a cerca de 140 000 personas que reciben ayuda humanitaria, se encontró con una resistencia contundente

² Véase <https://solidaritycities.eu/>. ³ Véase <https://solidarity-city.eu/de/>. ⁴ Véase <https://seebruecke.org/startseite/sichere-haefen-in-deutschland/>. ⁵ Véase <https://alarmphone.org/en/2018/06/17/call-for-safe-and-open-harbours/>.

por parte de las y los políticos a nivel municipal y regional. La ley no solo fue rechazada contundentemente por los y las jefas de gobierno de Nápoles, Palermo, Milán y Florencia, sino también las y los presidentes de las regiones de Toscana, Calabria y Piamonte (véase Kitzler 2019).

El espacio político de la ciudad también se ha convertido en un campo de batalla y experimentación acerca del futuro de los regímenes migratorios, fronterizos y de refugiados en Europa (o quizá incluso a nivel

global), así como para la democratización de las sociedades urbanas. Una característica especial del movimiento de ciudades solidarias en Alemania y Europa es que —al igual que el movimiento santuario en Norteamérica— surgió de las prácticas solidarias y las luchas migratorias, cuyas exigencias de protección y derechos para las personas con estatus de residencia precario están siendo retomadas cada vez más por actores involucrados en la política institucional.

INTERVENCIONES DISCURSIVAS Y PRÁCTICAS SOLIDARIAS

No obstante, es posible distinguir inicialmente dos niveles de negociación política: primero, las llamadas intervenciones discursivas de los y las alcaldesas, las y los políticos de renombre, los y las realizadoras culturales y los movimientos en los espacios políticos y mediales de los Estados miembros de la Unión Europea. Lo anterior caracteriza una tendencia general hacia la derecha, que va de la mano de discursos y políticas antimigrantes, así como el cierre de las fronteras y la criminalización de los inmigrantes, y de las iniciativas de ayuda y solidaridad. Un ejemplo de intervenciones discursivas son las declaraciones públicas del alcalde de Nápoles, Luigi de Magistris, y del alcalde de Palermo, Leoluca Orlando, contra la política migratoria restrictiva y racista del ex ministro del interior de Italia, Matteo Salvini. De Magistris y Orlando han

exigido reiterada y vehementemente la (re)apertura de los puertos italianos a los barcos civiles de rescate y han defendido (al menos discursivamente) el fortalecimiento de las sociedades urbanas solidarias contra el Estado-nación y la Unión Europea.⁶

La autodenominación de las ciudades alemanas como «puertos seguros» y su determinación de recibir a las personas refugiadas rescatadas directamente en las ciudades y los estados correspondientes también pertenecen a la categoría de la intervención discursiva, pues el Ministerio del Interior de Alemania tendría que aprobar la recepción directa de personas refugiadas, lo cual aún no

⁶ Véase «Salvini furious as Italian mayors defy new immigration rules», en: *The Local*, 3/1/2019, disponible en: www.thelocal.it/20190103/salvini-furious-as-italian-mayors-defy-new-immigration-rulesitalian-mayors-defy-salvini-over-immigration.

ha sucedido. Otro ejemplo es la declaración de Barcelona como ciudad refugio por parte del gobierno de la misma, al mando de la alcaldesa Ada Colau. Asimismo, la alianza de los gobiernos municipales europeos en la red de ciudades solidarias actúa sobre todo en el campo de la intervención simbólica.

El segundo nivel abarca las batallas, negociaciones y medidas concretas que tienen lugar en los espacios políticos municipales —por ejemplo, para garantizar la protección contra la deportación y un estatus de residencia seguro a las personas que solicitan asilo político o que tienen un estatus de residencia precario, así como para mejorar su acceso a servicios, derechos y recursos sociales. En algunos lugares se exige también una amplia democratización de la vida urbana, una «ciudad para todos y todas», como se lee en el portal de la red alternativa Solidarity City.⁷ Por otra parte, en este nivel también se

puede distinguir entre los esfuerzos de la administración y las instituciones municipales, por un lado, y los movimientos sociales, las asociaciones de migrantes, las ONG y las organizaciones religiosas, por el otro.

Con el tiempo, las y los actores involucrados en los dos niveles han empezado a actuar en conjunto. El llamado a la institucionalización de prácticas solidarias por parte de actores de la sociedad civil es un reto para las y los políticos de las ciudades. La negociación discursiva cumple también la función de ser un referente para el activismo y para las prácticas de la sociedad civil. Además, el paradigma emergente de la ciudad solidaria hace posible clasificar y dar un nuevo marco a prácticas y movimientos de solidaridad de migrantes y para migrantes que existían con anterioridad. No obstante, todavía no existe un lenguaje común de las ciudades solidarias europeas.

CIUDADES SOLIDARIAS Y CIUDADANÍA URBANA

En los últimos cuatro años, también la academia ha empezado a prestar atención al potencial político (en relación con el desarrollo), económico y social de las ciudades refugio para orientar la bienvenida y la solidaridad. El derecho se ha ocupado sobre todo de los campos de acción jurídicos y de los límites de los municipios en relación con la recepción, la protección de personas refugiadas y migrantes (véanse Fried 2017; Heuser 2019). En la sociolo-

gía, la ciudad solidaria es discutida especialmente en el contexto de los debates acerca de la libertad de movimiento a nivel global y de la «ciudadanía urbana».

El concepto de «ciudadanía global» se remite al ensayo «Citizenship and Social Class» (Ciudadanía y clase social), publicado por T.H. Marshall en 1950. El concepto de *ciudadanía* tiene claramente un sentido más

⁷ Véase <https://solidarity-city.eu/de/>.

amplio que la palabra alemana (*Staats-)Bürgerschaft*, y permite un entendimiento con matices de la participación social, política y económica en la vida social, que tiene en cuenta la dimensión histórica (Marshall 1950). El debate sobre la ciudadanía urbana sigue estrechamente esta perspectiva de lo local y de los procesos urbanos. En este contexto, se habla de formas locales o regionales

de ciudadanía al introducir instrumentos de la política municipal que no solo garantizan y amplían la participación social de la ciudadanía de un país, sino de todas las personas que viven en una ciudad. Adicionalmente, hay un enfoque en las batallas políticas y sociales a través de las cuales se lucha por el reconocimiento, los derechos y el acceso a los recursos (véase García 2006).⁸

NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE EL ESPACIO URBANO

La Rosa-Luxemburg-Stiftung ha acompañado el desarrollo de ciudades solidarias en Europa desde el «verano de la migración» en 2015. Al interior de la fundación hay al menos tres formas de aproximarse a este campo político. La primera es una perspectiva internacionalista que ve la ciudad como un lugar concreto para la implementación de derechos sociales globales y del derecho a la movilidad a nivel global (véase Kron/Lebuhn 2018).⁹ Una segunda perspectiva es la de la política urbana, la cual se enfoca en las posibilidades y los retos de una política urbana de izquierda (véase Drunkenmölle/Schnegg 2018). El nuevo municipalismo y las «ciudades rebeldes» hacen parte de esta nueva perspectiva. Ambos conceptos tienen como objetivo democratizar y cambiar la configuración de la política «desde abajo», (volver a) orientar las instituciones hacia el bienestar colectivo y establecer una nueva relación entre los gobiernos municipales y los movimientos sociales (véanse Cac-

cia 2016; Harvey 2013; Zelik 2016, entre otros). Una tercera perspectiva en relación con las ciudades solidarias son los debates estratégicos sobre una política de clases vinculante, los cuales toman la diversidad de la clase trabajadora como punto de partida para la organización de izquierda (véanse Candeias 2017 y Coppola en esta publicación).

Los debates de la política y la sociedad civil abordados aquí muestran también el creciente interés de los actores de la izquierda europea en las experiencias y las ideas de otras «ciudades solidarias». No obstante, tanto las condiciones administrativas y políticas como los actores involucrados, las prioridades y los planteamientos son diferentes en cada caso. En otras palabras: no hay una única forma de concebir la

⁸ Véanse también Hess/Lebuhn 2014, Holston 1999, Isin/Nielson 2008, Krenn/Morawek 2017, Kron 2017, Kuge 2017, Lebuhn 2018 y Rodatz 2014. ⁹ Al respecto, véase también la página de la Rosa-Luxemburg-Stiftung sobre el tema «Migration und Metropolen» (migración y metrópolis): www.rosalux.de/dossiers/migration/migration-und-metropolen/.

ciudad solidaria. Las diferencias van desde la diversidad de las comunidades de migrantes y los grupos de personas refugiadas de cada ciudad hasta quién está a cargo de qué a nivel municipal; por ejemplo, qué rol tiene la policía o qué competencias tienen las ciudades. O: ¿En qué radica la capacidad de influencia y de decisión de las ciudades? ¿Cuáles son las condiciones legales de migración y residencia? ¿Cómo está regulado el acceso a los servicios sociales del Estado? Incluso dentro de Alemania estas preguntas tienen diversas respuestas; en Europa las diferencias son aun más grandes. Hasta ahora no hay estudios que se enfoquen en estas diferencias (y similitudes) desde una perspectiva

comparativa internacional basada en evidencia empírica.

La presente publicación busca, por lo tanto, contribuir a cerrar este vacío de conocimiento e investigación. Nuestro propósito es, primero, integrar los hallazgos y resultados presentados en los debates acerca del desarrollo de estrategias de política migratoria en Alemania y Europa. Como segunda medida, queremos agrupar los artículos y las experiencias existentes acerca de las ciudades solidarias para que sean discutidos por un público más amplio. Finalmente, también es importante para nosotros incluir la perspectiva de la migración en los debates sobre el municipalismo y las «ciudades rebeldes».

METODOLOGÍA Y SELECCIÓN DE LOS CASOS

Seleccionamos cuatro ciudades europeas —Berlín, Barcelona, Nápoles y Zúrich— y la ciudad canadiense de Toronto. En cada una de las cinco ciudades hay diversos actores que están impulsando prácticas y discursos muy diferentes en torno a la ciudad solidaria. Era importante para nosotros incorporar en esta exploración la variedad de condiciones en las que se desarrollan las prácticas de las ciudades solidarias. Estas incluyen, además de las distintas políticas migratorias de los Estados nacionales europeos, la magnitud de los efectos de las políticas de manejo de crisis y austeridad europeas en cada ciudad, las cuales inciden considerablemente en los recursos

disponibles para la infraestructura y los servicios urbanos. Las ciudades seleccionadas representan entonces diferentes prácticas, discursos, planteamientos y condiciones al interior de la política de solidaridad urbana. Los cinco estudios de caso fueron desarrollados por los y las autoras con base en un análisis de fuentes secundarias y entrevistas exploratorias con actores seleccionados de la sociedad civil y la política local de las cinco ciudades. Las entrevistas fueron llevadas a cabo entre noviembre y diciembre de 2018. En el marco de un taller que tuvo lugar a principios de diciembre de 2018, planteamos las siguientes preguntas en compañía de las y los autores:

¿Qué actores están involucrados en la «ciudad solidaria» en cada uno de los casos? ¿Qué discusiones y formas de intercambio y cooperación tienen lugar en este campo entre los diferentes grupos de actores —activistas, partidos, entidades administrativas—? ¿Cuáles son las prioridades? ¿Cómo se configura la relación entre la política institucional y los actores que no hacen parte del Estado?

¿Qué proyectos y medidas de solidaridad con y entre migrantes han sido y siguen siendo desencadenados por las iniciativas de las ciudades solidarias? ¿Se busca garantizar o mejorar el acceso a la infraestructura y los servicios sociales —por ejemplo, educación, salud y vivienda— para migrantes con un estatus de residencia precario, especialmente para personas ilegalizadas y amenazadas con deportación? ¿Se toman medidas políticas y jurídicas para evitar o disminuir el número de deportaciones? ¿Cuáles? ¿Hay medidas para garantizar un estatus de residencia más seguro a las personas con un estatus de residencia precario? ¿Hay propuestas para recibir personas refugiadas directamente en la ciudad? ¿Cuáles?

¿Cuáles son las motivaciones de las y los actores de las ciudades solidarias y de qué tipo son las prácticas solidarias? ¿Siguen, por ejemplo, una perspectiva humanitaria, antirracista, o la idea que equipara la política migratoria con la política de clases? ¿Qué importancia tienen los discursos en torno a conceptos como la «ciudadanía urbana»,

el «derecho a tener derechos» y los «derechos sociales globales» en los debates y procesos de negociación de las ciudades solidarias correspondientes?

Para la presente edición en castellano hemos incluido, además, un ensayo sobre el concepto de las ciudades solidarias en América Latina. En América Latina fue la ONU la que impulsó el proceso de la formación de ciudades solidarias e.g. en Brasil y Chile en el contexto de los procesos de paz en varios países latinoamericanos a partir de los años noventa.

Berlín en construcción

El artículo de Mario Neumann hace una visita guiada por la ciudad en obra que es la capital alemana, la cual ha recibido más de 100 000 personas refugiadas oficialmente desde 2015, y se estima que es lugar de residencia de varias decenas de miles de personas ilegalizadas. Tanto el gobierno regional de coalición Linke-SPD-Grüne como iniciativas de la sociedad civil, como por ejemplo la red Solidarity City Berlin, han desarrollado desde entonces iniciativas para mejorar el acceso de las personas migrantes a los servicios sociales, especialmente a servicios relacionados con la salud y la educación. El artículo analiza las prácticas de los actores institucionales y de la sociedad civil y discute su interacción —a menudo conflictiva— en relación con el cumplimiento de los derechos, así como las perspectivas estratégicas y los límites de la política local.

Zúrich, ciudad creativa

Katharina Morawek describe en su artículo las y los actores y los procesos de negociación que desembocaron en la decisión del gobierno local de Zúrich de introducir —al igual que en la capital Berna— la llamada City Card en octubre de 2018, la cual debía permitir, sobre todo, que las cerca de diez mil personas indocumentadas que viven en la ciudad gozaran de un estatus de residencia más seguro y mejor acceso a los servicios sociales. Muchas de las iniciativas antirracistas y de política cultural que estuvieron involucradas en el proceso veían la City Card solo como una medida concreta en el marco de una campaña más amplia por lograr la «ciudadanía urbana» en Zúrich. No obstante, con la creciente participación de actores políticos institucionales, este propósito del movimiento social fue desplazado a un segundo plano, y el proceso fue dominado por discusiones técnicas y jurídicas relacionadas con la implementación del documento de identificación de la ciudad. La pregunta central del artículo es entonces hasta qué punto sobreviven los conceptos de transformación social(-urbana) a los procesos de institucionalización de las prácticas y los instrumentos solidarios, o si en cambio desaparecen.

Barcelona, ciudad refugio

Bue Rübner Hansen examina las propuestas de política urbana solidaria en la capital de Cataluña, perseguidas desde 2015 especialmente por actores de la plataforma munic-

palista Barcelona en Comú y la ciudad. Lo anterior ha hecho que Barcelona se convierta en un campo de aprendizaje y experimentación para un nuevo tipo de política urbana y de política de inclusión. Aunque la ciudad se declaró a sí misma *ciutat refugi* (ciudad refugio) desde 2015, y logró convertirse en un polo de solidaridad y bienvenida en oposición al gobierno central y a la política europea, tanto las mejoras legales y sociales concretas para migrantes como las discusiones públicas sobre temas como las y los vendedores ambulantes de origen migrante resultaron ser difíciles y espinosas. Así pues, el artículo de Hansen discute también la lógica y las posibilidades de expansión de las prácticas de solidaridad y de las políticas de inclusión a nivel local.

Mutualismo en Nápoles

En su artículo sobre Nápoles como ciudad solidaria, Maurizio Coppola analiza, por un lado, las intervenciones sobre todo discursivas del alcalde De Magistris en la discusión acerca de la política migratoria italiana. Por otra parte, el artículo analiza las prácticas solidarias de los movimientos sociales, como por ejemplo la asistencia legal y el suministro de salud para migrantes. Este trabajo solidario de las bases se ha desarrollado en el contexto de proyectos urbanos sociales y políticos que surgieron como reacción a la profunda crisis que ha afectado a Italia y que tienen un carácter mutualista. Como parte de su análisis, Coppola discute las posibilidades de la politización

de estas prácticas de solidaridad con las personas migrantes desde una perspectiva vinculante de política de clases.

¿Sin miedo en Toronto?

Sarah Schilliger analiza los éxitos y los problemas que acarrea el estatus oficial de ciudad santuario al estilo norteamericano. Toronto, una ciudad en la que la mitad de sus cerca de tres millones de habitantes no nacieron en Canadá, fue la primera ciudad canadiense cuyo gobierno decidió implementar una política de ciudad santuario en 2013. Adicionalmente, es considerada uno de los ejemplos a seguir de la red Solidarity City, activa en los países de habla alemana. El estatus de Toronto como ciudad santuario fue el resultado de un proceso de lucha de una gran unión de organizaciones de la sociedad civil en el marco de la campaña Access Without Fear (Acceso Sin Miedo), creada en contra de las deportaciones y con el fin de lograr un estatus de residencia más seguro y un acceso sin miedo a la justicia y a los servicios sociales por parte de las personas con un estatus de residencia precario. Sarah Schilliger muestra que, para que la protección y la seguridad de las personas migrantes con estatus de residencia precario no resulten ser palabras vanas, una ciudad santuario requiere de suficiente presupuesto, campañas educativas públicas y medidas de educación continuada para el personal de las instituciones públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Bauder, Harald (2016): Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective, en: *International Migration* 55(2), pp. 174–187.

Bloch, Werner (2018): Palermo ist wie Beirut, en: *Der Tagesspiegel*, 3/7/2018.

Caccia, Beppe (2016): Europa der Kommunen, disponible en: www.zeitschrift-luxemburg.de/europa-der-kommunen/.

Candeias, Mario (2017): Eine Frage der Klasse. Neue Klassenpolitik als verbindender Antagonismus, en: *LuXemburg, Sonderausgabe*, disponible en: www.zeitschrift-luxemburg.de/eine-frage-der-klasse-neue-klassenpolitik-als-verbinder-antagonismus/.

Drunkenmölle, Jan/Schnegg, Julia (2018): Teilhabe statt Ausgrenzung. Integration und Partizipation Geflüchteter in Berlin – ein Senatskonzept, publicación digital de la Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlín, disponible en: www.rosalux.de/publikation/id/39609/teilhabe-statt-ausgrenzung/.

Isin, Engin F./Nielsen, Greg M. (eds.) (2008): *Acts of Citizenship*, London.

- Fried, Barbara (2017):** «Sanctuary Cities sind in Deutschland nicht utopisch». Entrevista con Helene Heuser, en: LuXemburg 1/2017, disponible en: www.zeitschrift-luxemburg.de/sanctuary-cities-sind-in-deutschland-nicht-utopisch/.
- García, Marisol (2006):** Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities, en: Urban Studies 43(4), pp. 745–765.
- Harvey, David (2013):** Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution, London/New York.
- Hess, Sabine/Lebuhn, Henrik (2014):** Politiken der Bürgerschaft. Migration, Stadt, Citizenship, en: sub/urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung 3, pp. 11–34.
- Heuser, Helene (2019):** Kommunale Spielräume zur Förderung legaler Zufluchtswegen, en: Kurzdossiers Zuwanderung, Flucht und Asyl: Aktuelle Themen, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin.
- Holston, James (ed.) (1999):** Cities and Citizenship, Durham/London.
- Kitzler, Jan-Christoph (2019):** Wachsender Widerstand gegen Salvini's Migrationskurs, Deutschlandfunk, 8/1/2019, disponible en: www.deutschlandfunk.de/italien-wachsender-widerstand-gegen-salvinis-migrationskurs.1773.de.html?dram:article_id=437754.
- Krenn, Martin/Morawek, Katharina (eds.) (2017):** Urban Citizenship. Democratizing Democracy, Zürich.
- Kron, Stefanie (2017):** Struggles for Urban Citizenship in Europe, en: Krenn, Martin/Morawek, Katharina (eds.): Urban Citizenship. Democratizing Democracy, Zürich, pp. 77–88.
- Kron, Stefanie (2018):** Heimat ist, wo ich bleibe. Solidarische Städte experimentieren mit innovativen Ideen, um die Rechte Geflüchteter auszubauen, en: Südlink. Das Nord-Süd-Magazin von Inkota, Heft 186, pp. 32–33.
- Kron, Stefanie/Lebuhn, Henrik (2018):** Solidarische Städte: Globale Soziale Rechte und das Recht auf Mobilität, publicación digital de la Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlín, disponible en: www.rosalux.de/publikation/id/39274/solidarische-staedte-globale-soziale-rechte-und-das-recht-auf-mobilitaet/.
- Kuge, Janina (2017):** Wenn Städte rebellieren, en: iz3w 362, disponible en: www.iz3w.org/zeitschrift/ausgaben/362_Alter/wenn-staedte-rebellieren.
- Lebuhn, Henrik (2018):** Stadtbürgerschaft «Light». Migration und Vielfalt in der neoliberalen Stadt, en: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 191, pp. 325–333.

Lippert, Randy K./Rehaag, Sean (eds.) (2013): Sanctuary Practices in International Perspectives. Migration, Citizenship and Social Movements, Abingdon y otras.

Marshall, Thomas Humphrey (1950): Citizenship and social class and other essays. Cambridge.

Mittelstaedt, Juliane von: Mimmos Utopia. Global Village: Wie ein kalabrischer Bürgermeister Hunderte Bootsflüchtlinge rettete und sein Dorf dazu, en: Der Spiegel, 1/2/2010.

Rodatz, Mathias (2014): Migration ist in dieser Stadt eine Tatsache. Urban politics of citizenship in der neoliberalen Stadt, en: sub/urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung 2(3), pp. 35–58.

Zelik, Raul/Bruchmann, Hanno/Candeias, Mario (2016): Rebellische Städte. Erfolg oder Frust?», en: LuXemburg 2/2016, disponible en: www.zeitschrift-luxemburg.de/rebellische-staedte-erfolg-oder-frust/.

WE
♥
REFUGEES'
REVOLUTION

MARIO NEUMANN

CIUDAD SOLIDARIA EN CONSTRUCCIÓN

EL GOBIERNO REGIONAL Y LAS MOVILIZACIONES DE IZQUIERDA IMPULSAN LOS DERECHOS SOCIALES PARA LAS PERSONAS MIGRANTES

Berlín está y estará siempre en construcción. Lo que es cierto para la política de vivienda, es cierto también para el aeropuerto de la capital, que entre tanto es conocido a nivel mundial. Y es cierto también para la idea de la ciudad solidaria, que aquí se discute, practica y desarrolla en muchos lugares, sin que haya una imagen o un sujeto de referencia uniforme de la Solidarity City Berlin. Sin embargo, esto no es una mala noticia, sino un buen fundamento para la experimentación en el presente y el futuro. Estar en construcción no siempre quiere decir lo mismo.

Berlín siempre ha sido una ciudad de inmigrantes, cuyo día a día es impensable sin la ubicuidad de las historias de migración, de los contratos temporales, de la mano de obra extranjera y de los movimientos migratorios más recientes de dentro y fuera de Europa. Berlín es símbolo de la convivencia de muchos en la diferencia y, en tanto ciudad, el principal enemigo del nacionalismo en Alemania. Desde 2012, Berlín ha sido el escenario del

O-Platz-Movement: la ocupación, por casi dos años, de una plaza central en la ciudad por parte de personas refugiadas que protestaban por sus derechos y por la abolición de los campos de refugiados y el registro de residencia obligatorio. En Kotti & Co, así como en innumerables otros contextos, hace años los inquilinos luchan contra la política de vivienda neoliberal de la ciudad. Al menos desde 2015, decenas de miles de personas se han unido a cientos de iniciativas solidarias. En 2017 tuvo lugar en el barrio de la sede del Gobierno el desfile We'll Come United, en el que una semana antes de las elecciones parlamentarias casi 10 000 personas se manifestaron en favor de los derechos de los y las migrantes. La mayoría de ellas eran grupos de refugiados que se habían organizado autónomamente. Berlín es la ciudad natal del movimiento Seebrücke (Puente Marítimo). Berlín es una ciudad-estado. Y Berlín tiene hace dos años un gobierno de coalición Linke-SPD-Grüne.

Este estudio de caso se basa en una docena de entrevistas que hice en diciembre de 2018 a iniciativas mi-

grantes y solidarias, políticos y políticas de izquierda y representantes de asociaciones.

1 LA SITUACIÓN DESDE 2015 Y EL GOBIERNO REGIONAL DE IZQUIERDA

En el «largo verano de la migración» (Hess 2016 entre otros) se barajaron las cartas en Alemania y en Berlín, tanto para los movimientos de migrantes, las estructuras solidarias y las políticas migratorias. Desde comienzos del año 2015, más de 1,5 millones de personas que han solicitado asilo han llegado a Alemania. En 2015, 55 005 de ellas llegaron a Berlín, en 2016 fueron 16 889 y 8285 en 2017. En 2018, alrededor de 600 personas llegaron cada mes a Berlín dirigidas por el programa nacional EASY-System. Allí también viven actualmente 77 423 personas a quienes se les ha reconocido el estatus de refugiadas y que tienen permisos de residencia o de establecimiento permanente, es decir, a quienes la Oficina Federal para la Migración y los Refugiados (BAMF por sus siglas en alemán) les ha concedido su solicitud. En este momento casi 15 000 personas están en proceso de solicitar asilo o en procesos legales contra denegaciones de sus peticiones. Más de 12 000 personas en Berlín tienen la obligación de emigrar, de las cuales 10 744 tienen una suspensión temporal de deportación (Juretzka 2018: 4).

Berlín no solo es un centro de migración en cuanto a lo que se conoce como migración forzada. Según

distintos recuentos (las cifras del Registro Central de Extranjeros difieren de las que aquí se citan) al menos el 20% de las personas que viven en Berlín no tienen un pasaporte alemán. En junio de 2018 estas consistían de 735 458 personas de 193 países, de las cuales 277 002 eran ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea y 193 270 del resto de Europa. 57 109 personas tienen ciudadanía polaca, 98 046 ciudadanía turca y casi 30 000 personas tienen pasaporte italiano, el mismo número de quienes tienen un pasaporte búlgaro. 22 395 personas tienen nacionalidad rumana, casi 35 000 nacionalidad siria y aproximadamente 12 000 personas tienen nacionalidad afgana. 17 000 personas son de ciudadanía vietnamita (Oficina Estadística Berlin-Brandenburg 2018). Se estima que decenas de miles de personas viven ilegalmente en Berlín.

Berlín rojo-verde-rojo¹

El senado de izquierda comenzó su trabajo en Berlín a finales de 2016. Así, el comienzo del gobierno federal SPD-Grüne-Linke coincidió justamente con el auge de diver-

¹ Los colores corresponden a los partidos que conforman la coalición de gobierno SPD-Grüne-Linke.

sos esfuerzos estatales y sociales para lidiar con las consecuencias del «largo verano de la migración». El acuerdo de la coalición del nuevo senado prometió agotar las posibilidades de la política federal para conseguir una política migratoria progresista (Partido del gobierno Berlín 2016), así como prometió una revisión del «plan maestro» de la política migratoria del gobierno saliente y una inclusión sistemática de la sociedad civil y las personas refugiadas en el proceso político (Juretzka 2017). Este proceso terminó en 2018 con una nueva resolución general (véase abajo).

La política migratoria y de asilo alemana tiene distintas competencias, que recaen en los municipios, los estados federales o el gobierno federal. En los procedimientos de solicitud de asilo, el estado de Berlín es formalmente responsable de la recepción inicial y el registro de refugiados a través de la Oficina Federal de Asuntos de Refugiados (LAF por sus siglas en alemán). Este proceso continúa con el procesamiento de la solicitud de asilo, que le corresponde a la BAMF, es decir, a una autoridad federal del Ministerio del Interior.

Al mismo tiempo, todas las personas que buscan asilo están cobijadas por la ley de regulación del asilo, cuya implementación es responsabilidad de los estados federados y los municipios, y que les otorga el derecho a recibir alojamiento y dinero o ayuda en especie durante el tiempo que dure su trámite de asilo. A esto se suman beneficios en efectivo, así como la operación

de hospedajes e instalaciones de recepción inicial. En Berlín, todo este campo es fundamentalmente responsabilidad del Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales e Integración del senado, bajo la dirección de la senadora Elke Breitenbach (DIE LINKE) y la LAF, que está bajo su dirección. Estas mismas oficinas son también responsables de otras medidas y programas de apoyo durante el tiempo del trámite de asilo, como por ejemplo cursos de idiomas.

Al mismo tiempo, todas las personas sin un pasaporte alemán y con permisos temporales de residencia son responsabilidad de las autoridades migratorias, que a su vez son autoridades regionales y tienen su sede en el Departamento del Interior del senado en Berlín. Las oficinas de extranjería son responsables, por ejemplo, por las decisiones sobre los permisos de trabajo y los distintos permisos de residencia, otorgan suspensiones temporales de deportación y, junto con la policía, son responsables por las órdenes y la ejecución de las deportaciones.

Márgenes de maniobra

Lo anterior le da al gobierno de Berlín concretamente este margen de maniobra: las decisiones con respecto a las solicitudes de asilo y entrada al país están más allá de sus competencias; al mismo tiempo, es responsable de las condiciones sociales que rodean el procedimiento de solicitud de asilo, de la situación de vivienda y los alojamientos, así como de la ejecución de las deporta-

ciones en los casos en que la solicitud es rechazada y de las suspensiones temporales de deportación. En otras palabras, aunque la BAMF decide sobre el estatus legal de las personas refugiadas que viven en Berlín, ninguna autoridad federal puede llevar a cabo deportaciones sin las autoridades migratorias regionales de Berlín.

En los dos años desde el surgimiento del gobierno federal de izquierda han sucedido muchas cosas, especialmente en el área de la que Elke Breitenbach es responsable y sobre todo en lo que corresponde al alojamiento de quienes buscan asilo y su recepción inicial. El controvertido espacio de alojamiento inicial de los hangares del aeropuerto de Tempelhof se desmanteló a fines de 2018 después de muchos retrasos, así como casi todos los alojamientos de emergencia. Actualmente, la LAF está construyendo en una primera fase Alojamientos Modulares para Refugiados (MUFs por sus siglas en alemán) en 28 ubicaciones, cada uno con 200 a 450 lugares. Estos hospedajes son sencillos y se los critica mucho por establecer nuevos mínimos para los estándares del mercado inmobiliario, pero al mismo tiempo han mejorado la situación de vivienda de muchas personas. Debido a la escasez de viviendas, también hay alternativas para que personas cuyas solicitudes de asilo han sido aceptadas se queden en esos hospedajes. Alrededor de 11 000 personas cuyo estatus ha cambiado viven todavía en viviendas compartidas de la LAF.²

Políticas de trabajo e integración

En general, una vez su proceso ha terminado, las personas solicitantes de asilo reconocidas pasan a estar cobijadas por la política social del sistema «normal». En caso de estar desempleadas, son responsabilidad de la Agencia Federal de Empleo, que no solo regula las garantías de subsistencia, sino también la atención médica, medidas de cualificación y otros asuntos. Por el contrario, las personas cuyas solicitudes han sido rechazadas o a quienes se les han otorgado suspensiones temporales de deportación permanecen bajo la jurisdicción de la ley de regulación del asilo. Contrario a lo que sucede en muchos otros países europeos, las personas a quienes se les otorga asilo en Alemania pasan con esa decisión a recibir la atención social estándar. Tienen derecho a la asistencia pública (ALG II) y también a un seguro de salud. La Agencia Federal de Empleo decide sobre muchas de las medidas posteriores (cursos de idiomas, cualificaciones, reconocimiento de títulos profesionales, etc.) y, al mismo tiempo, junto con el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, busca vincular las perspectivas de permanencia en el largo plazo al éxito en el mercado laboral.

Casi medio millón de los aproximadamente 1,2 millones de personas a quienes se les ha reconocido la necesidad de protección, y que por lo

² Casi 2000 deportaciones en Berlín en 2016, en: www.neues-deutschland.de/artikel/1042105.fast-abschiebungen-in-berlin.html.

tanto tienen un permiso de residencia humanitario, están registrados en la Agencia Federal de Empleo en todo el país como solicitantes de empleo (Agencia Federal de Empleo 2018). Además de la Agencia Federal de Empleo, la ciudad de Berlín es un actor central en la llamada política de integración para estas personas. Por lo tanto, el trabajo de la política migratoria de izquierda aún está lejos de acabar al momento en que las personas refugiadas reciben una decisión positiva con respecto a su solicitud de asilo, que en todo caso

es temporal y a la que le siguen luchas por permisos de residencia y de asentamiento permanente. No obstante, dado el acceso de las personas a quienes se les ha concedido asilo a la atención social corriente, puede decirse que el punto central de una política de ciudad solidaria es el trato de personas ilegalizadas, personas refugiadas con suspensiones temporales de deportación o cuyas solicitudes han sido rechazadas (y que están por eso en peligro de ser deportadas) y aquellas cuyas solicitudes todavía están en proceso.

2 ¿BERLÍN CIUDAD SOLIDARIA? UNA VISITA AL SITIO DE CONSTRUCCIÓN

Casi 100 000 personas refugiadas documentadas han llegado a Berlín desde 2015. Adicionalmente, en la ciudad viven decenas de miles de personas ilegalizadas, que en parte son personas no registradas y sin hogar. A esto corresponden también una variedad de iniciativas sociales y políticas, así como una amplia paleta de exigencias a la política institucional. Incluso si no hay cifras confiables para Berlín podemos decir que Berlín no solo es una ciudad de migración, sino también una ciudad de solidaridad. Una red incalculable de iniciativas solidarias, algunas más viejas y otras que han surgido desde 2015, da forma a las discusiones y fantasías políticas sobre la ciudad solidaria, así como a la confianza que la política migratoria de la izquierda tiene en sí misma. En cualquier caso, en toda Alemania

más del 50% de la población mayor de 16 años ha brindado asistencia desde 2015 a las personas refugiadas. El verano pasado, el 19% trabajó voluntariamente en estructuras solidarias o donó dinero. Las personas involucradas han invertido en promedio más de cinco horas por semana en estos voluntariados (Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud 2018). Entre 2015 y 2016, se crearon alrededor de 15 000 nuevos proyectos (Schiffauer et al. 2017). Estos números pueden transferirse sin más a Berlín y probablemente allí estén incluso un poco por encima del promedio.

R2G y el partido de izquierda en el gobierno

Por estas razones, el que el senado de Berlín se haya comprometido recientemente con el modelo de

la Ciudad Solidaria no es una sorpresa. La ciudad de Berlín ha sido miembro oficial de la Red Europea de Ciudades Solidarias de la Iniciativa Eurocities desde enero de 2019. Además, el partido de izquierda de Berlín se comprometió en diciembre de 2018, en su congreso del partido, con la visión de Solidarity City Berlin. Esa resolución sostiene, entre otras cosas, que: «Estamos convencidos de que la mayoría de la gente seguirá creyendo en una sociedad abierta si la visión de una sociedad de la inmigración puede construirse de manera visible y tangible. Se trata de las ciudades que se enfrentaron por primera vez los desafíos de la globalización y la devastación del neoliberalismo radical de mercado. Por eso en muchas ciudades de Europa y del mundo se están desarrollando modelos contrarios a las políticas de falta de solidaridad, precarización y aislamiento. La política tradicional de los partidos se vuelve a conectar con el activismo y la democracia» (DIE LINKE/Landesverband Berlin 2018).

Con este intento de hacer de la ciudad solidaria el modelo y la narrativa de la participación del gobierno de izquierda en Berlín y de adaptar así para todos una visión política de la ciudad surgida de la perspectiva de la migración, el partido de izquierda de Berlín dio un paso significativo hacia la apertura para preguntas sobre la migración y los movimientos solidarios, especialmente con respecto a los conflictos internos de los últimos meses, que estuvieron dominados por posiciones so-

cial-nacionales defensoras de la soberanía. No debe subestimarse que, en este contexto, las preguntas por una política social de izquierda se vuelven a conectar con la situación de las personas migrantes, en lugar de reducirlas a la fórmula tradicional «estado de bienestar + ley de asilo y política de integración» y tratarlas como si fueran cosas distintas. El modelo de la ciudad solidaria para todos contiene la promesa de que DIE LINKE desde el gobierno de la ciudad se ocupará de las diversas situaciones problemáticas de todas las personas que viven en Berlín. Con esto, la migración y las cuestiones sociopolíticas están entrelazadas, al menos discursivamente, en lugar de enfrentarse entre sí.

Sin embargo, estas ideas no siempre se organizan en torno a un proyecto del conflicto político. Más bien, DIE LINKE en Berlín tiene un ideal de buen gobierno de izquierda que se ha probado muchas veces: el de una gobernanza municipal de izquierda, que usa los espacios actuales de la mejor manera y, en vista de los balances entre mayorías sociales y las condiciones políticas federales, hace «lo mejor posible». En los últimos años en Berlín, debido a lo que la administración política considera un número relativamente alto de recién llegados, esto se ha convertido en una cuestión de competencia logística, de la que dan cuenta tanto el caos persistente en el LAF, como los MUFs deshabitados, vacíos en parte debido a la ley europea de competencia que ha retrasado las convocatorias para adjudicar su adminis-

tración. En todo caso, debe quedar claro que simplemente explotar los espacios políticos existentes a la larga limitaría la idea de una ciudad solidaria.

Pero el intento serio de un «buen gobierno» tiene justamente en el campo de la migración una dimensión eminentemente política que a menudo se subestima. Pues es totalmente falso que todas las situaciones de privación de los derechos y exclusión que tienen lugar en la realidad sean el resultado de la situación jurídica actual. Por el contrario, hay innumerables ejemplos en los que efectivamente existen derechos sociales y políticos, pero el acceso a ellos está limitado o bloqueado por una variedad de obstáculos. La paleta abarca aquí desde el ejercicio represivo del derecho por parte de las autoridades, pasando por las barreras de idioma, hasta el temor de las personas ilegalizadas a ejercer sus derechos y aparecer por ello en el radar de la autoridad de extranjería. En este sentido, algunas de las medidas tomadas por el gobierno regional de izquierda ciertamente pueden interpretarse como una contribución a la lucha por los derechos sociales, en la medida en que se proponen organizar este acceso de manera sistemática, como por ejemplo en el Centro de Bienvenida creado recientemente por el Oficial de Integración (Benalia 2016). También muchas de las iniciativas solidarias que surgieron en 2015 ahora están centradas principalmente en ayudar a las personas refugiadas en el ejercicio de sus derechos por

medio de gestiones administrativas, asesoramiento legal, traducciones y similares.

El movimiento solidario y la red Ciudad Solidaria

A este modelo centrado en las instituciones se le contraponen otro ideal, el de una concepción de la ciudad solidaria, que tiene su punto de partida precisamente allí donde el régimen migratorio nacional es desafiado sistemática y políticamente, no solo discursivamente, sino también con prácticas y luchas sociales reales. El punto de partida no es el óptimo uso y diseño del margen de maniobra de la política migratoria a nivel municipal, sino la solidaridad con todas las personas a quienes se excluye sistemáticamente: personas ilegalizadas, amenazadas de deportación, con suspensiones temporales de deportación y privadas de sus derechos. De este modo, esta comprensión de la ciudad solidaria, que también aborda la política local como un actor potencial, se une al conflicto y la transgresión sistemática de las políticas nacionales y las políticas federales.

La agrupación Solidarity City Berlin existe desde otoño de 2015 y está compuesta en este momento por cinco grupos: la MediBüro Berlín, el grupo de migrantes respect!, la campaña Bürgerinnenasyl, los Interventionistischen Linken y la Oficina Precaria. Al mismo tiempo, la agrupación berlinesa es parte de la red nacional de Ciudad solidaria. Por un lado, la red todavía está en construcción, pero por otro lado debe verse

como un nodo y símbolo de los actores no institucionales del movimiento solidario. El punto de partida programático de la iniciativa es la idea de una «ciudad para todas las personas» y, con esto, de una democratización social y política de la comunidad urbana en la que todas las personas tengan igual acceso a una vida digna. El grupo se basa en las experiencias de las Ciudades Santuario en América del Norte. En ellas se consiguió, al nivel de la ciudad, proteger a las personas ilegalizadas de la deportación y la represión de las autoridades federales y darles acceso a la infraestructura urbana. En Toronto, Nueva York y otras ciudades el repertorio de estos experimentos también incluye los documentos de identidad de la ciudad (City-ID) y lineamientos para las autoridades municipales que les prohíben la cooperación con las agencias federales (Bauder 2017, Kron/Lebuhn 2018). También es esencial que no se trate simplemente de conceptos mecánicos, sino que a menudo las iniciativas sociales en su trabajo solidario concreto sienten las bases para experimentos políticos específicos.

En Berlín también se llevan a cabo las primeras discusiones sobre un pasaporte berlinés.³ Por eso la red en Berlín está enfocada principalmente en el grupo de personas ilegalizadas. Las primeras prioridades temáticas son los campos de la educación y la salud, que se abordan a partir de experiencias y proyectos que han existido en Berlín por muchos años.

Política para personas ilegalizadas: cupones de asistencia médica anónima y formación escolar

En el campo de la asistencia sanitaria debe mencionarse a MediBüro. La «Red para la asistencia sanitaria de todos los migrantes – MediBüro Berlin» (antes la Oficina de Ayuda Médica para Refugiados) se fundó en Berlín en 1996 como un proyecto autoorganizado y no gubernamental y tiene como objetivo «mejorar, por medios políticos y pragmáticos, la atención médica a personas refugiadas y personas migrantes ilegalizadas. Dado que la exclusión de facto del sistema de atención médica regular de las personas ilegalizadas obedece sobre todo a razones políticas, queremos crear conciencia de este problema a través de las relaciones públicas y exigir soluciones políticas.» Sin embargo, MediBüro no es en primer lugar un actor político, sino una red solidaria de voluntarias, voluntarios, medicas y médicos, y proporciona el cuidado sanitario de manera anónima y gratuita para personas ilegalizadas o sin seguro médico.

En teoría, en Alemania las personas ilegalizadas también tienen derecho a atención sanitaria, que las oficinas de bienestar social deberían organizar y costear. Sin embargo, al mismo tiempo en el derecho de residencia existe una cláusula de comunicación (Übermittlungsparagraf), que obliga

3 Véase «Linke: Flüchtlinge sollen Berlin-Ausweis bekommen» (Según DIE LINKE los refugiados deben recibir un documento de identificación berlinés), comunicado de la Deutsche Presse Agentur, en: Berliner Morgenpost, 15/12/2018.

a las oficinas de bienestar social a transferir los datos de dichas personas a las autoridades de extranjería, lo que significa que en caso de reclamar el derecho a la salud, las personas ilegalizadas se delatan frente a la oficina de extranjería y, por lo tanto, quedan expuestas a represiones y deportaciones. Dado que esta cláusula hace parte de una ley federal y no parece posible derogarla, en MediBüro surgió alrededor del año 2005 la idea de un «cupón de asistencia médica anónima» para personas ilegalizadas, que da acceso a asistencia sanitaria equivalente al de la Ley de Asilo (beneficios limitados, MediBüro Berlín 2009).

La exigencia es clara: la atención médica como derecho humano debe estar separada del estatus de residencia. Para aquellos que temen ser deportados u otra represión oficial, por lo tanto, se debe organizar un acceso anónimo y protegido a este derecho humano. Este acceso debe organizarse a nivel regional y municipal para socavar la legislación federal. En Berlín los primeros intentos tuvieron lugar bajo el gobierno regional SPD-Linke después de 2008, pero estos fueron luego cancelados por el senado. En todo caso, desde entonces existe una mesa redonda con el senado o la administración de salud y, gracias a este largo impulso de todos los involucrados, los cupones de asistencia médica anónima quedaron consignados en el acuerdo de coalición de 2016.

Sin embargo, hasta ahora solo han sido implementados parcialmente. En 2018, el senado de Berlín dispu-

so por primera vez 1,5 millones de euros para la atención médica de personas no aseguradas, entre las que se encuentran las personas ilegalizadas. Además, se estableció lo que se conoce como una Clearing-Stelle, que asesora oficialmente a todas las personas sin seguro médico, los remite a otras instancias y, si es necesario, organiza el acceso al presupuesto. Al mismo tiempo, el modelo actual es un modelo de fondo y, por lo tanto, es limitado. Por el momento no está claro qué sucedería si el presupuesto se agotara, así como en el caso de tratamientos costosos. Además, puesto en perspectiva, el proyecto de ley de los cupones de asistencia médica anónima de valor integral no parece realizable con la administración actual del senado; en el mejor de los casos terminará en la emisión de cupones de tratamiento (es decir, un modelo en el que no se garantiza una cobertura universal, equivalente al seguro de salud, sino que para cada tratamiento debe organizarse que se asuman los gastos). Con todo, la Clearing-Stelle es un paso importante hacia un cambio de paradigma político que puede fomentar una mayor apertura hacia otras discusiones e ideas. También ha quedado claro que la Clearing-Stelle es un importante punto de contacto para una amplia variedad de personas sin seguro médico, incluyendo a las y los ciudadanos de la UE. A partir de la cuestión de la atención médica para personas ilegalizadas, se ha desarrollado entonces un primer mecanismo que también se extien-

de a otros grupos marginados y, por lo tanto, se generaliza.

Hay otro ejemplo de un proceso similar. En Berlín, los y las hijas de personas ilegalizadas tienen derecho a la educación y, por lo tanto, a una plaza en una escuela pública (desde 2011, se ha abolido la obligación de proporcionar información para las escuelas y otras instituciones educativas). Varios estudios han demostrado que todavía hay innumerables obstáculos y que la inscripción en las escuelas a menudo falla debido al miedo a la detección o a los altos obstáculos burocráticos (Solidarity City Berlin 2018). Sin embargo, hay hijas e hijos de personas ilegalizadas que asisten a las escuelas. El problema es que el camino a la escuela se convierte en un obstáculo para asistir a la misma debido al costo relativamente alto del transporte público de cercanías. Dado que por distintas razones no era posible, ni deseable, que el transporte local fuera gratuito solo para las y los hijos de personas ilegalizadas, desde el próximo año escolar, por iniciativa del senado, todos los y las estudiantes en Berlín podrán viajar gratuitamente en autobús y tren; al menos así cuentan la historia las personas involucradas de DIE LINKE.

Personas sin hogar

Los estimados sugieren que entre 8000 y 10 000 personas en Berlín no tienen hogar. Muchas de ellas vienen de Europa del Este, incluidas aproximadamente 4000 personas que vienen específicamente de Polonia (Soos/Rehkopf 2018). En Berlín, por lo tanto, la cuestión de las

personas sin hogar está en gran medida vinculada a las historias de migración y por eso también cada vez más al campo de acción de los actores de la política migratoria.

Según los Frostschutzengels (Ángeles de la Guarda para Heladas, un proyecto de asesoramiento para personas sin hogar), uno de los principales problemas en este campo no es solo la situación legal, sino el acceso lleno de obstáculos y a menudo complicado a los derechos sociales, por ejemplo para los y las ciudadanas de la UE, que a menudo tienen derecho a la asistencia pública y a una vivienda. En consecuencia, para este campo, una actividad esencial de las iniciativas sociales es el apoyo en garantizar dicho acceso. La senadora Breitenbach también es cada vez más activa en el campo de la asistencia a las personas sin hogar, incluida la protección contra el frío (Frank/Kroger 2018). Las medidas contra la falta de vivienda no solo tienen un fundamento social, sino también regulatorio. Sin embargo, la politización de la falta de vivienda y la alta proporción de migrantes entre las personas sin hogar aún está pendiente.

Participación y democracia

El senado rojo-verde-rojo de Berlín siempre ha enfatizado que un cambio de paradigma en la política migratoria también debe ser provocado por un cambio en el estilo de gobierno y que la política migratoria también debe ser una política de la participación (Rosa-Luxemburg-Stiftung 2018). En este sentido, se mantuvieron las directrices de la futura

política de integración en Berlín en un «concepto general para la integración y participación de los refugiados» (Juretzka 2018), que no solo involucró a las diversas administraciones del senado a través de distintos departamentos, sino también en un proceso de varios meses en el que participaron actores de la sociedad civil, asociaciones de migrantes y personas refugiadas autoorganizadas, ONG y organizaciones de beneficencia. El plan general comprende nueve campos de acción y debería sentar las bases de la futura formulación de políticas en Berlín. En grupos de trabajo dedicados a temas específicos, la administración, las y los políticos y la sociedad civil acordaron medidas y objetivos concretos. Más allá de este proceso hay también una gran cantidad de mesas redondas donde el personal de las administraciones del senado intercambian puntos de vista con las y los actores de la sociedad civil. Aunque un estudio paralelo llega a una evaluación predominantemente positiva y más bien acentúa procesos más profundos y continuos (Schnegg/Drunkenmölle 2018), la mayoría de las iniciativas arrojan conclusiones ambivalentes, que reconocen partes del procedimiento y los resultados, pero en las que en general el balance es bastante decepcionante. Sobre todo se critica que el potencial político de las y los actores participantes fue «diluido» o simplemente «olvidado». Así se llega a la conclusión «típica» de un proceso de participación política: las y los actores involucrados se registran como ex-

pertos en el proceso, pero sus puntos esenciales se quedan por el camino (Flüchtlingsrat Berlin e. V. 2018; Moabit hilft, et al. 2018). En cualquier caso, para muchos el intento de considerar las voces de la sociedad civil y de las personas migrantes es positivo en sí mismo. Queda por verse si los procesos participativos de este tipo realmente contribuyen a la democratización de la ciudad, o si más bien son apenas un asesoramiento gubernamental gratuito, con el que al mismo tiempo las acciones gubernamentales y administrativas se hacen plausibles y se comunican a los movimientos sociales.

Nuevas recepciones y rescates marítimos

Berlín fue la primera ciudad y el primer estado federal que, en junio de 2018, en medio de la discusión sobre el servicio de rescate, los puertos de Italia y el bote salvavidas Lifeline, estuvo dispuesta a acoger a algunas de estas personas. A finales de septiembre se reiteró esta disposición fundamental en una declaración conjunta de las ciudades-estado de Hamburgo, Bremen y Berlín.⁴ Sin embargo, una nueva admisión de personas no es posible sin el consentimiento del Ministerio del Interior, que hasta ahora ha rechazado las peticiones de Berlín y otras 30 ciudades. Gracias a la interacción entre la disposición de acogida del senado y el impulso de la declara-

⁴ «Bekanntnis zum sicheren Hafen: Hamburg, Bremen und Berlin united», en: die tageszeitung, 1/10/2018, disponible en: www.taz.de/15538930/.

ción pública, tuvo lugar en Berlín la primera acción de Seebrücke (Puente Marítimo), que se ha convertido en un movimiento nacional y, hasta cierto punto, paneuropeo.

Ciudad libre de deportaciones y miedo

En el año 2016 hubo 1820 deportaciones en Berlín. En el año 2017, Berlín deportó a 1638 personas. 3629 personas salieron del país «voluntariamente» (sobre el problema del «retorno voluntario», véase Lenz 2018). Para septiembre de 2018 habían tenido lugar 801 deportaciones y 2087 salidas del país voluntarias (Juretzka 2018: 4). En 2017, casi 700 de las personas deportadas tenían nacionalidad de Moldavia, 170 de Albania, 107 de Serbia y 93 de Irak, lo que en todo caso no da cuenta del destino de estas deportaciones (por ejemplo en las «deportaciones de Dublín», Cámara de representates de Berlín 2018). Aunque hay una ligera disminución en el número de deportacio-

nes y un deseo declarado de evitarlas a través de Härtefallkommissionen (Comisiones para casos extremos) y otros canales, el hecho es que ni siquiera hay signos de un cambio de paradigma en el Ministerio del Interior liderado por el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD), ni en las autoridades migratorias. Hasta el momento no hay rastro en la coalición de gobierno de un compromiso a librar la ciudad de deportaciones, a pesar de que el número absoluto de deportaciones en relación con la población total es muy pequeño. Queda claro: por razones políticas y simbólicas seguirá habiendo deportaciones, y con esto se acepta someter a la población migrante de Berlín a una incertidumbre permanente. En todo caso, una ciudad libre de deportaciones es la próxima gran pregunta y la próxima prueba de fuego del modelo de ciudad solidaria, pero también debe decirse que los movimientos sociales todavía no han ejercido la mayor presión posible.

3 OBSERVACIONES FINALES

Quisiera formular algunas hipótesis a partir de esta mirada a la situación en Berlín, tanto sobre la discusión general en torno a las ciudades solidarias como específicamente sobre Berlín.

Más allá de la integración

Aunque la idea de la ciudad solidaria puede perder algo de su agudeza si se la generaliza y se desvía la atención de todos aquellos que estaban en el centro de la idea original (las

personas ilegalizadas), es provechoso que los actores del gobierno de la ciudad acojan el término y lo desarrollen. Al mismo tiempo, la apertura y expansión del término solo es productiva siempre que no diluya el núcleo de la idea. Por lo tanto, por un lado es de celebrar que la idea se imponga discursivamente en la política institucional y al menos entre en el marco de los asuntos gubernamentales. Pero, por otro lado, sigue sien-

do crucial que una verdadera superación del régimen migratorio nacional y su política de integración sea el horizonte en el que las preguntas sobre la pertenencia y el «nosotros» vuelvan a formularse y responderse. De lo contrario, existe el peligro real de que una buena política del gobierno local consista solo en la mejor implementación posible de la «política de integración» y que los mecanismos (también federales) de exclusión y privación de derechos, permanezcan intactos. Desde luego, la alternativa no es la renuncia a esta implementación, si ofrece a las personas migrantes oportunidades individuales para una vida nueva y mejor. En otras palabras, una superación sistemática de la política de la integración es un requisito de toda política de izquierda que quiera usar políticamente el potencial de transformación de los movimientos de migrantes.

El gobierno y los movimientos

La traducción de procesos sociales en lógicas institucionales, ya sea que se trate de proyectos o conceptos, nunca tiene lugar sin pérdidas y fricciones. La política institucional tiene su propia fuerza de gravedad: la burocracia, la administración, los obstáculos y exigencias legales de las acciones gubernamentales. Por lo tanto, siempre que nos aproximamos a la lógica de los actores institucionales, la autonomía de las estructuras y movimientos solidarios debe protegerse, y esto también en el interés de los actores institucionales, siempre que estén interesados en

los potenciales de transformación que se derivan de esta autonomía. Al mismo tiempo, parece que esta autonomía a menudo solo tiene éxito si cuenta *también* con una estrategia institucional. La conflictiva interacción de los diferentes actores parece ser el modelo adecuado. Por un lado, para evitar que la lógica de la política institucional absorba los procesos sociales y defina cambios políticos unilateralmente a partir de procedimientos institucionales y, por otro lado, para desarrollar nuevas maneras de que los procesos de transformación social también puedan traducirse en políticas y contribuir a la renovación de la izquierda. En todo caso, el centro estratégico de estos procesos de transformación se encuentra fuera de las instituciones y solo puede mantenerse vivo allí.

Estructuras paralelas y asesoría como pasos intermedios

Al mismo tiempo, tanto el modelo del cupón anónimo de asistencia médica, como el resultado preliminar de las negociaciones al respecto son un modelo interesante para futuros proyectos: en lugar de enfrentarse directamente con las leyes federales, se crea una nueva estructura que permite evitar y simplificar algunas dificultades políticas. Entonces, la lección puede ser que a veces no hay que cambiar una ley, sino más bien se puede recurrir a una nueva estructura y *crear instituciones propias*. Aquí se incluyen estructuras de asesoramiento que, al capacitar a las personas para ejercer sus derechos formales, de algún modo desafían las

arquitecturas políticas desde adentro. Ya se ha dicho varias veces: en una gran cantidad de casos, los derechos sociales existen legalmente, pero su ejercicio está efectivamente bloqueado. El apoyo a las personas migrantes, pero también a otros grupos sociales marginados, para que conozcan, comprendan y hagan valer sus derechos es un campo político que ofrece muchas oportunidades, entre ellas la politización de las prácticas de las autoridades federales (específicamente de la Oficina Federal de Migración y Refugiados y la Agencia Federal de Empleo) y sus similitudes estructurales en torno al rechazo a menudo ilegal de reclamos.

Ciudades rebeldes

El «buen gobierno», desde luego, tiene un gran valor. Sin embargo, tarde o temprano, los límites de toda política de izquierda son límites *políticos*. No será posible desarrollar un proyecto de transformación sin

entrar en conflicto con las arquitecturas de poder nacionales y los procesos políticos establecidos. Ya sea que se trate de Italia o de América del Norte, cuando las ciudades desempeñan el papel de la oposición política, llegan a los límites de sus competencias y entran en conflicto con los gobiernos nacionales. En Alemania la cuestión de una rebelión de las ciudades — una suerte de rebelión institucional —, se plantea cada vez más como una tarea estratégica porque, como dijo la activista Roula Saleh en una conferencia de prensa en Hamburgo con motivo de la marcha United Against Racism: «Siempre me pregunto: ¿Realmente tenemos que aceptar leyes discriminatorias y restrictivas solo porque están escritas en lenguaje jurídico?» Esta rebelión ciertamente no es responsabilidad exclusiva del gobierno federal. Como en todos los campos de acción de la ciudad solidaria, debe ponerse en marcha desde abajo.

INICIATIVAS

Seebrücke: <https://seebruecke.org/>

Frostschutzengel: www.frostschutzengel.de/

MediBüro Berlin: <https://medibuero.de/>

Red Solidarity City: <https://solidarity-city.eu/de/> y
<http://solidarity-city-berlin.org/>

Respect!: www.respectberlin.org/wordpress/

Oficina Precaria: <http://oficinaprecariaberlin.org/>

Interventionistische Linke: <https://interventionistische-linke.org/>

Linke Berlin: <https://dielinke.berlin/nc/start/>

Berlin hilft!: <http://berlin-hilft.com/>

Kotti & Co: <https://kottiundco.net/>

BIBLIOGRAFÍA

Cámara de representates de Berlín (2018): Impreso 18/13106, Berlín.

Registro Central de Extranjeros (2018): Residentes de la ciudad de Berlín el 30 de Junio de 2018, Berlín.

Bauder, Harald (2017): Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective, en: *International Migration*, 55(2), pp. 174–187.

Benalia, Emina (2016): Neues Willkommenszentrum in Berlin nimmt seine Arbeit auf, en: *Berliner Morgenpost*, 18/8/2016.

Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud (2018): Engagement in der Flüchtlingshilfe. Ergebnisbericht einer Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach, Berlín, disponible en: www.bmfsfj.de/blob/122010/d35ec9bf4a940ea-49283485db4625aaf/engagement-in-der-fluechlingshilfe-data.pdf

DIE LINKE/Landesverband Berlin (2018): Wem gehört die Stadt? Für eine solidarische Stadtpolitik in einer offenen Gesellschaft, Berlin, disponible en: <https://dielinke.berlin/parteitag/det/news/wem-gehoert-die-stadt-fuer-eine-solidarische-stadtpolitik-in-einer-offenen-gesellschaft/>.

Flüchtlingsrat Berlin e. V. (2018): Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation von Geflüchteten in Berlin: Viel Worte statt Taten, comunicado de prensa de 17/12/2018, disponible en: <http://fluechtlingsrat-berlin.de/presseerklaerung/17-12-2018-gesamtkonzept-zur-integration-und-partizipation-von-gefluechteten-in-berlin-viel-worte-statt-taten/>.

Frank, Marie/Kröger, Martin (2018): Jeder Mensch muss untergebracht werden. Berlins Sozialsenatorin Elke Breitenbach (LINKE) will Obdachlose bald statistisch erfassen, um sie besser versorgen zu können, en: *neues deutschland*, 26/12/2018.

Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie, et al. (eds.) (2016): *Der lange Sommer der Migration: Grenzregime III*, Berlin/Hamburg.

Juretzka, Imke (2017): Gesamtkonzept Integration und Partizipation Geflüchteter, disponible en: www.berlin.de/lb/intmig/themen/fluechtlinge/fluechtlingspolitik/.

Juretzka, Imke (2018): *Angekommen in Berlin: Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter*, Berlin, disponible en: www.berlin.de/lb/intmig/themen/fluechtlinge/fluechtlingspolitik/.

Kron, Stefanie/Lebuhn, Hendrik (2018): Solidarische Städte: Globale Soziale Rechte und das Recht auf Mobilität, Online-Publikation der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin, disponible en: www.rosalux.de/publikation/id/39274/solidarische-staedte-globale-soziale-rechte-und-das-recht-auf-mobilitaet/.

Lenz, Ramona (2018): «Freiwillige Rückkehr» – Entwicklungshilfe für die deutsche Innenpolitik?, *medico international*, 9/4/2018, disponible en: www.medico.de/blog/entwicklungshilfe-fuer-die-deutsche-innenpolitik-17026/.

Medibüro Berlin (2009): Aktualisiertes Konzeptpapier Anonymer Krankenschein, Berlin, disponible en: https://medibuero.de/wp-content/uploads/sites/10/2016/03/Beitrag_KonzeptAnonyKrankenschein_091006.pdf

Moabit hilft/Be an Angel/ Schöneberg hilft, et al. (2018): Stellungnahme der Initiativen zum Gesamtkonzept zur Integration und Partizipation Geflüchteter, Berlin.

Partidos de gobierno Berlín (2016): Acuerdo de coalición 2016–2021: Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen, Berlin.

Rosa-Luxemburg-Stiftung (2018): «Wir machen diese repressive Bundespolitik nicht mit!». Entrevista con Katina Schubert, Berlin,

disponible en: www.rosalux.de/publikation/id/39316/wir-machen-diese-repressive-bundespolitik-nicht-mit/.

Schiffauer, Werner/Eilert, Anne/Rudloff, Marlene (eds.) (2017): So schaffen wir das – eine Zivilgesellschaft im Aufbruch: 90 wegweisende Projekte mit Geflüchteten, Bielefeld.

Schnegg, Julia/Drunkenmölle, Jan (2018): Teilhabe statt Ausgrenzung. Integration und Partizipation Geflüchteter in Berlin – ein Senatskonzept, Online-Publikation der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin, disponible en: www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Online-Publikation/10-18_Online-Publ_Teilhabe.pdf.

Soos, Oliver/Rehkopf, Julia (2018): Obdachlose aus Osteuropa in Berlin. «Trinken, trinken, trinken – dann spürst du nichts mehr», en: *rbb24*, 17/11/2018, disponible en: www.rbb24.de/politik/beitrag/2018/11/obdachlose-osteuropa-themenwoche-gerechtigkeit.html.

Solidarity City Berlin (2018): Angst vor der Anmeldung. Wie das Recht auf Bildung praktisch untergraben wird, en: *Hinterland Magazin* n. 40, disponible en: www.hinterland-magazin.de/wp-content/uploads/2019/01/hinterland-magazin-HL40-43.pdf.

Schweizer Pass
Passeport suisse
Passaporto svizzero
Passaport svizzer
Swiss passport



KATHARINA MORAWEK

CIUDADANÍA REGIONAL Y EL DOCUMENTO DE IDENTIDAD MUNICIPAL

EN ZÚRICH, ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL
PROMUEVEN LA «CIUDADANÍA URBANA»

Suiza es una sociedad de inmigrantes, multilingüe, cuyo desarrollo político, social y cultural fue y será impulsado por la migración. Según las estadísticas, más de un tercio de las personas registradas en Suiza tienen un trasfondo de migración.¹ Sin embargo, aparte de la importancia de las cuatro regiones lingüísticas oficiales, esto apenas se refleja en la imagen de sí mismas que tienen Suiza y sus instituciones. Por un lado, la parte de la población que no tiene pasaporte suizo y, por lo tanto, no tiene voz ni voto, queda excluida de la representación política formal. Se trata de alrededor del 25% de la población, mientras en Austria es el 15% y en Alemania el 12%. Además, en el habla cotidiana se distingue entre los «suizos reales» y los llamados «Papierlischwiziers» o suizos de papel (personas naturalizadas). Además, a la población que no tiene pasaporte se la categoriza jerárquicamente a partir de distintos permisos de residencia. Aunque en Suiza nunca ha habido ningún reconocimiento oficial del

hecho de que es una sociedad de inmigrantes, el país se ha convertido en un escenario de debates y proyectos en torno a la migración, la ciudadanía y la pertenencia a una sociedad pluralista. Un ejemplo de esto son los conceptos de «ciudadanía urbana» (García 2006), «ciudad santuario» y «ciudad solidaria», que ahora se discuten en toda Europa, y que en Suiza se empezaron a tratar a más tardar a principios de 2015 y ya se han adoptado en varias ciudades en la política parlamentaria local suiza (Krenn/Morawek 2017). En particular, el tema de la garantía de un estatus de residencia más seguro ha ocupado el primer plano en la atención pública, en oposición a otros temas como la participación, el acceso a derechos y recursos para todos o la pertenencia y la democratización.

La discusión se centra sobre todo en la introducción de un documento de identidad municipal, la City Card,

¹ Véase Bundesamt für Statistik, Bevölkerung nach Migrationsstatus, disponible en: www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/nach-migrationsstatuts.html.

sugerida por grupos de la sociedad civil. Esta propuesta ha sido adoptada por la política municipal, especialmente en Zúrich y Berna. La Züri City Card que se tiene en mente está diseñada para las aproximadamente 14 000 personas sin un permiso de residencia regular (*sans papiers*) que viven y trabajan en Zúrich.

En el presente estudio, en el contexto del debate a nivel europeo sobre sociedades posmigrantes (Foroutan et al. 2018) y ciudades solidarias, analizo discusiones y actores que podrían estar relacionados con los problemas y las nuevas exclusiones asociadas a la Züri City Card. También rastreo la pregunta por qué aspectos de la Züri City Card sugerida se pueden considerar éxitos de una práctica política solidaria y con qué argumentos. Además, reconstruyo qué prácticas de solidaridad concreta ya existían en la ciudad antes de 2015, cuáles han entrado en el proyecto Züri City Card y cuáles no.

Los resultados se basan en una revisión de la literatura, mi propia ex-

periencia como actora en los procesos sociales, políticos y culturales que rodean la ciudadanía urbana en Suiza, así como en entrevistas exploratorias con cinco personas expertas de la política, la ciencia y la sociedad civil que estuvieron o están involucradas en los debates de la Züri City Card. Entre estas se cuentan: Ezgi Akyol, miembro del consejo municipal de Zúrich en la lista alternativa y miembro de la junta del grupo de trabajo Züri City Card; Kijan Espahangizi, historiador, coorganizador de las iniciativas «Congreso de migrantes y personas con un trasfondo de migración», así como «Todos somos Zúrich» y cofundador y copresidente del Institut Neue Schweiz (INES); Christof Meier, director de la promoción de la integración en la ciudad de Zúrich; Peter Nideröst, abogado y miembro de la junta del grupo de trabajo Züri City Card y Bea Schwager, directora del punto de contacto de Sans Papiers Zúrich y miembro de la junta del grupo de trabajo Züri City Card.²

1 GLOBAL CITY ZURICH

Solo alrededor de 430 000 personas viven en Zúrich. Sin embargo, la ciudad se considera una ciudad global porque es el centro financiero extraterritorial más grande del mundo (Hitz et al., 1995). Zúrich genera el 11% del producto interno bruto de Suiza. Todos los años se recaudan 2500 millones de francos suizos (2,22 millones de euros) en impuestos. De cada franco de impuestos

pagado, entre el 30% y el 40% permanece en la ciudad. En comparación, en Múnich, por ejemplo, solo es el 10%. Al mismo tiempo, en las cuentas bancarias suizas hay activos de origen nacional y especialmente internacional por un monto

² Realicé todas las entrevistas en diciembre de 2018. En este punto me gustaría expresar mi agradecimiento a los antes mencionados por las discusiones intensivas y productivas.

de entre 5000 y 7000 billones de francos suizos (véase Bruto 2018). Puede decirse entonces que Zúrich es claramente una ciudad muy internacional. Mientras que, por un lado, en el centro de la ciudad, en los servidores de los grandes bancos, miles de millones de francos suizos cambian de manos todos los días y los expatriados bien calificados (trabajadoras y trabajadores que viven en Suiza temporalmente y se desempeñan en sectores mayormente bien remunerados) viven y trabajan en las torres de vidrio y cemento del oeste de la ciudad o en los opulentos edificios antiguos cerca del lago; por otro lado, mujeres portuguesas sin permisos de residencia válidos cuidan a sus hijos. A estos niños les gustan los spaghetti pomodoro y a sus padres el espresso en los cafés con vista a la calle. Este es el resultado de la «mediterrización» del país debida a la generación italiana de trabajadoras y trabajadores extranjeros. En Suiza, ya en 1946 comenzaba el reclutamiento por temporadas de mujeres jóvenes de Italia. Entre los distintos enredos coloniales de Suiza, este modelo de trabajo extranjero, cuyo elemento central era el «estatus de residencia de temporada» (véase Holenstein et al., 2018), se conoce como «colonialismo sin colonias» (Purtschert et al., 2013) y es una de las bases de la prosperidad del país, que todavía da forma a la sociedad actual.

Hoy, Zúrich se centra en el concepto de la *creative city* (ciudad creativa). Este concepto supone que el output creativo conduce a la innovación y

es un factor importante en el crecimiento económico de una ciudad. La innovación creativa debería tener lugar principalmente en industrias intensivas de conocimiento, donde trabajan sobre todo personas bien formadas y de las que se espera que tengan un pensamiento independiente, como aquellas que se dedican a las ciencias, el arte, el derecho, la gerencia empresarial, la mano de obra calificada o la medicina (Florida 2002). En el ranking Mercer de las ciudades con la mejor calidad de vida, Zúrich ocupa el segundo lugar desde hace varios años.³ En consecuencia, la ciudad usa la «innovación y el cosmopolitismo» como indicadores de éxito de su política regional (véase Mauch 2017). Las grandes corporaciones consideran que la ciudad es muy atractiva para sus empleados. Los factores más importantes para esto son la oferta cultural y educativa, una buena infraestructura para el cuidado de niños fuera del hogar y una sensación de estabilidad y seguridad. Y, de hecho, muchos inmigrantes jóvenes y bien educados viven en Zúrich. Cada quinto habitante de la ciudad tiene entre 30 y 39 años: tienen trabajo pero no tienen voto.⁴

Zúrich en efecto tiene una historia de cambio social que también se caracteriza por desarrollos duraderos e influenciados por las personas mi-

³ Véase <https://mobilityexchange.mercer.com/Insights/quality-of-living-rankings>. ⁴ Véase también el proyecto Stadt der Zukunft – ZRH3039 der Abteilung Stadtentwicklung der Stadt Zürich, disponible en: www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/stadt-der-zukunft/zrh3039.html.

grantes. La reestructuración y la crisis del petróleo en la década de 1970 cambiaron el carácter industrial de la ciudad. Alrededor de 60 000 personas perdieron su trabajo en ese momento. Así, la población de Zúrich decreció hasta mediados de los años ochenta.⁵ Muchas fábricas dejaron de operar, mientras en el centro de la ciudad el sector de servicios y el financiero empezaron a prosperar, atrayendo a trabajadoras y trabajadores altamente calificados de otras partes de Suiza y del extranjero. Aquellas personas y sus descendientes influyeron decisivamente en la sociedad suiza y en muchas luchas sociales.

En la década de 1980, los movimientos sociales como «Züri brännt» comenzaron a ocupar las tierras y edificios vacíos, mientras que iniciativas de la sociedad civil influidas por migrantes como la Mitenand-Initiati-

ve diseñaron una entrada democrática y participativa a la sociedad de inmigración y abrieron el camino a una apertura de integración política (Espahangizi 2018). En 1994, un gobierno de coalición rojo-verde⁶ llegó por primera vez al ayuntamiento de Zúrich, y todavía tiene una mayoría estable. Algunos actores de los movimientos sociales de los años ochenta antes mencionados ahora están involucrados en la política local de Zúrich. Estos incluyen, por ejemplo, al concejal Richard Wolff de la lista alternativa, un partido de izquierda relevante en Zúrich. Wolff es geógrafo, sociólogo urbano y cofundador de la red de investigación urbana INURA (Hitz et al. 1995). Wolff fue presidente de la policía de la ciudad de Zúrich entre 2013 y 2018, por lo cual jugó un papel importante en los procesos de negociación de la Züri City Card.

2 ¿ZÚRICH CIUDAD SOLIDARIA?

En el nivel europeo oficial, Zúrich es miembro de la red Solidarity Cities de la iniciativa Eurocities, una coalición de gobiernos de las principales ciudades europeas fundada en 2016 en el contexto de la llamada crisis de refugiados. Entre otras cosas, exigen a la Comisión de la UE mayores presupuestos para proyectos de infraestructura e integración en aquellas ciudades a donde efectivamente llegan o donde viven la mayoría de las personas refugiadas.⁷ A nivel de las iniciativas de la sociedad civil y las organizaciones

de base, hace muchos años existen en Zúrich prácticas concretas de solidaridad. Con respecto a las personas *sans papiers*, estos incluyen en particular el «Sans Papiers Anlaufstelle Zürich» (SPAZ), el Colectivo Sin Papeles y la organización Meditriana. El SPAZ existe desde 2005 y es un servicio profesional de asesoría

⁵ Véase www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bevoelkerung/bevoelkerungsentwicklung/bisherige-bevoelkerungsentwicklung.html. ⁶ Los colores corresponden al Partido Socialista y el Partido Ecologista suizos, respectivamente. ⁷ Véase <https://solidaritycities.eu>.

social y legal, operado por la sociedad civil y financiado por donaciones privadas. SPAZ también es el representante legal de Sans Papiers frente a las autoridades. El Colectivo Sin Papeles fue fundado en 2003. Los activistas del Colectivo, de la mano de SPAZ y la Misión Católica de habla hispana en Zúrich, ofrecen servicios de información y asesoría a personas *sans papiers*. Meditrina es un centro de asistencia médica especializado en las necesidades de personas *sans papiers*, con una red de pediatras, ginecólogos y psicoterapeutas.

En Zúrich, las organizaciones cívicas mencionadas consiguieron varias formas de que las personas *sans papiers* pudieran reclamar sus derechos fundamentales. En primer lugar, esto incluye el derecho de los niños a asistir a la escuela. Actualmente es posible para las personas *sans papiers* acceder a formación técnica, si se cumplen ciertas condiciones. También se puede presentar una solicitud para una Härtefallkommission (Comisión para casos extremos). Algunas empresas locales, por ejemplo, las empresas de transporte público, han mostrado disposición para asegurarle a Sans Papiers puestos a aprendices hasta que se haya presentado su solicitud para casos extremos (entrevista con Bea Schwager, 17/12/2018). En caso de que los *sans papiers* requieran una visita al médico o una estancia en el hospital, el servicio social del hospital se comunica con SPAZ, que luego puede, de forma retroactiva, contratar para la persona un se-

guro médico con descuentos en las primas. De esta manera, tal como es habitual para las personas sin seguro médico, no es necesario enviar un mensaje a la Oficina de Bienestar Social del cantón. El SPAZ también permite a las personas *sans papiers* registrarse en la seguridad social y pagar las contribuciones respectivas. Desde la introducción de la «Ley contra el trabajo en negro» las y los *sans papiers* deberían estar protegidos frente a denuncias cuando haya inspecciones en su lugar de trabajo. Sin embargo, muchos inspectores no se adhieren a esto y contactan a la policía de todas formas.

Por definición, las personas *sans papiers* son las más afectadas por la falta de protección y derechos en el área de seguridad de residencia. Por eso las personas sin permiso de residencia viven, con razón, con miedo constante a los controles policiales. Por lo tanto, Zúrich no es una ciudad santuario en el sentido norteamericano, en que las autoridades de la ciudad se niegan a cooperar con las autoridades federales para identificar, procesar y encarcelar a las personas *sans papiers*, protegiendo así a las personas «ilegales» de las deportaciones. Peter Nideröst, abogado y miembro de la junta del grupo de trabajo Züri City Card, considera que las prácticas de solidaridad «históricas» de iniciativas como el SPAZ son muy importantes. Pero Nideröst también dice que la seguridad de residencia aquí es insuficiente, una situación que podría mejorarse con la Züri City Card:

En el pasado hubo medidas de protección para los refugiados [...] motivadas en parte por la iglesia y en parte políticamente. Pero para Sans Papiers el camino siempre ha sido la exigencia de una amnistía generosa, es decir la legalización, o una [...] regulación caso por caso, estructurada de manera sencilla y relativamente generosa, a través de un permiso de residencia humanitario. Por increíble que parezca, el mayor éxito político a nivel nacional de Sans Papiers, este movimiento de larga data, es que los jóvenes *sans papiers* pueden hacer una práctica vocacional. En realidad muy poca cosa, ¿o no? Y eso ha llevado a muchas agencias de Sans Papiers y movimientos sociales a probar formas locales, urbanas e informales de mejorar la vida de los *sans papiers*: acceso a la salud, a educación y a derechos sociales. Yo diría que en Zúrich, gracias al trabajo del punto de contacto Sans Papiers [SPAZ], esto se ha hecho realmente bien, no solo porque el punto de contacto ha hecho un buen trabajo, sino también porque las autoridades de la ciudad son realmente cooperativas. [...] Pero el mayor problema, la mejora de la seguridad de residencia, solo lo enfrentamos fuera de los acuerdos informales. Se necesita algo que esté basado en el derecho. La Züri City Card no es el objetivo final, pero sí es un paso importante (entrevista con Peter Nideröst, 14/12/2018).

3 CIUDADANÍA URBANA Y CIUDAD SANTUARIO

En Zúrich, las noticias de Nueva York, donde la Tarjeta de Identificación de la Ciudad de Nueva York (NYC-ID) fue introducida por ley en noviembre de 2014, restringiendo aún más la cooperación de la ciudad con las autoridades nacionales de inmigración, atrajo una gran atención. No solo Bea Schwager, directora del punto de contacto de Zúrich Sans Papiers SPAZ, sino también otras personas propusieron una City Card similar para Zúrich (véase la entrevista con Bea Schwager 17/12/2018).

A mediados de 2015, en mi cargo de ese momento como directora del Shedhalle Zúrich, un centro de arte

contemporáneo y crítico, una vez más sometí a la discusión pública la idea de la City Card para una nueva práctica política en el manejo de la migración a nivel local (véase Morawek 2015).⁸ Desde mediados de 2014 habíamos estado planeando un proyecto en el Shedhalle titulado *Die ganze Welt in Zürich* (Todo el Mundo en Zúrich), que debería abordar el déficit democrático suizo. Este proyecto debería tener un impacto directo en los procesos de formulación de políticas de acuerdo con la democratización y la extensión de los derechos para todos. El grupo

⁸ Véase <https://archiv.shedhalle.ch/institution/>.

de trabajo establecido en el marco del proyecto trabajó con el concepto de «ciudadanía urbana» (cf. García 2006). Estaban incluidos subproyectos que abordaban los aspectos políticos, legales, culturales y representativos de la *citizenship/citoyenneté*, así como aquellos que trataban los procesos de formulación de políticas y el poder de negociación de movimientos sociales a nivel de la ciudad, es decir, a nivel municipal. En febrero de 2015 tuvo lugar en Berna, la capital, el «Congreso nacional de migrantes y personas con un trasfondo de migración». El congreso fue apoyado principalmente por Unia, el sindicato suizo más grande, así como por las organizaciones de migrantes Second@s

Plus y Colonie Libere Italiane y algunos actores privados. El objetivo era formular una protesta desde la perspectiva de las personas migrantes frente a la iniciativa popular federal contra la inmigración masiva, que había sido sometida a votación por el Partido Popular Suizo el año anterior, y profundizarla con demandas de democratización a nivel federal.⁹ El historiador Kijan Espahangizi, quien contribuyó en se momento con la organización del congreso y luego fue uno de los fundadores de la iniciativa urbana *Wir alle sind Zürich* (Todos Somos Zürich), le atribuye al congreso de 2015 una gran importancia en la apertura del debate sobre migración, democratización y ciudadanía urbana:

La idea era abrir una nueva plataforma que intentara salir de la lógica de las políticas de integración de los años 90 y 2000, así como de la llamada política migratoria. Se podía sentir que este formato simplemente ya no era adecuado. Los espacios que se han ganado en nombre de la integración están ahí, pero aún no había un lenguaje, ni las herramientas para dar el siguiente paso, a saber: dejar a un lado el discurso de la integración para hablar de democracia. Es decir, el paso a otro registro de comunicación política. También para mostrar que en el registro anterior ya no se puede avanzar más (entrevista con Kijan Espahangizi, 4/12/2018).

La iniciativa *Wir alle sind Zürich*, que surgió del Congreso nacional de migrantes y personas con un trasfondo de migración, continuó exigiendo la democratización y organizó un congreso de seguimiento en Zürich en la primavera de 2016, que está estrechamente relacionado con el proyecto del *Shedhalle, Die ganze Welt in Zürich*, al que asistieron más de 550 personas de alrededor

de 30 organizaciones. Desde 2017, el grupo de trabajo *Züri City Card*, que surgió del proyecto *Die ganze Welt in Zürich*, es una asociación independiente que está en constante diálogo con quienes toman las decisiones políticas. La junta de la asociación, que lanzó una petición para

⁹ Véase www.unia.ch/de/aktuell/events/detail/a/10528/.

la implementación de la City Card en Zúrich en julio de 2018, contrata a personas que han sido *sans papiers*, así como a abogadas y abogados, actores de la sociedad civil y parlamentarios. En una encuesta entre los candidatos a las elecciones municipales en marzo de 2018, el 80% de las y los políticos contestaron «Sí» o «Más bien sí» a la pregunta «¿Debería la Ciudad de Zúrich emitir una tarjeta de identidad de la ciudad (City ID), que podría identificar a los *sans papiers* dentro del área de la ciudad?».¹⁰

Después de numerosas conversaciones de cabildeo entre la AG Züri City Card y quienes toman las decisiones en cargos políticos e instituciones públicas, en julio de 2018 se presentó una moción para presentar la Züri City Card en el consejo municipal de Zúrich. Con una moción, un miembro del parlamento pide que el gobierno redacte una enmienda, resolución o medida legislativa de conformidad con la ley federal, cantonal o municipal. Si el parlamento lo aprueba, esta decisión es vinculante. La moción fue aceptada en el consejo municipal y en octubre de 2018 se presentó la petición antes mencionada con más de 8400 firmas a la alcaldesa Corine Mauch. El 31 de octubre de 2018, el Consejo municipal de Zúrich finalmente decidió introducir la City Card para Zúrich. La implementación política es responsabilidad del ayuntamiento, que ahora tiene hasta 2022 para trabajar en ello.¹¹

Además de la iniciativa Todos somos Zúrich, se creó una iniciativa

similar con el nombre Todos somos Berna que, entre otras cosas, propuso una City Card para la capital suiza. Esta propuesta fue adoptada por actores políticos municipales e incluida en el Plan de integración 2018-2021 de Berna y, por lo tanto, en la agenda política de la ciudad.¹² De todas formas la implementación aún está pendiente en Berna. En el contexto de los debates sobre la Züri City Card la ciudad de Zúrich encargó dos informes jurídicos: uno aborda la cuestión del acceso a la justicia para los *sans papiers* y los controles policiales (véase Kiener/Breitenbücher 2018). El segundo, cuya publicación aún está pendiente, debe examinar la compatibilidad de la City Card con la ley cantonal y nacional.

El informe a propósito del acceso a la justicia y la policía señala, en primer lugar, que la «exclusión de facto de la protección legal» está «en tensión con los deberes del Estado que resultan de los derechos fundamentales y humanos, y que obligan a todas las autoridades y actores que llevan a cabo tareas estatales» (ibíd.). El informe también explora el margen legal con respecto al respeto de los derechos fundamentales de las y los *sans papiers*, por ejem-

¹⁰ Cuestionario de elecciones municipales de Zúrich del 4/3/2018, disponible en: [smartvote.ch/18_st_zuerich_leg/questionnaire](https://www.smartvote.ch/18_st_zuerich_leg/questionnaire). ¹¹ Zürcher Gemeinderat will mit Züri City Card Stadtausweis für alle, 3/10/2018, disponible en: <https://www.toponline.ch/news/zuerich/detail/news/zuercher-gemeinderat-will-mit-zueri-city-card-stadtausweis-fuer-alle-0098741/>. ¹² Schwerpunktplan Integration Stadt Bern, disponible en: www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/kompetenzzentrum-integration/fachbereich-information-und-vernetzung/leitbild-zur-integrationspolitik/schwerpunkte-plan-2018-2021.

plo en lo que se refiere a los controles de documentos de identidad. Presentar una City Card, sostiene el informe, básicamente no es justa causa de sospecha inicial de una estadia irregular y, por lo tanto, no genera obligaciones de investigación y divulgación, por lo que el uso de la City Card entre la población debería ser generalizado. Sin embargo, no debería conducir a que se frustre la aplicación de la legislación de extranjería (ibíd.).

Esta conclusión puede interpretarse de manera diferente según distintas comprensiones del derecho. Todavía la justa causa de sospecha inicial depende del parecer subjetivo de las y los policías en cuestión. La policía de la ciudad de Zúrich, por ejemplo, usa una aplicación interna para registrar los motivos de una inspección. Un análisis mostró que una de las principales razones para una inspección es el factor «aparencia», una señal de que la «caracterización racial», es decir, el control de las personas debido a su apariencia,

está incorporado en la práctica policial (véase la entrevista con Ezgi Akyol, 3/12/2018). Esto tampoco lo cambiará la City Card, si la práctica policial de la «caracterización racial» persiste.

Sin embargo, Bea Schwager, directora de la SPAZ y miembro de la junta de Züri City Card S.A., ve mejoras decisivas en lo que se refiere a garantizar un estatus de residencia más seguro y mejor acceso a la justicia para los y las *sans papiers* a través de la City Card. En otras áreas, continúa Schwager, la City Card puede servir para simplificar los procedimientos. Para ella, la Züri City Card no contradice la ley nacional, sino que es una «prueba legal suficiente» de que se reside en Zúrich. Así, aunque la City Card no crea una situación social más justa, actúa como un «antibiótico» contra situaciones de privación de derechos, en el caso de la no garantía de los derechos fundamentales (véase la entrevista con Bea Schwager, 17/12/2018).

4 LUCHAS EN TORNO A LA CITY CARD: ¿DERECHOS HUMANOS VERSUS DEMOCRATIZACIÓN?

La idea de una tarjeta de identidad municipal, que debe otorgarse independientemente del estatus legal de residencia de una persona, ha generado repetidamente una gran respuesta en la opinión pública, tanto en los medios de comunicación como en la política de Suiza. Tan solo entre el lanzamiento del proyecto en 2015 y la publicación de

este estudio se publicaron al menos 27 informes en medios suizos sobre el tema de la Züri City Card.¹³ En el proceso de institucionalización incipiente, los debates en torno a la Züri City Card se redujeron a cuestiones técnicas y legales de implementación, mientras que las cuestiones

¹³ Véase www.zuericitycard.ch/news.

sociopolíticas más amplias sobre la «ciudadanía urbana», es decir, aspectos de una democratización general de una vida urbana para todos, introducidas inicialmente por los actores políticos del movimiento, pasaron a un segundo plano.

El movimiento por la Züri City Card se fue separando gradualmente, por un lado, en actores políticos de movimiento que también quieren expandir y democratizar la ciudadanía urbana; y, por otro lado, en actores institucionales que ven la City Card como un intento de intervenir en el vacío legal en favor de un grupo específico de migrantes: las personas *sans papiers*. La última visión de la City Card está más en línea con el

modelo de las ciudades santuario norteamericanas, que se centra en garantizar un estatus de residencia más seguro a las personas que no tienen un permiso de residencia. El legado de los movimientos de migrantes en Suiza, que había hecho un trabajo preliminar crucial para la Züri City Card, finalmente ha sido dejado de lado cada vez más, a la par del avance de una postura política anti-inmigrante a nivel nacional. Hasta el momento, los esfuerzos políticos en favor de la ciudadanía urbana no se han renovado ni reactivado en los debates parlamentarios sobre la Züri City Card. Kijan Espahangizi sostiene la siguiente tesis al respecto:

Primero, el activismo se alimenta de recursos limitados porque [estos activismos] no son remunerados, porque son precarios, porque solo pueden sostenerse con una tremenda motivación individual. Para minimizar este riesgo existe una tendencia —seguramente no solo en Suiza—, a decir que estamos haciendo proyectos lo más concretos posible, con un grupo de víctimas claramente definido, con una encrucijada en la regulación claramente definida, donde se pueda cambiar algo. Ciertamente, ciertos valores dominantes en la cultura política de Suiza también juegan un papel aquí, donde los cambios supuestamente grandes no son bienvenidos [...] Y luego están los proyectos sobre ciudadanía urbana en Suiza, en particular la Züri City Card, que siguen una corriente que se ha vuelto evidente en Suiza desde hace algún tiempo. El trabajo se ha movido cada vez más al nivel municipal en las últimas décadas. La iniciativa Mitenand, que se movilizó en la década de 1970 y se votó en 1981, fue el último gran proyecto que trató de cambiar las cosas de manera más fundamental. Desde entonces, por buenas razones, todas las iniciativas se volvieron locales. El sistema escolar, por ejemplo, solo puede abordarse a nivel municipal. Así que, por la naturaleza del asunto, había razones para hacerlo así, pero luego se tomó el rumbo del derecho municipal al voto, de la política escolar a nivel municipal y cantonal, también en la promoción cultural. (entrevista con Kijan Espahangizi, 4/12/2018).

Otra razón para reducir el concepto de «ciudadanía urbana» a una City Card, que se centra principalmente en garantizar un estatus de residencia más seguro, podría estar en la comprensión que muchos actores tienen de Suiza como un lugar de protección humanitaria. Las razones humanitarias y el respeto por los derechos humanos son el mínimo común denominador en relación con la City Card, dice Peter Nideröst, del Consejo de Administración de Züri City Card S.A.:

Sospecho que el discurso político de la City Card está fuertemente relacionado con el discurso de los derechos humanos. El viento en el debate sobre los derechos humanos ha cambiado, y no solo en la izquierda política, donde quizá ya estaba algo debilitado, sino también en las posturas de centro. Por ejemplo, el FDP [de centro derecha] y el CVP [cristiano-democrático] han señalado que en este tema necesitan perfilarse mejor frente al SVP [nacionalista de derecha], porque de lo contrario la derecha los desbancará desde afuera. Si esta tesis es correcta y la City Card se vincula a un fortalecimiento de los derechos humanos, esto podría explicarse por los balances de mayorías. Pues en este contexto solo hay malos argumentos en contra de la City Card (entrevista con Peter Nideröst, 14/12/2018).

Christof Meier, jefe de la oficina de promoción de la integración de la ciudad de Zúrich, hace énfasis en que las razones para la aprobación de la Züri City Card son sobre todo que tiene carácter de proyecto y está orientado a una solución:

Aquí en Zúrich una idea general sobre la convivencia social se ha centrado, entre otras cosas, en el tema de las personas *sans papiers*. Este tema resultó adecuado porque es concreto, son personas concretas con historias concretas, tiene que ver con los derechos humanos, hay un enfoque del problema y hay una idea de cómo resolverlo que para muchos es plausible a primera vista. Además, existe una mayoría verde de izquierda, que ahora también dispone de mayorías para hacer los avances correspondientes (entrevista con Christof Meier, 18/12/2018),

Kijan Espahangizi es de la misma opinión, e incorpora esta declaración en una tesis sobre el desplazamiento de realidades históricas en favor de la imaginación de la propia capacidad de acción:

Se hubieran podido aprovechar muchas lecciones y experiencias importantes de la iniciativa Mitenand, por ejemplo, o también las experiencias de las luchas por el derecho al voto municipal de las per-

sonas inmigrantes, que poco antes habían fracasado en Zúrich. Tal vez haya que volver a las décadas de 1960 y 1970, cuando mucho tenía que ver con el nivel internacional. Se olvida que los momentos relevantes en los que algo ha cambiado a nivel local y nacional siempre han estado relacionados con el nivel internacional, ya sea el sufragio femenino, la introducción del Convenio Europeo de Derechos Humanos o la doble ciudadanía en la década de 1990. Todo esto fue posible solo porque se abrieron ventanas de oportunidad, porque de otro modo ya no seríamos competitivos, por ejemplo en un mercado laboral de la UE. Siempre son estos tres momentos en los que algo se entrelaza, lo local, lo nacional y lo internacional, y en los que entonces se logra hacer algo. Pero el conocimiento de estos engranajes no está arraigado. En cambio, hay una tendencia a entrar en lo microconcreto. Y eso es exactamente lo que sucedió (entrevista con Kijan Espahangizi del 4/12/2018).

Además, en lo que respecta a la ciudadanía urbana hay algunos puntos poco claros, enfatiza Ezgi Akyol, miembro del consejo y presidente de Züri City Card S.A.:

A algunas preguntas abiertas y contradicciones aún no le hemos dado una respuesta combativa, por ejemplo, sobre varios aspectos legales. Hubiera sido importante que hiciéramos una consulta sobre el texto de la moción y lo apoyáramos ampliamente. En realidad, el tema de la ciudadanía urbana estaría predestinado a conectar diferentes luchas, como la vivienda, el trabajo, etc. Pero en este momento todo está bajo el título del proyecto Sans Papiers (entrevista con Ezgi Akyol, 3/12/2018).

5 CONCLUSIÓN Y PERSPECTIVAS

La primera fase de las campañas para una tarjeta de identidad municipal (City Card) en Zúrich estuvo influenciada sobre todo por actores políticos de los movimientos. Los debates se centraron en torno a la ciudadanía urbana, es decir, cuestiones de justicia social y democratización. Luego se cristalizaron diferentes aproximaciones: en primer lugar, el enfoque orientado a la solución, que considera la Züri City Card principalmente como un instrumento para garantizar un estatus de residencia más seguro a las personas *sans papiers* y, en particular, es el enfoque que sostiene la Züri City Card S.A.. Al segundo enfoque lo llamo el transformativo. Fue presentado por iniciativas políticas del movimiento como Todos Somos Zúrich y apunta a un proyecto de democratización

social más integral. Junto a estas, hay una tercera aproximación de integración política por parte del gobierno y la administración de la ciudad de Zúrich, que tiene una postura bastante crítica hacia la City Card en vista de las dificultades de implementación existentes.

Entre estas posiciones se moverán en los próximos años los procesos de negociación para vivir en común en una ciudad de inmigración como Zúrich. Hasta ahora, quienes comenzaron con esto han hecho poco uso del potencial de la «Urban Citizenship» como proyecto de democratización. Merecería la pena echar un vistazo más de cerca a la ciudadanía urbana y preguntar: ¿Qué tipo de proyecto de democratización debe comenzar en cada nivel de la relación entre la ciudad, el cantón y el país para obtener resultados?

Aunque Zúrich se perciba como «ciudad creativa» y considere la innovación como el motor más importante del desarrollo urbano, no hay motivación para volverse la única ciudad en Suiza o incluso en Europa con la etiqueta de la «Urban Citizenship». Pues dondequiera que la ciudad de Zúrich vea la oportunidad de gestar y tomar decisiones financieras autónomamente que le permitan avanzar en dirección a convertirse en una ciudad solidaria, la aprovecha. Pero si tiene que imponer la ciudadanía urbana contra la resistencia a nivel cantonal, por ejemplo, no lo hace.

Consecuentemente, la resolución del consejo municipal de finales de 2018, es decir, el statu quo alcan-

zado hasta ahora en relación con la Züri City Card, es evaluada de manera diferente por los distintos actores participantes. Peter Nideröst, miembro de la junta del grupo de trabajo Züri City Card, espera que la tarjeta de identidad municipal redirija todo el discurso migratorio hacia la cuestión del «derecho a los derechos» para todas las personas, especialmente para quienes ya tienen una residencia segura, pero en realidad no pueden aprovechar al máximo sus derechos. Él ve los esfuerzos por introducir la City Card, en los que se usan descripciones del día a día para ilustrar sus demandas, como un modelo para los movimientos emancipatorios que intentan cambiar las condiciones «desde abajo». Nideröst también calcula que, una vez implementada, la City Card se mostrará como una respuesta apropiada para esa realidad concreta y su valor será evidente (véase la entrevista con Peter Nideröst, 14/12/2018).

La mayoría de los miembros de Züri City Card S.A. generalmente consideran que la resolución del ayuntamiento de 2018 fue un éxito, pero también ven los desafíos asociados. La organización espera de la tarjeta de identidad municipal una mejoría en las garantías de un estatus de residencia más seguro. La protección contra las expulsiones (deportaciones) es el núcleo de sus reclamos. Por lo tanto, la organización está orientada principalmente por el modelo norteamericano de las ciudades santuario. Sin embargo, este enfoque también es problemático,

porque la interpretación legal no es clara y el diseño concreto de la City Card es objeto de un debate político que todavía está pendiente, como explica el abogado Peter Nideröst, miembro de la organización:

La pregunta por la congruencia entre la City Card y la legislación general es una pregunta jurídica. Sobre eso escribí un comentario en un estudio previo, con lo que al menos lo teníamos en la mira. He tratado en detalle la situación jurídica y, en mi opinión, no existe tal contradicción. Sobre esto puede tenerse una opinión distinta, pero hasta ahora nadie me ha rebatido. Y la otra cosa es que tiene que decirse hasta qué punto la tarjeta de identidad abre otras puertas, además de la protección en caso de un control policial. Esto es parte del debate político. Frente a la pregunta por cuáles derechos y obligaciones le están asociados, no podemos anticiparnos a él. Esto debe ser negociado democráticamente. Desde luego tenemos el objetivo de que otros derechos sociales, incluidos los derechos políticos, estén asociados a la tarjeta, pero no podemos prometerlo. Pero la protección frente a la policía, esa sí es indispensable (ibíd.).

El comisionado de integración de la ciudad, Christof Meier, por otro lado, enumera una serie de dificultades relacionadas con el tema central de la protección de la residencia que han caracterizado el proceso hasta ahora:

Todo está enfocado en esta City Card, y realmente no sabemos todavía a quién podría beneficiar de algún modo. No ayuda contra la caracterización racial, ni contra la discriminación cotidiana. Por el momento, está tan cargada con la promesa de «seguridad» que suscita expectativas que no son realistas. Estoy convencido de que muchas personas *sans papiers* no correrán ese riesgo. [...] En Nueva York, se estima que alrededor del 50% de los usuarios [de la City-ID] son *sans papiers*. En Zúrich, que no es una ciudad santuario y no puede serlo debido a la situación jurídica actual, esto significaría que uno de cada dos titulares de la tarjeta sería *sans papiers*. Esto no crea seguridad, sino más bien es justa causa para una sospecha inicial para un control policial. Algo así como 30 000 o 40 000 tarjetas tendrían que estar en circulación en la ciudad y ser utilizadas activamente en los controles policiales antes de que pudieran entregarse a personas *sans papiers* (entrevista con Christof Meier, 18/12/2018).

Esta evaluación también corresponde a la de un estudio comparativo de los movimientos de ciudadanía urbana en Berna y Zúrich (Brunner 2017):

Así, la Constitución Federal [...] establece que la autonomía municipal está garantizada de acuerdo con la ley cantonal. Debido a la legislación cantonal, esta autonomía es diferente en las ciudades de Berna y Zúrich y plantea dificultades particulares para hacer realidad las demandas concretas de los movimientos. Un ejemplo de esto es la implementación de la City Card, que tiene mayores oportunidades en Zúrich que en la ciudad de Berna debido a las reglas de jurisdicción territorial de la policía. La razón de esto es que en Zúrich la policía de la ciudad es responsable de la unidad administrativa de la ciudad y debe implementar la práctica legal correspondiente. En la ciudad de Berna la situación es más compleja, ya que la policía del cantón es responsable del área urbana y, por lo tanto, tendría que implementar una práctica legal diferente a la del cantón en la ciudad.

La autora también se refiere a las críticas de García (2006) sobre el concepto de «ciudadanía urbana». García argumenta que los reclamos (legales) que son resultado de las prácticas locales de ciudadanía rara vez se pueden resolver a nivel municipal sin el consentimiento de otras entidades territoriales (cf. Brunner 2017).

Mi propósito era destacar a partir de qué puntos y consideraciones la separación descrita desembocaba en una actitud pragmática, transformadora y de integración política. En retrospectiva, es evidente que esta separación no es muy productiva para dar forma a una ciudad más democrática para todas las personas. En los próximos dos años es de esperar que las disputas locales sobre los resultados del segundo dictamen judicial, así como las propuestas concretas para implementar la City Card, se vean influenciadas del lado del ayuntamiento por las contradicciones descritas. No está claro si los conflictos que rodearon a la Züri City

Card se desarrollarán en los próximos años ni cómo lo harán. Sin embargo, lo que sí es seguro es que la realidad de la inmigración en la ciudad continuará desarrollándose.

BIBLIOGRAFÍA

Brunner, Simone (2017): Urban Citizenship. Eine Analyse von Urban Citizenship in der Schweiz am Beispiel der sozialen Bewegungen der Städte Bern und Zürich, Master-Thesis, Kooperationsstudiengang Soziale Arbeit der Fachhochschulen Bern, Luzern et al. (sin publicar).

Espahangizi, Kijan (2018): Ein civil rights movement in der Schweiz? Das vergessene Erbe der Mitenand-Bewegung (1974–1990), disponible en: https://institutneueschweiz.ch/De/Blogs/178/Espahangizi_Mitenand.

Foroutan, Naika/Karakayali, Juliane/Spielhaus, Riem (eds.) (2018): Postmigrantische Perspektiven. Ordnungssysteme, Repräsentationen, Kritik, Frankfurt a.M.

Florida, Richard (2002): The Rise of the Creative Class, New York.

García, Marisol (2006): Citizenship Practices and Urban Governance in European Cities, en: Urban Studies 43(4), pp. 745-765.

Gross, Dominik (2018): Zwerge wollen Zwerge bleiben, en: alliance sud, 27/9/2018, disponible en: www.alliancesud.ch/de/politik/steuer-und-finanzpolitik/zwergewollen-zwerge-bleiben.

Hitz, Hansruedi/Schmid, Christian/Wolff, Richard (1995): Boom, Konflikt und Krise – Zürichs Entwicklung zur Weltmetropole, en: Hitz, Hansruedi et.al. (eds.): Capitales Fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich, Zürich.

Holenstein, André/Kury, Patrick/Schulz, Kristina (2018): Schweizer Migrationsgeschichte. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, Zürich.

Kiener, Regina/Breitenbücher, Daniëlle (2018): Justizzugang von Sans-Papiers. Gutachten zuhanden der Integrationsförderung der Stadt Zürich, disponible en: www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/stadtentwicklung/integrationsfoerderung/integrationsthemen/sans-papiers.html.

Krenn, Martin/Morawek, Katharina (2017): Urban Citizenship. Zur Demokratisierung der Demokratie, Wien.

Mauch, Corine (2017): Zürich – attraktiv durch Innovation und Weltoffenheit, Referat der Stadtpräsidentin vor der Volkswirtschaftlichen Gesellschaft Zürich, 29/3/2017, disponible en: <https://zuerich.spkantonzh.ch/aktuell/artikel/zuerich-attraktiv-durch-innovation-und-weltoffenheit/>.

Morawek, Katharina (2015): Städte statt Staaten, en: WOZ – Die Wochenzeitung, Nr. 28, 9/7/2015.

Purtschert, Patricia/Lüthi, Barbara/Falk, Francesca (eds.) (2013): Postkoloniale Schweiz. Formen und Folgen eines Kolonialismus ohne Kolonien, Bielefeld.



REFUGEES WELCOME

88th Street, N.Y.C.

BUE RÜBNER HANSEN

CIUDAD DE MIGRACIÓN Y REFUGIO

EL MOVIMIENTO BARCELONA EN COMÚ:
FORMANDO REDES EUROPEAS DE SOLIDARIDAD

1 INTRODUCCIÓN

Desde 2015, Barcelona se ha convertido en una ciudad líder en solidaridad. En la primavera de aquel año, Barcelona en Comú, una plataforma electoral nacida de los movimientos sociales, ganó las elecciones municipales de la ciudad con un programa que incluía el cierre del Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE). En septiembre de ese mismo año, la alcaldesa Ada Colau tomó la iniciativa e hizo una famosa declaración en nombre de las ciudades que apoyaban a las personas refugiadas: «Nosotras, las ciudades de Europa» (Colau/Hidalgo/Galinos 2016). La carta, firmada conjuntamente por las y los alcaldes de París, Lesbos y varias ciudades españolas, atrajo rápidamente la atención en todo el mundo y sirvió de catalizador para una movilización de la sociedad civil en Barcelona en torno a iniciativas de solidaridad.

El caso de Barcelona es especial porque se ha convertido en un espacio de experimentación en el que se ha puesto a prueba la «política de

acogida». Sin embargo, la presencia de una fuerte voluntad social y política para actuar con solidaridad no ha eliminado las contradicciones a las que se enfrentan las y los activistas y concejales de Ciudad Solidaria en otros ámbitos. Por ejemplo: ¿Por qué el Gobierno de la ciudad, que quería cerrar el centro de detención, se ha visto presionado para actuar contra los inmigrantes que practican la venta ambulante?

Por lo tanto, estudiar el papel de Barcelona como ciudad solidaria es importante no solo por sus iniciativas institucionales y políticas municipales, sino también como ejemplo de los retos a los que se enfrenta la política de solidaridad. Este estudio de caso se centra en los conflictos que rodean el significado y el alcance del término «solidaridad», así como en las consideraciones tácticas y estratégicas que moldean, limitan e inspiran políticas y prácticas concretas de solidaridad. El estudio se basa en cinco entrevistas realizadas a finales

de 2018 con altos funcionarios del Ayuntamiento de Barcelona, activistas de Barcelona en Comú y del movimiento por los derechos de las

personas migrantes, así como en una investigación de acción participativa realizada en los mismos contextos entre 2015 y 2016.¹

2 CONTEXTO Y DESAFÍOS

Barcelona tiene una larga historia de solidaridad, desde las cooperativas de trabajadores y los sindicatos anarquistas y comunistas de los años 30, pasando por la resistencia al franquismo, hasta el auge de los movimientos sociales, las cooperativas y las asociaciones de vecinos de la última década. El movimiento en España contra la guerra de Irak a principios de la década de 2000 también es digno de mención, ya que contribuyó en gran medida a limitar el espacio para la islamofobia en la nación ibérica.

Mientras que los republicanos españoles tienen una historia viva de exilio, la llegada de personas refugiadas y migrantes es, en cambio, relativamente reciente y a menudo motivo de controversia. Durante siglos, España fue un país de emigración de colonos en la época colonial y postcolonial, y el siglo XX se caracterizó por grandes migraciones internas. Sin embargo, el país no tuvo que hacer frente a una inmigración a gran escala procedente del extranjero hasta alrededor del año 2000, y hasta 2015 pocas personas refugiadas buscaban asilo en el país: a principios de la década de 1990, solo el 1% de la población había nacido en el extranjero, cifra que ascendería a un 12,2% para el año 2010. En Bar-

celona, una ciudad grande y relativamente rica, la cifra actual es del doble, con un 26,6%, y un 18,5% de habitantes que no tiene ciudadanía española. Los inmigrantes proceden en su mayoría de Europa (35,6%), América Latina (32,5%) y Asia (24,9%), y solo el 6,9% procede de África (Ayuntamiento de Barcelona 2018a).

En estas cifras encontramos un gran número de historias personales y travesías: entre 300 000 y 400 000, dependiendo de las estimaciones sobre cuántos habitantes permanecen indocumentados. Pero la política explícita, y en particular institucional, de solidaridad y acogida de personas refugiadas solo se basa en una fracción de esas historias, a saber, las de los recién llegados, especialmente las y los solicitantes de asilo y los y las inmigrantes ilegales. Esto obedece a razones políticas e institucionales. Antes de 2015, el tema de la inmigración estaba en gran medida despolitizado debido a un amplio consenso político en el ayuntamiento en cuanto a considerar la inmigración como una cuestión administrativa con sus dimensiones laborales, culturales y

¹ El autor agradece a Manuela Zechner su inestimable ayuda en este artículo.

humanitarias. La mayoría de los inmigrantes de Barcelona procedían de América Latina o de los países de la UE; en resumen, muchos de ellos hablaban español o ya tenían un tipo de permiso de trabajo y encontraban trabajo fácilmente en la floreciente economía de la década de 2000. Mientras tanto, el Estado mantuvo tasas muy altas de rechazo en los procesos de asilo, y solían denegarse más del 70% de las solicitudes (Sanahuja 2017).

Durante los años anteriores a la crisis, la capacidad municipal de acogida e integración se ajustó más o menos al número de llegadas. Para evitar una respuesta xenófoba al aumento de la inmigración, el ayuntamiento puso en marcha a principios de la década de 2000 una red de lucha contra los rumores, los prejuicios y los estereotipos denominada Xarxa Antirumors. Este programa forma a «agentes antirumores» para disipar rumores y conceptos erróneos sobre la migración en barrios y escuelas, y varias ciudades de toda España y el mundo han copiado este modelo (Antirumores 2019; Cities of Migration 2018).

En muchos aspectos, el sistema actual es igual que antes de 2015. Los programas estatales proporcionan a los y las solicitantes de asilo alojamiento y una prestación económica durante los primeros seis meses del proceso (hasta nueve meses para las personas consideradas altamente vulnerables). Antes y después de este periodo, la ciudad proporciona alojamiento y apoyo financiero, así como asistencia jurídica. Las per-

sonas inmigrantes que puedan demostrar su residencia en Barcelona (por ejemplo, con facturas de servicios públicos o contratos de alquiler a su nombre) pueden inscribirse en el padrón, independientemente de su situación de residencia y ciudadanía en España. De este modo, acceden a los servicios sociales municipales en igualdad de condiciones que los residentes de larga duración, al menos en teoría. De hecho, hay muchos casos de personas que no tienen acceso a sus derechos, a veces debido a la falta de información y a la discriminación. Otra política heredada es un proceso en dos fases, que opera en todos los niveles de gobierno y que consiste en una primera fase de acogida seguida de una segunda fase de autonomía, concebida en términos de integración en el mercado laboral y de la vivienda.

Antes de la crisis económica, las políticas de solidaridad eran en su mayoría competencia de los movimientos sociales y de las ONG, o de movimientos clandestinos en los que las personas migrantes se organizaban a través de redes familiares y sociales. Cuando la crisis estalló y muchos perdieron sus empleos, estas redes se hicieron cada vez más importantes, no solo para las personas migrantes sino también para millones de ciudadanas y ciudadanos españoles. La vivienda se convirtió en un tema urgente para todos, independientemente de su procedencia. Las personas inmigrantes de origen africano fundaron la Cal África en una antigua zona in-

dustrial en 2011, que se convirtió en un importante espacio de ayuda mutua y convivencia para cientos de personas, la mayoría de las cuales subsistían recolectando chatarra de metal (Geddis 2013). El número de personas latinoamericanas en Barcelona se redujo en 50 000 entre 2009 y 2016, ya que muchas perdieron sus empleos y, por tanto, no pudieron seguir pagando sus alquileres e hipotecas. Muchas personas, sobre todo las familias con hijos firmemente arraigados en Barcelona, se involucraron en la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). Una de las fundadoras de este movimiento fue Ada Colau.

El 15 de mayo de 2011, inspiradas por la Primavera Árabe, cientos de miles de personas ocuparon plazas de todo el Estado español en protesta contra la austeridad y a favor de la «democracia real». Las personas migrantes también desempeñaron un papel destacado en este movimiento, y la relevancia de su lucha aumentó a medida que se desarrollaban los acontecimientos. Una de las iniciativas explícitas de solidaridad migratoria fue la campaña contra los centros de detención, Tanquem els CIEs, que comenzó en enero de 2012 tras la muerte de Idrissa Diallo en el centro de detención de Barcelona. En 2013, el Espacio del Inmigrante, de inspiración zapatista, se instaló en un piso turístico ilegal ocupado en el barrio del Raval, que se convirtió en un importante espacio de asambleas para la autoorganización de las personas migrantes, reuniendo a personas de la ahora des-

alojada casa ocupada de Cal África y a un creciente número de migrantes irregulares que sobreviven trabajando como vendedores ambulantes, los llamados «manteros». La idea fundamental del espacio era una crítica radical a la reducida capacidad de acción política de las y los ciudadanos no españoles. Un antiguo participante del Espacio mencionó un eslogan que expresa muy bien esto: «[El migrante es] un sujeto de la política y un sujeto político, no un objeto de la política pública.»

Cuando el nuevo partido minoritario, nacido del movimiento social, asumió la alcaldía en 2015, la migración se convirtió en un tema clave de la política urbana de Barcelona. Aunque la ciudad nunca se convirtió en un destino o punto de tránsito importante, la cuestión de las personas refugiadas y migrantes, con las dos categorías estrictamente separadas en el discurso público, adquirió una importancia extraordinaria. Los dos temas centrales fueron, por un lado, la no llegada de personas refugiadas sirias a Barcelona y, por otro, la cuestión del pequeño pero muy visible número de las y los vendedores ambulantes ilegales, la mayoría de los cuales son inmigrantes subsaharianos sin documentos.²

² El investigador activista del Espacio del Inmigrante entrevistado para este estudio de caso estimó que el número de manteros estaba entre 300 y 400. Mientras tanto, los medios de comunicación han sugerido que el número aumentó durante la legislatura de Colau de 400 en 2014 a 600 en 2016 (López y Sust, 2016). Basándome en mi propia impresión al moverme por las calles de Barcelona regularmente, esta última cifra parece exagerada. La población total registrada de africanos occidentales en Barcelona en 2018 era de 3794: un 1,26% de la población migrante de la ciudad. (Ayuntamiento de Barcelona 2018a).

En muchos aspectos, los dos fenómenos surgieron y se desarrollaron de manera opuesta. La politización del derecho de asilo y la acogida municipal, debido a que no llegaban personas refugiadas a Barcelona, fue producto de la voluntad del nuevo ayuntamiento de movilizarse social e institucionalmente contra la negativa del Gobierno central a recibir a personas refugiadas. El ayuntamiento respondió a una fuerte oleada de solidaridad por parte de la población desarrollando estrategias para cuestionar las políticas del Estado y la legitimidad del gobierno del PP, así como el cierre de fronteras a nivel de la UE. Por otro lado, los medios de comunicación de la derecha y los de difusión masiva exageraron las reivindicacio-

nes de los y las vendedoras ambulantes en un intento de socavar al ayuntamiento por ser «demasiado tolerante» con los «inmigrantes ilegales que ocupan el espacio público para vender artículos de imitación ilegales». Mientras que la práctica y la represión de la venta ambulante en la ciudad se remonta a por lo menos un siglo, un Gobierno vinculado a los movimientos populares y amigable con la migración era algo nuevo y, en consecuencia, un blanco fácil. Aquí, Barcelona en Comú (BComú) intentó ocupar una posición imposible entre las demandas del movimiento por los derechos de las personas refugiadas y un concierto de medios de comunicación y opositores políticos que exigían la ley y el orden.

3 BARCELONA EN COMÚ

Para entender el debate público sobre la migración en Barcelona, que ha dado forma a su imagen como una ciudad solidaria, tenemos que considerar el desarrollo de BComú. La postura de la organización sobre la política migratoria fue desarrollada mediante un proceso participativo, conformado por personas con conocimiento y experiencia: ciudadanas y ciudadanos comunes, activistas, investigadores e investigadoras, trabajadoras y trabajadores municipales y de ONG, muchos de ellos migrantes de Europa o América Latina, algunos de origen norafricano y del sur de Asia. En las conversaciones con las y los

participantes del grupo de trabajo de la campaña de 2015, surgió una tensión entre un enfoque centrado en políticas concretas y un replanteamiento político más amplio de la cuestión de la migración. Uno de los entrevistados, un investigador que ha trabajado en el ayuntamiento, describió un proceso abierto y a menudo difícil que solo gradualmente logró desarrollar políticas concretas y viables mediante el análisis del funcionamiento del ayuntamiento en el campo de la migración, con sus retos y sus errores. Otro, un investigador activista que había colaborado con las y los trabajadores de la chatarra y el Espacio del Inmi-

grante, habló de su incomodidad con el planteamiento de la migración como un asunto individual, y de sus intentos de ajustar el discurso a las demandas del movimiento por los derechos de las personas migrantes. Un aspecto central de este esfuerzo fue, como él me dijo, «la consideración básica de las personas migrantes como sujetos políticos y personas con capacidad de acción en lugar de como un objeto o una población que se debe gestionar», así como la universalización de las reivindicaciones («para todos») y la atención a las reivindicaciones anticarcelarias y antirracistas en concreto.

El documento final del grupo de trabajo sobre migración habla de trabajar por la inclusión social —en especial facilitando el proceso de empadronamiento (registro en las instituciones municipales) y el acceso a la atención sanitaria— y de luchar por mecanismos de inclusión en la educación, en la vivienda y en el centro de detención (Barcelona en Comú 2015a). El programa electoral general de 2015 refleja las preocupaciones de ambos entrevistados. El programa contiene una serie de propuestas concretas, algunas planteadas como aspectos de las demandas universales, otras muy específicas (por ejemplo, el cierre del centro de detención) y, por último, otras se refieren a lo que la ciudad puede hacer para respetar y alentar a la capacidad de acción política de las personas migrantes (Barcelona en Comú 2015b). Esto demuestra el poder de la elaboración participa-

tiva de políticas como un proceso de producción colectivo de conocimiento y pensamiento político a partir de las experiencias y conocimientos de sus participantes. La tensión entre las políticas públicas y la política radical había resultado productiva, al menos en el plano discursivo. Durante la campaña electoral municipal de 2015, BComú también impulsó una campaña para informar a los inmigrantes sobre su derecho a votar en las elecciones municipales. Desde el comienzo de su mandato, BComú logró desafiar dos principios que habían regido el consenso entre los distintos partidos sobre la acogida de personas refugiadas y el asilo en el ayuntamiento. En lugar de apostar por un humanitarismo liberal despolitizado, se propusieron politizar el asunto de la migración, basándose en el discurso y las demandas desarrolladas desde movimientos sociales y ONG progresistas en ese ámbito. Partiendo de esta premisa, BComú acabó con un segundo supuesto, a saber, que la ciudad debía simplemente gestionar las cuestiones relacionadas con las personas refugiadas y la migración dentro de sus competencias sin disentir públicamente de las políticas del Gobierno central. Por ejemplo, la ciudad ayudó a concienciar de las injusticias a las que se enfrentaban las personas en el centro de detención, incluso si a fin de cuentas no conseguía cerrarlo.

Cuando comenzó el verano de la migración poco después de la toma de posesión de Ada Colau como alcaldesa, no sorprendió que Barcelo-

na asumiera un papel de liderazgo entre las ciudades europeas al exigir una ruptura con las crueles y mortíferas políticas fronterizas de la UE y de los Gobiernos nacionales. Tampoco sorprende que la nueva política migratoria del ayuntamiento haya causado revuelo entre la derecha y los medios de comunicación dominantes. En los últimos años, estas

dos luchas opuestas por la legitimidad y la justicia han eclipsado en gran medida los esfuerzos cotidianos de la ciudad por aumentar su capacidad de acogida ante el gran crecimiento anual de las solicitudes de asilo. Además, la primera ha hecho de Barcelona una ciudad líder en solidaridad, mientras que la segunda ha manchado su reputación.

4 CIUTAT REFUGI

En el verano de 2015, cuando del movimiento de refugiados cobraba cada vez más importancia y dramatismo, los movimientos sociales y las organizaciones de Barcelona comenzaron a prepararse. En el área metropolitana de Barcelona se crearon nuevas organizaciones, como la plataforma ciudadana del movimiento por los derechos de las personas refugiadas y migrantes Stop Mare Mortum y la ONG de rescate marítimo Proactiva Open Arms. Ada Colau envió una carta al presidente Mariano Rajoy anunciando que Bar-

celona se transformaría en una ciudad de refugio (Colau, 2015). En un día, se recibieron más de 1000 mensajes con ofertas de ayuda en la recién inaugurada dirección de correo electrónico de la ciudad, Ciutat Refugi. El 12 de septiembre de 2015, Barcelona se unió a las protestas europeas *#europesayswelcome*, y el 15 de septiembre Ada Colau publicó una carta junto con las y los alcaldes de Lesbos y París que fue firmada conjuntamente por muchas alcaldesas y alcaldes españoles, en la que se afirmaba lo siguiente:

«Las ciudades europeas estamos preparadas para convertirnos en lugares de acogida. Nosotras, ciudades de Europa, queremos dar la bienvenida a los refugiados y a las refugiadas. Los estados son quienes otorgan el estatuto de asilo, pero las ciudades son las que brindan cobijo. [...] disponemos de espacio, servicios y, lo que es más importante, la voluntad ciudadana para hacerlo. [...] Solo falta la ayuda de los estados.» (Colau/Hidalgo/Galinos 2015)

A medida que la ciudad tomaba una postura de bienvenida, cada vez más ciudadanas y ciudadanos ofrecían su ayuda en el esfuerzo de acogida. Pero fueron muy pocas las

personas refugiadas que en efecto llegaron. Lejos de los puntos de conflicto de Oriente Medio y todavía con una alta tasa de desempleo y una grave crisis de vivienda y aus-

teridad, España no era un destino atractivo. Lo que es peor, el Gobierno español no estaba cumpliendo sus compromisos de recibir a personas refugiadas de Italia y Grecia en el marco del Plan Europeo de Reasignación: en octubre de 2016, un año después de la entrada en vigor del plan, España solo había recibido a 481 de las 17 680 personas refugiadas que se había comprometido a acoger (Suanzes 2016). Con la llegada de tan pocas personas refugiadas de Siria, era preciso reorientar la disposición social y municipal para recibir las. El ayuntamiento comenzó a desarrollar estrategias para desafiar el bloqueo del Estado español, y los movimientos sociales, las ONG y los grupos de vecindarios organizados recientemente, como Barris Refugi, empezaron a dedicarse al trabajo solidario en el extranjero, especialmente en Grecia. En todo el Estado español, otras ciudades gobernadas por plataformas ciudadanas progresistas tomaron medidas similares, a menudo inspiradas por Barcelona.

La Dirección de Justicia Global y Cooperación Internacional del ayuntamiento comenzó a investigar otras posibilidades para ayudar a las personas refugiadas en Grecia e Italia a llegar a Barcelona, entre ellas la idea de fletar un barco, que pronto fue descartada porque el puerto de Barcelona es territorio estatal y la ciudad no podía garantizar la seguridad de las personas a bordo. Se examinaron otras opciones, como el apoyo a los visados humanitarios y la cooperación entre ciudades como

Atenas, Lesbos y Melilla (Comas/Hansen/Salvini/Zechner 2016). Esto dio lugar a un acuerdo intermunicipal con Atenas en marzo de 2016, según el cual Barcelona recibiría a 100 personas refugiadas de la capital griega (La Vanguardia, 2016). En este se afirmaba que, al descuidar sus propios compromisos en materia de derechos humanos, el Estado central estaba haciendo culpables a todos los y las ciudadanas españolas; si el Estado descuidaba su responsabilidad, la ciudad tenía que actuar contra esta incriminación colectiva. Además, el acuerdo negaba contundentemente las afirmaciones del Gobierno central de que España no tenía capacidad para recibir personas refugiadas. No obstante, el presidente Rajoy rechazó la oferta ateniéndose a la prerrogativa del Gobierno central en todas las cuestiones de política de asilo y fronteras. Aunque no tuvo éxito en la práctica, el acuerdo con Atenas dejó claro que el incumplimiento por parte de España del Programa de Reubicación de la UE era una cuestión de bloqueo deliberado. El acuerdo fue una poderosa reivindicación de la política municipalista, según la cual las ciudades tienen derecho a reclamar el poder y las competencias del Estado cuando este descuida sus responsabilidades. Además, Barcelona se ha involucrado en varias redes de ciudades. Desempeñó un papel fundamental en la iniciativa para establecer una red de Ciudades Refugio españolas, a la que pronto se afiliaron 25 ciudades, y la red europea de Ciudades Soli-

darias dentro de la red más amplia de EUROCITIES. Según el responsable del programa Ciutat Refugi, Ignasi Calbó, ambas redes facilitan importantes intercambios técnicos y visitas, siendo EUROCITIES una red más emprendedora y poderosa, especialmente en términos de cabildeo. Las redes de ciudades y el acuerdo bilateral con Atenas reafirman la importancia de la diplomacia intermunicipal, yendo más allá de la lógica jerárquica de nación-Estado que reduce las relaciones internacionales entre organismos públicos a las interacciones entre los Estados centrales y sus Gobiernos locales.

Para el pequeño equipo de la oficina Ciutat Refugi del Ayuntamiento de Barcelona, el trabajo de acogida de las personas recién llegadas ha sido abrumador. Pues, aunque hayan llegado pocas personas de Siria, el número de solicitudes de asilo en Barcelona ha crecido enormemente en los últimos años y excede con mucho la financiación. El número de llegadas atendidas por el Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiadas (SAIER), el principal servicio de atención a personas inmigrantes y refugiadas de Barcelona, aumentó considerablemente entre 2012 y 2018: de unos 300 a 7500 (Ayuntamiento de Barcelona 2016; 2018d). La mayoría de estas personas proceden de Venezuela, Ucrania y Georgia. El número de solicitudes de asilo ha aumentado drásticamente los plazos de tramitación, y la mayoría de las solicitudes han sido denegadas. En cifras absolutas, y en comparación con las

ciudades de Italia y Grecia, el número de llegadas es moderado pero, como el Estado español no les ha dedicado los recursos necesarios, representan una carga significativa para las infraestructuras municipales, responsables de la acogida y la integración. Además, el número de migrantes que cruzan el estrecho de Gibraltar se ha multiplicado casi diez veces desde 2015 (ACNUR 2019; Alarm Phone 2018).

En general, el sistema de asilo del Estado español es muy disfuncional. Combina una extrema centralización de la planificación y la regulación con una descentralización extrema de la implementación llevada a cabo por las ONG, las organizaciones de beneficencia y las autoridades locales, sin ningún tipo de coordinación ni canales estables de información. El Gobierno central no avisa por adelantado a las ciudades cuando se dispone a enviarles personas refugiadas. Al mismo tiempo, las altas tasas de rechazo se traducen en una perpetua fuente de pobreza, falta de vivienda e irregularidad, y con ello formas de exclusión y sobreexplotación que alimentan la xenofobia, el racismo y el clasismo. Para hacer frente a estos problemas, la ciudad ha puesto en marcha una serie de iniciativas, de las cuales aquí solo podemos mencionar algunas.

El programa municipal Nausica, que comenzó en abril de 2016, ofrece una serie de servicios a las personas solicitantes o receptoras de asilo que están excluidas del limitado sistema estatal de acogida e inte-

gración, incluida la ayuda integrada en materia de vivienda, asistencia legal, formación laboral y enseñanza de idiomas (Barcelona Ciutat Refugi 2018). El programa se desarrolló con la participación de varias ONG, grupos cívicos y organismos municipales. Una amplia evaluación independiente (Ayuntamiento de Barcelona 2018b) demostró que el programa había logrado desarrollar la autonomía social y económica de las personas participantes, así como su conocimiento del castellano. El enfoque integrado significa que las personas participantes son vistas como personas integrales con necesidades interrelacionadas, lo que también permite a las diferentes organizaciones municipales y ONG involucradas en el programa coordinar sus esfuerzos. El énfasis del programa en la autonomía social muestra un cambio importante de una concepción puramente económica de la autonomía a una apreciación de la importancia de la participación en actividades grupales y comunitarias, de las redes de amistad y la capacidad de acceder a los recursos de la ciudad (atención sanitaria, bibliotecas, centros comunitarios, etc.) sin asistencia profesional. Sin embargo, el programa aún no cuenta con financiación suficiente y solo puede ayudar a una pequeña parte de los necesitados.

Desde 2017, el «documento de vecindad» puede ayudar a las personas en situación irregular a demostrar su nivel de pertenencia e integración en Barcelona. Esto puede utilizarse como prueba en casos de detención

y deportación, y puede ser tenido en cuenta por los jueces y tribunales que toman decisiones sobre tales asuntos. Basándose en entrevistas con profesionales de la Dirección de Atención y Acogida a Inmigrantes del ayuntamiento, la ciudad certifica este documento que acredita la pertenencia de la persona a la ciudad (Equipo Jurídico 2019; Ayuntamiento de Barcelona 2018c). Sin embargo, aunque tiene la legitimidad de la municipalidad, el documento no es legalmente válido para el Estado, por lo que si las autoridades de inmigración lo aceptan o no sigue estando a su discreción (Esbert-Pérez 2017). Además, varias exposiciones financiadas con fondos públicos en instituciones culturales municipales y espacios públicos han llamado la atención sobre la difícil situación de los inmigrantes; un ejemplo es el listado de las 35 597 muertes documentadas en el Mediterráneo expuesto en un largo corredor de la transitada estación de metro Passeig de Gràcia.

Barcelona se ha convertido así en una ciudad de refugio, aunque su impacto simbólico sea menos espectacular que cuando se inició esta campaña. Gloria Rendón, directora de SAIER y del programa Nausica, resumió el desarrollo en estos términos: «Cuando se creó el plan “Barcelona, ciudad refugio” el impacto en la ciudad era más mediático que real. Ahora tenemos un impacto real pero menos mediático» (Barcelona Ciutat Refugi, 2017). Sin embargo, el apoyo a las iniciativas sociales y cívicas no ha dejado de ser prioritaria-

rio. En 2017, Ada Colau apoyó las movilizaciones del movimiento social para la campaña «Casa nostra, casa vostra», que culminó con una manifestación a la que asistieron unas 160 000 personas. Más tarde ese mismo año, la ciudad contribuyó a las misiones independientes de rescate marítimo de ProActiva Open Arms y Stop Mare Mortum, ofreciendo una financiación de 100 000 y 60 000 euros respectivamente y prometiendo apoyo político a ambas organizaciones. Como Ada Colau confirmó: «Si atacan [a estas organizaciones], están atacando a Barcelona y la ciudad hará lo que sea necesario para defender su trabajo» (Espanyol 2018).

Sin duda, este audaz mensaje ha sido importante tanto a nivel internacional como entre los barceloneses. Sin embargo, los recursos y las competencias siguen siendo insuficientes para que las iniciativas

concretas de las ciudades sean verdaderamente eficaces y universales. Los funcionarios municipales se quejan de la falta de apoyo del Estado español y de que los fondos de la UE nunca llegan al nivel municipal. Además, el poder de la principal herramienta de la ciudad para proteger a los habitantes indocumentados contra el acoso policial y la deportación —el «documento de vecindad»— sigue siendo incierto. Mientras que los medios de comunicación y la oposición han criticado a los dirigentes de la ciudad por su insuficiente control policial de los inmigrantes, una gran parte del movimiento migratorio, antirracista y decolonial de Barcelona la ha acusado de hipocresía, ya que los grandes gestos de solidaridad con las persona refugiadas han disonado con la continua represión de las persona inmigrantes en las calles de Barcelona.

5 EL SINDICATO POPULAR DE VENDEDORES AMBULANTES («MANTEROS»)

Cuando BComú asumió el poder, también asumió el control formal de la Guardia Urbana. El jefe de policía presentó inmediatamente su dimisión, citando las supuestas actitudes antipoliciales de BComú (Navarro 2015). A medida que la ciudad relajaba el control policial de los sectores desfavorecidos, el acoso a las y los vendedores ambulantes («manteros») disminuyó y la presencia de estos en el espacio público aumentó. Los medios de comunica-

ción se apresuraron a aliarse con la asociación de comerciantes, sembrando el pánico moral por la venta de zapatillas Nike falsas y otros productos ilícitos en las calles de Barcelona. Con Ada Colau como alcaldesa, las pequeñas estrategias de supervivencia de la gente con escasos recursos se convirtieron en tema de portada, y surgieron preocupaciones sobre la violación de la propiedad intelectual, la competencia desleal, el orden público y la ima-

gen global de Barcelona. Un titular del diario español *La Vanguardia* se quejaba de que las calles congestionadas por las y los vendedores eran un peligro para la seguridad pública (sin embargo, la inmensa multitud de turistas no se consideraba un problema). La campaña se desarrolló intensamente durante el verano de 2015. En agosto, Mor Sylla, un mantero, murió tras una caída que sufrió durante una redada policial en un pueblo de las afueras de Barcelona. No se responsabilizó a ningún agente de policía. La muerte condujo a manifestaciones (Rovira 2015).

«En el sentido exacto, ellos [los manteros] siempre fueron actores políticos y la autoorganización era inherente al tipo de antagonismo que practican de todos modos, en redes de ayuda mutua y solidaridad para sobrevivir día a día en un régimen que criminaliza su propia existencia. Sin embargo, aquí fue donde se convirtieron en actores políticos públicos, a través del sindicato» (Entrevista realizada por el autor).

El Sindicato Popular de Vendedores Ambulantes se formó para contrarrestar los rumores y estereotipos racistas que se atribuían a su trabajo, y para negociar con las autoridades locales y la policía. Su principal mensaje era «la supervivencia no es un crimen», y exigían que la dignidad humana estuviera por encima de los derechos de propiedad intelectual. Pronto, el sindicato empezó a organizar «mercadillos rebeldes» con el apoyo de Tras la Manta y Espacio del Inmigrante (Espinosa Zepelda 2017). Allí, las y los vendedores ambulantes negros ya no estaban separados del resto de la población, lo que difi-

Fue en este ambiente tenso que las y los manteros se reunieron en el Espacio del Inmigrante para formar un sindicato, el Sindicato Popular de Vendedores Ambulantes. La idea del sindicato había surgido en conversaciones con las y los activistas de ese espacio. Los y las manteras y su sindicato pronto recibieron el apoyo de una nueva iniciativa, Tras la Manta, formada por veteranos del movimiento 15M y la lucha contra el centro de detención. Uno de los participantes en el Espacio del Inmigrante describió los efectos políticos de la formación del sindicato en los siguientes términos:

cultaba el control policial. La alianza también organizó manifestaciones en las que las y los manteros conectaron sus luchas con las de otros grupos: «Hemos venido aquí porque los barcos de arrastre españoles y de la UE están barriendo con todos los peces de la costa de África Occidental, privándonos de trabajo y comida. Solo estamos tratando de llegar a fin de mes como vosotros, y los ricos nos han jodido como a vosotros» (conversación con un mantero 2017, citado de memoria; véase también Siberia TV 2015).

Mientras tanto, los ataques a BComú por parte de la prensa, la

asociación de comerciantes y el sindicato policial se intensificaron. Esta estrategia no es en absoluto nueva: se utilizó contra el anterior Gobierno de izquierdas en 2004, al que se intimidó para que aprobara el «código de civismo», que criminaliza las formas en que la gente de pocos recursos utiliza el espacio público (beber, merodear, vender en la calle, mendigar, etc.) (Delclos, 2016). En septiembre de 2015, con el lanzamiento de Ciutat Refugi, la oposición (excepto el partido de izquierdas CUP) presentó una moción de censura debido a la «ineficacia de Ada Colau para tratar con los manteros» (Blanchar 2015). La respuesta inmediata del teniente de alcalde Gerardo Pisarello —en ese momento la única persona de color en el ayuntamiento— fue severa. Calificó el actuar de la oposición como «clasista y racista» y su crítica como «cínica y demagógica», ya que ellos mismos no habían sido capaces de resolver el problema cuando estaban en el Gobierno (ibíd.). Un alboroto en los medios de comunicación pronto obligó a Pisarello a retractarse en todo, excepto en la admisión implícita de que había un problema. BComú se vio obligada a tomar una posición defensiva.

Los intentos de la ciudad de reconocer al Sindicato Popular en las conversaciones con la policía y las organizaciones empresariales fueron saboteados por los dos últimos, que negaron la legitimidad del sindicato. A medida que se intensificaban los esfuerzos para construir Ciutat Refugi, el ayuntamiento comenzó a

ceder a la presión. Ante el abrumador poder de los medios de comunicación, la oposición y las asociaciones de comerciantes combativos, Bcomú recurrió a su propio discurso, que había sido diseñado como parte de su lucha por establecer la hegemonía. Su objetivo era «gobernar para todos», no solo para intereses especiales y, como siempre, el significado predeterminado de «todos» se refiere principalmente a la ciudadanía y a las y los votantes.

El ayuntamiento de la ciudad debía mantener un frágil equilibrio. Tal y como explicó Pisarello al diario *Diagonal*, la ciudad seguía apostando por «huir del paradigma criminalizador y policial con el que se aborda la venta ambulante y defender que las personas que venden en la calle son vecinos y vecinas a quienes se les han de reconocer derechos básicos» (Fernández Redondo 2016). Sin embargo, el ayuntamiento también estaba preocupado por «descomprimir el espacio público para evitar que los grandes comerciantes y los partidos conservadores arrastren a los pequeños comerciantes a una coalición populista de derechas contra los manteros» (ibíd.). Este intento culminó en el verano de 2016 con una campaña de toda la ciudad que abogaba por una cohabitación respetuosa y, entre otras cosas, animaba a los turistas y a la población local a no comprar los productos de las y los manteros. Esto se acompañó con una mayor vigilancia policial de los espacios públicos.

El Sindicato Popular de Vendedores Ambulantes señaló que estas medi-

das criminalizaban y deslegitimaban en efecto sus estrategias de supervivencia y, por lo tanto, su existencia. La crítica del movimiento antirracista y decolonial fue rotunda y estaba llena de sospechas sobre las intenciones y el discurso de la ciudad. Ciutat Refugi fue denunciada como un ejercicio publicitario vacío y como una «hipocresía de mierda». En un vídeo en el que se atacaba el ayuntamiento, Mohamed, un palestino sirio, describió Ciutat Refugi como una «manera de que las clases medias se sientan bien, como si estuvieran haciendo algo en esta crisis», mientras que Daouda, de Senegal, dijo que «no entienden lo que estamos viviendo, porque no saben, no les importa saber» (Alsharqawi/ Almodóvar 2016). Interesado por negociar con la ciudad y aprovechar las buenas intenciones de Bcomú, el Sindicato Popular adoptó un enfoque menos despectivo. El resultado de estas negociaciones fue la formación en 2017 de una cooperativa de manteros, DiomCoop, y de lugares para el comercio de manteros en ferias y mercados de la ciudad (López 2017). Sin embargo, la cooperativa solo ofrece puestos de trabajo a 40 de los 300 o 400 vendedores ambulantes, y solo a aquellos que tienen acceso a permisos de trabajo, es decir, a quienes no tienen antecedentes penales debidos a sus medios de supervivencia. Hoy en día, el comercio callejero informal persiste en Barcelona. Solo está bajo control policial en las zonas más concurridas y centrales. Las protestas contra la represión y

la violencia policial continúan, sobre todo con la gran manifestación tras la muerte de Mame Mbaye en Madrid tras una persecución policial (Faye 2018). Las concesiones de BComú finalmente no han logrado satisfacer a sus oponentes políticos y despolitizar así el tema de los manteros. Podría decirse que han debilitado sus propios esfuerzos por producir otro discurso que reconozca el asunto de la venta ambulante como un problema estructural complejo, y que tome en consideración la supervivencia, el trabajo y la capacidad de acción política de las y los inmigrantes ilegales. La situación a la que se enfrentan las personas que viven con un estatus legal precario e irregular persiste y se hace más difícil año tras año, mientras que BComú adopta un enfoque centrado en la regularización (por ejemplo, cooperativas, permisos de trabajo). Sin embargo, en el periodo previo a la campaña electoral de 2019, la organización se está centrando cada vez más en el control policial del comercio de manteros.³

La derecha sigue utilizando el asunto del comercio mantero como una herramienta con la que se intenta di-

3 Recientemente, la revista de prensa de Barcelona en Comú ha publicado dos artículos sobre el tema. Uno de ellos se refiere a las llamadas del comisionado de seguridad de la ciudad para que la policía despeje permanentemente el comercio en una estación central de metro, sin descartar el uso de cargos criminales contra manteros por la venta de productos falsificados (Periódico 2019). Otro titular sugiere que el ayuntamiento quiere «erradicar el comercio de la manta de la ciudad» (Betevé 2019). Mientras que el titular y la retórica inflexible del comisario no representan el discurso y la política del partido, la revista generalmente solo incluye las caracterizaciones y tergiversaciones que se ajustan a sus intereses.

vidir a quienes habitan en la ciudad y azuzar la competencia étnica y la desconfianza, socavando así la convivencia urbana, el apoyo a los derechos universales y las condiciones de la solidaridad popular y de clase. En este sentido, la solidaridad con

las personas migrantes no es solo una cuestión de responsabilidad moral hacia las y los habitantes más vulnerables de nuestras ciudades, sino también una cuestión de necesidad estratégica en todos los niveles.

6 LECCIONES Y SOLUCIONES PARA EL FUTURO

Las experiencias y experimentos de Barcelona en Comú indican que las ciudades y los partidos progresistas pierden terreno cuando se limitan a representar el sentido común dominante de los y las ciudadanas tal y como es —moldeado por los medios de comunicación masivos y por los mecanismos de exclusión—, y ganan terreno cuando respaldan y difunden los movimientos solidarios y emancipadores en la sociedad. BComú ha logrado más influencia cuando se ha sustentado sobre fuerzas sociales lo suficientemente fuertes como para reformar subjetividades y transformar el sentido común por medio del conocimiento adquirido a través de la discusión política y la lucha.

En la actualidad están ocurriendo muchas transformaciones. Barcelona sigue experimentando un aumento en las llegadas a medida que más personas cruzan el estrecho de Gibraltar. La extrema derecha española tiene ahora una plataforma electoral independiente, Vox, y aunque es poco probable que el partido gane escaños en Barcelona, las elecciones municipales de mayo de 2019 seguramente cambiarán la

dinámica política de la ciudad. Con esto en mente, vale la pena echar un vistazo a las lecciones aprendidas en los últimos años.

Ciutat Refugi, que inicialmente fue creada para acoger personas refugiadas de Siria, ha ayudado a pocas de ellas y no ha obligado al Estado a cumplir sus compromisos: para octubre de 2018 España solo había recibido el 16,7% de las personas refugiadas que había prometido reubicar en ese año, una parte muy pequeña del número de personas refugiadas de Siria en Europa, e incluso menos en comparación con el número de sirios atrapados en Turquía, Líbano y Jordania (La Vanguardia 2018). Sin embargo, la validez de una demanda no puede juzgarse únicamente por sus resultados en la práctica. El gesto de bienvenida contundente y sin reparos del ayuntamiento envalentonó a los activistas locales y se sumó a un momento de empatía general, que permitió un discurso público con mayor alcance que el humanitarismo apolítico que ha fracasado en su intento por aplacar los sentimientos antiinmigrantes en toda Europa. Más allá de intentar establecer un sentido común

de acogida en la ciudad y presionar al Estado, Ciutat Refugi debe interpretarse como una campaña a escala europea en contra de un clima de miedo y aislamiento. Esta campaña desempeñó un papel importante en el desarrollo de un contradiscurso a escala europea y de nuevas redes de solidaridad y colaboración entre distintos lugares, así como entre diferentes movimientos e instituciones. En términos del Gobierno central de España, está menos claro qué efectos directos tuvo: en muchos sentidos, las demandas antirracistas de las ciudades se vieron eclipsadas por la batalla independentista catalana (Hansen 2017). A nivel local, donde las cuestiones relativas al asilo y la vida de las personas migrantes se hacen más concretas e inmediatas, la situación es complicada y difícil. Sin embargo, debido al movimiento por los derechos de los inmigrantes y a la Ciutat Refugi, así como a las experiencias generales de solidaridad propias de la vida vecinal, cooperativa y asociativa en Barcelona, el espacio para las reacciones xenófobas es relativamente más pequeño que el de las ciudades que se caracterizan por la competencia y la desconfianza. Esto también se vio reflejado en la respuesta, en gran medida pacífica y no islamófoba, a los atentados de Barcelona de agosto de 2017.

El poder simbólico de Barcelona como ciudad de refugio es muy grande, pero precario. El lanzamiento y el alcance internacional de Ciutat Refugi muestran que las ciudades también pueden asumir con

éxito luchas ideológicas más amplias por los derechos humanos y la solidaridad de las personas refugiadas, incluso en cuestiones que van más allá de sus competencias oficiales y legales. Al mismo tiempo, el caso de las y los manteros muestra lo difícil y contraproducente que puede ser retirarse tácticamente de las luchas por la justicia de mayor alcance. Las fronteras dividen la ciudad y la institución de la ciudadanía nacional separa a sus habitantes. El sentido común de la política representativa es que solo las y los ciudadanos votantes son considerados agentes políticos y fuentes de legitimidad política, mientras que las personas migrantes tienen muy poca influencia: son vistos como «víctimas buenas» o «intrusos malos», personas refugiadas o migrantes económicos. Mientras tanto, este sentido común considera que una de las funciones centrales de la administración es el «orden público», y por lo tanto la represión de las estrategias irregulares de supervivencia.

BComú ha luchado por romper con este sentido común y ha ganado muy poco al adoptarlo de manera indirecta. Las personas migrantes sin permiso de trabajo tendrán que sobrevivir, y la represión de una estrategia de supervivencia como la venta ambulante los obligará por lo general a sobrevivir de otras maneras irregulares o ilegales. Los ayuntamientos tienen pocas opciones para legalizar y ampliar los derechos de los ilegales, mientras que la presión para someterlos al control po-

licial sigue siendo alta. Si las ciudades reconocen que la irregularidad no desaparecerá, sino que seguirá repitiéndose a causa de las fronteras legales y la ciudadanía nacional, se verán obligadas a elegir: ¿aceptan las divisiones de la población que dicta el Estado o trabajan para cambiar la legislación nacional? ¿Intentan reprimir la irregularidad a través de la acción policial o buscan maneras de crear un espacio para la irregularidad en las ciudades?

En cuanto a la venta ambulante, las ciudades solidarias podrían emplear una estrategia neoliberal probada: desregular a sus amigos y regularizar a sus enemigos. Para los neoliberales esto ha significado la desregulación y la subvención *de facto* del capital a través de la subcontratación y las privatizaciones. Al mismo tiempo, aumentaron la regulación de los sindicatos y la supervisión de las y los trabajadores y los y las desempleadas, las personas migrantes y las no migrantes. A través de estos medios, se incrementó la influencia del capital, lo que a su vez fortaleció la mano de los Gobiernos neoliberales.

La ciudad de Barcelona ya está subvencionando a las personas con pocos recursos sirviéndose de métodos irregulares al ampliar el acceso *de facto* a muchos servicios sociales en los que no se pueden ga-

rantizar *de iure* los derechos. Invertir esta estrategia y desregular a los necesitados no significaría, pues, abandonarlos, sino dar cabida a las formas de autoorganización, ya sean individuales o colectivas, a través de las cuales las personas crean las bases de la estabilidad y la solidaridad. Significaría escuchar sus demandas de desregulación y despenalización —por ejemplo, del uso del espacio público— y, por lo tanto, reconocer su capacidad de acción política y autoorganización independientemente de su nacionalidad, de acuerdo con el concepto de «ciudadanía urbana» (Isin/Siemiatycki 1999; Hansen/Zechner 2016).

En términos más generales, podríamos preguntarnos si la «integración» puede reinventarse como una *integración mutua* de formas de solidaridad y ayuda mutua. La cuestión no es solo cómo ayudar a las personas refugiadas y migrantes, sino cómo conectar sus formas de mutualidad con las formas locales de solidaridad, como los sindicatos, las cooperativas y los bienes comunes. ¿Qué sucede, en otras palabras, cuando dejamos de hablar de la solidaridad con las personas refugiadas e inmigrantes como una cuestión meramente moral y humanitaria y empezamos a pensar en ella como una cuestión de estrategia, organización y cambio?

BIBLIOGRAFÍA

Alarm Phone (2018): Und wir bewegen uns doch – 2018, ein umkämpftes Jahr, 28/12/2018, disponible en: <https://alarmphone.org/de/2018/12/28/und-wir-bewegen-uns-doch-2018-ein-umkaempftes-jahr/>.

Alsharqawi, M./Almodóvar, M. (2016): Barcelona, Ciutat Refugi?, disponible en: www.youtube.com/watch?v=G_y6reeT4Ck.

Antirumores (2019): estrategia para la prevención del racismo, disponible en: www.antirumores.com/eng/project.html.

Ayuntamiento de Barcelona (2018a): La població estrangera a Barcelona – La població de Barcelona nascuda a l'estranger. Enero de 2018, Departament d'Estadística i Difusió de Dades, disponible en: www.bcn.cat/estadistica/catala/dades/inf/pobest/pobest18/pobest18.pdf.

Ayuntamiento de Barcelona (2018b): Informe de govern: Avaluació del programa Nausica, 14/9/2018, disponible en: <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2018/10/08114136/Informe-de-Govern-Nausica-.pdf>.

Ayuntamiento de Barcelona (2018c): Document de veïnatge, disponible en: <http://legalteam.es/lt/wp-content/uploads/2018/02/Folleto-informativo-sobre-el-documento-de-vecindad-Barcelona-Legalteam.pdf>.

Ayuntamiento de Barcelona (2018d): Informe Qualitatiu SAIER – Refugi, octubre 2018.

Ayuntamiento de Barcelona (2016): Informe de govern: Balanç del primer any «Barcelona, Ciutat Refugi», disponible en: <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2016/11/InformeGovern1anyBCNCiutatRefugi.pdf>.

Barcelona Ciutat Refugi (2017): En Barcelona atendemos a once perfiles de refugiados diferentes, disponible en: https://ajuntament.barcelona.cat/turisme/es/noticia/en-barcelona-atendemos-once-perfiles-de-refugiados-diferentes_537361.

Barcelona Ciutat Refugi (2018): An appraisal of Nausica, the municipal reception programme, disponible en: http://ciutatrefugi.barcelona/en/noticia/infobarcelonaenan-appraisal-of-nausica-the-municipal-reception-programme_727110.

Barcelona en Comú (2015a): Eje Migraciones, disponible en: https://barcelonaencomu.cat/sites/default/files/pdf/02_migraciones-cast.pdf.

Barcelona en Comú (2015b): Programa electoral – municipales 2015, disponible en: https://barcelonaencomu.cat/sites/default/files/programaencomun_cast.pdf.

Betevé (2019): «L’Ajuntament aposta per un acord de país per erradicar la venda a la manta», in *Betevé*, 29/1/2019, disponible en: <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/kmplus-account-files/743137/2019/1/29/XaZFMZim-NEO2LByl6Bs5g.mp4>.

Blanchar, Clare (2015): L’oposició denuncia la «ineficàcia» de Colau amb els manters, in *El País*, 14/9/2015, disponible en: https://cat.elpais.com/cat/2015/09/14/catalunya/1442227501_098635.html.

Cities of Migration (2018): From Barcelona to Toronto: Myth-busting and migration, disponible en: http://citiesofmigration.ca/ezine_stories/from-barcelona-to-toronto-myth-busting-and-migration/.

Colau, Ada (2015): Carta a Rajoy, *Ajuntament de Barcelona*, 5/9/2015, disponible en: <http://ajuntament.barcelona.cat/alcaldeessa/ca/blog/carta-rajoy>.

Colau, Ada/Hidalgo, Anne/Galinos, Spyros (2015): «Nosotras, las ciudades de Europa» *Ada Colau – Blog*, 17/9/2015, disponible en: <https://ajuntament.barcelona.cat/alcaldeessa/es/blog/nosotras-las-ciudades-de-europa>.

Comas/Hansen/Salvini/Zechner (2016): *Construyendo Rutas Seguras – Propuestas de reubicación, visados humanitarios y acogida integral para personas refugiadas, desde el ámbito municipal*. Asociación Ália, publicado por Serveis de Justícia Global i Cooperació Internacional, Ajuntament de Barcelona.

Delclós, Carlos (2016): The Street Syndicate: Re-organizing Informal Work, <https://roarmag.org/magazine/the-street-syndicate-re-organizing-informal-work/>

El Periódico (2019): Barcelona pide un operativo permanente contra el top manta en la plaza Catalunya, 9/1/2019, disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20190109/top-manta-plaza-de-catalunya-7236342>.

Esbert-Pérez, Jara (2017): *La gestión de la irregularidad administrativa a nivel local: El Documento de Vecinidad del Ayuntamiento de Barcelona*. Tesis de MA, Universitat de Barcelona y Universitat Autònoma de Barcelona.

Espanyol, M. (2018): Open Arms y Save the Children tendrán la protección de Barcelona en el Mediterráneo, en: *La Razón*, 17/2/2018, disponible en: <https://www.larazon.es/local/cataluna/open-arms-y-save-the-children-tendran-la-proteccion-de-barcelona-en-el-mediterraneo-FA17713688>.

Espinosa Zepelda, Horacio (2017): El mercadillo rebelde de Barcelona. Prácticas antidisciplinarias en la ciudad mercantía, en: *Quaderns-e de l'Institut Català d'Antropologia*, 1/2017

Faye, Azis (2018): Sindicato Mantero Bcn en memoria de Mame Mbaye, *Tras La Manta*, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rnmNnloyEJO>.

Fernández Redondo, Rebeca (2016): Colau y los manteros: un año de conflicto, en: *Diagonal*, disponible en: <https://www.diagonalperiodico.net/global/31015-manteros-se-enfrentan-Marca-Barcelona.html>.

Geddis, Paul (2013): Los últimos días de Cal África, en: *Vice*, 4/12/2013, disponible en: <https://www.vice.com/es/article/bn4zbw/los-ultimos-dias-de-cal-africa>.

García Agustín, Óscar/Jørgensen, Martin Bak (2019): International Solidarity: Barcelona as a Refugee City, en *Solidarity and the 'Refugee Crisis' in Europe*, Palgrave, pp. 97-117.

Hansen, Bue Rübner (2017): Winter in Catalonia, en: *Viewpoint Magazine*, 17/12/2017, disponible en: <https://www.viewpointmag.com/2017/12/19/winter-in-catalonia/>.

Hansen, Bue Rübner/Zechner, Manuela (2016): More Than a Welcome: The Power of Cities, en: *OpenDemocracy*, 7/4/2016, disponible en: www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/manuela-zechner-bue-r-bner-hansen/more-than-welcome-power-of-cities.

Isin, Engin F./Siemiatycki, Myer (1999): Fate and Faith: Claiming Urban Citizenship in Immigrant Toronto, *Joint Centre of Excellence for Research on Immigration and Settlement – Toronto*, Working Paper 8, disponible en: <http://www.urbanlab.org/articles/Faith%20and%20Urban%20Citizenship.pdf>.

Legal Team (2019): ¿Qué es el documento de vecindad para los inmigrantes en Barcelona?, disponible en: <http://legalteam.es/lt/que-es-el-documento-de-vecindad-para-los-inmigrantes-en-barcelona/>.

López, Helena (2017): La cooperativa de manteros empieza a andar, en: *El Periódico*, 23/3/2017, disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20170323/la-cooperativa-de-manteros-empieza-a-andar-5920353>.

Lopéz, Helena/Sust, Toni (2016):

El número de manteros se ha doblado en Barcelona en el último año, en: *El Periódico*, 1/8/2016, disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20160801/el-numero-de-manteros-se-ha-doblado-en-barcelona-en-el-ultimo-ano-5302069>.

Navarro, Mayka (2015): La cúpula

de la Guardia Urbana dimitirá ante la llegada de Colau, en: *El Periódico*, 29/5/2015, disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/barcelona/20150528/la-cupula-de-la-guardia-urbana-dimitira-ante-la-llegada-de-colau-4228782>.

Rovira, Marc (2015): El juez archiva el caso de la muerte del mantero de Salou, en: *El País*, 15/9/2015, disponible en: https://elpais.com/ccaa/2015/09/15/catalunya/1442315905_559071.html.

Sanahuja, Ramon (2017): Cities of Refuge – a more inclusive approach?, mesa redonda en el CIDOB – Barcelona Centre for International Affairs, 18/5/2017, disponible en: www.youtube.com/watch?v=HFA0xcXzJ_Y.

Siberia TV (2015): Sindicato de Manteros, entrevistas disponibles en www.youtube.com/watch?v=WwMemZYJdIA.

Suanzes, Pablo R. (2016): España solo ha acogido a 481 refugiados de los 17 680, pese a los anuncios del Gobierno, en: *El Mundo*, disponible en: <https://www.elmundo.es/sociedad/2016/10/13/57ff76ec-46163f0c698b45fc.html>.

UNHCR (2019): Mediterranean situation: Spain, disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5226>

La Vanguardia (2018): España tiene pendiente acoger al 80% de los refugiados que se comprometió a recibir, en: *La Vanguardia*, 11/11/2018, disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20181111/452848222139/espaa-acoger-refugiados-comprometio-recibir.html>.

La Vanguardia (2016): Colau preacuerda con Atenas acoger a 100 refugiados y pide a Rajoy que lo autorice en: *La Vanguardia*, 16/3/2016, disponible en: <https://www.lavanguardia.com/local/barcelona/20160316/40472621995/colau-refugiados-resiliencia-atenas-tiassale.html>.



MAURIZIO COPPOLA

SOLIDARIDAD CONTRA EL VUELCO A LA DERECHA

EN NÁPOLES, ACTIVISTAS SE DECIDEN POR EL MUTUALISMO Y UNA NUEVA POLÍTICA DE CLASES

Hacer un análisis de Nápoles usando las categorías y la terminología de la ciudad solidaria permite examinar con lupa las actividades sociales provenientes de la política municipal y el activismo político desarrolladas sobre todo durante las últimas décadas de crisis. Se trata de múltiples proyectos urbanos de índole política y social, a menudo independientes uno de otro, que no son considerados parte de la ciudad solidaria, sino que están a menudo basados en una concepción del mutualismo cercano al del socialismo francés temprano. El objetivo de este mutualismo era hacer que el Estado se volviera redundante como instancia de gobierno, por medio de votaciones en grupos pequeños en las cuales se decidían las necesidades económicas y políticas. Así, en oposición al Estado se implementan prácticas mutualistas, las cuales, como se verá a continuación, son concebidas como una reapropiación del terreno social y tienen como objetivo organizar la solidaridad de clase y dirimir los

conflictos políticos para plantear la pregunta acerca del poder.

Las actividades del colectivo político Ex Opg «Je so' pazzo» (español: Ex hospital psiquiátrico judicial «estoy loco») en Nápoles son paradigmáticas para hablar de la solidaridad con las personas migrantes desde la perspectiva de la política. Por un lado, el colectivo es una reacción a la crisis social, política y económica que afecta a Italia de forma generalizada; por el otro, desarrolla un trabajo solidario de base con personas migrantes, en el que se intenta organizarlas como parte de la clase trabajadora, en vez de tratarlas de forma paternalista. En el presente artículo me quiero centrar en este aspecto de la política de clases.

Con la ocupación de la antigua prisión psiquiátrica en 2015, Ex Opg «Je so' pazzo» puso en marcha numerosas actividades sociales y políticas —un punto de atención jurídica para migrantes y trabajadores, centros de medicina ambulatoria, cursos de idiomas e intervenciones en los centros de acogida para per-

sonas refugiadas— que se convirtieron en verdaderas infraestructuras y servicios sociales autogestionados, y son una respuesta concreta a las necesidades sociales inmediatas de las y los trabajadores, bien sean migrantes o italianos. En este caso, la tradición del mutualismo sirve a la vez para producir una narrativa del cambio y como vehículo para la organización, puesto que el colectivo Ex Opg sigue la tradición de la experiencia del mutualismo a mediados del siglo XIX, momento en el que aparecieron las primeras organizaciones de trabajadores en Italia. A esta tradición pertenecen formas de resiliencia colectiva contra los efectos dramáticos de la proletarianización masiva, así como instrumentos de resistencia política contra la explotación de las y los trabajadores (Meriggi 2016); mientras el primero fue aceptado por las clases burguesas, debido a que ayudaba a reproducir la fuerza de trabajo explotable, el segundo fue combatido y criminalizado (Meriggi 2016). Históricamente, el mutualismo ha tenido entonces un carácter doble que sigue estando presente hoy en día. Las intervenciones mutualistas pueden ser meramente caritativas — puesto en términos simples —, si no se insertan en una visión más amplia del conflicto social. La ayuda a las personas pobres por parte de la iglesia, las asociaciones de barrio autogestionadas y muchos otros proyectos similares pueden ser descritos también como iniciativas de base de ayuda mutua. En aquellos lugares

en los que el Estado no puede satisfacer las necesidades inmediatas de la población, a causa de la burocracia, deficiencias financieras, crisis o infiltración criminal, aparecen proyectos mutualistas que se desarrollan desde abajo. No obstante, si se busca tener una perspectiva de clase a la hora de satisfacer estas necesidades básicas, es necesario ir más allá de las iniciativas de base autogestionadas. Es necesario algún tipo de verticalización del conflicto social y de confrontación con las instituciones públicas.

La politización del mutualismo depende entonces de la existencia de un proyecto político que no se quede en una ocupación o un municipio, sino que plantee la pregunta por el todo. Las experiencias de Nápoles revelan dos cosas al respecto: por un lado, los límites materiales y políticos del municipalismo, entendido como una forma de organización municipal que se opone políticamente a las leyes racistas y los programas de austeridad impuestos por el gobierno central y las instituciones europeas; por el otro, el potencial político y organizativo del mutualismo como práctica social de la clase trabajadora y para la clase trabajadora. En este sentido, Nápoles no solo funge como espejo de los conflictos sociales y políticos de Italia y Europa, sino que es una verdadera lupa que nos muestra las dinámicas de los conflictos —y de la organización de los explotados— directamente y sin filtros. Para analizar esta realidad política, entrevisté a

cinco activistas de base del Ex Opg, quienes trabajan en diferentes ámbitos. Para completar el material empírico utilicé muchas contribuciones escritas y notas de mi propia observación (participativa), puesto que yo

mismo estoy organizado y soy activo en la Ex Opg. Mi intento por hablar con representantes del gobierno municipal fracasó; las solicitudes correspondientes nunca fueron atendidas.

1 TRABAJO Y MIGRACIÓN EN NÁPOLES

Nápoles es una clásica ciudad del sur de Europa cuya cotidianidad ha estado marcada por conflictos sociales desde antes de que estallara la crisis en 2008 (para datos históricos, véase Lay 1980). Según cifras oficiales, el 30,5% de la población está desempleada, lo cual equivale a unas 113 000 personas (+ 3,9% entre 2016 y 2017). Entre las personas entre 15 y 24 años, la cuota de desempleo es del 54,7%. La crisis y la última reforma laboral precarizaron aún más el trabajo. En toda la región de Campania, los contratos a término indefinido son reemplazados constantemente por contratos temporales.

Además de la creciente precarización del empleo formal, el empleo informal también está en aumento. Según las estadísticas, en 2017 había 382 900 personas trabajando de forma informal en la región de Campania, lo cual corresponde a cerca del 9% del producto interno bruto. En las regiones periféricas ubicadas al norte de Campania y en la provincia Caserta, el principal sector afectado es la agricultura; mientras que en los centros urbanos más grandes el sector más afectado es la

prestación de servicios relativos al hogar, la gastronomía y el turismo. Las cifras de emigración completan la imagen de la precariedad urbana: en un periodo de cinco años, entre 2002 y 2016, más de 1,8 millones de personas italianas emigraron del sur del país. El débil desarrollo económico ha llevado a un decrecimiento poblacional en las poblaciones afectadas. Se estima que en los próximos 50 años la región perderá cerca de 1,5 millones de personas por cuenta de la emigración (Svimez-Bericht 2018).

Política migratoria y permiso de resistencia

La política migratoria italiana sigue estando determinada por la legislación del año 2002. La llamada ley Bossi-Fini regula la aprobación de permisos de residencia de tal forma que solo un contrato laboral garantiza el permiso de trabajo y, por lo tanto, el permiso de residencia. En un país fuertemente marcado por el trabajo informal, disposiciones de ese tipo impiden la regularización de trabajadores migrantes que no tienen un contrato laboral vigente. Solo la llamada *sanatoria* (en espa-

ñol: regularización) logró atenuar esto en los años 2009 y 2012, si bien solo de forma limitada.¹

La política de asilo italiana prevé tres posibilidades básicas para una estadia legal: la primera es el asilo político para obtener el estatus de refugiado reconocido internacionalmente. En 2017, el 8,4% de las 81 000 personas que solicitaron asilo obtuvieron este estatus (ISMU 2017). Se trata de un permiso de residencia a cinco años, renovable, que incluye el derecho a acceder al mercado laboral y los servicios sociales. Después de once años, es posible solicitar la ciudadanía italiana.

La segunda opción es la protección subsidiaria (2017: 8,4%; ISMU 2017), la cual es otorgada cuando las autoridades consideran que la persona que solicita asilo no es víctima de persecución personal según la convención de Ginebra sobre el estatuto de los refugiados, pero que enfrentaría severos perjuicios en su país de origen. Este permiso de residencia también se otorga por cinco años, permite el acceso al mercado

laboral y a los servicios sociales del Estado, y puede convertirse en un permiso de trabajo.

La tercera opción es la protección humanitaria (2017: 24,7%; ISMU 2017), la cual se otorga a las personas que huyen de sus países por motivos de carácter humanitario, pero no cumplen los criterios del asilo político. Entre los motivos humanitarios se incluyen motivos relacionados con salud, edad, inestabilidad política o crisis ecológicas en el país de origen. Este tipo de permiso se expide por máximo dos años y es prolongable, pero expira tan pronto como desaparezca el motivo por el cual se concedió la protección humanitaria.

Hay otros siete caminos para obtener un permiso de trabajo en Italia. Entre estos permisos especiales vale la pena resaltar sobre todo el permiso para víctimas de explotación laboral: el Artículo 18 y el Artículo 22 de la ley de migración permiten otorgar un permiso de trabajo por motivos humanitarios en casos de explotación agravada y violencia en el lugar de trabajo.

¹ En 2009 solo se aceptaron peticiones de empleadas y empleados domésticos de origen migrante. En 2012 se exigió que los solicitantes pagaran un impuesto único de 1000 euros y el pago retroactivo de los costes salariales adicionales de los últimos seis meses.

Uno de los primeros cambios legales introducidos por el ex Ministro del Interior Matteo Salvini fue eliminar la protección humanitaria. La modificación a la ley fue aprobada por el parlamento y entró en vigor a finales de noviembre de 2018. En Italia, un cuarto de todos los permisos de residencia aprobados han sido expedidos por esta ruta. La abolición de la protección humanitaria continuó con las restricciones al derecho de apelación en el caso de que no se apruebe el asilo, que habían sido impuestas por el anterior Ministro del Interior, Marco Minitti, en el verano de 2017, y sin duda restringirán enormemente el acceso al derecho de asilo.

Las primeras consecuencias de esta nueva práctica ya han sido documentadas: desde que se abolió el estatus de la protección humanitaria, las personas refugiadas con permisos otorgados por motivos humanitarios están siendo expulsadas de los centros de acogida, pues su permiso no es vigente y no puede convertirse en un permiso de trabajo. De un momento a otro, más de 39 000 personas refugiadas podrían perder su estatus y su lugar de vivienda.

Recepción primaria y secundaria, países de origen, dimensión de la migración

En Italia, el sistema de acogida para personas refugiadas es un sistema dual con dos vertientes administrativas. Por un lado, están los SPRAR (Servizi Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati; en español: Servicios de Protección para los Demandantes de Asilo y Refugiados), los cuales son administrados por instituciones municipales en coordinación con el llamado sector terciario (ONG e instituciones caritativas). Estos servicios, cuya función es fomentar la integración de las personas refugiadas, están compuestos de pequeñas unidades de vivienda distribuidas uniformemente por todo el país. Su gestión es adjudicada por medio de convocatorias expedidas por los


municipios. Actualmente, cerca de 25 000 personas viven en centros financiados por estructuras relacionadas con los SPRAR (ISPI 2018).

Por otro lado, están los CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria; en español: Centros de Acogida Extraordinaria). La administración de estos centros está en manos de agentes privados que trabajan en este campo. Las prefecturas regionales (representantes del Ministerio del Interior en las regiones) regulan la adjudicación de contratos para la gestión de los CAS. Los primeros CAS se abrieron en 2015 con la llamada crisis de refugiados. La ayuda a las personas refugiadas se convirtió rápidamente en un nuevo sector comercial, puesto que la gestión de los CAS a menudo es adjudicada a cooperativas privadas de prestación


de servicios que no tienen ninguna experiencia recibiendo y alojando a personas refugiadas, y que muchas veces provienen de círculos empresariales mafiosos. El Estado les paga a las cooperativas 35 euros por persona por día para que ofrezcan recepción, alojamiento, comida y ropa, así como mediación cultural y lingüística, apoyo legal y primeros auxilios a las personas refugiadas. Sin embargo, estos 35 euros se convierten a menudo en una fuente de ingresos para quienes administran los centros, mientras las personas refugiadas que habitan en ellos viven en malas condiciones. Debido a su distribución en el territorio y la infiltración de la mafia, el control de los CAS por parte del Estado es absolutamente insuficiente. Actualmente, más de 160 000 personas refugiadas viven en este tipo de centros (ISPI 2018). Los cambios a la ley introducidos por Matteo Salvini se-

guramente incrementarán este número, pues prevén que los SPRAR sean abolidos y reemplazados por completo por los CAS.

Campania pertenece a las regiones con el mayor número de personas refugiadas en Italia: 1031 personas viven en estructuras financiadas por los SPRAR y 4587 en los CAS. Se estima que en la provincia de Nápoles hay casi 2000 personas refugiadas, de las cuales 300 están alojadas en el programa SPRAR, mientras que en la ciudad propiamente dicha hay 1400 personas refugiadas registradas. En cuanto a los problemáticos CAS, Nápoles cuenta con 14 de ellos, los cuales albergan un total de 965 personas que viven alrededor del barrio Garibaldi, en el centro de la ciudad, un barrio con porcentajes de desempleo y pobreza superiores al promedio, en el que son muy comunes la economía informal e ilegal.



Según el Instituto de Estadística de Italia ISTAT, para el 1 de enero de 2018 en Nápoles vivían 58 203 personas sin ciudadanía italiana, es decir, el 6% de la población. Se trata, en su mayoría, de personas provenientes de los siguientes países: Sri Lanka (26,1% de la población extranjera de Nápoles), Ucrania (14,8%), República Popular de China (9,3%), Paquistán (4,6%), Rumania (4,4%), Nigeria (2,14%), Senegal (1,75%), República Dominicana (1,87%). Según estimados de la Fondazione Ismu (ISMU 2017), en 2017 vivían cerca de 491 000 personas ilegalizadas en Italia. Es difícil calcular cuántas de estas personas se encuentran en Nápoles; no obstante, el número de personas ilegalizadas en Nápoles es especialmente alto, a pesar de que la cantidad de inmigrantes es menor al promedio del país (8,2%).



2 ACTORES DE LA SOLIDARIDAD URBANA

En mayo de 2011 Luigi de Magistris fue elegido por primera vez alcalde de Nápoles, después de haber sido fiscal de Calabria. En 2016 fue reeligido alcalde gracias, entre otras cosas, al apoyo de los movimientos sociales de la ciudad. Su aprobación generalizada se debió inicialmente a su política represiva y conservadora contra sus opositores, una coalición de centro-izquierda con vínculos con el crimen organizado. Hoy en día, influyentes activistas de Insurgencia, un colectivo político que pertenece a la tradición de los *Disobbedienti*, hacen parte del equipo de gobierno de De Magistris. A principios de 2017, la *Democrazia Autonomia (DemA)*, una lista de la sociedad civil, se convirtió en una organización política con la ambición de participar también en comicios electorales a nivel regional, nacional y europeo.

El gobierno de De Magistris se plantea como oposición al gobierno central. El alcalde se pone a menudo del lado de los movimientos sociales de la ciudad, califica sus actividades como positivas y se preocupa por tener un diálogo informal con ellas. Durante el gobierno de De Magistris, también se fundó, en 2012, una empresa municipal que tiene como objetivo volver nuevamente público el suministro de agua de la ciudad. En 2011, cuando ocurrió la llamada crisis de las basuras, hizo construir rellenos sanitarios ecológicos e intensificó la recolección de basuras. Asimismo, De Magistris

recibió un gran apoyo de la sociedad civil cuando exigió una nueva forma de lidiar con la deuda de Nápoles, la cual se remonta a los años 80. «No vamos a pagar sus deudas» se volvió el eslogan de campañas y movimientos contra el dictamen de austeridad impuesto por Europa y el gobierno central.

Iniciativas desde abajo

Las iniciativas de base son todas las actividades autogestionadas por fuera de un marco institucional. En Nápoles hay, por ejemplo, numerosas casas ocupadas, en las que se ofrecen diferentes actividades sociales y culturales (desde distintas actividades deportivas hasta clases de idiomas, pasando por actividades artísticas y culturales). Las ocupaciones de apartamentos por parte de personas en condición de pobreza son frecuentes. En los *centri sociali* se ofrecen actividades sociales autogestionadas con el objetivo de fortalecer la cohesión de los barrios y las comunidades. Estos proyectos aparecen cuando la política pública ha fracasado. Puesto que no es infrecuente que las personas migrantes sean usuarios de estos lugares, las iniciativas de base deben ser vistas como un componente esencial de la ciudad solidaria.

El colectivo político Zero81 – Laboratorio di Mutuo Soccorso tiene, en cambio, un objetivo político definido. Este colectivo fue fundado durante las ocupaciones universitarias que se hicieron por toda Italia entre

2008 y 2010. En los últimos años, Zero81 se ha convertido en un importante punto de contacto para migrantes, que ofrece asesoría legal y servicios de salud. Lamentablemente, estas actividades han sido suspendidas o reducidas al mínimo en la actualidad.

Por su parte, el Laboratorio Politico Iskra es un colectivo político activo en la periferia occidental de Nápoles. En los últimos dos años, el colectivo ha trabajado muy de cerca con el sindicato de bases S.I. Cobas, y desde finales de 2018 ofrece asesoría y apoyo legal a las personas con empleos informales en el sector de la gastronomía.

El colectivo mencionado al principio, Ex Opg «Je so' pazzo», ocupó hace cuatro años los espacios de un antiguo hospital psiquiátrico. Hoy en día, Ex Opg ofrece cerca de cuarenta actividades distintas cada semana, que van desde entrenamientos de boxeo y cursos de danza

hasta un grupo de teatro popular independiente, pasando por asesoría legal y medicina ambulatoria. También en este caso el principio básico es que los eventos y los servicios sean gratuitos.

El sindicato de base Unione Sindacale di Base (USB) está obligado a seguir objetivos sindicalistas más clásicos. Desde su fundación en 2010, busca no solamente desarrollar estructuras y oficinas de representación independientes y autogestionadas en sectores importantes del mercado laboral, sino también ofrecer servicios sociales. Por eso, también creó puntos de contacto para migrantes que necesiten asesoría legal. No obstante, el USB ayuda sobre todo a conseguir un permiso de residencia oficial a las y los trabajadores migrantes que trabajan en los cultivos ubicados al norte de Nápoles y en la región Caserta, casi siempre en condiciones de ilegalidad y explotación extrema.

3 MUNICIPALISMO, MUTUALISMO, CIUDAD SOLIDARIA

Como se mostró en el capítulo anterior, es posible hablar de dos enfoques distintos de Ciudad Solidaria en Nápoles. Por un lado, hay enfoques municipalistas impulsados por el alcalde Luigi de Magistris; por el otro, un mutualismo muy difundido entre los movimientos de izquierda, el cual es representado en primera línea por el colectivo Ex Opg y hace parte del proyecto político de alcance nacional de una nueva organización de

izquierda, Potere al Popolo. A continuación, quisiera describir estos dos enfoques de forma más precisa.

El municipalismo de las y los alcaldes rebeldes

En los últimos meses, muchas alcaldesas y alcaldes italianos terminaron en los titulares de prensa sobre los rescates marítimos en el Mediterráneo o sobre la política migratoria europea e italiana debido a su

«rebelión» contra el gobierno central con sede en Roma. El primero fue Mimmo Lucano, ex alcalde de Riace, quien implementó desde los años 90 una política de refugiados alternativa y revivió una pequeña comunidad calabresa por medio del asentamiento de personas refugiadas. En octubre de 2018, Lucano fue acusado de beneficiar la inmigración ilegal y de haber adjudicado ilegalmente la eliminación de desechos de Riace a dos cooperativas locales, tras lo cual se le prohibió permanecer en Riace. El verdadero motivo de la acusación fue, sin embargo, atacar un modelo específico de refugio.

Desde diciembre de 2018, la atención se centró en el alcalde de Palermo, Leoluca Orlando, y en Luigi de Magistris, por contradecir al entonces Ministro del Interior Matteo Salvini, pronunciarse públicamente a favor de la recepción de 49 personas refugiadas que esperaban en barcos de rescate civiles de Sea Watch y Sea Eye, y declarar su oposición a la nueva ley de seguridad de Italia. Los dos alcaldes participaron en las protestas y otras actividades de desobediencia civil que se han organizado por toda Italia desde que se aprobó la nueva ley de seguridad, y en las que actualmente participan alcaldesas y alcaldes de veinte ciudades. No obstante, sus declaraciones se quedaron en palabras, pues el gobierno nunca llegó a sancionar el decreto que habría cerrado realmente los puertos italianos.

Cuando Leoluca Orlando anunció que quería poner a prueba el carác-

ter constitucional de algunos elementos de la ley de seguridad, Salvini reaccionó con ataques contra el alcalde, lo cual desató, a su vez, una ola de solidaridad con Orlando. A principios de enero de 2019 cerca de cinco mil personas protestaron en las calles de Palermo en favor de Orlando.

Aunque la oposición contra la política migratoria de Salvini ha sido muy importante, esta oposición debe ser considerada en un contexto político más amplio, pues en los años anteriores el alcalde de Palermo apoyó en silencio la política del Partido Democrático, al que pertenece, y aplicó todas las medidas del anterior Ministro del Interior, Marco Minniti, así fueran anticonstitucionales, inhumanas y dirigidas contra las personas migrantes. Marco Minniti criminalizó, por ejemplo, a las y los vendedores ambulantes —en su mayoría migrantes— en nombre del orden público, y restringió el derecho a reclamación de las personas cuyas solicitudes de asilo fueran rechazadas (*Bleiberecht für alle* 2017). Orlando fue criticado una y otra vez por activistas locales por mandar a evacuar pisos y edificios ocupados. Además, siguió una reglamentación aprobada por el gobierno del PD, liderado por Matteo Renzi en 2014, según la cual las personas que habitan pisos y edificios ocupados no pueden inscribirse en el padrón.

El alcalde De Magistris, en cambio, invitó oficialmente a la tripulación del barco de rescate Sea Watch a tocar puerto en Nápoles y lanzó un llamado en el sitio web de la ciudad,

exhortando a la población a prepararse y ayudar en caso de que el barco en efecto llegara. 9000 personas reaccionaron a su llamado. La actuación pública del alcalde facilitó también una movilización de la sociedad civil. No obstante, organizaciones de ayuda de la sociedad civil y movimientos sociales criticaron la política del alcalde en relación con la migración, por considerarla insuficiente, mucho antes de que la nueva ley de seguridad entrara en vigor. El padrón municipal de habitantes no permite el registro de personas sin un lugar de residencia fijo y no expide documentos de identidad, lo cual dificulta el acceso de las personas afectadas a los derechos básicos. Durante mucho tiempo, el gobierno municipal no hizo nada al respecto. Apenas ahora parece estar haciéndose cargo del problema, después de meses de presión pública. Ciertamente, las y los «alcaldes rebeldes» marcaron una tendencia discursiva opuesta a los agravios de Salvini contra las personas migrantes. Mimmo Lucano (2019) subraya este aspecto: «La inhumanidad prevalece cada vez más y Salvini no es más que la punta del iceberg de una sociedad a la deriva. Las y los alcaldes rebeldes representan un momento de orgullo de aquellos que se niegan a ser cómplices». Sin embargo, las promesas verbales no alcanzan para mejorar las condiciones de vida de las personas refugiadas en las ciudades y a construir una verdadera oposición política y social. En este sentido, la visión de Lucano también es clara: «Sin embargo, no

basta limitarse a la confrontación: tenemos que crear una oposición política y social y no limitarnos a decir que no estamos de acuerdo». El enfoque municipalista de las y los alcaldes rebeldes tiene el potencial de construir un polo discursivo contra la política de derecha de Italia e impulsar una movilización generalizada de la sociedad civil. Sin embargo, hasta ahora el enfoque municipalista no ha sido suficiente para sobrepasar todos los obstáculos que dificultan la vida de las personas refugiadas: el racismo institucional en las oficinas de inmigración y las formas inhumanas e ilegales de vivienda siguen siendo parte del día a día tanto en Nápoles como en Palermo.

Ex Opg «Je so' pazzo»:

Mutualismo y conflictos sociales

El colectivo político Ex Opg «Je so' pazzo» representa, en cambio, el enfoque mutualista. Las numerosas actividades sociales para personas refugiadas y personas migrantes con trabajos son una respuesta a los problemas de la política migratoria dominante en Italia, para los cuales los gobiernos y las administraciones municipales tampoco han encontrado una solución. Una de las actividades más importantes del Ex Opg es un punto de atención jurídica para personas refugiadas y personas migrantes trabajadoras, el cual es organizado y liderado por activistas, abogadas y abogados que trabajan como voluntarios.

La iniciativa se ocupa sobre todo de aquellas personas refugiadas ubi-

cadadas en los CAS. Puesto que los centros de acogida determinan por completo la vida de las personas refugiadas, el punto de atención jurídica, junto a otros servicios ofrecidos por el Ex Opg, busca acompañar a las personas migrantes afectadas en todos los campos de su vida. Por lo general, el punto de atención jurídica interviene en tres niveles: primero, provee información sobre la evolución política y los cambios legales previsibles en el área de política migratoria. Segundo, acompaña a las personas refugiadas en todo el proceso de asilo. Esto incluye conversaciones individuales para determinar dificultades individuales, así como la preparación de los documentos para la solicitud de asilo y de la primera entrevista con la comisión de asilo correspondiente. Tercero, los y las voluntarias del centro de recepción buscan establecer un diálogo directo con la oficina de inmigración en caso de que surjan problemas durante el proceso de emisión del permiso de residencia. Así pues, en los primeros años de existencia del punto de atención se acumularon solicitudes de asilo no procesadas. Gracias a las movilizaciones y a exigencias concretas hechas ante la oficina de inmigración, fue posible forzar la creación de una mesa redonda que se reúne una vez al mes y tiene como objetivo acelerar el proceso de asilo y contrarrestar el racismo institucional de las agencias del gobierno.

Por otra parte, las y los activistas del punto de atención de la Ex Opg trabajan con migrantes que viven y

trabajan desde hace mucho en Nápoles. Estas trabajadoras y trabajadores migrantes vienen, en primera línea, de países externos a la Unión Europea y tienen un trabajo regular y un permiso de trabajo que deben renovar cada dos años. Para ello deben, no obstante, cumplir tres requisitos: un contrato regular; una residencia en regla, es decir, un piso con un contrato de arrendamiento vigente considerado adecuado para las condiciones de vida y las condiciones familiares de la persona; y un ingreso anual mínimo de alrededor de 8000 euros.

Los problemas de los y las trabajadoras migrantes que han sido documentadas por el punto de atención son de naturaleza diversa. Por un lado, para las personas migrantes es muy difícil conseguir un contrato de arrendamiento. El mercado inmobiliario en Nápoles se caracteriza por relaciones de arrendamiento irregulares. Este fenómeno está empeorando debido a los procesos de exclusión de personas con bajos ingresos que deben irse de muchos barrios del centro de la ciudad (Ascione 2018), lo cual ha llevado, a su vez, a la aparición de un mercado negro en el que se venden contratos de arrendamiento falsos y direcciones de registro a precios altos. Por otra parte, hay muchos obstáculos burocráticos: en promedio, las personas migrantes pierden nueve meses de los dos años de vigencia de su permiso de trabajo en el procesamiento de su solicitud por parte de la oficina correspondiente. Durante este tiempo, las personas mi-

grantes reciben una suerte de confirmación que pueden mostrar en caso de controles policíacos; sin embargo, esta confirmación no es vigente ante las agencias municipales para cambiar la dirección de empadronamiento, por ejemplo.

El centro de atención jurídica se dirige a diversas instancias relacionadas con la emisión de permisos de residencia para reportar diversos problemas y acelerar el proceso. A pesar de una alta demanda, la administración municipal no ha implementado ninguna medida para mejorar la situación. Entre septiembre de 2017 y junio de 2018, el centro de atención ayudó a más de trescientos migrantes.

Cursos de italiano. Aunque en Italia los centros educativos para adultos ofrecen cursos para migrantes independientemente de su estatus, las instituciones públicas no planean adecuadamente la educación (continuada) de las personas migrantes. Estos cursos empiezan en el nivel A1, lo cual requiere habilidades previas de lectura y escritura. Muchas personas migrantes no pueden leer y escribir lo suficientemente bien porque no recibieron educación escolar en sus países de origen o porque es la primera vez que están en contacto con el alfabeto latino. Los cursos de idiomas del Ex Opg abordan esta situación inicial de las personas migrantes. Actualmente hay seis clases, cada una con diez alumnos y uno o dos docentes, que abarcan cuatro niveles de italiano. Desde 2016, unas 350 personas migrantes,

provenientes de quince países distintos, han pasado por los cursos de idiomas del Ex Opg. Los cursos son reconocidos oficialmente por medio de un acuerdo entre el Ex Opg y tres escuelas de idiomas en Nápoles: los y las alumnas que han realizado los cursos del Ex Opg pueden presentar los exámenes para obtener el certificado correspondiente sin costo alguno.

Control político de los CAS. Otro aspecto de intervención solidaria radica en el control político popular (*controllo popolare*) de los centros de acogida CAS. Estos centros se caracterizan por condiciones de vida precarias, y ni siquiera respetan los estándares mínimos obligatorios según la ley. Aunque son lugares donde las personas refugiadas son marginalizadas, infantilizadas y disciplinadas; también son lugares en los que las personas refugiadas viven en comunidad, en los que es posible la organización y en los que tienen lugar los conflictos sociales (Blanc/Coppola 2012). El instrumento del control político es utilizado para mejorar las condiciones inmediatas de las personas refugiadas y organizarse junto a ellas.

En el caso de Nápoles el *controllo popolare* funciona de la siguiente forma: los y las activistas encargadas del «control popular» se organizan con las y los abogados, doctores e intérpretes del Ex Opg para visitar los centros de acogida. Al llegar, explican que trabajan para una agrupación que ofrece asistencia gratuita para personas refugiadas. Durante

una plenaria en el centro identifican a las personas que podrían requerir ayuda (personas menores de edad que no deberían ser llevadas a los CAS, mujeres embarazadas, personas con problemas mentales), quienes reciben apoyo inmediato por parte de especialistas. Durante la reunión se les informa sobre los derechos de las personas refugiadas y las obligaciones de las estructuras de recepción. Adicionalmente, se organizan movilizaciones políticas para mejorar las condiciones de vida en los centros de acogida.

Se puede decir que el control político de los centros de acogida ha sido exitoso, pues ya se han logrado mejorías directas en las condiciones de vida de las personas refugiadas en los CAS. Se han exigido servicios dictados por la ley que no eran ofrecidos antes (por ejemplo, el pago de dinero de bolsillo a las personas refugiadas) y se han remediado algunas carencias (acceso a agua caliente en las duchas, eliminación de asbesto perjudicial para la salud, limpieza periódica del edificio). Además, se desarrollaron contactos políticos y amistosos entre migrantes, personas refugiadas y activistas del Ex Opg. Las personas refugiadas más comprometidas se han convertido en personas de referencia y activistas políticos al interior de los centros de acogida.

Punto de atención para derecho migratorio. En Italia, el empadronamiento es un requisito para obtener acceso a los derechos sociales fundamentales. Esto incluye el registro

con un médico de cabecera, y por tanto el derecho a asistencia médica, así como el derecho a recibir ayuda del Estado, por ejemplo seguro de desempleo y ayuda social. Por lo general, las personas refugiadas están registradas en la institución de recepción en la que están alojadas. Este derecho automático se omite cuando las personas refugiadas son discriminadas por la administración de los centros de acogida o cuando son expulsadas de ellos. Incluso si estas personas encuentran una vivienda, casi nunca tienen el contrato de arrendamiento necesario para el empadronamiento.

Los municipios italianos han podido solucionar, al menos parcialmente, el problema de la falta de empadronamiento con algunas resoluciones. Una de ellas es otorgar un «poder residencial» a favor de las personas no registradas a las agrupaciones de la sociedad civil y a direcciones ficticias, con el fin de poder garantizar los derechos fundamentales. El Ex Opg registró en la administración municipal una de estas «direcciones residenciales», lo cual le permite sobrepasar algunos obstáculos burocráticos: gracias a la residencia virtual, garantizada por el poder, ahora es posible renovar el permiso de residencia, el cual sirve, a su vez, para que las personas migrantes puedan inscribirse en el padrón.

Las personas migrantes que cuentan con un permiso de residencia ligado al trabajo tienen otros problemas. Además de un registro real, las oficinas exigen una evaluación que constata que la vivienda es adecuada. Por

otra parte, los contratos de arrendamiento solo pueden ser firmados con documentos personales vigentes. Debido al gran número de obstáculos burocráticos para lograr un registro válido, las personas migrantes se ven obligadas a menudo a aceptar una situación laboral sin contrato.

El servicio médico ambulatorio. En los últimos tres años el servicio médico ambulatorio ha crecido rápidamente. Hoy en día, treinta médicas y médicos atienden más de 2500 personas. El centro de salud ambulatoria coopera de cerca con el punto de atención para personas refugiadas, expidiendo los certificados médicos necesarios para hacer la solicitud de asilo, los cuales a menudo no son

expedidos en otras partes debido al racismo institucional y la sobrecarga de las instituciones de salud italianas. Adicionalmente, organiza junto a psicólogos y psicólogas un espacio para personas con traumas relacionados con la huida, y acompaña a las personas refugiadas cuando deben hacerse exámenes especiales o ir a instancias públicas a obtener documentos específicos que no puedan ser emitidos por el servicio ambulatorio. Aunque el centro de salud ambulatoria no tiene contactos institucionales con organizaciones de salud pública, el trabajo intensivo con las y los médicos que trabajan en ellas hacen que sea un importante apoyo para la atención sanitaria normal.

4 NUEVA POLÍTICA DE CLASES: MUTUALISMO Y POTERE AL POPOLO

Los límites de la implementación de prácticas solidarias en la política municipal napolitana se han vuelto evidentes. Los y las activistas de base se encuentran con demasiada frecuencia con obstáculos políticos y burocráticos a la hora de realizar su trabajo solidario cotidiano, y las declaraciones de intenciones por parte de las y los políticos y la administración municipal se quedan en palabras. Desde una perspectiva discursiva, las afirmaciones progresistas de las y los «alcaldes rebeldes» respecto a la apertura de los puertos o sobre la ciudad refugio tienen efectos muy positivos. No obstante, a estas intervenciones dis-

cursivas les hacen falta perspectivas estratégicas que cambien también la situación material de las personas migrantes y las y los trabajadores.

En contraposición, las actividades del Ex Opg descritas anteriormente son «prácticas populares» que han surgido de la estrecha cooperación cotidiana con migrantes y trabajadores, las cuales están basadas en estructuras de solidaridad mutualistas (Candeias 2018). Según esta perspectiva, el mutualismo es, ante todo, un instrumento que permite producir conexiones entre los diversos grupos de la clase trabajadora, que no encuentran ninguna respuesta social estatal a sus pro-

blemas y necesidades. Además, ofrece una posibilidad valiosa de investigar estas clases sociales desde una perspectiva marxista, con el fin de averiguar sus similitudes, diferencias y potencial de organización (Clash City Workers 2014). Finalmente, el mutualismo sirve como vehículo del conflicto social, cuando no se frena en la construcción de una reproducción social autónoma, sino que busca la confrontación con las instituciones. Justo en este punto entra en juego una perspectiva solidaria de clases que agrupa lo que el capital separa día a día.

Para que el mutualismo sea un instrumento para el desarrollo de una nueva política de clases, uno de sus componentes esenciales debe ser el trabajo mutualista de base con migrantes, para migrantes y efectuado por migrantes. Los espacios del Ex Opg cumplen una función importante, porque son lugares de encuentro para personas y grupos con orígenes diversos, quienes reconocen una situación social común, lo cual promueve el desarrollo de una conciencia de clase. Adicionalmente, las actividades sociales del Ex Opg no son servicios cerrados y separados uno del otro, sino que se desarrollan en un proceso de retroalimentación, lo cual los convierte en servicios integrales en cuyo centro está el ser humano con todos sus problemas y necesidades.

Las movilizaciones de las personas migrantes pueden ser entendidas políticamente como batallas por los derechos democráticos en general, es decir, por condiciones de vida hu-

manas en los centros de acogida, acceso a los servicios básicos del Estado y contra el racismo institucional. Estas movilizaciones tienen un carácter de clase por dos motivos: primero, las personas migrantes y refugiadas adquieren un rol central en la lucha de clases debido a su situación material y su posición como último eslabón en la cadena de explotación capitalista. Mejorar sus condiciones laborales y sus condiciones de vida significa también mejorar el trabajo y las condiciones sociales de toda la clase trabajadora. Segundo, las luchas por los derechos democráticos son un catalizador para el desarrollo de la conciencia de clase: «en las luchas por la democracia, en el ejercicio de sus derechos, el proletariado puede alcanzar la conciencia de sus intereses de clase» (Luxemburg 1982).

Para ello es fundamental la organización de las personas migrantes como parte de la clase trabajadora y no como víctimas de la discriminación y la marginalización. Se trata entonces de hacer que las luchas migratorias sean productivas para la unión de la clase trabajadora. El mutualismo puede ser una respuesta a estas dificultades, porque se entiende a sí mismo como una fuerza organizadora que promueve la actividad y la autorepresentación de la clase trabajadora. No obstante, está lejos de ser una condición suficiente para el éxito de una nueva política de clases, pues estas prácticas solidarias todavía no han encontrado una expresión política adecuada (Candeias 2017).

Sin embargo, también en este sentido se está agitando algo en Italia: en noviembre de 2017 apareció Potere al Popolo, una organización cuyo objetivo es crear un sujeto político a través de las experiencias de activismo de sindicatos e iniciativas de base. No es una coincidencia que el llamado a fundar Potere al Popolo viniera de las filas del Ex Opg «Je so' pazzo» en Nápoles. Potere al Popolo consiguió el 1,1% de los votos en las últimas elecciones nacionales del 4 de marzo de 2018 y ha seguido creciendo desde entonces. Sin embargo, su mayor potencial no está en el campo electoral, sino en la capacidad de politizar las actividades solidarias y traerlas a una nueva forma de organización de izquierda.

BIBLIOGRAFÍA

Ascione, Gennaro (2018): Quel solco tra patrizi e plebei, en: Corriere della Sera, 22 de noviembre de 2018, disponible en: https://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/napoli/cronaca/18_novembre_22/quel-solco-patrizi-plebei-88f50152-ee2d-11e8-993b-8ac03140d230.shtml.

Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno (2018): Rapporto Svimez 2018 sull'Economia e la Società del Mezzogiorno, Roma.

Blanc, Philippe/Coppola, Maurizio (2012): ArbeitsmigrantInnen im Widerstand, en: Emanzipation. Zeitschrift für sozialistische Theorie und Praxis, vol. 2, nr. 2, pp. 94-107.

Bleiberecht für alle (2017): Solidarität gegen das tödliche Asylregime in Italien, 29 de julio de 2017, disponible en: www.bleiberecht.ch/2017/05/29/bericht-solidaritaet-gegen-das-toedliche-asylregime-in-italien/.

Candeias, Mario (2017): A Question of Class. New Class Politics – A Connective Antagonism, en: LuXemburg – We The People Defend Dignity, pp. 2-13.

Candeias, Mario (2018): Populistisches Momentum? Lernen von Corbyn, Sanders, Mélenchon, Iglesias (Ein indirekter Kommentar zur Kampagne von #aufstehen), en: LuXemburg, octubre 2018.

Clash City Workers (2014): Dove sono i nostri? Lavoro, classe e movimenti nell'Italia della crisi, Lucca.

Iniziative e Studi sulla Multietnicità ISMU (2017): Ventitreesimo Rapporto sulle migrazioni 2017, Milano.

Istituto Nazionale di Statistica ISTAT (2018): Andamento della popolazione con cittadinanza straniera, Roma.

Istituto per gli Studi di Politica Internazionale ISPI (2018): Fact Checking: migrazioni 2018, Milano.

Lay, Conrad (1980): Das tägliche Erdbeben. Ein Bericht über die Stadt Neapel: Arbeitslosigkeit, Schmuggel, Mafia, Revolten, Berlin.

Lucano, Mimmo (2019): L'odio per i migranti? È solo la punta dell'iceberg di un Paese alla deriva, disponibile en: www.linkiesta.it/it/article/2019/01/07/mimmo-lucano-salvini-migranti-sea-watch-sea-eye-riace-sindaci-ribelli/40639/?fbclid=IwAR2d-wcgE5gfFINv4icAjKfWAN3Tz-fl1Xs2QrZAe5VKXLgo5Cc5T_R6Csel4_

Luxemburg, Rosa (1982): Sozialreform oder Revolution?, en: dies.: Gesammelte Werke, vol. 1, Berlin.

Miriggi, Maria Grazia (2016): Il mutualismo delle origini tra resilienza e resistenza, disponibile en: www.commonware.org/index.php/neetwork/666-mutualismo-meriggi.



What restaurants
sell besides food



What's Next? They're
Poor Honest Ed's
bathroom with S...



YESTERDAY

EDWIN HIGGINS - FROM
KING TO RICHES



SARAH SCHILLIGER

EXCURSO: LAS AMBIVALENCIAS DE UNA CIUDAD REFUGIO

LA CIUDAD SANTUARIO DE TORONTO INTENTA
DEMOCRATIZAR FRONTERAS

«Toronto se ha declarado una ciudad santuario, con una directiva formal que permite a todas las personas que residen en Toronto tener acceso a los servicios de la ciudad sin importar su estatus de residencia, para que todas las personas puedan usar nuestras bibliotecas y parques, mantener un buen estado de salud y sentirse seguras. Ha llegado el momento de reafirmar este compromiso y enviar un mensaje claro de que Toronto rechaza la división, la intolerancia y el odio. Nadie debe sentir miedo debido a su origen o credo. [...] Ahora es el momento de que Toronto muestre a las personas afectadas por esta política discriminatoria que son bienvenidas aquí. Ahora es el momento de que Toronto se mantenga unida, a pesar de nuestras diferencias, para que podamos permanecer fuertes y adherirnos a los derechos y valores fundamentales que hacen posible nuestra libertad» (City of Toronto 2017, Motion MM 24.23).

Con estas palabras, el alcalde John Tory confirmó el 31 de enero de

2017 en una moción de emergencia al parlamento de la ciudad que Toronto sigue considerándose a sí misma como una ciudad santuario. Tory actuaba en reacción al tiroteo ocurrido en una mezquita de Quebec la semana anterior. Además, sus palabras eran una respuesta a «acciones y políticas discriminatorias y llenas de odio», específicamente a la prohibición de viajar impuesta por el presidente estadounidense Donald Trump a los ciudadanos de varios países musulmanes. La moción afirma que el ayuntamiento «se ha unido a ciudades de todo el mundo contra la islamofobia, la xenofobia y el racismo» (ibíd.).

El movimiento Ciudad Santuario no es del todo nuevo en Canadá. En los últimos años, sin embargo, ha experimentado un nuevo impulso y una mayor presencia en los medios de comunicación, especialmente desde que el presidente Trump asumió el cargo en 2016, desde que miles de solicitantes de asilo cruzaron la frontera de Estados Unidos a Canadá en 2017 (algo muy discuti-

do en los medios de comunicación) y desde que se vio un incremento en el número de actos violentos de carácter racista en las ciudades canadienses. En 2013, Toronto fue la primera ciudad canadiense cuyo Gobierno adoptó una política de ciudad santuario, declarando oficialmente su intención de «conceder acceso sin miedo a los servicios a todos los migrantes, independientemente de su situación de residencia» (City of Toronto 2013, Motion CD 18.5). Hamilton también se convirtió en una ciudad santuario en 2014, seguida de Vancouver en 2016 y Londres (Ontario) y Montreal en 2017.

¿Por qué sucedió esto? ¿Quiénes son los actores detrás de esta política de la ciudad santuario? ¿Y cuál es la situación hoy, cinco años después de que fuera aprobada y dos años después de que la reafirmara el alcalde de Toronto? Vale la pena examinar más de cerca la historia del movimiento de *Sanctuary City Toronto*.¹ Las experiencias de esta movilización por los derechos de las personas migrantes ilegales y su traducción en acción comunitaria son sin duda inspiradoras e instructivas para el contexto europeo.

Las diversas campañas en favor de Toronto como ciudad santuario se han llevado a cabo desde hace más de una década y han sido dirigidas por No One is Illegal, una red de activistas de iniciativas antirracistas y anticoloniales que trabajan directamente con las comunidades migrantes. Las campañas comparten el objetivo de que todas las personas que residen en Toronto vivan en

la ciudad sin temor a ser deportadas y puedan participar activamente en la vida de la ciudad y tener acceso seguro a los servicios sociales y a la infraestructura urbana, independientemente de su estatus de residencia, recursos económicos, color de piel, sexo, orientación sexual o religión.

Al mismo tiempo, el ejemplo de Toronto evidencia que las luchas por la ciudadanía urbana y su institucionalización constituyen un campo político contradictorio. El movimiento Sanctuary City Toronto proporciona información sobre las oportunidades y el alcance, así como sobre los retos y limitaciones, de las políticas urbanas en relación con la migración y la ciudadanía. La respuesta a la pregunta sobre el éxito de la política de ciudad santuario en Toronto depende de los objetivos a los que esté vinculada dicha política y de cómo se mida su éxito. El estudio muestra que una ciudad santuario puede entenderse de maneras muy diferentes, dependiendo de si se trata de una directiva política municipal de índole formal-jurídica o más bien de un proceso de transformación. Este último se refiere a las luchas políticas y sociales para obtener derechos, establecer una práctica de solidaridad dentro de las comunidades urbanas y redefinir las

¹ Este artículo se basa en conversaciones mantenidas en el verano de 2018 con activistas de NOII Toronto, Parkdale Community Legal Services y la Migrant Workers Alliance for Change, en intercambios con críticos académicos de la Universidad de York y la Universidad de Ryerson y en el análisis de varios informes, sitios web y documentales producidos dentro del movimiento Ciudad Santuario.

ideas sobre la comunidad y la pertenencia nacional. Al mismo tiempo, la campaña Ciudad Santuario también revela las contradicciones que hay entre las políticas municipales dentro de un Estado soberano y — en el contexto canadiense — el im-

portante papel que desempeñan las provincias, que en el caso de Ontario (que incluye a Toronto) también ha sido gobernado desde el verano de 2018 por un representante de la política conservadora, el primer ministro Doug Ford.

1 EXPERIENCIAS FRONTERIZAS DE MIGRANTES CON ESTATUS DE RESIDENCIA PRECARIO

Se estima que en Toronto viven 200 000 personas con estatus de residencia precario² y otras 200 000 personas inmigrantes indocumentadas o ilegales, es decir, personas que no tienen ningún estatus legal (Solidary City 2013). En los años noventa, Canadá experimentó una profunda transformación en su política migratoria. En consecuencia, se alejó de las soluciones humanitarias y de las vías permanentes hacia la ciudadanía para seguir una política marcadamente neoliberal en la que cada vez más las personas migrantes solo reciben un estatus legal temporal (Goldring/Landolt 2013). Los programas de migración laboral temporal (por ejemplo, el Temporary Foreign Worker Program y el Caregiver Program)³ han ganado importancia, lo que ha dejado a una creciente proporción de migrantes que viven en Canadá con un estatus de residencia temporal. Especialmente después del 11 de septiembre de 2001, el Gobierno canadiense endureció las leyes de asilo y las regulaciones de entrada, restringió las posibilidades de reunificación familiar y dificultó el cambio de un estatus

de residencia temporal a uno de residencia permanente. Estas restricciones empeoraron la situación de las personas migrantes, en particular las que emigraron a Canadá con un visado de trabajo o de estudiante o como solicitantes de asilo:⁴ muchas personas se convierten en inmigrantes ilegales cuando caduca su permiso de residencia temporal.

2 Este término es utilizado en el contexto canadiense por críticos académicos y activistas para referirse a la legalidad/ilegalidad como partes de un continuo y para subrayar que muchos migrantes cambian entre diferentes tipos de estatus legal durante la duración de su estancia en Canadá (Goldring/Landolt 2013). **3** Para los migrantes reclutados a través del Temporary Foreign Worker Program (TFWP) o del Caregiver Program (antes conocido como Live-in Caregiver Program), el estatus de residencia está ligado a su empleador. Esto significa que sus posibilidades de dejar empleos que los someten a una situación insegura o de explotación son limitadas. Las personas que se niegan a tolerar la sobrecarga de trabajo, el fraude salarial o unas condiciones laborales precarias corren el riesgo de perder no solo su trabajo, sino también su permiso de residencia. **4** Los refugiados que emigran a Canadá a través del Refugee Settlement Program ya se clasifican como refugiados antes de entrar en Canadá y se convierten en residentes permanentes inmediatamente después de su llegada. En su primer año de asentamiento en Canadá reciben apoyo del Gobierno (government assisted refugees) o de patrocinadores privados (private sponsored refugees). Todos los demás refugiados pasan por el Refugee Claim Process y deben esperar una audiencia después de entrar al país. En caso de una negativa, los solicitantes de asilo rechazados pueden apelar, pero durante este periodo de transición viven sin un estatus permanente. Muchos refugiados esperan varios años para obtener una decisión final sobre sus solicitudes.

Las restricciones al acceso al estatus permanente vinieron acompañadas por un sistema de deportación más estricto: el número de deportaciones en Canadá aumentó en un 50% entre 2004 y 2014. Desde entonces, el número de deportaciones ha vuelto a disminuir. Sin embargo, a finales de octubre de 2018, el ministro de Seguridad Pública canadiense fijó una cuota de 10 000 deportaciones al año, centrándose principalmente en las personas solicitantes de asilo rechazadas. Esto significaría un aumento de un 35% en comparación con los dos últimos años (Harris 2018).

A esto se suma que las políticas fronterizas estatales se han desplazado considerablemente hacia el interior (Berinstein et al. 2006: 9): para las personas migrantes indocumentadas, la frontera no solo se encuentra en puntos de entrada físicos como puertos, aeropuertos o la frontera entre Estados Unidos y Canadá, sino que, más bien, la frontera se desplaza con las personas migrantes hacia los espacios sociales en los que viven. Se manifiesta en el lugar de trabajo, donde la explotación aumenta significativamente debido a la falta de permisos de residencia. La frontera también se refleja en actividades cotidianas como asistir a la escuela, ir al hospital o cuando se recurre a los servicios policiales: aquellas personas que no pueden demostrar que tienen los documentos adecuados son excluidos del acceso a los servicios sociales básicos y también pueden ser criminalizadas. Si se descubre que

carecen de permiso de residencia durante una interacción con las autoridades, el arresto y la deportación son inminentes. El riesgo a ser detenidas por la policía es, por lo tanto, omnipresente para las personas migrantes con un estatus de residencia precario.

Por lo tanto, la política social también puede considerarse como un instrumento indirecto del control migratorio (véase Ataç/Rosenberger 2018). La ciudad tiene una función central dentro del régimen fronterizo porque su papel consiste en interpretar la legislación nacional en materia de servicios sociales y desarrollar conforme a esta una práctica de aplicación. Si bien la restricción de los derechos sociales de los migrantes con estatus precario es una forma de defensa contra la migración (en el interior), procurar acceso a los servicios sociales para las personas migrantes irregulares a nivel local también puede desafiar las fronteras nacionales existentes. Una forma de combatir y reprimir estas fronteras internas es movilizarse en aras de una política de *Don't Ask, Don't Tell* (No Preguntes y No Digas, DADT) en Toronto: bajo este lema, desde 2004 un gran número de actores en la ciudad se han opuesto a las prácticas fronterizas nacionales de varias maneras. Buscan eliminar o sortear las barreras que impiden el acceso a servicios públicos como la salud, la educación, los refugios de emergencia, los refugios para mujeres, los programas recreativos o la ayuda alimentaria.



TORONTO CIUDAD GLOBAL

- Toronto tiene oficialmente 2,9 millones de habitantes y es la ciudad más grande de Canadá.
- La ciudad cosmopolita se caracteriza por la marcada influencia de la migración: más de la mitad de la población de Toronto nació fuera de Canadá, y más de la mitad de aquellas personas en países asiáticos (sobre todo Filipinas, China e India).
- Cerca de la mitad de los residentes de Toronto son parte de la *visible minority*, la denominación oficial para los residentes de minorías raciales: el 13% de la población de la ciudad proviene del sur de Asia, el 11% de China y el 9% es negra.
- Toronto es una típica ciudad global con una población altamente polarizada: por un lado, Toronto es la capital financiera y económica de Canadá y está en auge económico, con una tasa de desempleo oficial de 8,2%; por otro lado, es la ciudad con mayores desigualdades sociales de Canadá. Muchas personas pertenecen a lo que se llama the working poor (la clase trabajadora pobre) y cada vez más personas trabajan en empleos precarios (alrededor del 40% de la fuerza laboral).
- Según cifras oficiales, una de cada cinco personas en Toronto vive en la pobreza, y las poblaciones migrantes e indígenas se ven más afectadas por la escasez de ingresos que el promedio.
- La población también está muy segregada y afectada por la gentrificación. Uno de los problemas sociales más urgentes de Toronto es la vivienda. El 46,8% de la población urbana gasta más del 30% de sus ingresos en vivienda. Mientras que la ciudad proporciona 94 000 viviendas sociales, 98 000 personas se encuentran actualmente en lista de espera. El periodo medio de espera es de 8,5 años.

(Cifras del censo de 2016, Statistics Canada)



2 LA MOVILIZACIÓN POR UNA POLÍTICA DE DON'T ASK, DON'T TELL

A mediados de los años 2000, una coalición de numerosas organizaciones comunitarias, puntos de contacto legales, iniciativas sindicales de base, la Ontario Coalition against Poverty y activistas de No One Is Illegal Toronto (NOII) lanzaron la campaña Access without Fear (Acceso sin Miedo). Vincularon las prácticas de deportación del Estado con la exclusión social de las personas inmigrantes ilegales a quienes se les impide el acceso a los derechos sociales básicos por el riesgo a ser encarceladas y deportadas y, por lo tanto, viven en condiciones precarias. La campaña promovió una política de Don't Ask, Don't Tell que exigía una doble concesión por parte de la ciudad de Toronto. En primer lugar, la ciudad debe prohibir a sus empleadas y empleados que pregunten sobre el estatus migratorio cuando prestan servicios públicos (Don't Ask), y en segundo lugar, si esta información sale a la luz, no debe ser transmitida a la policía u otras autoridades estatales (Don't Tell). El acceso a los servicios urbanos debe basarse en el domicilio de las personas, es decir, en su presencia en la ciudad, lo que restringe la discriminación motivada por estatus de residencia.

En julio de 2004, esta coalición introdujo por primera vez la idea de una directiva DADT en el discurso político cuando una mujer de 16 años sin estatus de residencia regular fue trasladada por la policía de Toronto

(Toronto Police Services, TPS) a la Agencia Canadiense de Servicios Fronterizos (Canadian Border Services Agency, CBSA) después de haber denunciado un abuso sexual. Como resultado, la Toronto Police Services Board (TPSB) exigió que las personas sin estatus de residencia pudieran usar los servicios de la policía e informar o testificar como víctimas o testigos de delitos sin temor a que esto les acarrearía consecuencias. Menos de dos años después, en febrero de 2006, el TPSB adoptó una directiva con este fin, pero que solo cubría el aspecto de «Don't ask» para víctimas y testigos de delitos y no el de «Don't Tell».

La campaña «Access without Fear» siguió ganando impulso con las protestas públicas contra la detención de dos niños de una familia costarricense: el 24 de abril de 2006, funcionarios de inmigración canadienses de CBSA arrestaron a dos hermanos, Kimberly y Gerald Lizano-Sossa, en sus aulas y los detuvieron durante varios días. El padre de la niña y el niño — un trabajador de la construcción con estatus de residencia irregular — se vio presionado a enfrentarse a la CBSA.

Los y las activistas de la red No one is illegal se movilizaron rápidamente para apoyar a la familia. En sus manifestaciones, de gran impacto mediático, denunciaron que Canadá había creado un sistema de dos clases que negaba a los niños de familias sin estatus de residencia el

derecho básico a la educación (NOII 2006). Las y los docentes se pronunciaron en público expresando su descontento por el clima de miedo presente en sus aulas, que impedía un entorno de aprendizaje productivo. Las familias y el alumnado se solidarizaron y denunciaron el trato brutal que recibieron los dos niños de Costa Rica. Junto con los sindicatos y las comunidades de migrantes, se ejerció una intensa presión política sobre la CBSA para que pidiera disculpas por las detenciones y que emitiera una directiva que prohibiera a los y las funcionarias de la CBSA permanecer en los recintos de las escuelas y sus inmediaciones. La protesta, que en adelante se llevó a cabo bajo el lema «Education Not Deportation»,⁵ recibió mucha atención en los medios de comunicación locales y nacionales y desató un gran movimiento de solidaridad en la ciudad. Aunque no fue posible evitar la deportación de la familia afectada, la presión y la movilización continuas condujeron a la adopción unánime de la política Students Without Legal Immigration Status Policy por parte de la Toronto District School Board (TDSB) en mayo de 2007. Según esta política, a ningún niño se le debe negar el acceso a la educación pública sobre la base de su estatus de residencia. Las escuelas tienen prohibido solicitar, reportar y revelar información sobre el estatus migratorio del alumnado o de sus familiares (Villegas 2017: 1184f.).

Como primera política concreta del DADT en Canadá, este fue un gran

éxito para las personas sin permiso de residencia en Toronto. La campaña Education Not Deportation se lanzó posteriormente en las universidades. Gracias a esto, por ejemplo, en 2008 se impidió la deportación de Sarah Leonty, una estudiante de la Universidad de York. Inspirada en estos buenos resultados, la campaña Access without Fear se extendió a otras zonas urbanas donde viven y trabajan personas en situación precaria. Surgieron subcampañas dinámicas y autónomas. Entre ellas se encontraba Food for All, una campaña que exigía el acceso universal a los bancos de alimentos. «Health4All», por otro lado, abogó por el desmantelamiento de las barreras del acceso a la atención sanitaria y también se refirió a los problemas de salud causados por la falta o la precariedad del permiso de residencia (Villegas 2013). En la campaña «Shelter/Sanctuary/Status», una amplia alianza de organizaciones de mujeres y de derechos humanos se movilizó a partir de 2008 para crear refugios para mujeres víctimas de la violencia y para garantizar que se les conceda asilo a las mujeres que hayan sufrido violencia de género (Bhuyan 2013: 253; Abji 2016).

De particular importancia para las diversas actividades de la campaña Access without Fear fue la manera en que los activistas trataron de hacer visibles las fronteras y barreras concretas que las personas inmi-

⁵ Véase el documental sobre la campaña «Education Not Deportation» disponible en: <https://vimeo.com/7698225>.

grantes ilegales experimentaban en su vida cotidiana en la ciudad. Estas fronteras debían ser cuestionadas y politizadas a través de acciones en los barrios y en las comunidades de inmigrantes. Las y los activistas también llaman a este concepto de democratización del espacio urbano «Undoing Borders» (véanse Walia 2013; Nyers 2019: 16). En el proceso, ciertas instituciones y espacios deben ser liberados del control y la vigilancia por parte de la Agencia de Servicios Fronterizos (CBSA) y se deben crear «espacios seguros». Mohan Mishra y Faria Kamal de NOII describen el concepto de «Undoing Borders» (Deshaciendo Fronteras) de la siguiente manera: «Debemos reclamar nuestros centros comunitarios, escuelas, centros de salud y vecindarios declarándolos zonas santuario libres de controles migratorios. Debemos asumir la lucha para exigir justicia y un estatus de residencia regular para todas las personas, no solo a nivel nacional, sino también local. Esta es la idea detrás de la campaña Don't Ask, Don't Tell en Toronto» (Mishra/Kamal 2007).

Los y las activistas utilizan el término «regularización desde abajo» para describir cómo, a nivel local, se incluye a las personas inmigrantes ilegales en la comunidad urbana y se les equipa con derechos de participación. Lo interesante del concepto de «Undoing Borders» es cómo se utiliza el espacio urbano para combinar dos estrategias políticas diferentes: por un lado, en un intento de persuadir a la gente a rebelarse en

su entorno local inmediato contra la implementación de las restrictivas leyes migratorias nacionales, se aboga por la expansión de los servicios del estado de bienestar mediante la ampliación del acceso a los servicios públicos a las personas que no tienen permiso de residencia. Por el otro lado, se pone en tela de juicio el régimen fronterizo nacional que criminaliza a los migrantes (Fortier 2013: 285).

Además, declarar ciertas zonas como santuarios es una acción política directa que, como lo expresa la activista Fariah Chowdhury, «permite a quienes nos sentimos excluidas de las relaciones de poder tradicionales cuestionar directamente las decisiones y políticas que afectan nuestra vida entera. La ciudad santuario/solidaria deslegitima el papel del Estado porque no esperamos a que el Gobierno cambie, sino que luchamos para crear una ciudad justa por nuestra cuenta» (cit. en Nail et al. 2010: 155).

Su lema es «Taking, not waiting» (véase Squire/Bagelman 2012).⁶ Esto no solo enfatiza que el cambio político puede iniciarse en el aquí y el ahora, sino también que aquellos que exigen derechos se convierten en sujetos legales: aunque a efectos legales no son ciudadanos, tienen voz, participan en el discurso político y no tienen que esperar a que alguien hable por ellos (Nyers 2019).

⁶ Squire y Bagelman identificaron una iniciativa similar en el movimiento Sanctuary en Sheffield, Reino Unido.

3 ORGANIZACIÓN COMUNITARIA, SOLIDARIDAD Y PERTENENCIA MÁS ALLÁ DE LA NACIÓN

Los años de lucha y movilización de la Solidarity City Network⁷ han abierto el camino para hacer de Access without Fear una pauta para todos los servicios municipales y, por lo tanto, para tomar la iniciativa por la que ya se ha luchado en algunos ámbitos y transformarla en una política institucional. El 21 de febrero de 2013, después de un largo debate, el Ayuntamiento de Toronto adoptó casi por unanimidad la Moción CD 18.5, que establecía que las personas sin estatus de residencia regular en Toronto deberían tener acceso a los servicios municipales sin temor a ser trasladadas a los servicios nacionales de inmigración y deportadas. La ciudad también se ha comprometido a proporcionar recursos suficientes para capacitar al personal de los servicios públicos con una formación especial. Además, la ciudad tomará medidas para sensibilizar a la opinión pública sobre esta política y sobre la situación de las personas inmigrantes ilegales.

Los representantes de la red de Ciudad Solidaria, que estuvieron presentes durante el debate en el ayuntamiento, celebraron la decisión como una gran victoria para los derechos de las personas sin permiso de residencia o con un permiso precario y como prueba de lo que se puede lograr con la organización conjunta a nivel de las bases. Al mismo tiempo, las y los activistas eran muy conscientes de que, aunque los derechos formales se

garanticen por escrito, no se ponen en práctica automáticamente. Por ejemplo, la activista Tzazna Miranda Leal de Solidarity City Network dijo después del debate en el consejo: «Es solo una directiva. La única manera de lograr un cambio en nuestra comunidad es si nos organizamos y abogamos por que los miembros del consejo cumplan lo que han prometido hoy» (cit. en Toronto Star, 21/2/2013).

Así comenzó el verdadero trabajo, con la organización en la comunidad, en el lugar de trabajo y en el barrio, con la intención de concienciar y educar a la población sobre la nueva directiva. Porque el conocimiento de los derechos y la capacidad de hacerlos valer no llegan automáticamente a quienes residen en la ciudad. Los y las activistas de la red de Ciudad Solidaria difundieron información sobre los servicios urbanos con folletos multilingües, materiales gráficos y talleres comunitarios. Se creó una línea directa para informar sobre los servicios cuyo acceso no es satisfactorio. Para evaluar la implementación de

⁷ A esta red pertenecen: Health for All, Immigration Legal Committee of Toronto, Justice for Migrant Workers, Law Union of Ontario, No One Is Illegal – Toronto, Parkdale Community Legal Services, Roma Community Centre, Social Planning Toronto, South Asian Legal Clinic of Ontario, South Asian Women's Rights Organization, Thorncliffe Neighbourhood Office, The Wellesley Institute y Workers Action Centre. La moción 18.5 fue respaldada por: Advocacy Centre for Tenants of Ontario, Alliance for South Asian Aids Prevention, AWCCA at George Brown College, Jane Finch Action Against Poverty, GOAL, Migrant Workers Alliance for Change y Ontario Coalition Against Poverty.

la directiva política, las y los activistas realizaron sus propias auditorías, contactaron por teléfono a cientos de instituciones y comprobaron su accesibilidad (Solidarity City 2013). En la red de Ciudad Solidaria se parte del principio de que las políticas de exclusión social contra las personas inmigrantes ilegales deben combatirse allí donde tienen lugar en la vida diaria. Según Syed Hussan, activista veterano y organizador del NOII, además de la lucha política por el cambio legislativo también buscan un cambio cultural de orden político: «El propósito de nuestro trabajo es crear una cultura en la que se rechace estrictamente la ilegalización de las personas» (cit. en Trew 2017: 23). Porque en la práctica son personas concretas quienes atraviesan las fronteras o se oponen a ellas a diario. Los proveedores locales y el personal de los servicios municipales desempeñan un papel importante de *gatekeeping*, en otras palabras, sus acciones ayudan a decidir si a las personas sin estatus de residencia se les concede o se les niega el acceso a los servicios sociales. Son las y los inspectores de billetes de transporte, las y los administradores de las escuelas públicas o el personal del sector sanitario quienes, en su trabajo diario, actúan de acuerdo con su sistema de valores y con su propia conciencia y, por lo tanto, cumplen o se oponen a las directivas políticas. Esto refleja un entendimiento de que la ciudadanía no es simplemente un estatus formal, sino «un proceso que implica negociaciones sobre

el acceso y el ejercicio de los derechos» (Basok 2004: 48). Se hace menos énfasis en las regulaciones legales que en las relaciones sociales concretas, las normas, las prácticas de solidaridad y de integración. Por eso, es importante la presencia física en los lugares reales donde se pone de manifiesto la ciudadanía y donde se viven nuevas formas de solidaridad dentro de las comunidades urbanas. El cambio cultural por el que luchan los activistas de NOII con *community organizing* (organización comunitaria) no solo debe suceder en las prácticas de los proveedores de servicios, sino que también debe abarcar de manera más integral a quienes habitan en la ciudad y fortalecer la solidaridad entre las personas a nivel local. Porque solo si se superan las demarcaciones fronterizas y la mentalidad territorial de la gente, las personas inmigrantes con un estatus precario pueden ser consideradas como ciudadanas normales: personas que son vecinas, compañeras de estudios, colegas, amigas. Faria Kamal de NOII (cit. en Nagel et al. 2010) también subraya esto: «Lo que me gustaría destacar en particular es el hecho de que no existe tal cosa como “los excluidos” o “los marginados”. Todos estamos excluidos en un cierto nivel. En las campañas de Ciudad Santuario/Solidaria, tratamos de mostrar la falsa distinción entre las personas que tienen permiso de residencia y las que no. Disponer de un estatus legal regular significa tener acceso a buenos trabajos, atención médica, educación, vivien-

da, cuidado infantil, justicia y dignidad, y la mayoría de las personas no pueden obtener un estatus en algún momento de sus vidas».

El énfasis en que todas las personas se ven afectadas por las distintas formas de exclusión social hizo posible la creación de diversas alianzas políticas. Las diferentes organizaciones de la red luchan por una vida mejor en lugares concretos de la ciudad. Esto se basa en un enfoque intersectorial en el que no solo se analizan los casos de exclusión causados por la falta de permiso de residencia; se trata más bien de luchar contra la explotación capitalista, contra la marginación de la población indígena y contra la opresión de género y el racismo institucional. Un ejemplo de ello es el trabajo de Parkdale Community Legal Services, una organización que se dedica a asistir a las personas residentes de bajos ingresos, en particular en un distrito con altos niveles de po-

breza y gentrificación. La institución se considera a sí misma como una *law clinic* (clínica legal) y ofrece asesoramiento jurídico gratuito en diversas áreas (incluyendo el derecho de arrendamiento, el derecho de migración y el derecho laboral). Sin embargo, no se limita a casos individuales, sino que también lanza campañas políticas y organiza acciones en los distritos, por ejemplo, contra el desplazamiento y la falta de vivienda y a favor de una vivienda asequible, contra el trabajo precario y por un salario mínimo de 15 dólares, así como por una atención sanitaria que se base en suplir las necesidades. Junto con otras organizaciones del movimiento, las y los activistas de Parkdale Community Legal Services trabajan por una ciudad solidaria en función de las necesidades materiales inmediatas de sus habitantes y crean una conciencia de los intereses sociopolíticos comunes entre los diferentes grupos y sectores.

4 PRÁCTICAS MUNICIPALES: ENTRE PALABRAS VANAS Y POLÍTICAS DE AUSTRERIDAD

Mientras que el movimiento por una ciudad solidaria, con sus prácticas en diferentes barrios y dentro de sectores e instituciones individuales, ha estado haciendo un trabajo importante durante muchos años por el acceso universal y libre de miedos a los servicios sociales, el Gobierno de la ciudad ha hecho poco por implementar la política de ciudad santuario establecida en 2013. Así pues, las decla-

raciones del alcalde Tory, citadas al principio, resultaron ser palabras vanas. Aunque el Gobierno y la administración de la ciudad demostraron a nivel discursivo que se tomarían medidas, obviamente hay una falta de voluntad política para seguir adelante con la implementación de dichas medidas. Se efectuaron pocas acciones concretas para hacer realidad el «acceso sin miedo».

La esperanzadora designación «ciudad santuario» es, por lo tanto, más bien engañosa. La ciudad incluso actuó de forma irresponsable al publicar una hoja informativa en la que se enumeraban todas las instituciones que ahora eran accesibles «sin miedo», incluida la policía. Sin embargo, como muestra el informe «Often Asking, Always Telling» de NOII (2015) con referencia a las estadísticas oficiales, entre 2014 y 2015 la policía municipal (TPS) denunció cada semana a más de 100 residentes de Toronto a la Agencia de Servicios Fronterizos (CBSA). Los y las activistas del NOII critican al TPS por haberse hecho cargo del «trabajo sucio» de la Agencia de Servicios Fronterizos y por, al mismo tiempo, abusar de los recursos de la ciudad al hacer algo que no se le había encomendado. El informe muestra cómo el TPS efectúa controles diarios a personas, sin motivo particular, basándose únicamente en su apariencia (por ejemplo, ser de piel negra), lo que se conoce como *racial profiling*; en ellos verifican su estatus de residencia y las entregan a la CBSA. Además, el informe documenta situaciones en las que los inmigrantes ilegales fueron testigos o víctimas de un delito y se pusieron en contacto con la policía para denunciarlas, ocasiones que se utilizaron para informar a la CBSA de su falta de permiso de residencia. Por ejemplo, se cita a un joven que llamó al TPS cuando observó un tiroteo en su vecindario y fue arrestado después por falta de permiso de residencia: «Nunca, nunca jamás vol-

veré a acudir a la policía [...] Si algún día veo que alguien está siendo asesinado en la calle, no lo denunciaría a la policía» (NOII 2015: 26).

Aunque la política de la ciudad santuario podría facilitar el trabajo de la policía, ya que es más probable que las personas inmigrantes ilegales colaboren con la policía en la aplicación de la ley si se les garantiza la seguridad de permanencia en el país, hasta la fecha las autoridades policiales de Toronto han actuado en la dirección opuesta. Las prácticas de la policía se basan en una cláusula que les permite informar a la CBSA en «casos inevitables». Sin embargo, la interpretación de esta «inevitabilidad» (la llamada cláusula de *bona fide*) está sujeta principalmente al juicio de cada agente de policía, lo que hace casi imposible que los afectados se defiendan con éxito contra tales prácticas policiales.

Esto muestra una clara tendencia de los agentes de policía a criminalizar a los inmigrantes por su falta de permiso de residencia. Además, la aplicación de la política de Access without Fear parece estar muy influenciada por la mentalidad y las convicciones personales de cada uno de los funcionarios. Sin embargo, esto también se aplica a otros sectores, como la educación, según muestra un estudio piloto realizado por investigadores en la Universidad de Ryerson (Hudson et al., 2017). «La realidad es que el ayuntamiento ha declarado a la ciudad como ciudad santuario, pero no ha proporcionado fondos adicionales para ello», explica Graham Hudson, coautor

del estudio. Aunque la ciudad se ha comprometido a proporcionar suficientes recursos estructurales para capacitar a su personal en la implementación de la política de Access without Fear, no ha proporcionado el presupuesto necesario para el desarrollo e implementación de una capacitación pedagógicamente significativa. Como los y las activistas de la red de Ciudad Solidaria han subrayado durante mucho tiempo (Solidarity City 2013), no es suficiente con impartir información de arriba hacia abajo sobre las nuevas directivas para hacer verdaderamente efectiva la política de acceso sin miedo. Además de una formación adecuada, exigen que solo se concedan fondos municipales a las instituciones si estas aplican realmente la política de Access without Fear y que se puedan presentar quejas por incumplimiento de las normas.

Otro obstáculo fundamental para la implementación es el complejo contexto legal en el que se encuentra la política municipal de ciudad santuario, ya que la responsabilidad principal de algunos importantes servicios y asistencias monetarias del estado de bienestar en Canadá recae en el ámbito provincial. Por ejemplo, las personas inmigrantes ilegales cuentan con un acceso muy limitado a la atención de salud pública y, en cambio, tienen que depender de los centros de salud que disponen de un presupuesto para las personas sin seguro médico.

Para garantizar el acceso a los servicios que no están en manos del municipio a los inmigrantes con un

permiso de residencia precario o que carecen de permiso, la ciudad tendría que desempeñar un papel más activo y actuar a nivel provincial y nacional para exigir el acceso a fondos para el cuidado de los niños, la asistencia social, la atención sanitaria y la vivienda de los migrantes indocumentados. Por lo tanto, los activistas abogan por la creación de una «provincia santuario» (NOII 2018), una extensión de la política de ciudad santuario a la provincia de Ontario, que también fue un tema central para las fuerzas progresistas de izquierda durante la campaña electoral provincial en la primavera de 2018. Pero en junio del mismo año, el candidato de derechas Doug Ford fue elegido primer ministro de Ontario. Ford ha sido un claro defensor de la política antiinmigrante. Con esto, la meta de convertir a Ontario en una provincia santuario se ha alejado mucho. Por lo tanto, NOII y otras organizaciones que trabajan por los derechos de los migrantes ilegales han empezado a organizarse en los últimos meses para concentrar sus prácticas políticas en el ámbito federal con vistas a las elecciones generales de otoño de 2019. En diciembre de 2018 se fundó la *Migrant Rights Network*, una red que se considera una plataforma nacional y que, por ejemplo, ha lanzado una campaña a favor de un estatus de residencia permanente para todos los y las trabajadoras del sector sanitario.⁸

⁸ Véase <http://migrantrights.ca>.

5 CONCLUSIÓN: LA MOVILIZACIÓN POLÍTICA DE CONTRADICCIONES Y SUS CONTRADICCIONES

La experiencia del movimiento Ciudad Santuario en Toronto en la implementación de la política urbana de DADT es a la vez frustrante e instructiva. Deja en claro que la adopción de una política municipal no puede y no debe ser el objetivo final, sino más bien un medio para impulsar la organización desde la base. La red de Ciudad Solidaria y especialmente las y los activistas de NOII se preguntan si las medidas políticas individuales pueden traer una vida digna y segura para cada habitante de la ciudad. Más bien, ven la política de ciudad santuario como un proceso en el cual las fronteras nacionales se desafían continuamente desde abajo, con personas que se prestan apoyo mutuo poniendo en práctica la solidaridad y la construcción de poder desde la base. «No podemos limitarnos a pedir una ciudad santuario a los políticos, tenemos que crearla nosotros mismos», dijo un activista en una mesa redonda en el verano de 2018. Las décadas de movilización dentro de este laboratorio urbano son una gran fuente de inspiración para la búsqueda de nuevas formas de relacionarnos y cuidarnos mutuamente. Así, las diversas campañas del DADT señalan que no solo las leyes, sino también las prácticas cotidianas de cada habitante de la ciudad —como docentes, trabajadoras y trabajadores sociales, vecinas y vecinos— participan en el establecimiento y cuestionamiento de las fronteras. También tie-

nen el potencial de superar las clasificaciones definidas por el Estado sobre lo «legal» e «ilegal», de modo que la pregunta «¿Quiénes son las y los ciudadanos?» sea menos relevante que «¿Qué define a las y los ciudadanos?» (Nyers 2019: 9).

Como lo demuestran las prácticas solidarias de organizaciones como NOII Toronto, las contradicciones entre las soluciones para las personas migrantes indocumentadas directamente aplicables y las visiones futuras de una sociedad fundamentalmente diferente y justa son hitos importantes en las movilizaciones en torno a una ciudad santuario. Syed Hussan de NOII subraya: «Debemos trazar una visión para el futuro y a la vez encontrar la manera de mejorar las cosas en el presente» (cit. en Walia 2013: 283). Partiendo de necesidades muy concretas y de realidades en el espacio urbano, se intenta reunir las luchas cotidianas de los diferentes movimientos sociales, que de otro modo a menudo tienen lugar por separado, y crear una nueva conciencia de las formas de explotación, opresión y discriminación experimentadas conjuntamente dentro del diverso campo de la precariedad laboral urbana. Al mismo tiempo, las y los activistas no se limitan a la organización comunitaria: reconocen que el Estado-nación sigue siendo un terreno importante para el debate político y que la politización de las relaciones de poder mundiales es indispensable.

BIBLIOGRAFÍA

- Abji, Salina (2016):** Because Deportation is Violence Against Women: On the Politics of State Responsibility and Women's Human Rights, en *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, vol. 23, n.º 4, pp. 483-507.
- Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (2018):** Social Policies as a Tool of Migration Control, en *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, DOI: 10.1080/15562948.2018.1539802.
- Basok, Tanya (2004):** Post-National Citizenship, Social Exclusion and Migrants Rights: Mexican Seasonal Workers in Canada, en *Citizenship Studies*, vol. 8, n.º 1, pp. 47-64.
- Berinstein, Carolina/McDonald, Jean/Nyers, Peter/Wright, Cynthia/Zerehi, Sima Sahar (2006):** Access Not Fear: Non-Status Immigrants and City Services. Centre for Excellence in Research on Immigration and Settlement, Toronto, disponible en: [https://we.riseup.net/assets/17034/Access%20Not%20Fear%20Report%20\(Feb%202006\).pdf](https://we.riseup.net/assets/17034/Access%20Not%20Fear%20Report%20(Feb%202006).pdf).
- Bhuyan, Rupaleem (2013):** People's Priorities Change When Their Status Changes: Negotiating the Conditionality of Social Rights in Service Delivery to Migrant Women, en Goldring, Luin/Landolt, Patricia (eds.): *Producing and negotiating non-citizenship: precarious legal status in Canada*, Toronto, pp. 238-257.
- City of Toronto (2013):** CD 18.5 Undocumented Workers in Toronto, disponible en: http://app.toronto.ca/tmmis/viewAgendaItemHistory.do?item=2013.CD18.5_
- City of Toronto (2017):** MM24.23 Motion Toronto for all – United as an Inclusive Sanctuary City, disponible en: www.toronto.ca/legdocs/mmis/2017/mm/bgrd/backgroundfile-100915.pdf.
- Fortier, Craig (2013):** Decolonizing borders: no one is illegal movements in Canada and the negotiation of counter-national and anti-colonial struggles from within the nation-state, en Goldring, Luin/Landolt, Patricia (eds.): *Producing and negotiating non-citizenship: precarious legal status in Canada*, Toronto, pp. 274-290.
- Goldring, Luin/Landolt, Patricia (2013):** Producing and negotiating non-citizenship: precarious legal status in Canada, Toronto.
- Harris, Kathleen (2018):** Canada Border Services Agency moves to «substantially» increase deportations, en: CBS News, 30/10/2018, disponible en: www.cbc.ca/news/politics/cbsa-deportations-border-removals-1.4873169.

Hudson, Graham/Atak, Idil/Manocchi, Michelle/Hannan, Charity-Ann (2017): (No) Access T.O.: A Pilot Study on Sanctuary City Policy in Toronto, Canada. *RCIS Working Paper*, n.º 2017/1, Toronto.

Mishra, Mohan/Kamal, Faria (2007): Regularization from the Ground Up: The Don't Ask, Don't Tell Campaign, No One Is Illegal, disponible en: <http://noireference.wordpress.com/resources/regularization-from-the-ground-up/>.

Nail, Thomas/Kamal, Faria/Hussan, Syed (2010): Building Sanctuary City: NOII-Toronto on non-status migrant justice organizing, en *Upping the Anti*, n.º 11, pp. 147-160.

NOII (2006): Access to Education without Fear of Deportation, disponible en: <https://toronto.nooneisillegal.org/node/390>.

NOII (2015): Often Asking, Always Telling. The Toronto Police Service and the Sanctuary City Policy, Toronto.

NOII (2018): What is Sanctuary Ontario? What is at stake in the Ontario elections?, disponible en: <https://toronto.nooneisillegal.org/node/1025>.

Nyers, Peter (2019): Irregular Citizenship, Immigration, and Deportation, Abdingdon.

Solidarity City (2013): Towards a Sanctuary City: Assessment and Recommendations on Municipal Service Provisions to Undocumented Residents in Toronto, Toronto.

Squire, Vicky/Bagelman, Jennifer (2012): Taking not waiting: Space, temporality and politics in the City of Sanctuary movement, en Nyers, Peter/Rygiel, Kim (eds.): *Migration and Citizenship: Migrant Activism and the Politics of Movement*, Abingdon, pp. 146-164.

Trew, Stuart (2017): City versus State, en *The Monitor*, año 24, n. 3, pp. 16-23.

Villegas, Paloma E. (2013): Negotiating the Boundaries of Membership: Health Care Providers, Access to Social Goods, and Immigration Status, en Goldring, Luin/Landolt, Patricia (eds.): *Producing and negotiating non-citizenship: precarious legal status in Canada*, Toronto, pp. 221-237.

Villegas, J. Francisco (2017): Access without Fear! Reconceptualizing Access to Schooling for Undocumented Students in Toronto, en *Critical Sociology*, vol. 43, n. 7-8/2017, pp. 1179-1195.

Walia, Harsh (2013): *Undoing Borders Imperialism*, Chico (CA).



JÜRGEN VOGT

EXCURSO: SOLIDARIDAD EN LA BASE

¿CÓMO SE RELACIONA AMÉRICA LATINA CON LA MIGRACIÓN?

América Latina está en movimiento. Sus carreteras están llenas de caminantes. Colas interminables se amontonan sobre los puentes que cruzan fronteras. Miles de migrantes de América Central están en camino hacia el norte. Proviene de Honduras, Guatemala y El Salvador. Su objetivo es llegar a los Estados Unidos. Allí rige Donald Trump, un racista blanco, que prometió construir un muro que atravesara el continente. Las personas migrantes de Venezuela están en camino hacia el sur. Millones huyen del país que prometió construir el socialismo en el siglo XXI. Se los recibe principalmente en países cuyos gobiernos conservadores son el resultado del vuelco político a la derecha en América Latina. Pero mientras el Norte se cierra, las fronteras del Sur permanecen abiertas.

América Latina tiene una larga tradición de acoger personas en busca de refugio. En la década de 1970, miles de personas huyeron de los regímenes militares dictatoriales que habían tomado el poder en Chile,

Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil. En las décadas de 1980 y 1990, la mayoría de las personas migrantes procedían de América Central. Huían de la violencia causada por la arbitrariedad política y la guerra civil. En el siglo XXI, cientos de miles de personas migrantes de Colombia buscaron refugio en los países vecinos, huyendo del sangriento conflicto entre el Estado y la guerrilla. En la actualidad, millones de personas de Venezuela abandonan su patria a causa de las condiciones de vida miserables y de las violaciones de los derechos humanos y son admitidas en los países vecinos del sur.

Los Estados latinoamericanos no solo han firmado la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, sino también la Declaración de Cartagena, que adoptaron en 1984 en respuesta a la huida masiva de refugiados de América Central. En esta se amplía la definición de refugiado a las personas que «han sido amenazadas [...] por la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que

hayan perturbado gravemente el orden público» y, por lo tanto, huyen de su país de origen.¹ Desde entonces, la situación general en el país de origen también se ha considera-

do un criterio suficiente para que las personas sean reconocidas como refugiadas, independientemente de la persecución y del peligro para la vida y la integridad física personales.

«CIUDADES SOLIDARIAS»: EL MODELO SURGIÓ EN AMÉRICA LATINA

Mientras que actualmente las ciudades europeas discuten si es posible declararse ciudades solidarias para facilitar la integración de personas migrantes y refugiadas, América Latina tiene desde hace tiempo un modelo de diez puntos para ello. En 2004, en el contexto del desplazamiento de personas por la guerra civil en Colombia, se elaboró el llamado Plan de Acción de México bajo el auspicio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Veinte países de la región aprobaron entonces este plan de acción, que tenía como objetivo ofrecer soluciones duraderas a las personas refugiadas en un entorno seguro.

El tema principal era la integración y la autosuficiencia de las personas refugiadas mediante un mejor acceso a la atención sanitaria y la educación, así como a los servicios de trabajo y vivienda. Las personas solicitantes debían ser incluidas en los programas nacionales existentes, en los proyectos de microcrédito y en la formación profesional. Y dado que la mayoría de las personas refugiadas se instalan en centros urbanos, en el futuro la responsabilidad de recibirlas ya no debía recaer úni-

camente en los gobiernos nacionales, sino también en los gobiernos locales de las ciudades. Uno de los componentes más innovadores de este enfoque progresivo es el programa Ciudades solidarias.

Bajo el título «Programa de Autosuficiencia e Integración Local “Ciudades solidarias”» se esbozó un modelo para garantizar «una protección más efectiva que abarque las obligaciones y derechos sociales, económicos y culturales de las personas refugiadas. Se trataría de facilitar la ejecución de políticas públicas, dentro de una estrategia social integral, con la cooperación técnica de las Naciones Unidas y de las organizaciones de la sociedad civil y el apoyo financiero de la comunidad internacional».² Se deberían crear centros urbanos piloto para regular la integración de las personas refugiadas mediante políticas locales autónomas. Se alentó a las ciudades que

¹ Declaración de Cartagena sobre refugiados, disponible en: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>. ² Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004, disponible en: <https://www.acnur.org/cartagena30/declaracion-y-plan-de-accion-de-mexico-para-fortalecer-la-proteccion-internacional-de-los-refugiados-en-america-latina-2/>.

desearan recibir el título de «ciudad solidaria» a que aplicaran medidas para la integración económica, sociocultural, jurídica y política de las personas refugiadas.

Diez años después, los países de la región y el ACNUR hicieron un balance e incorporaron las experiencias en el Plan de Acción de Brasil.³ Al mismo tiempo, el ACNUR especificó las directrices para los gobiernos municipales en la integración de quienes buscan refugio y para la asignación del título «ciudad solidaria». Se elaboraron los «Diez criterios para el programa de Ciudades Solidarias». Sobre esta base, las ciudades interesadas pueden hacer una declaración de intenciones en la que manifiestan su interés en cooperar con el ACNUR y prometen garantizar las normas mínimas enumeradas.

Pero el número de ciudades solidarias en América Latina es limitado. «Desafortunadamente el modelo es poco conocido», admite Susanne Klink, Oficial regional de medios de vida de la oficina regional del ACNUR en Buenos Aires. Por lo general, el ACNUR ha interpelado directamente a las ciudades y hasta ahora en los cinco países cubiertos por la oficina regional ninguna ciudad ha tenido la iniciativa por sí misma.

En 2006 la capital argentina se convirtió en la primera ciudad de la región en recibir el título de «ciudad solidaria». Sin embargo, el impulso inicial desapareció rápidamente. En el momento de recibir el título «ciudad solidaria» gobernaba Jorge Te-

llermann, un alcalde de centro-izquierda que fue sustituido en 2007 por el liberal de derecha Mauricio Macri. Macri, quien más adelante se volvería presidente de Argentina, no mostró ni siquiera en ese momento interés alguno en el proyecto. En 2013 se suspendió el programa que había ayudado principalmente a personas de Colombia y América Central.

Pero el ejemplo positivo de la pequeña ciudad chilena de La Calera, con sus aproximadamente 60 000 habitantes, muestra que esto no solo puede suceder en las grandes metrópolis. En 2008 fueron acogidas allí personas palestinas refugiadas provenientes del campamento de Al Tanf, en la frontera entre Siria e Irak. La ciudad les brindó apoyo especial, con personal que ayudaba a los refugiados en la búsqueda de vivienda y empleo. Cada niño fue asistido por una familia chilena, lo que les facilitó la entrada a la escuela. Más reciente es el ejemplo de Quilicura, un municipio del norte de Santiago de Chile que desde 2014 es una ciudad solidaria. La ciudad de 400 000 habitantes ha creado una oficina de integración para personas inmigrantes y refugiadas, a través de la cual trabaja en estrecha colaboración con el Servicio Jesuita a Migrantes y las ONG locales. «Mientras que de otras ciudades chilenas vienen noticias de

3 Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, Declaración de Brasil : «Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe», 3 Diciembre 2014, disponible en: <https://www.acnur.org/5b5100c04.pdf>.

racismo y xenofobia, Quilicura se ha convertido en un terreno multicultural», dijo el entonces alcalde de Quilicura, Juan Carrasco.

Sin embargo, Argentina es probablemente el país pionero de la migración en América Latina. Este papel se lo debe a una ley en la que se consagró por primera vez el derecho a la migración. La ley también establece que se deben «fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes». ⁴ En 2004, bajo el entonces gobierno progresista del Presidente Néstor Kirchner, la ley fue aprobada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso. Esto fue precedido por un debate de dos años en el que participaron las fuer-

tes organizaciones de derechos humanos, los sindicatos y las iglesias, sobre todo el entonces Arzobispo de Buenos Aires, Jorge Bergoglio (desde 2013 el Papa Francisco), así como las asociaciones y los grupos de cabildeo de empresas nacionales e internacionales, que exigían una regulación clara de la residencia y el trabajo de sus especialistas proveniente del extranjero.

Elementos importantes de la ley son, por ejemplo, la garantía de asistencia jurídica gratuita para evitar las deportaciones y la garantía de que nadie puede ser encarcelado a causa de la migración. Muchas personas migrantes se atrevieron a abandonar la clandestinidad y regularizaron su situación de residencia. El efecto positivo fue tan enorme que en 2008 se aprobaron leyes similares en Uruguay, en Bolivia en 2013 y desde 2017 en Brasil, Perú y Ecuador.

MIGRACIÓN REGIONAL CON FRONTERAS ABIERTAS

Los días de inmigración masiva de ultramar a América Latina han terminado definitivamente. A principios de año, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) declaró en su informe sobre migración de 2018 que la migración regional había aumentado particularmente. En los países de América del Sur, las personas migrantes proceden principalmente de alguno de los países vecinos. «En América Latina en su conjunto, la proporción de migrantes intrarregionales ha aumentado

del 24% en 1970 al 63% en 2010», de acuerdo al informe. ⁵

Según la CEPAL, lo anterior se debe a las políticas migratorias extremadamente restrictivas de los Estados Unidos y Canadá, pero también a la tradición positiva del intercambio regional transfronterizo, que se re-

⁴ Ley 25871 del 21/01/2004, disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/ley_25871.pdf. ⁵ El informe no proporciona cifras absolutas. Observatorio Demográfico de América Latina 2018: Migración internacional, disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44411-observatorio-demografico-america-latina-2018-migracion-internacional-demographic>.

monta a épocas anteriores a la fundación de los Estados nacionales y que hoy en día refleja el progreso de la integración económica y política en América del Sur. El acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur desempeña un papel importante en este proceso.

El acuerdo fijado en 2002 permite a la ciudadanía de los Estados miembros Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, así como de los Estados asociados Chile, Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador, permanecer durante dos años en uno de los otros países. Es posible extender este período continuamente por otros dos años a la vez. En Argentina, esto también se aplica actualmente a nacionales de Venezuela, un Estado miembro suspendido en 2017. Todas las personas de Venezuela que migren a Argentina recibirán permiso de residencia.⁶

En cuanto a la migración de los países centroamericanos y de México a los Estados Unidos, la CEPAL señala que la población de estos países residente en los Estados Unidos aumentó en un 35% entre 2010 y mediados de 2017. Además, casi el 80% de la población emigró de Cuba, Haití y la República Dominicana a los Estados Unidos o Canadá para el año 2015. También ha habido migraciones notables de Haití a República Dominicana y de personas de Haití y República Dominicana a Sudamérica.

La migración de personas de Venezuela refuerza el aumento de la migración intrarregional. Esto no

se incluye en el informe, ya que se refiere a los dos últimos censos de cada país de América Latina y el Caribe, que por ejemplo en Argentina se realizaron en 2001 y 2010. Alrededor del 90% de las personas de Venezuela permanecen en Sudamérica. Primero viajan por tierra a sus vecinos inmediatos, Colombia y Brasil. Luego viajan a Perú, Ecuador o Bolivia y luego a Chile. Los que pueden permitírselo vuelan a Argentina o Uruguay. A pesar de todas las diferencias y dificultades en los distintos países de acogida, las fronteras están abiertas. Nadie llega a un campamento de acogida, pues simplemente no existen, y no se manda a nadie de vuelta.

Colombia sigue siendo el país sudamericano con más personas refugiadas y desplazadas. Pero mientras el desplazamiento forzado y la huida debido al conflicto armado entre el Estado y la guerrilla han durado unas seis décadas, el drama del éxodo venezolano se deriva del corto período en el que millones de personas de Venezuela han abandonado su país: alrededor de cuatro millones desde 2015. La emigración de Venezuela es el mayor desafío migratorio que enfrenta toda la región hasta la fecha.

Sin embargo, la proporción de personas de Venezuela reconocidas como refugiadas es muy baja. En Colombia, que sigue siendo el mayor país receptor, a quienes lle-

⁶ Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, disponible en: <https://www.mercosur.int/ciudadanos/residir/>.

gan se les expide el llamado Permiso Especial de Permanencia, un permiso de residencia especial con una duración máxima de dos años. Para Argentina, Brasil, Ecuador y Perú, las personas de Venezuela siguen siendo nacionales de un Estado del Mercosur, aunque esté suspendido. Allí se aplica el acuerdo sobre residencia del Mercosur y las personas de Venezuela son clasificadas como migrantes. El acuerdo sobre residencia del Mercosur y las leyes nacionales de migración han mejorado enormemente la integración regional de las personas migrantes.

El ejemplo de las personas de Venezuela muestra claramente lo difícil que se ha vuelto en América Latina la distinción entre migrantes y solicitantes de asilo. La principal diferencia es el marco legal con el que se clasifica a una persona como refugiada o migrante. Esto, a su vez, está vinculado al desarrollo de normas jurídicas internacionales que ofrecen protección a algunas personas pero excluyen a otras. Si no se reconociera a las personas venezolanas como nacionales de un Estado del Mercosur, se aplicaría en su caso la Declaración de Cartagena, según la cual sufren «la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público». Michelle Bachelet, comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, lo describe en detalle en su informe de julio de 2019.⁷ No hay duda de que las personas de Venezuela tendrían que ser reconocidas como refugiadas por los Esta-

dos que firmaron la Declaración de Cartagena.

Pero si bien la situación ha mejorado para las personas migrantes de la región del Mercosur, apenas se ha vuelto más fácil para las personas que no pertenecen a ella. En Argentina, esto se aplica sobre todo a unas 10 000 personas de Haití, 5000 de República Dominicana y 5000 de Senegal. Aunque pueden ingresar al país como turistas durante tres meses, los criterios de migración para obtener un permiso de residencia más largo, como la prueba de empleo en una empresa con sede en Argentina o la reunificación familiar, se aplican a muy pocas personas. A quien no cuente con ninguna de estas opciones le queda la solicitud de asilo en la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE). La Comisión está integrada por el Ministerio del Interior, Asuntos Sociales, Justicia y Derechos Humanos, el Instituto Nacional contra la Discriminación, Xenofobia y el Racismo (INADI) y el ACNUR, así como por organizaciones no gubernamentales como la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF).

Por regla general, toda persona que solicita asilo en la Argentina recibe un permiso de residencia precario, que le permite desplazarse y establecerse en todo el país y conseguir un empleo dependiente. No hay cam-

⁷ Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela, disponible en: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18.docx.

pamentos de acogida y el apoyo del Estado también es escaso. En este contexto, las instituciones de la sociedad civil son aún más importantes. Una de ellas es CAREF, la Comisión Argentina de Refugiados y Migrantes. Desde principios de la década de 1970, la organización, fundada por parroquias protestantes, se ha comprometido a ayudar a las personas refugiadas y migrantes provenientes de entornos inseguros, marcados por vulnerabilidad y pobreza, ayudando tanto a las familias como a personas individuales.

La comisión trata de sensibilizar a las instituciones públicas del sector de la salud y la educación, así como a la política. «Con distintos grados de éxito», resume Gabriela Liguori, directora de CAREF. «El gobierno conservador había enviado

la Mesa Redonda a la Secretaría de Derechos Humanos, pero los verdaderos responsables de la toma de decisiones rara vez asistían. No era muy efectivo». No hay un diálogo real con los que están en el poder. El efecto positivo es que las organizaciones que están comprometidas con las personas refugiadas y migrantes se han vuelto más numerosas y están mejor conectadas entre sí. Además de CAREF, también se incluye aquí el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), que proporciona apoyo jurídico a quienes buscan refugio. Sin embargo, en un entorno en el que el Estado solo se preocupa precariamente por las necesidades de las personas refugiadas y migrantes, el compromiso de las ONG tradicionales de la sociedad civil no es suficiente.

DE SENEGAL A BUENOS AIRES

Los nodos importantes de esta red son las organizaciones de base que surgen de las prácticas y la experiencia cotidianas y en las que trabajan conjuntamente personas refugiadas y migrantes, así como la población local. Un ejemplo de ello es Vendedores Libres, un sindicato alternativo formado en 2012 por comerciantes ambulantes en Buenos Aires. Los aproximadamente 1200 miembros son principalmente de Perú, Bolivia, Senegal, República Dominicana y más recientemente de Venezuela y Argentina. La importancia de Vendedores Libres, en particular para las personas de fuera del

Mercosur, queda demostrada por el hecho de que 1100 de los 1200 comerciantes ambulantes detenidos temporalmente en 2018 provenían de Senegal.

Los temas de las reuniones semanales son la represión por parte de la policía municipal, las detenciones temporales constantes y la confiscación de mercancías. Reciben asistencia legal de CAREF, con la cual están en contacto constante, y de la CTA (Central de Trabajadores de la Argentina), la organización paraguas de sindicatos alternativos que no son reconocidos como sindicatos oficiales por el Estado argentino

y que representan a las y los trabajadores del sector informal.

Las campañas políticas contra las personas refugiadas o migrantes no pueden iniciarse con tanta facilidad en América Latina como en Europa. El vuelco hacia la derecha que el continente sudamericano en particular viene experimentando desde hace varios años y que ha puesto fin a los proyectos de gobiernos progresistas de izquierda, sobre todo en Argentina y Brasil, no puede explicarse principalmente por la xenofobia contra las personas migrantes o el miedo a la llamada extranjerización. La mayoría de las y los jefes de Estado de la región tienen antecedentes de migración familiar. La excepción en este escenario es Costa Rica, donde las campañas hostiles contra las personas migrantes surtieron efecto. El informe de la CEPAL identifica a Costa Rica como el país de la región con la mayor proporción de personas migrantes admitidas en relación con la población total.

Sin embargo, el vuelco hacia la derecha es también un retroceso en favor de las viejas élites blancas, que en Argentina están llevando a la presidencia a personas como Mauricio Macri, quien representa una historia de inmigración exitosa. Franco Macri, padre de familia y empresario, emigró de Italia en 1945 y construyó un imperio empresarial que le facilitó a su hijo Mauricio dar el salto a la silla presidencial. El discurso sobre la migración también es moldeado por estas historias. El problema no es la persona migrante, sino su origen: las

persona migrantes no europeas, las personas de piel negra de África, o aquellas que parecen indígenas de países vecinos. El racismo es un componente esencial de la xenofobia de las élites blancas.

Desde que Europa ha empezado a aislarse cada vez más de la migración de África, se han buscado destinos alternativos y nuevas rutas. Una alternativa son sin duda los Estados Unidos, aunque la mayor barrera natural es el Océano Atlántico. Ecuador es considerado un buen puente hacia el lado americano del océano. Es posible viajar con una visa de turista emitida por las autoridades ecuatorianas. De este modo, más y más personas de África se han sumado a los migrantes que han salido a pie de Centroamérica hacia la frontera con Estados Unidos en los últimos años. Después de aterrizar en Ecuador, su ruta primero pasa a través de Colombia, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guatemala hasta México. Según las autoridades mexicanas, el número de personas de África que entran en el país se triplicó en los primeros cuatro meses de 2019 en comparación con el mismo período del año pasado. Aunque la cifra absoluta — 1900 personas que provienen principalmente de Camerún y de la República Democrática del Congo — no parece ser muy elevada, muestra el aumento de esta tendencia.⁸

⁸ U.S. dream pulls African migrants in record numbers across Latin America, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-africa/u-s-dream-pulls-african-migrants-in-record-numbers-across-latin-america-idUSKCN1U01A4>.

Sin embargo, el aislamiento, la construcción de muros o el cierre de fronteras no son opciones reales para las y los jefes de Estado de derecha de América Latina con antecedentes de migración. Paradójicamente, las personas migrantes de Venezuela se benefician actualmente del cambio político hacia la

derecha en la región: criticar al gobierno venezolano como un régimen dictatorial no va de la mano con negarles la entrada y la ayuda a las personas de Venezuela que emigran. Por lo tanto, las barreras son erigidas de manera más sutil, como por ejemplo en Argentina, el país pionero.

CADA VEZ MÁS DEPORTACIONES

En enero de 2017 Mauricio Macri modificó la ley de migración por decreto y sin debate parlamentario. Desde entonces, el número de deportaciones ha aumentado. No solo las personas extranjeras condenadas a una pena de al menos cuatro años de prisión pueden ser deportadas más rápidamente, sino también aquellas que ya han cumplido esa pena. «La Ley de Migración de 2004 sigue en vigor. Las modificaciones afectan solo a 2% de los migrantes», dice el abogado Julián Curi, subdirector de la autoridad migratoria de 2015 a 2018 y coautor del decreto. Pero una persona migrante a quien solo le falta un documento en la solicitud de residencia es tratada igual que una persona migrante criminal. «A quien tomaba diez años expulsar», según el abogado.⁹

Las modificaciones han creado casos extremos que inevitablemente recuerdan las separaciones familiares forzadas al estilo de Donald Trump. Madres y padres de hijos e hijas que siguen viviendo en Argentina han sido deportados. «El decreto ha movilizó nuevamente a los

grupos de migrantes», dice Gabriela Liguori de CAREF. Alrededor de 25 grupos se han unido para formar la campaña Migrar No Es Delito, una red informal de organizaciones no gubernamentales tradicionales y organizaciones de base.

En Argentina también se efectuaban deportaciones antes del decreto de 2017. Incluso las leyes de migración más ejemplares siguen siendo leyes de control, y América Latina no es la excepción. Sin embargo, el decreto sugiere que la migración es un problema de seguridad y que, por lo tanto, se debe abordar la cuestión de las personas migrantes. Esto caracteriza el vuelco general a la derecha en el discurso migratorio en América Latina, que no viene acompañado del cierre de fronteras, sino de la criminalización de las persona migrantes y de quienes buscan protección.

En América Latina, sin embargo, la deportación no es un castigo, sino

⁹ Decreto 70/2017, Modificación. Ley N° 25.871, disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_70-2017.pdf.

una orden administrativa del poder ejecutivo. Esto requiere al menos un consentimiento silencioso, que no es cuestionado por la protesta pública. El compromiso de la sociedad civil con sus organizaciones no gubernamentales tradicionales, pero sobre todo con las organizaciones de base de las personas directamente afectadas, desempeñará un papel decisivo en el próximo debate.

AUTORAS Y AUTORES

Wenke Christoph es asesora de la división de Europa de la Rosa-Luxemburg-Stiftung y se ocupa de la política europea, en particular del régimen migratorio europeo, así como de los enfoques organizativos de los actores de izquierda y progresistas en Europa. Estudió geografía y estuvo involucrada durante varios años en iniciativas de políticas urbanas y de políticas de formación de personas jóvenes y adultas.

Maurizio Coppola, nacido en Suiza, hijo de trabajadores inmigrantes del sur de Italia, vive desde hace dos años en Nápoles, donde participa política y activamente en el colectivo Ex Opg «Je so' Pazzo» y Potere al Popolo. Después de estudiar sociología y política social, trabajó como empleado de almacén en una empresa de bebidas. Actualmente se gana la vida como intérprete y acompañante de viaje.

Bue Rübner Hansen es sociólogo e historiador y se especializa en temas de formación de clases, migración y reproducción social. Recientemente concluyó un proyecto posdoctoral sobre el «Surgimiento de nuevas ideas sobre la buena vida en común», basado en una investigación sobre el municipalismo en Barcelona y el movimiento europeo de solidaridad con las personas refugiadas. Bue es miembro del colectivo editorial de *Viewpoint Magazine* y escribe para *Roar*, *Jacobin*, *OpenDemocracy* y *Novara Media*.

Stefanie Kron es socióloga y asesora de política internacional en la Academia de Formación Política de la Rosa-Luxemburg-Stiftung en Berlín. Se dedica a temas de migración y regímenes fronterizos desde una perspectiva internacional comparativa, a disputas laborales en áreas transnacionales, y a movimientos emancipadores en América Latina y en la región de Oriente Medio y África del Norte. Es coeditora de la revista científica *Movements* y miembro de la red Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung (kritnet).

Katharina Morawek es copresidenta y directora de proyectos en INES, Institut Neue Schweiz, un *think tank* que aboga por un nuevo comienzo en el debate sobre la política migratoria en Suiza. Hasta 2017, fue directora artística y directora general del Shedhalle Zurich. Allí inició *Die ganze Welt in Zürich*, un proyecto a gran escala sobre ciudadanía urbana. Ha sido cofundadora de numerosos proyectos e iniciativas sobre democratización, justicia social, urbanismo y políticas de la memoria, como la iniciativa de política urbana *Wir alle sind Zürich*.

Mario Neumann es un politólogo y activista de Berlín. Es miembro de la red *We'll Come United*, trabaja en la Universidad de Kassel y, junto con Sandro Mezzadra, es autor de «*Jenseits von Interesse und Identität: Klasse, Linkspopulismus und das Erbe von 1968*» (Más allá del interés y la identidad: clase, populismo de izquierdas y el legado de 1968) (Laika-Verlag).

Sarah Schilliger es socióloga y formula su investigación desde una perspectiva interseccional sobre migración, servicios de cuidado, políticas de ciudadanía y movimientos sociales. En 2018 fue investigadora invitada en la Universidad de York, Toronto. Actualmente es profesora en el Centro de Estudios de Género de la Universidad de Basilea. Sarah es miembro del consejo de asesoría investigativa de la Rosa-Luxemburg-Stiftung, cofundadora del grupo de investigación colaborativa *Racial Profiling* y participa en el movimiento *Wir alle sind Bern*.

Jürgen Vogt es politólogo. Trabajó durante muchos años en el *Lateinamerika Nachrichten* de Berlín. Desde 2005 vive como periodista free lance en Buenos Aires. Desde allí escribe regularmente en los periódicos *Taz* y *Neues Deutschland*, así como en la revista *Südwind*. Es autor de la guía de viajes *Argentina*, publicada por Reise Know-How Verlag, 2019.



Esta publicación ha sido desarrollada en el contexto de
«RLS Cities – Rebellious, Left, Solidary»
de la Rosa-Luxemburg-Stiftung.

CRÉDITOS DE LAS FOTOGRAFÍAS

Portada: Henning Heine

p. 17: Leif Hinrichsen/flickr.com (CC BY-NC 2.0)
p. 35: Marc Studer/Shutterstock.com
p. 53: Josep Bracons/flickr.com (CC BY-SA 2.0)
p. 77: Paul de Gregorio/flickr.com (CC BY-NC 2.0)
p. 97: Eric Parker/flickr (CC BY-NC 2.0)
p. 115: REUTERS/Jose Torres

PIE DE IMPRENTA

Publicado por la Rosa-Luxemburg-Stiftung
edición extendida

Responsable: Henning Heine

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlín, Alemania · www.rosalux.de

ISBN 978-3-9818987-7-4 · Fecha de impresión: diciembre 2019

Equipo editorial: Franziska Albrecht, Wenke Christoph, Stefanie Kron

Diagramación/Producción: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Impreso en Circleoffset Premium White, 100% papel reciclado







WWW.ROSALUX.DE