

## **BERLÍN: SOLIDARIDAD PRAGMÁTICA PARA COMBATIR LA COVID-19**

*Las medidas impuestas por Berlín para contener la pandemia del coronavirus se caracterizan por su enfoque pragmático que impone menos limitaciones a la libertad personal en comparación con otras ciudades y otros países. Y, aun así, parece que funcionan. En el núcleo de este enfoque se encuentran el apoyo a los pequeños comercios locales, la solidaridad y la preparación ante emergencias sanitarias.*



**Doris  
Knoblauch**

investigadora sénior  
y coordinadora de  
Gobernanza Urbana  
y Espacial, Ecologic  
Institute

CIDOB REPORT  
# 05- 2020

Para entender la respuesta de Berlín a la actual crisis sanitaria es importante considerar que se trata de una de las tres ciudades-estado de Alemania, junto con Bremen y Hamburgo. Es decir, son a la vez estados federados (o *Bundesländer*, en alemán) y municipios. Este estatus especial, que incluye ciertos poderes legislativos, ha conferido a la ciudad una autonomía considerable a la hora de gestionar la situación de emergencia. También cabe destacar que la pandemia tuvo un impacto tardío y menos severo en Berlín que en otras ciudades del sur y el oeste de Alemania. Así, mientras que los primeros casos de COVID-19 en el país fueron detectados a finales de enero, no fue hasta el 1 de marzo cuando Berlín informó del primer caso en su territorio.

El principal instrumento político y legislativo que aprobó el Senado de Berlín (es decir, el gobierno del estado federado) para la gestión de la emergencia sanitaria fue la Ordenanza sobre las medidas necesarias para controlar la propagación del nuevo coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19) en Berlín<sup>1</sup>. El núcleo de esta legislación alberga amplias restricciones relativas al contacto entre personas, incluyendo la prohibición de todo tipo

---

1. <https://www.berlin.de/corona/en/measures/directive/>

de acontecimientos, agrupaciones y reuniones de personas, tanto públicos como privados. No obstante, no se impuso ni un toque de queda ni un confinamiento total. La ciudadanía debió quedarse en casa o en su lugar habitual de residencia a partir del 23 de marzo, y solo podía salir en circunstancias específicas. En comparación con otros países europeos en los que se impusieron confinamientos más estrictos, estas circunstancias específicas incluían no solo el trabajo y las necesidades básicas y médicas, sino también los paseos y el ejercicio. Mientras que la mayor parte de los berlineses respondieron bien a estas restricciones, una minoría siguió reuniéndose en parques o en lugares privados. Como consecuencia, en abril se adoptó una modificación de la Ordenanza SARS-CoV-2 que introdujo un sistema de multas para mejorar la implementación de las normas relativas al distanciamiento físico. Con el reciente levantamiento de restricciones, hay voces que apuntan a una «fatiga por COVID-19» (*Die Zeit*, 2020) en la ciudad, cuyos parques y calles se han vuelto a llenar, y mucha gente ya no sigue las normas de distanciamiento físico.

**A DIFERENCIA DE OTRAS CIUDADES GLOBALES QUE DEPENDEN DE LA GRAN INDUSTRIA O DE UN SECTOR FINANCIERO POTENTE, BERLÍN ES UNA CIUDAD DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.**

### **Una ciudad de pequeñas y medianas empresas**

Como otras ciudades y otros países, Berlín ordenó, en primer lugar, cerrar todos los espacios «no esenciales» en los que la gente solía quedar, o limitar sus actividades. Mientras que los restaurantes y las cafeterías podían seguir vendiendo comida para llevar o entregar a domicilio, los pubs y los bares tuvieron que cerrar sus puertas; los hoteles y otros tipos de alojamiento ya no pudieron ofrecer estancia a los turistas; las instituciones culturales como los museos, las exposicio-

nes, los cines y los teatros cerraron, y la mayor parte de los comercios bajaron la persiana, excepto aquellos que venden productos de primera necesidad (es interesante remarcar que Berlín consideró «esenciales» las tiendas de bicicletas y las librerías). Los comercios que, por su carácter esencial, se mantuvieron abiertos al público tuvieron que aplicar restricciones para evitar la transmisión del virus: el principal requisito fue asegurar una distancia de al menos 1,5 metros entre los clientes, regular el acceso y evitar las colas. Desde mediados de mayo, también pudieron reabrir los restaurantes y las cafeterías siempre que se garantizara la distancia física entre los clientes.

Sin embargo, y aunque estas medidas han sido más relajadas en Berlín que en muchas otras ciudades, golpearon el corazón de la economía berlinesa: los pequeños comercios y empresas, las empresas de servicios, las indus-

trias creativas, la escena artística independiente y el turismo. A diferencia de otras ciudades globales que dependen de la gran industria o de un sector financiero potente, Berlín es una ciudad de pequeñas y medianas empresas. El resultado es que el impacto negativo de la COVID-19 en la ciudad fue mayor que el de la crisis financiera de 2008.

Una encuesta realizada por la Cámara de Comercio e Industria de Berlín (Cámara de Comercio e Industria de Berlín, 2020) muestra que, hasta la fecha, solo el 5 % de las empresas locales sobrevive incólume a la crisis. Un 48 % ha tenido que cesar su actividad por completo o en gran medida, y un 23 % todavía teme la quiebra. Si nos centramos en las tiendas pequeñas, los comercios al por menor y el sector de la hostelería (que incluye cafeterías, bares y restaurantes, tan importantes para Berlín y tan típicos de la ciudad), y en las empresas de servicios «B2C» y «B2B», el miedo a la quiebra asciende aproximadamente al 50 % en el caso del sector hotelero y de restauración, al 20 % en el caso de las empresas «B2C» y al 15 % en el caso de empresas «B2B». Las previsiones de facturación también son preocupantes. Hasta un 42 % de las empresas teme perder más de la mitad de su facturación anual. En el sector de la hostelería, esta cifra asciende al 67 %, mientras que en el sector de servicios «B2C» es del 46 % y en el sector de servicios «B2B», del 37 %. Esta situación se ve reflejada directamente en la planificación de personal: el 42 % de las empresas prevé una reducción de plantilla, especialmente en la hostelería, donde el 76 % de las empresas ya ha tenido que prescindir de algunos trabajadores.

A fin de proteger el particular tejido económico de la ciudad, el Senado de Berlín ha creado un fondo de emergencia de más de 1 000 millones de euros que ofrece apoyo a empresas pequeñas y empresarios individuales. Entre estas medidas se encuentran el aplazamiento del pago de ciertos tributos, el apoyo financiero a la reducción de la jornada laboral (el llamado «*Kurzarbeit*», un programa por el que el Gobierno de Berlín se hace cargo de parte de los salarios de los empleados en caso de reducción de la jornada por disminución de la actividad)<sup>2</sup> y la introducción de condiciones especiales para préstamos. Estas medidas se añaden a los programas de apoyo financiero impulsados por el Gobierno federal, como desgravaciones fiscales y fondos de emergencia para empresas, *freelancers*, autónomos, músicos, artistas, etc.

---

2. Este programa cubre, por lo menos, el 60 % de los sueldos de los empleados. Desde el mes de mayo, los empleados reciben, como mínimo, el 70 % a partir del cuarto mes y el 80 % a partir del séptimo mes. Para las personas con hijos a su cargo, estos porcentajes son un poco más elevados.

La ciudad de Berlín también colabora con una iniciativa de la sociedad civil llamada «*Rette Deinen Lieblingsort*» (o «salva a tu lugar favorito»), que ofrece apoyo a los pequeños comercios locales con problemas de liquidez. Esta iniciativa en línea vende cupones para productos y servicios ofrecidos por empresas con sede en Berlín (esto es, tiendas, bares, cafeterías, restaurantes, etc.) y que pueden canjearse una vez terminado el confinamiento. Desde mediados de mayo, más de 2 600 empresas han podido vender cupones por un valor de casi 1,5 millones de euros. Este tipo de iniciativas son particularmente relevantes para el consumo centrado en actividades sociales, dado que contribuyen a buena parte de la cultura y la economía basada en el entretenimiento de la ciudad. A diferencia de lo que sucederá con

la compra de ropa o aparatos electrónicos, la gente no compensará lo que no gastó en eventos culturales o gastronómicos una vez termine la crisis.

**CASI A LA MISMA VELOCIDAD RÉCORD A LA QUE SE CONSTRUYERON LOS NUEVOS HOSPITALES EN WUHAN, BERLÍN LEVANTÓ UN NUEVO HOSPITAL ESPECIALIZADO EN LA COVID-19 EN TAN SOLO CUATRO SEMANAS.**

**Una atención especial a la asistencia sanitaria y la preparación ante emergencias**

En comparación con otros países de la OCDE, la capacidad hospitalaria en Alemania es alta. Cuenta con ocho camas hospitalarias por cada 1 000 habitantes, mientras que Estados Unidos cuenta con 2,77; España, con 2,97; Italia, con 3,18, y Japón, con 13,05. Berlín se encuentra

algo por debajo de la media, con seis camas por cada 1 000 habitantes. Dado que Alemania no fue el primer país al que azotó la pandemia, los hospitales tuvieron más tiempo para prepararse y aprender de la experiencia de los centros de otros territorios, como Lombardía. Además, con el objetivo de liberar a personal y otras capacidades para tratar a los pacientes de la COVID-19, los hospitales alemanes cancelaron todas las visitas, operaciones y citas médicas programadas, siempre que fuera justificable desde el punto de vista médico. Las clínicas y los hospitales berlineses han colaborado en el plan de emergencias que detalla qué pacientes deben destinarse dónde, por qué y cómo. Así, por ejemplo, algunos hospitales se especializan en los pacientes de la COVID-19, mientras que otros atienden otras emergencias.

Casi a la misma velocidad récord a la que se construyeron los nuevos hospitales en Wuhan, Berlín levantó un nuevo hospital especializado en la COVID-19 en tan solo cuatro semanas. Sin duda, no fue una tarea fácil, especialmente si pensamos que, en Berlín, hasta un total de 37 autoridades tienen voz y voto cuando se trata de proyectos de nueva construcción: desde las autoridades responsables de la legislación forestal y la conservación de la

naturaleza, hasta las encargadas de la protección de monumentos. Estos procesos acostumbran a durar años y pueden prolongarse si surgen problemas (el «nuevo» aeropuerto de Berlín lleva construyéndose 14 años). El derecho urbanístico es una de las ramas más complicadas del derecho alemán, y los hospitales se encuentran entre los proyectos de construcción más exigentes por la rigidez de sus regulaciones. No obstante, la normativa de edificación berlinesa incluye un párrafo en virtud del cual las instalaciones de defensa civil no armada no requieren de un proceso de aprobación o licencia como el resto de edificaciones. Esta laguna jurídica permitió que el nuevo hospital se pudiera planificar y construir rápidamente. Los expertos creen que se trata de la primera vez que se aplica este párrafo a un caso de esta naturaleza. Con ello, la pandemia ha redefinido los conceptos de «peligro» y «protección civil» (Hommerich, 2020).

### **El tiempo dirá**

Parece que las medidas reseñadas anteriormente le están funcionando a la ciudad de Berlín. Por un lado, la ciudad ha reaccionado de manera muy pragmática. En particular, ha sobresalido el papel del sector sanitario local, tal y como muestra la finalización de un nuevo hospital de emergencias en solo cuatro semanas. Por el otro, la solidaridad con los berlineses, y entre ellos, ha sido inmensa, sabiendo que no son la región más rica de Alemania. La ciudadanía berlinesa se ha adaptado y ha desatado una ola de apoyo y buena voluntad. Se puede pensar que el término «solidaridad pragmática» es una contradicción. No obstante, es esto lo que precisamente caracteriza la manera en que Berlín ha enfocado la pandemia. El tiempo dirá si las medidas que se han implementado seguirán siendo efectivas cuando aumente la presión sobre la sanidad y los servicios públicos locales en una posible segunda ola de infecciones.

### **Referencias bibliográficas**

Cámara de Comercio e Industria de Berlín. «Dritte IHK-Umfrage zu den Auswirkungen der Corona-Krise», 13 de mayo de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 18.05.2020]: <https://www.ihk-berlin.de/blueprint/servlet/resource/blob/4794442/57f5277e5e7ead8b1da88d4ec39a47c4/corona-umfrage-data.pdf>.

*Die Zeit*. «Bei vielen Menschen hat eine Covid-Müdigkeit eingesetzt». Entrevista a Viola Priesemann, por Florian Schumann, 15 de mayo de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 15.05.2020]: <https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2020-05/corona-massnahmen-lockerungen-coronavirus-eindaemmung-viola-priesemann>.

Hommerich, Luisa. «Kann Berlin Wuhan?», 1 de abril de 2020 (en línea). [Fecha de consulta: 15.05.2020]: <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-04/baubeginn-notfallklinik-coronavirus-berlin-messege-laende>.