

Santuarios urbanos y el derecho al tránsito: migrantes en tránsito por Milán

Urban sanctuaries and the right to the transit: migrants in transit through Milan

Maurizio Artero

Investigador posdoctoral, Università degli Studi di Milano. Maurizio.artero@unimi.it

Cómo citar este artículo: Artero, Maurizio. «Santuarios urbanos y el derecho al tránsito: migrantes en tránsito por Milán». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 123 (diciembre de 2019), p. 143-166. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.143

Resumen: Este artículo se centra en la política que implementó la ciudad de Milán para lidiar con el aluvión de migrantes que cruzaron la ciudad de camino hacia Europa Central a partir de 2013, procedentes principalmente de Siria y el Cuerno de África. Para entender la respuesta de la ciudad a esta oleada migratoria, se llevó a cabo un estudio de caso cualitativo con entrevistas a voluntarios, empleados públicos, asesores jurídicos y refugiados. Como resultado, se discute la actuación de Milán en el marco de la expansión de las políticas de las ciudades santuario en Europa durante el período de la «crisis migratoria». En concreto, veremos que esta actuación —el *sistema profughi* (2013-2017)— constituyó una alternativa a las políticas nacionales e internacionales sobre migración en tránsito, en términos de derecho, relato e implementación, al apoyar el derecho al tránsito y cuestionar las políticas europeas e italianas sobre la materia.

Palabras clave: ciudad santuario, refugio urbano, migración en tránsito, Milán

Abstract: This paper focuses on the policy implemented by the city of Milan to deal with the migrants crossing the city en route to central Europe from 2013, mainly from Syria and the Horn of Africa. To understand the city's response to this wave of migration, a qualitative case study was conducted that included interviews with volunteers, public employees, legal advisers and refugees. Milan's initiative is discussed in the context of the expansion of sanctuary city policies in Europe during the period of the "migration crisis". In particular, we will see that the *sistema profughi* was from 2013 to 2017 an alternative to national and international policies on transit migration in terms of law, narrative and implementation, in supporting the right to the transit and challenging European and Italian policies on the matter.

Key words: sanctuary city, urban refuge, transit migration, Milan

Agradezco, en primer lugar, la colaboración de los participantes en esta investigación y al municipio de Milán; en segundo lugar, las útiles sugerencias de los dos revisores anónimos y, por último, el apoyo y los comentarios constructivos del público asistente al Congreso de las Migraciones 2017 (The Migration Conference 2017), en el que se presentó y discutió una versión preliminar de este artículo.

Introducción: las ciudades santuario y el derecho a la ciudad

Europa se enfrentó recientemente a una afluencia sin precedentes de solicitantes de asilo y refugiados durante la llamada «crisis migratoria o de los refugiados», agudizada en 2015, de la que emergió convertida en un campo de batalla contemporáneo de la migración a varios niveles (Ambrosini, 2018). Mientras que los gobiernos de los estados miembros de la Unión Europea (UE) mostraron toda su hostilidad hacia la migración, los gobiernos locales –principalmente las ciudades– han ido adquiriendo un papel cada vez más destacado y emprendedor en la gobernanza de la migración.

Aunque en la mayoría de los países las ciudades están limitadas por las políticas estatales en materia de migración, la reciente «crisis migratoria» en Europa y la lenta respuesta de las autoridades nacionales las han llevado, en muchos casos, a ponerse al frente.

En este contexto, muchos académicos han destacado el papel clave de las ciudades para la integración de los inmigrantes, incluso para la construcción de una *Europa abierta* (Douzinas, 2016; Mayer, 2017). De hecho, aunque en la mayoría de los países las ciudades están limitadas por las políticas estatales en materia de migración, la reciente «crisis migratoria» y la lenta respuesta de las autoridades nacionales las han llevado, en muchos casos, a ponerse al frente. En concreto, nos referimos a las numerosas formas de exclusión y al cúmulo de problemas sociales, que han obligado a las ciudades a entrar en acción sin tener ni mandato legal ni presupuesto específico para ello (ibídem). Por motivos pragmáticos (que a menudo se relacionan más con el mantenimiento del orden público que con el estatus legal de sus residentes), las autoridades locales se han mostrado más dispuestas a adoptar posturas favorables a la llegada de migrantes¹ y, a este respecto, no debemos olvidar el papel que ha desempeñado la sociedad civil. De hecho, desde 2012, muchas ciudades de toda Europa se han convertido también en lugares donde afloran nuevos tipos de manifestaciones y protestas a favor del derecho a permanecer, el derecho a trabajar, el derecho a desplazarse libremente,

En este contexto, muchos académicos han destacado el papel clave de las ciudades para la integración de los inmigrantes, incluso para la construcción de una *Europa abierta* (Douzinas, 2016; Mayer, 2017). De hecho, aunque en la mayoría de los países las ciudades están limitadas por las políticas estatales en materia de migración,

1. Como en el caso alemán, donde los municipios interactuaron y colaboraron con organizaciones de la sociedad civil para proporcionar refugio a muchos migrantes irregulares (Mayer, 2017); o el movimiento City of Sanctuary del Reino Unido (Darling, 2010), o la política de Utrecht para proporcionar un techo para muchos solicitantes de asilo rechazados (Van den Berg, 2016).

en definitiva, el «derecho a la ciudad». En ciudades como Berlín, París y Barcelona, organizaciones de la sociedad civil (incluyendo asociaciones de asistencia social consolidadas, organismos que prestan servicios con y sin ánimo de lucro y multitud de otras organizaciones del tercer sector) han logrado un éxito notable en la prestación de servicios educativos, formativos, sociales o de inserción laboral a los inmigrantes (Karakayali y Kleist, 2016).

En otras palabras, las ciudades han devenido en lugares estratégicos tanto para las demandas de la sociedad civil, como para la introducción de políticas innovadoras en las administraciones locales, aspectos que a menudo se entremezclan con el hecho de prestar asistencia a los refugiados en el ámbito de la ciudad. En este contexto, algunos autores (Mayer, 2017) mantienen que somos testigos de un punto de inflexión para las ciudades europeas, sobre todo por su papel en las políticas migratorias: la propagación de la idea de que la ciudad puede constituir un *santuario* (Ridgley, 2008; Yukich, 2013; Bauder y Gonzalez, 2018). La noción de *santuario* no es nueva desde el punto de vista histórico, ya que el origen de los santuarios se remonta a varios siglos y se asocia con diferentes religiones y culturas –como el budismo, el cristianismo, el islam, el judaísmo o la Grecia clásica– (Pedley, 2005; Lippert y Rehaag, 2012). Sin embargo, a finales del siglo xx, las prácticas de los santuarios traspasaron las fronteras de los templos religiosos gracias, principalmente, a la labor de los movimientos de las *ciudades santuario*.

Los orígenes del movimiento de las ciudades santuario se encuentran en Estados Unidos donde, en la década de 1970, la ciudad de Berkeley ofreció protección a los soldados desertores de la Guerra de Vietnam (Ridgley, 2008; Bauder, 2016). A pesar de sus raíces norteamericanas, hoy en día, las ciudades santuario son un fenómeno mundial. Diversos tipos de políticas y prácticas relacionadas con los santuarios urbanos, con nombres diferentes («ciudad de refugio», «ciudad de la solidaridad», «ciudad santuario»), ofrecen un santuario o refugio para los migrantes que huyen de la persecución y las adversidades. Como apunta también Mayer (2017), la idea del santuario va cuajando en Europa, cada vez con más fuerza y alentada por la «crisis migratoria», donde el santuario ha adoptado formas diferentes, según los factores históricos, legislativos y socioculturales del lugar. No obstante, a pesar de la influencia que han tenido estos elementos en la materialización local del ideal de la «ciudad santuario», podríamos detectar tendencias compartidas en los diferentes contextos que se derivan de este potente ideal.

En concreto, es posible subrayar tres rasgos comunes de las ciudades santuario, los cuales se relacionan con el papel de los movimientos populares y de los gobiernos locales en la elaboración de políticas, y la relación entre las autoridades locales y nacionales.

- *Las reivindicaciones populares: el discurso de la hospitalidad y la acogida.* Los grupos de la sociedad civil –desde América del Norte hasta Europa– desempeñan un papel fundamental en las iniciativas de santuario. Con el tiempo, estos grupos se han ido inspirando en la idea de la hospitalidad, buscando ofrecer «una visión positiva de la cultura de la acogida y la hospitalidad» (City of Sanctuary, 2017: 3), materializada a través de espacios de acogida que se ofrecen como refugio para los solicitantes de asilo (Darling, 2008). Concretamente, las asociaciones populares de los barrios y las comunidades se han ocupado de crear coaliciones horizontales con el objetivo, a menudo, de instaurar una «maquinaria de la hospitalidad» a través de una red formada por diferentes espacios dentro de las ciudades para extender la ayuda a los refugiados (ibídem). Han sido capaces de desarrollar una «cultura de la hospitalidad» (Mayer, 2017), cuyo fin es exigir un cambio de actitud hacia la migración en los ámbitos municipal, nacional e internacional. El consenso cada vez mayor que caracteriza estos movimientos les permite actuar, muchas veces, en defensa de los migrantes y exigir reformas, desarrollando una perspectiva de justicia migratoria y ampliando su base de apoyo a la élite política local.
- *El notable papel de los gobiernos locales en la elaboración de políticas.* Las iniciativas de la sociedad civil con frecuencia han creado consensos para conseguir el respaldo institucional de las administraciones locales. Mediante estas medidas, las ciudades intentan responder a la discordancia que existe entre la política migratoria nacional excluyente y la necesidad de políticas inclusivas en el ámbito local (Bauder y Gonzalez, 2018). Las políticas municipales apoyan las ideas de la sociedad civil sobre la acogida e integración de los inmigrantes, tanto simbólica como instrumentalmente. En el Reino Unido, esta actividad ha tenido un fuerte componente simbólico y se ha llevado a cabo a través del respaldo de los principios básicos de la City of Sanctuary por parte de los gobiernos municipales (Darling, 2010). No obstante, este apoyo también puede adoptar formas más concretas. En Estados Unidos, por ejemplo, los gobiernos locales a menudo han mostrado su apoyo a organizaciones implicadas en iniciativas de santuario, al limitar el uso de los recursos locales para la ejecución de acciones relacionadas con la deportación de migrantes indocumentados (Nyers, 2010). Así, independientemente de la forma que adopten, estas medidas municipales por lo general expresan ideales similares: favorecer una concepción relacional y cosmopolita de la ciudad, es decir, una imagen de la ciudad como ente relacional cuya responsabilidad se extiende a personas y territorios lejanos (Amin, 2004; Massey, 2004; Darling, 2010). En este sentido, debemos observar que este esfuerzo de imaginación –es decir, «concebir el espacio de manera relacional» (ibídem)– frecuentemente entra en conflicto con el punto de vista sobre refugio y migración forzada de las autoridades nacionales.

- *La relación discordante con las autoridades nacionales.* Informes recientes sugieren que las ciudades adoptan cada vez más un papel de agentes activos y conforman unas agendas para responder a los *grandes* retos de nuestro tiempo (Zapata-Barrero *et al.*, 2017). Las iniciativas de santuario intentan convertir la ciudad en un contexto de elaboración de políticas sobre migración. Efectivamente, las ciudades parecen responder a las políticas nacionales excluyentes ideando sus propias estrategias. Las políticas de santuario implementadas por una parte de los municipios pueden interpretarse, así, como un intento de corregir el alcance de las políticas y prácticas sobre refugio y migración del ámbito nacional al urbano, por parte de unas ciudades que han adquirido suficiente autoridad y autonomía a través de redes horizontales y verticales (Bauder, 2016). Las ciudades santuario estadounidenses constituyen un buen ejemplo del poder que tienen las ciudades de oponerse a los estados-nación, al ofrecer resistencia abierta al Gobierno federal a través de tácticas locales de sabotaje, por ejemplo, impidiendo que organismos locales participen en la ejecución determinados programas de ámbito nacional (Chauvin y Garcés-Mascareñas, 2012) y discrepando, a menudo, del relato y políticas migratorias de ámbito nacional. Ello evidencia un proceso de desvinculación (Scholten, 2015) basado en políticas de base, una cultura de la acogida y la creación de redes horizontales y verticales.

Las ciudades santuario constituyen un movimiento internacional de transformación de la sociedad urbana en varios aspectos: desde la desobediencia a las políticas nacionales excluyentes en materia migratoria y a las leyes de ciudadanía, hasta el cambio del discurso sobre migración y pertenencia, reconceptualizando la ciudad como un lugar inclusivo.

Efectivamente, las ciudades santuario actuales constituyen un movimiento internacional de transformación de la sociedad urbana en varios aspectos: desde la desobediencia a las políticas nacionales excluyentes en materia migratoria y a las leyes de ciudadanía, hasta el cambio del discurso sobre migración y pertenencia, reconceptualizando la ciudad como un lugar inclusivo (Bauder y Gonzalez, 2018). Dicho movimiento tiene un sentido teórico y práctico; concretamente, ejerce un impacto (y se inspira) en las publicaciones cada vez más numerosas sobre nuevas formas de ciudadanía (Isin, 2002; Nyers, 2010), soberanía y autonomía de los migrantes (Lippert, 2004; Mudu y Chattopadhyay, 2016, entre otros) y, especialmente, el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968; Purcell, 2003). De hecho, las ciudades santuario deben mucho a este debate: la obra de Henry Lefebvre (1968) sobre el derecho a la ciudad –surgido en el

seno y contexto de protestas sociales mucho más amplias contra el capitalismo– influyó en el desarrollo de iniciativas para *ofrecer santuario* en las ciudades. En la base de este concepto radica la idea de que todos los habitantes que usan la ciudad en su día a día tienen derecho a contribuir a modelar los espacios y las relaciones sociales de dicha ciudad (Dikeç y Gilbert, 2002; Young, 2011).

A grandes rasgos, pues, la idea de ciudadanía basada en la residencia y la presencia de un individuo en una ciudad (y no en su situación legal) se ha colado en el ámbito académico y en las políticas públicas. Esto es, activando el concepto lefebvriano de derecho a la ciudad, la academia ha pasado a analizar la ciudad como un refugio potencial donde es posible articular «una visión más inclusiva de la pertenencia política basada en la idea de que todas las personas de la ciudad deberían tener acceso a los mismos derechos fundamentales, sea cual sea su estatus migratorio» (Ridgley 2008: 56). Por ejemplo, Monica Varsanyi (2006), al explorar la literatura emergente sobre ciudades y ciudadanía movilizó el derecho a la ciudad de Lefebvre para conceptualizar la ciudadanía fundamentada en la residencia en un lugar. En conclusión, *ciudad santuario* no es un término establecido legalmente. Sin embargo, se materializa en todo el mundo como una concepción (en consonancia con el derecho a la ciudad lefebvriano) de la pertenencia política que se basa en la *ciudadanía urbana* fundamentada al mismo tiempo en la residencia en un lugar y en la garantía del acceso a los derechos fundamentales.

A continuación, abordaremos la política que implementó la ciudad italiana de Milán para hacer frente al aluvión de *migrantes en tránsito*, es decir, refugiados (concretamente, solicitantes de asilo y refugiados reales y potenciales) que cruzaron Milán de camino hacia Europa Central durante la «crisis migratoria» iniciada en 2013. En este sentido, se subrayan dos constataciones previas: en primer lugar, que en Milán hemos sido testigos de una *forma* de iniciativa de santuario –en la que los gobiernos locales amplían las reivindicaciones populares de un trato más justo hacia los migrantes en tránsito (véase la primera sección)– y, en segundo lugar, que una de las consecuencias más importantes de esta iniciativa ha sido el establecimiento de un «estado local de excepción», por el que las acciones de la ciudad contrastan considerablemente con la relato y las políticas nacionales, especialmente en los ámbitos legal, de discurso y de políticas (véase la segunda sección).

Trabajo de campo y metodología

Este trabajo se centra en Milán, una ciudad con relevancia histórica para el fenómeno de la migración (tanto doméstica como internacional) en el con-

texto italiano, donde, tras la «crisis europea de la migración y los refugiados», se puso sobre la mesa el tema del asilo. La ciudad vivió la llegada y la presencia visible de decenas de miles de refugiados en su territorio, así como la construcción de fronteras internas contra esta presencia; pero, al mismo tiempo, también vivió importantes oportunidades. Pese a las dificultades para abordar este reto, su administración local (una flamante coalición de centro-izquierda que consiguió ganar en 2011 tras casi dos décadas de gobiernos de centro-derecha) presentó un planteamiento innovador, y la sociedad civil dio una respuesta contundente y acogedora: multitud de instituciones benéficas, especialmente grupos católicos, convirtieron Milán en uno de los contextos más relevantes para estudiar el impacto de estas organizaciones respecto a la gobernanza de la migración en una ciudad (Artero, 2019).

Para entender este fenómeno, se llevó a cabo un estudio de caso cualitativo; una investigación etnográfica de 13 meses de duración (enero de 2017 a febrero de 2018) en el transcurso de la cual se hicieron 61 entrevistas en profundidad a voluntarios, empleados públicos, asesores jurídicos y personas refugiadas de Milán. En este artículo –centrado específicamente en las políticas sobre *migrantes en tránsito*– se recurre tanto a la investigación documental como al análisis de la investigación de campo. En concreto, se parte principalmente de dos fuentes de información. Por un lado, de 13 entrevistas con empleados municipales (que desempeñaban un papel activo en el diseño y el seguimiento de la política objeto de estudio), trabajadores de ONG (que participaban en su implementación) y miembros de organizaciones de base que apoyaban dicha política. Y, por otro lado, del análisis documental, específicamente, de *circulares internas* facilitadas por la administración local. Ambas fuentes han sido esenciales para examinar tanto la lógica como la magnitud de esta política.

Milán en el contexto de la migración en tránsito: la raíz del *sistema profughi*

Entre 2013 y 2017, Milán se vio profundamente afectada por la migración en tránsito que cruzaba desde el sur de Italia hacia el norte de Europa; un tránsito caracterizado por intentar sortear el Reglamento de Dublín evitando la toma de huellas dactilares en el sur del país. Ello provocó que cientos de miles de personas optasen por «rutas interiores» para llegar a las fronteras septentrionales (Denaro, 2016). Entre estas, el itinerario que une las regiones meridionales con Milán era el más conveniente, debido a la situación geográfica de la ciudad y a

su infraestructura de transporte (Briata *et al.*, 2017). Así, Milán hizo de «puerta hacia Europa» (Denaro, 2016: 90) para los numerosos solicitantes de asilo –que ya habían cursado su solicitud o planeaban hacerlo– que se dirigían a Europa Central; la mayoría de los cuales de origen sirio y del Cuerno de África. Estas personas solían llegar *en masa* a la Estación Central de Milán y podían pasar bien unas horas en la ciudad (el tiempo necesario para comprar un billete de tren hacia Suiza o Alemania), bien varios días (en caso de que necesitaran recibir dinero o descansar) antes de marcharse.

De esta situación, que según el municipio llevó a la ciudad de Milán a más de 130.000 personas *en tránsito*², se hicieron cargo inicialmente activistas voluntarios. Tal y como quedó evidenciado en el trabajo de campo, un grupo de ciudadanos de origen sirio de segunda generación y miembros de

Entre 2013 y 2017, Milán se vio profundamente afectada por la migración en tránsito que cruzaba desde el sur de Italia hacia el norte de Europa; un tránsito caracterizado por intentar sortear el Reglamento de Dublín evitando la toma de huellas dactilares en el sur del país.

asociaciones de musulmanes milaneses dieron apoyo a los refugiados sirios en la Estación Central, mientras que otros de origen eritreo de segunda generación hicieron lo propio en Porta Venezia (el barrio eritreo y punto de referencia para los migrantes en tránsito del Cuerno de África). Posteriormente,

asociaciones más estructuradas, en particular la filial local de la Comunidad de Sant'Egidio, se sumaron a los voluntarios en ambas situaciones antes de que interviniera la administración local en octubre de 2013. A partir de ese momento, Milán fue testigo de la instauración del llamado *sistema profughi* milanés.

El *sistema profughi* supuso para la ciudad la implantación de un punto de registro y de recepción en el entresuelo de la Estación Central. Estaba coordinado por la administración local que, a su vez, externalizaba su implementación a organizaciones del tercer sector profundamente implicadas. Desde allí, los migrantes que llegaban y que deseaban hacer una parada temporal eran enviados a centros de acogida –al principio, había dos centros para 240 personas–. En dichos centros municipales se proporcionaban alojamiento y comidas, atención médica y ropa. *En ese* momento, se desencadenó entre la sociedad civil una oleada espontánea de acogida y generosidad: médicos

2. Comune di Milano, memorando interno (28 de noviembre de 2017). Véase asimismo: <https://openmigration.org/en/analyses/a-border-within-the-city-a-journey-into-the-milan-hub/>

y pediatras voluntarios atendían a los migrantes adultos y menores, ciudadanos privados aportaban ropa y alimentos y ONG como Save the Children garantizaban el apoyo a los migrantes. Según palabras de un empleado público (el adjunto al concejal de Políticas Sociales) respecto al ambiente que se respiraba en el punto de registro de la Estación Central: «Hay que imaginarse este entresuelo, ambos lados incluidos, donde se congregaba el mundo entero. Donde todos juntos repartíamos los alimentos, los médicos examinaban a la gente, había una zona de juegos para los niños, donativos de los ciudadanos que tuvimos que pedir que cesaran porque era demasiado. (...) Había muchos actores diferentes, también la Oficina Municipal del Voluntariado, que creó una lista de voluntarios para hacer frente a la gran cantidad de personas que querían serlo».

Partiendo de esta coyuntura inicial, a continuación se verá cómo el sistema asistencial se fue ampliando con el paso de los años para adaptarse a una población diversa y cada vez más numerosa.

El sistema profughi dio albergue a cerca de 130.000 personas en la ciudad de Milán, y se desarrolló sumándose a la estructura y servicios del sector de prestaciones sociales municipales para los refugiados, que previamente había sido muy limitado.

El desarrollo del sistema profughi a lo largo de los años

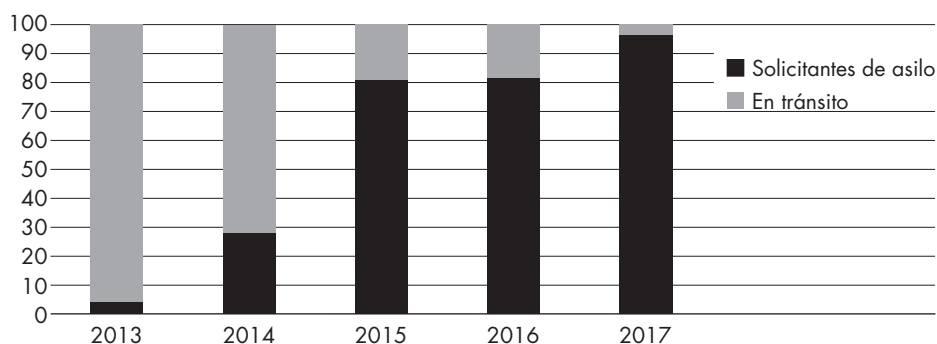
Durante el período 2013-2017, el *sistema profughi* dio albergue a cerca de 130.000 personas (y otras recibieron asistencia pero no alojamiento)³ y pudo desarrollarse en dos direcciones. Por un lado, se amplió sumándose a la estructura y servicios del sector de prestaciones sociales municipales para los refugiados, que previamente había sido muy limitado. En este sentido, motivada por esta *emergenza*, Milán amplió y organizó su sector de prestaciones sociales para dar cabida a los solicitantes de asilo y refugiados. De hecho, justo antes del fenómeno de la *migración en tránsito* de 2013, el municipio había participado en un proyecto (*progetto Morcone*) para la recepción e integración de refugiados, que incluía a 300 refugiados, y había acogido a cerca de 100 personas mediante el *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR). Con el *sistema profughi*, que en sus inicios en octubre de 2013 albergó a 240 migrantes en dos centros, se llegó a alojar a más de

3. Comune di Milano, memorando interno (28 noviembre de 2017).

2.000 personas al día a finales de 2016 en una decena de centros⁴. Simultáneamente, con el sistema de recepción ordinario ampliado, ya en 2015, las instalaciones municipales del SPRAR daban asistencia a 500 personas y los *Centri di Accoglienza Straordinaria* (CAS) asistían a más de 2.000 migrantes (Naga, 2016).

Por el otro lado, las asociaciones del tercer sector que implementaron el *sistema profughi* en colaboración con el municipio de Milán iban mejorando su preparación técnica y capacitación. Por ejemplo, la Fondazione Arca, una organización grande del tercer sector que anteriormente se había centrado en asistir a personas sin hogar y a drogadictos, se encargó de llevar el punto de recepción del *sistema profughi*, el cual, durante este período, cambió de ubicación y ámbito de actuación: del entresuelo de la Estación Central pasó a la vía Tonale (en 2015), cerca de la estación, y finalmente a la vía Sammartini. Desde esta ubicación más periférica, el *hub Sammartini* (tal como se le conocía), pudo proporcionar alimentos, atención médica, asesoramiento e incluso alojamiento para migrantes, todo bajo un mismo techo. Con ello se pudo ampliar y mejorar la capacitación de la plantilla, tal como lo explicó el gerente de la Fondazione Arca: «Pasamos de 40 a 300 trabajadores [contratados para puestos de trabajo relacionados con la migración]. (...) Por una parte, creamos una oficina de proyectos y un departamento de formación, ampliamos el departamento de recursos humanos, ahora tenemos un comité científico y un departamento de seguimiento».

Figura 1. Solicitantes de asilo y migrantes en tránsito acogidos por el *sistema profughi* (2013-2017, %)



Fuente: Memorando interno elaborado por la Comune di Milano.

4. Comune di Milano, memorando interno (16 de mayo de 2017).

De este modo, el *sistema profughi* se fue universalizando y cada vez prestaba asistencia a un grupo más amplio de migrantes. Si en un principio fue diseñado para ocuparse fundamentalmente de los ciudadanos sirios, entre 2013 y 2014 también facilitó asistencia a eritreos y a personas de otras nacionalidades, principalmente por parte de grupos de voluntarios establecidos en Porta Venezia y otros lugares de la ciudad. En 2015 se formalizó un proceso de *equiparación* de sirios y eritreos, con la acogida de estos últimos en centros municipales del programa. Posteriormente, desde finales de 2015, se acabó ofreciendo alojamiento a todos los migrantes, tanto a los que estaban en tránsito como a los que solicitaban asilo. Tal como se muestra en la figura 1, a partir de 2015, la mayoría de los migrantes que recibía asistencia a través del *sistema profughi* acabó solicitando asilo en Italia. Esta decisión, junto con el movimiento que defendía la mano dura contra la migración en Europa, determinó de manera radical el objetivo y el alcance del programa. El hecho de que la propia Italia y los países vecinos hicieran un planteamiento diferente del control migratorio (el *cierre de fronteras*) fue clave para la caída de la migración en tránsito. En consecuencia, los centros municipales de acogida del *sistema profughi* empezaron a albergar a una población más *sedentaria*, como puede deducirse de la estadística municipal que indica los países de llegada preferentes de las personas acogidas por el sistema, en 2014 y 2017 (véase figura 2).

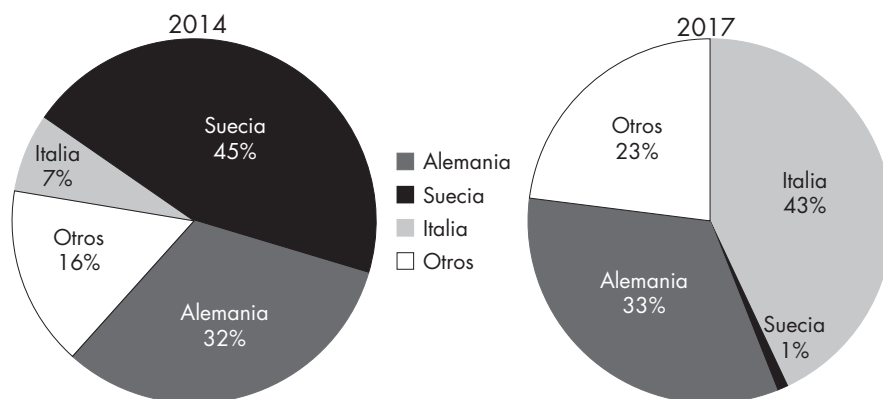
Durante este período, el *sistema profughi* funcionó como «espacio colchón» (o *buffer space*) para todos los migrantes sin hogar que quedaban al margen del sistema de recepción ordinario (principalmente *fugados* del sistema de acogida del sur de Italia o personas que habían intentado cruzar y no lo habían conseguido), independientemente de su situación administrativa. Según las palabras del funcionario responsable del punto de registro, «fuimos testigos de la confluencia de migrantes en Milán, de los migrantes en tránsito que no consiguieron salir de Italia»⁵.

En conclusión, el *sistema profughi* fue la iniciativa que guio la acción para con los refugiados en el período 2013-2016. Para ello, se creó una coalición formada por la administración local y por actores *implementadores* del tercer sector y de la sociedad civil para prestar ayuda a un número notable de migrantes, entre los cuales migrantes en tránsito (especialmente en los años 2013 y 2014) y refugiados que estaban en riesgo de quedar fuera de la asistencia oficial (entre 2016 y 2017). A estas personas, la ciudad de Milán les proporcionó asistencia básica: alimentos, atención médica y alojamiento. Todo ello fue posible gracias a dos elementos: *la* postura política que adoptó el municipio debido al compromiso de exponentes políticos locales clave, por un lado, y el papel que desempeñaron

5. Entrevista realizada el 16 de mayo de 2017.

actores del tercer sector y de la sociedad civil a la hora de implementar, diseñar y alentar las intervenciones, por el otro.

Figura 2. Países de llegada preferentes de los usuarios del *sistema profughi*



Fuente: Memoria interna elaborada por la Comune di Milano.

Una política de partenariado: liderazgo político local y papel de la sociedad civil

Como hemos visto, el *sistema profughi* representa el éxito de los esfuerzos y el cumplimiento de las expectativas de un grupo de actores, entre los cuales destacan particularmente dos: el municipio de Milán y organizaciones de la sociedad civil. El municipio se implicó de manera tan activa que acabó liderando el proyecto, una decisión del todo pertinente. En consonancia con las dinámicas que caracterizan la evolución de las iniciativas de santuario, la administración local apoyó las reivindicaciones de la sociedad civil y, con ello, desafió las reglas y las prerrogativas de otras autoridades (como se verá más adelante). En ello desempeñó un papel fundamental el liderazgo político de una parte de la administración local; en concreto, ejercieron una influencia especial Marco Granelli, concejal de Seguridad, Cohesión Social, Policía Municipal, Protección Civil y Voluntariado en aquel momento, y Pierfrancesco Majorino, el entonces concejal de Políticas Sociales, Bienestar y Derechos. Ambos consiguieron *tender puentes* entre las demandas populares y la administración local, gracias al clima favorable hacia la migración que se respiraba en el flamante gobierno municipal de centro-izquierda (Marzorati y Quassoli, 2015).

Sin embargo, la fuerte inversión política del municipio de Milán habría sido inconcebible sin la contribución de la sociedad civil. Esta ciudad tiene una larga tradición de voluntariado, ya sea en organizaciones religiosas ya sea en laicas (Muehlebach, 2012). Y durante la «crisis migratoria», con la llegada *en masa* de migrantes, se movilizó incluso a un nuevo segmento de ciudadanos que tradicionalmente se habían considerado *apolíticos* (Artero, 2019). Por lo tanto, como confirmó el trabajo de campo, muchas asociaciones populares, grupos de voluntarios y redes de la sociedad civil se movilizaron para ayudar a los inmigrantes (en tránsito o no) e integrarlos en la identidad y tejido social de la ciudad. Este grupo representó una *infraestructura de la acogida* que, aunque menos formalizada que la que constituían las asociaciones del tercer sector, resultó ser igual de importante. Su primera actuación fue prestar ayuda concreta. Como se ha mencionado anteriormente, los primeros movilizados en la Estación Central y en Porta Venezia fueron asociaciones y grupos de voluntarios. En este sentido, cabe mencionar a los miembros de asociaciones musulmanas —como *Giovani Musulmani d'Italia*— y a un grupo de eritreos de segunda generación en Porta Venezia, que formaron

El sistema profughi representa el éxito de los esfuerzos y el cumplimiento de las expectativas de un grupo de actores, entre los cuales destacan particularmente dos: el municipio de Milán y organizaciones de la sociedad civil.

la asociación de promoción social Cambio Passo. En palabras del gerente de la oficina del Departamento de Políticas Sociales: «Ante esta avalancha de personas, la ciudad ha reaccionado de manera sincera y espontánea, dando y mostrando su disposición». Así, la sociedad civil fue la *columna vertebral* del *sistema profughi*.

Como sucede a menudo en el caso de las iniciativas de santuario, las organizaciones de la sociedad civil fueron el primer *acicate* que instó al gobierno municipal y a sus miembros a intervenir. Gracias a contactos personales, la comunidad de Sant'Egidio y *Giovani Musulmani d'Italia* presionaron a la administración local de Milán para intervenir en la Estación Central. Por su parte, Cambio Passo hizo campaña activamente por el *proceso de universalización* que caracterizaba el *sistema profughi* en 2015 (Artero, 2019). Así lo destacaba el concejal adjunto de Políticas Sociales: «Los *guardianes* de la ciudad fueron fundamentales para nosotros, puesto que (...) estos voluntarios nos hicieron percatarnos de que aquí estaba teniendo lugar un fenómeno nuevo».

Aunque no constituía en absoluto una novedad (Van Aken, 2008), la implicación directa de parte de la sociedad civil favoreció la acción de la administración local, al demostrar el consenso de la gente en torno a determinadas políticas. Ello se materializó en la *oleada de generosidad* que se desencadenó en Milán (y especialmente en la Estación Central) y que se canalizó a través de donaciones individuales de bienes y de las actividades de estos grupos de voluntarios; una solidaridad que fue

consecuencia y fruto del trabajo llevado a cabo por las asociaciones de la sociedad civil a lo largo de este período. Como recordaron varios informantes⁶, las actividades de estas organizaciones en diferentes vecindarios —con foros de discusión y mostrando su presencia en el territorio— ayudaron a contrarrestar un discurso negativo y a *generar* un clima propicio para fomentar más participación ciudadana.

En conclusión, el papel de las organizaciones *voluntarias* fue más allá de la implementación de las intervenciones dictadas por las autoridades locales. Igual que en el caso de las políticas de las ciudades santuario de otros lugares (Darling, 2010), los grupos de la sociedad civil participaron en el diseño de la intervención, la asistencia concreta, la comunicación con las administraciones locales y la sensibilización social. En este sentido, transmitimos las esclarecedoras palabras de un voluntario y miembro de la comunidad de Sant'Egidio, tan representativas del *espíritu del sistema profughi*: «Los siguientes aspectos son importantes: la cultura, la ayuda concreta, los aspectos políticos como la comunicación con el municipio. Debemos considerar estos elementos en conjunto, puesto que pedir al municipio que adopte una postura como lo hizo con los migrantes en tránsito implica construir consensos, barrio a barrio».

El derecho al tránsito: desvinculación y estado de excepción

En *Lo Stato di Eccezione*, el filósofo italiano Giorgio Agamben (2003) resume y actualiza la noción de «estado de excepción» para ilustrar la capacidad del poder soberano de suspender la ley y delimitar un «espacio anómico», un no lugar jurídico que posibilita la violencia. En concreto, Agamben caracteriza el estado de excepción como la circunstancia por medio de la cual un poder soberano puede despojar a las personas de sus derechos y dejarlas en un estado de «vida desnuda» como *homo sacer*. Con este término, este autor se refería a un individuo, que, según el derecho romano arcaico, podía ser asesinado por cualquiera sin ser condenado por homicidio, puesto que había sido expulsado/a de la comunidad político-legal (ibídem). Según Agamben, los refugiados actuales son el ejemplo paradigmático del *homo sacer*, en tanto que humanos sin voz ni libertad política. Es especialmente

6. Un grupo de voluntarios entrevistados pertenecientes a grupos de voluntarios y oratorios locales que organizaron encuentros con la ciudadanía local y los vecinos más *opositores* de la ciudad.

en los *campamentos* donde se produce esta reducción de los refugiados a un tipo de «vida desnuda». En este sentido, el campamento es la materialización del estado de exclusión, un espacio donde se suspende la ley. Sin embargo, más que un ente físico, el campamento simboliza y denota un espacio que no está al amparo de la ley y que produce sistemáticamente vida desnuda y, como tales, las ciudades pueden representar «espacios de excepción» (Schinkel y Van den Berg, 2011).

Sin embargo, el estado de excepción de Agamben recibe cada vez más críticas. En primer lugar, por su incapacidad de detectar formas de agencia llevadas a cabo por los refugiados, con lo que se reproduce un discurso que incauta los momentos de agencia de los mismos. Además, la literatura científica va aportando cada vez más evidencias en contra de la reducción de las ciudades a *espacios de excepción*. De hecho, como en el caso de las *ciudades santuario*, se ha observado que los entornos urbanos pueden ser contextos donde los refugiados resisten los intentos de convertirlos en parte de la «vida desnuda». Por lo tanto, en vez de espacios de excepción, podemos entender las ciudades como lugares donde los migrantes y los refugiados puedan no solo ser protegidos sino también tener garantizados derechos concretos frente al poder soberano exclusivista del Estado-nación. En este sentido, y en consonancia con la visión académica (GLIMER, 2018), aquí se quiere invertir la lógica de Agamben y proponer la idea de las ciudades como *estados locales de excepción*. Por contradictorio que parezca, esta noción se opone a la excepción de Agamben: mientras que, en esta última, los gobiernos nacionales responden a las crisis recordando derechos, a través del estado local de excepción puede observarse cómo los gobiernos locales responden a ello desplegándolos (ibídem). En concreto, de un modo similar al concepto de desvinculación, el estado local de excepción describe la situación donde la acogida local y municipal de los migrantes y los refugiados contrasta considerablemente con el relato y la política nacionales en tres ámbitos: jurídico, discursivo y de políticas.

A continuación, se discute la política milanesa sobre la migración en tránsito a la luz de los conceptos de desvinculación y de estado de excepción. Específicamente, se pretende mostrar cómo esta puede constituir un ejemplo de desvinculación y excepción al enfoque nacional y supranacional sobre dicho asunto.

Un vacío legal

El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) es el marco legal común para la gestión de los solicitantes de asilo dentro de los límites de la UE. Aunque el objetivo formal de los instrumentos del SECA es proporcionar un nivel de protección común en toda Europa, con el paso del tiempo este se ha utilizado para aplicar normas más estrictas al fenómeno de la migración en tránsito que

tiene lugar en la UE, por el cual los refugiados se desplazan desde el país al que llegaron en primer lugar para buscar protección o reasentamiento permanente en otro lugar (los llamados «movimientos secundarios»). La esencia de estos instrumentos radica en la identificación a través del proceso de toma de huellas dactilares de los solicitantes que llegan y en la creación de una base de datos informatizada y centralizada llamada Eurodac. Para limitar los movimientos secundarios, el SECA ha establecido varios instrumentos: entre ellos, la posibilidad de retirar las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo identificados, la detención de los solicitantes y la limitación, en determinados supuestos, de sus garantías procedimentales (Radjenovic, 2017).

El *sistema profughi*, por el contrario, se basa en una excepción a estas normas. Representa un sistema que queda al margen del sistema nacional de asilo. En concreto, los centros de acogida municipales de Milán no forman parte del circuito ordinario de centros de recepción (como el SPRAR y CAS en Italia), que asisten a las personas migrantes con la condición de solicitar asilo. De hecho, en virtud del SECA, el sistema de acogida italiano no contempla albergar a refugiados no identificados o en tránsito en el interior de la UE. En cambio, el *sistema profughi* ha ayudado ante todo a refugiados que habían sido *ilegalizados* o que no tenían intención de solicitar asilo en Italia ni de identificarse. Las palabras del director de Fondazione Arca arrojan luz al respecto: «Los voluntarios de la Estación Central nos explicaron lo que pasaba: iban llegando más y más familias e individuos migrantes que no querían solicitar asilo y vivir en Milán. Estas personas deseaban quedarse poco tiempo en Milán, unas horas o quizá varios días. Personas cuyo deseo era escapar sin ser descubiertas por las autoridades, sin identificarse. Era la primera vez que sucedía y supuso un rompecabezas jurídico para nosotros». De esto se desprende, por lo tanto, que la asistencia a esta población no identificada supuso un dilema jurídico. El municipio de Milán resolvió la encrucijada planteando una excepción a las reglas. Para ello, recurrieron a una ley antigua, tal como señala el gerente de la oficina del Departamento de Políticas Sociales en la cita siguiente: «Dada también la visibilidad de este fenómeno, decidimos intervenir y coordinarnos con la prefectura. Sin embargo, teníamos que encontrar un modo de justificar su presencia, (...) así que descubrimos una ley que databa de 1995, la llamada *Legge Puglia*, según la cual los migrantes tienen un lapso de tiempo de ocho días para solicitar asilo. De este modo, les dimos un “estatus legal” como personas que estaban temporalmente en el territorio, antes de solicitar asilo».

Como hemos visto, si el estado de excepción establece una suspensión de la ley (Agamben, 2003), el *sistema profughi* se basa precisamente en la suspensión de la ley. En este caso, diferentes actores (con el municipio de Milán al frente) decidieron colaborar para sortear la ley sobre los desplazamientos secundarios. Sin embargo, esta suspensión va en la dirección contraria a la limitación de dere-

chos que normalmente se da en el estado de excepción de Agamben. En última instancia, de hecho, mientras que el SECA se centra en limitar el tránsito de personas aplicando un sofisticado mecanismo de control, identificación y sanción de las infracciones, el *sistema profughi* permitió a muchos inmigrantes escapar del proceso de identificación y toma de huellas dactilares, abriendo la puerta a la creación de un «corredor humanitario».

Una alternativa al relato dominante

Durante la llamada «crisis de los refugiados» en 2015, la inmigración se convirtió enseguida en un importante asunto de interés público. La UE y sus estados miembros reaccionaron al aluvión de solicitudes de asilo desplegando políticas con el fin de securitizar la migración forzosa (Kersch y Mishtal, 2016). Medidas que, como la Agenda Europea de Migración de 2015 menciona, incluyen la clasificación rápida, la identificación temprana y la inmovilización de los refugiados, y que podría decirse que agudizaron la «política europea del miedo» (Castelli Gattinara, 2017: 11). De hecho, el Gobierno central italiano adoptó un relato sobre la migración forzosa que legitimaba la identificación de la migración con la inseguridad.

El *sistema profughi* se desmarcaría de este relato dominante, en coherencia con el posicionamiento adoptado por la administración de Milán a lo largo de estos años. La coalición de centro-izquierda que gobierna la ciudad desde 2011 ha realizado esfuerzos por encuadrar la migración bajo otro prisma, desmarcándose de las administraciones precedentes y apoyando un planteamiento «más multicultural» (Marzorati y Quassoli, 2015). El *sistema profughi* puede interpretarse como parte de este esfuerzo político por medio del cual el concejal de Políticas Sociales, Pierfrancesco Majorino, pudo defender el papel de Milán en Italia y en el extranjero y convocar una manifestación pública para celebrar la diversidad y la mentalidad abierta de la ciudad respecto a la inmigración, frente al relato imperante cada vez más negativo sobre ella. Esta es la postura que sostiene el municipio, explicada por un estrecho colaborador de Majorino, el adjunto al concejal de Políticas Sociales: «Somos conscientes de que el relato común refleja una Italia invadida constantemente por refugiados. En realidad, pensamos que hablar de invasión es exagerado, (...) consecuencia de una dramatización política. La emergencia –si es que podíamos hablar de emergencia– era humanitaria».

Estas palabras ilustran cómo la administración local aborda este fenómeno como una cuestión «humanitaria». Por lo tanto, el municipio adoptó una interpretación que consideraba los acontecimientos (es decir, la presencia masiva de familias e individuos en tránsito que no recibían asistencia oficial) como un asunto

relacionado con la satisfacción de las necesidades básicas y no como un problema de seguridad. Esta postura puede percibirse en las palabras siguientes del gerente de la oficina del Departamento de Políticas Sociales: «Cuando nos reunimos con los concejales y el Consejo Municipal, (...) decidimos tomar una decisión, la decisión de que debíamos alojar a esas personas (...), darles una acogida humanitaria, puesto que el gobierno regional no daba respuesta y el Gobierno nacional no sabía o no respondía, con lo que fue una respuesta local a un fenómeno global. La Administración decidió que Milán no podía mirar hacia otro lado, puesto que no se trataba de un asunto de seguridad e identificación, (...) sino una cuestión de acogida humanitaria en nuestro territorio».

A nivel europeo, como en Italia, la interpretación dominante de la llamada «crisis de los refugiados» acarreó la identificación de la migración forzosa con la

La administración local abordó este fenómeno como una cuestión «humanitaria», adoptando una interpretación que consideraba los acontecimientos (es decir, la presencia masiva de familias e individuos en tránsito que no recibían asistencia oficial) como un asunto relacionado con la satisfacción de las necesidades básicas y no como un problema de seguridad.

inseguridad. Ello fue consecuencia de un relato cercano a los partidos de derecha pero legitimado posteriormente también por diferentes gobiernos nacionales encabezados por una coalición de centro-izquierda, como sucedió en Italia. En este país, la última intervención motivada explícitamente por cuestiones humanitarias fue posiblemente la Operación Mare Nostrum, que salvó la vida de 146.000 personas entre 2013 y 2014 (Wihtol de Wenden, 2016). Aun así, el *sistema profughi* constituyó una excepción.

vó la vida de 146.000 personas entre 2013 y 2014 (Wihtol de Wenden, 2016). Aun así, el *sistema profughi* constituyó una excepción.

El derecho al tránsito

Como ya hemos mencionado, las normas de la UE han ido imponiendo condiciones cada vez más estrictas para la identificación de los migrantes entrantes y excluyendo cualquier tipo de apoyo para los que estaban en tránsito en su interior. En este sentido, el Estado italiano ha ido adoptando una postura cambiante, pero siempre oportunista. Al principio, el planteamiento nacional al desembarco de migrantes entre 2013 y 2016 podría describirse como de «ojos cerrados» (Denaro, 2016: 92): toleraba la llegada masiva de solicitantes de asilo, principalmente por vía marítima, pero evitaba intencionadamente tomarles las huellas dactilares y registrarlos para no ser responsable de su proceso de asilo. De hecho, una vez que desembarcaban en Italia, los migrantes no recibían asistencia ni se les tomaban las huellas dactilares y, sin la disposición a prestarles ayuda y

con una actitud de *laissez-passer*, el Gobierno les permitía continuar avanzando por Europa. Tras las medidas severas en materia de migración promulgadas en 2015 y la presión de sus socios europeos, Italia apoyó el planteamiento europeo intensificando el control en el interior de su territorio (Tazzioli, 2016) y en los flecos del Estado-nación (Sciurba, 2017).

El *sistema profughi* representa un rodeo importante para sortear las políticas que los gobiernos europeos y nacionales implementaron en ese período, ya que proporcionó alojamiento y comida, atención médica y apoyo lingüístico a los migrantes. Instauró un *refugio* para los migrantes en tránsito, para que pudieran descansar y organizar sus próximos desplazamientos. En este sentido, como explica acertadamente el gerente de la oficina del Departamento de Políticas Sociales, el *sistema profughi* abrió un «corredor humanitario» para salvaguardar el *derecho al tránsito* de los migrantes, proporcionándoles asistencia básica durante su viaje: «Pusimos todos nuestros esfuerzos en este sistema que no contemplaba denunciar a las personas a la Policía ni identificarlas. Un corredor humanitario. Ello para aumentar la posibilidad de que satisficieran su deseo de ir a pedir asilo al norte de Europa, teniendo en cuenta también las leyes internacionales. (...) Por supuesto, nos cuestionamos nuestra postura. Sin embargo, dar cama y techo a esas personas, y no dejarlas abandonadas a la intemperie, era un deber mucho más importante».

En otras palabras, el *sistema profughi* fue una política diseñada para satisfacer las necesidades básicas de esos refugiados y futuros solicitantes de asilo que se desplazaban por el «corredor ferroviario libre» (Tazzioli, 2016: 10) que conecta el sur de Italia con la Europa Central, lo que se consiguió contraviniendo el marco legal y las políticas dominantes. La literatura sobre ciudades santuario a menudo destaca el proceso de desvinculación entre los gobiernos nacionales y las administraciones locales (Bauder y Gonzalez, 2018): mientras que aquellos reaccionan limitando derechos, estas responden ampliándolos. Es un proceso de desvinculación que ilustra el deseo de proporcionar un abanico de servicios diferentes y, a la vez, una visión distinta sobre un tema (GLIMER, 2018). Fue el caso también de Milán, no solo porque, a diferencia de la normativa europea, toleró a los migrantes no identificados en tránsito o porque, contrariamente a Italia, ayudó a este desplazamiento de personas, sino también porque la decisión estuvo motivada fundamentalmente por el deseo de lanzar una potente señal política a las autoridades europeas y nacionales. De hecho, como afirmó el adjunto al concejal de Políticas Sociales: «Milán desempeñó un papel fundamental al abrir las puertas a un corredor humanitario, cuando Europa, Naciones Unidas e Italia decidieron no intervenir, (...) porque cuando la gente dice que incumplimos el Reglamento de Dublín respondemos que sí, pero que lo hicimos intencionadamente. Se trataba de una política audaz que surgió de darnos cuenta de que la realidad va por delante de las leyes».

A modo de conclusión

En los primeros meses de 2017, el municipio de Milán decidió poner fin al *sistema profughi*. De esta manera, la intervención que aseguró la asistencia a migrantes en tránsito o que quedaban fuera del sistema italiano de acogida para refugiados terminaba finalmente. Ello fue motivado por la disminución del número de migrantes en tránsito –debido al proceso de externalización de fronteras y al éxito de las políticas para impedir los desplazamientos secundarios– y por la necesidad de centrarse en la asistencia y la acogida de la creciente población de refugiados establecida en Milán. Este acontecimiento consternó a muchos de los voluntarios y trabajadores que participaron en el *sistema profughi*, los cuales estaban decepcionados con Italia y Europa por su incapacidad de reconocer que esta iniciativa constituía una alternativa para la gestión con éxito de la migración en tránsito en Europa.

De hecho, como hemos argumentado en este artículo, el *sistema profughi* fue el buque insignia del planteamiento milanés sobre los refugiados y la migración y, en especial, la migración en tránsito. Puede decirse que representó un ejemplo de una iniciativa de santuario que se ajustó a los tres elementos comunes que lo identifican: el papel de la sociedad civil, el apoyo de los gobiernos locales y el proceso de desvinculación entre la postura nacional y la local. En este artículo hemos observado cómo este sistema, en primer lugar, surgió y se amplió para dar alojamiento a 130.000 migrantes, gracias al esfuerzo conjunto de la administración local y las organizaciones del tercer sector; en segundo lugar, fue el resultado de la implicación personal de destacados exponentes políticos locales y de la atención prestada por la sociedad civil de la ciudad; en tercer lugar, constituyó una alternativa a la política nacional e internacional en materia de derecho, relato y aplicación. Esta «respuesta local a un fenómeno global» (en palabras del adjunto al concejal de Políticas Sociales) implicó una trayectoria de desvinculación y una excepción respecto tanto de la legislación europea sobre la migración en tránsito (por ejemplo, el SECA) –también adoptada por Italia– como del relato dominante sobre migración. Por último, hemos visto cómo estableció un *santuario* para el tránsito de personas. En definitiva, parece que esta actuación política respaldó el derecho al tránsito y cuestionó las políticas europeas e italianas sobre esta materia.

Como conclusión, podemos afirmar que el *sistema profughi* de Milán constituye una actuación que se ajusta a las reivindicaciones de las ciudades santuario y a las iniciativas municipales que se han extendido recientemente en ciudades de toda Europa. Se centró, en especial, en el derecho al tránsito de los numerosos refugiados que entraron en el país durante la «crisis migratoria», a la que los estados miembros de la UE reaccionaron a menudo construyendo vallas más altas y restringiendo el acceso al asilo. En este sentido, el caso de Milán nos enseña

una lección final. Las ciudades europeas, de las que se espera que desempeñen un papel fundamental en el reasentamiento de los migrantes, durante mucho tiempo se han mostrado a favor de una alternativa a la restricción actual al desplazamiento de los solicitantes de asilo y los refugiados en la UE (a través de los llamados desplazamientos secundarios)⁷. Sin embargo, a menudo han permanecido calladas y ausentes en la mesa donde se toman las decisiones. Quizá la próxima vez Europa debería escuchar su voz discrepante.

Referencias bibliográficas

- Agamben, Giorgio. *Stato di eccezione: Homo sacer, II, I*. Turín: Bollati Boringhieri, 2003.
- Ambrosini, Maurizio. *Irregular Immigration in Southern Europe: Actors, Dynamics and Governance*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- Amin, Ash. «Regions unbound: towards a new politics of place». *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 86, n.º 1 (2004), p.33-44.
- Artero Maurizio. «Motivations and Effects of Volunteering for Refugees: Spaces of encounter and political influence of the ‘new civic engagement’ in Milan». *Partecipazione e Conflitto*, vol. 12, n.º 1 (2019), p. 142-167.
- Bauder, Harald. «Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective». *International Migration*, vol. 55, n.º 2 (2016), p.174-187.
- Bauder, Harald y Gonzalez, Dayana. «Municipal Responses to “Illegality”: Urban Sanctuary across National Contexts». *Social Inclusion*, vol. 6, n.º 1 (2018), p. 124-134.
- Briata, Paola; Castelnuovo, Ida y Costa, Giuliana. «Teaching-in-the field in a hub accommodating migrants in transit in Milan. Challenges and opportunities for a Social and Urban Analysis Course». *AESOP Conference 2017*, Lisboa, (11-14 de junio de 2017).
- Castelli Gattinara, Pietro. «The “refugee crisis” in Italy as a crisis of legitimacy». *Contemporary Italian Politics*, vol. 9, n.º 3 (2017), p.318-331.
- Chauvin, Sébastien y Garcés-Masareñas, Blanca. «Beyond Informal Citizenship: The New Moral Economy of Migrant Illegality». *International Political Sociology*, vol. 6, n.º 3 (2012), p.241-259.

7. Es la postura adoptada por la red Solidarity City y, en especial, por la ciudad de Barcelona, que recientemente ha mostrado su disposición a acoger refugiados directamente desde Atenas, una ciudad que ha estado en la primera línea en cuanto a migración en tránsito.

- City of Sanctuary. «City of Sanctuary Charter 2017». *City of Sanctuary*, (17 de octubre de 2017) (en línea) [Fecha de consulta: 03.09.2019] https://cityofsanctuary.org/wp-content/uploads/2017/05/Charter_Final-updated-Oct-17-pdf-1.pdf
- Darling, Jonathan. *Cities of refuge Asylum and the politics of hospitality*. Tesis de doctorado, Durham University, 2008.
- Darling, Jonathan. «A city of sanctuary: the relational re-imagining of Sheffield's asylum politics». *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 35, n.º 1 (2010), p. 125-140.
- Denaro, Chiara. «Agency, resistance and (forced) mobilities. The case of Syrian refugees in transit through Italy». *REMHU Revista Interdisciplinar Da Mobilidade Humana*, vol. 24, n.º 47 (2016), p. 77-96.
- Dikeç, Mustafa y Gilbert, Liette. «Right to the city: homage or a new societal ethics?». *Capitalism Nature Socialism*, vol. 13, n.º 2 (2002), p. 58-74.
- Douzinas, Costas. «Cities of refuge». *OpenDemocracy*, (26 de marzo de 2016) (en línea) [Fecha de consulta: 03.09.2019] <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/cities-of-refuge/>
- GLIMER. «Local States of Exception». *Glimer*, (21 de marzo de 2018) (en línea) [Fecha de consulta: 03.09.2019] <http://www.glimer.eu/local-states-of-exception/>
- Insin, Engin F. *Being political: genealogies of citizenship*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.
- Karakayali, Serhat y Kleist, Olaf. «Volunteers and asylum seekers». *Forced Migration Review*, n.º 51 (2016), p. 65-67.
- Kersch, Adam y Mishtal, Joanna. «Asylum in Crisis: Migrant Policy, Entrapment, and the Role of Non-Governmental Organisations in Siracusa, Italy». *Refugee Survey Quarterly*, vol. 35, n.º 4 (2016), p. 97-121.
- Lefebvre, Henry. *Le droit à la ville*. París: Éditions Anthropos, 1968.
- Lippert, Randy. «Sanctuary practices, rationalities, and sovereignties». *Alternatives*, vol. 29, n.º 5 (2004), p. 535-555.
- Lippert, Randy y Rehaag, Sean (eds.). *Sanctuary practices in international perspectives: Migration, citizenship and social movements*. Oxon: Routledge, 2012.
- Marzorati, Roberta y Quassoli, Fabio. «Governing diversity in Milan 'città mondo': political discourse and policies towards 2015 Expo». *RC21 International Conference "The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life"*, Urbino, (27-29 de agosto de 2015) (en línea) <http://www.rc21.org/en/wp-content/uploads/2014/12/G3-Marzorati.Quassoli.pdf>
- Massey, Doreen. «Geographies of responsibility». *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 86, n.º 1 (2004), p. 5-18.

- Mayer, Margit. «Cities as sites of refuge and resistance». *European Urban and Regional Studies*, vol. 25, n.º 3 (2017), p. 232-249.
- Mudu, Pierpaolo y Chattopadhyay, Sutapa (eds.). *Migration, squatting and radical autonomy: Resistance and destabilization of racist regulatory policies and B/ordering mechanisms*. Oxon: Routledge, 2016.
- Muehlebach, Andrea. *The moral neoliberal: Welfare and citizenship in Italy*. Chicago: University of Chicago Press, 2012.
- Naga. *(Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia*. Milano: NAGA, 2016 (en línea) [Fecha de consulta: 03.09.2019] http://www.cronachediordinariorazzismo.org/wp-content/uploads/Benvenuti_Naga.pdf
- Nyers, Peter. «No one is illegal between city and nation». *Studies in social justice*, vol. 4, n.º 2 (2010), p. 127-143.
- Pedley, John. *Sanctuaries and the sacred in the ancient Greek world*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Purcell, Mark. «Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, n.º 3 (2003), p. 564-590.
- Radjenovic, Anja. «Secondary Movements of Asylum-seekers in the EU Asylum System». *EPRS, European Parliamentary Research Service, Members' Research Service*, (3 de octubre de 2017) (en línea) [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2017\)608728](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2017)608728)
- Ridgley, Jennifer. «Cities of Refuge: Immigration Enforcement, Police, and the Insurgent Genealogies of Citizenship in U.S. Sanctuary Cities». *Urban Geography*, vol. 29, n.º 1 (2008), p. 53-77.
- Schinkel, Willem y Van den Berg, Margerite. «City of Exception: The Dutch Revanchist City and the Urban Homo Sacer». *Antipode*, vol. 43, n.º 5 (2011), p. 1.911-1.938.
- Scholten, Peter. «Between National Models and Multi-Level Decoupling: The Pursuit of Multi-Level Governance in Dutch and UK Policies Towards Migrant Incorporation». *Journal of International Migration and Integration*, vol. 17, n.º 4 (2015), p. 973-994.
- Sciarba, Alessandra. «Categorizing migrants by undermining the right to asylum. The implementation of the “hotspot approach” in Sicily». *Etnografia e ricerca qualitativa*, vol. 10, n.º 1 (2017), p. 97-120.
- Tazzioli, Martina. «Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare Nostrum and Triton». *Migration Studies*, 4, n.º 1 (2016), p. 1-19.
- Van Aken, Mauro (ed.). *Rifugio Milano. Vie di fuga e vita quotidiana dei richiedenti asilo*. Nápoles: Carta, 2008.

- Van den Berg, Ester. «Making human rights the talk of the town: Civil society and human rights cities, a case study of the Netherlands». En: Oomen, Barbara; Davis, Marta F. y Grigolo, Michele (eds.). *Global Urban Justice. The Rise of Human Rights Cities*. Cambridge: Cambridge University Press. 2016, p. 44-63.
- Varsanyi, Monica «Interrogating “Urban Citizenship” vis-à-vis Undocumented Migration». *Citizenship Studies*, vol. 10, n.º 2 (2006), p. 229-249.
- Wihitol de Wenden, Catherine. «Current Patterns of Migration Flows. The Challenge of Migration and Asylum in Europe». En: Ambrosini, Maurizio (ed.). *Europe: No Migrant's Land?* Milano: ISPI, 2016, p. 13-29.
- Young, Julie. «‘A New Politics of the City’: Locating the Limits of Hospitality and Practicing the City-as-Refuge». *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, vol. 10, n.º 3 (2011), p. 534-563.
- Yukich, Grace. «Constructing the model immigrant: Movement strategy and immigrant deservingness in the New Sanctuary Movement». *Social Problems*, vol. 60, n.º 3 (2013), p. 302-320.
- Zapata-Barrero, Ricard; Caponio, Tiziana y Scholten, Peter. «Theorizing the “local turn” in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies». *International Review of Administrative Sciences*, vol. 83, n.º 2 (2017), p. 241-246.

Traducción del original en inglés: Maria Gené Gil y redacción CIDOB.