

# Solidaridad y movilidades en las ciudades del Conosur latinoamericano: Experiencias locales en debates globales

## *Solidarity and mobilities in the cities of the Latinamerican Southercone: Local experiences and global debates*

Fecha recepción: septiembre 2023 / Fecha aceptación: noviembre 2023

DOI: <https://doi.org/10.51188/rrts.num31.779>

ISSN en línea 0719-7721 / Licencia CC BY 4.0.

RUMBOS TS, año XIX, N° 31, 2024. pp. 139-165

**rumbos TS**

### Carolina Stefoni

Socióloga, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Magister en Estudios Culturales, Universidad de Birmingham.

Doctora en Sociología, Universidad Alberto Hurtado.

Académica, Universidad de Tarapacá, Chile.

Investigadora asociada del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES).

 [cstefoni@gmail.com](mailto:cstefoni@gmail.com)  <https://orcid.org/0000-0001-6949-2312>

### Aline Bravo

Antropóloga Social y Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

PhD student, Department of Anthropology, University of Southern California.

 [abravosandoval@gmail.com](mailto:abravosandoval@gmail.com)  <https://orcid.org/0000-0003-3854-4452>

### Fernanda Stang

Licenciada en Comunicación Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina.

Doctora en Estudios Sociales de América Latina, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Académica investigadora, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Juventud,

Universidad Católica Silva Henríquez (CISJU-UCSH).

 [fstang@ucsh.clm](mailto:fstang@ucsh.clm)  <https://orcid.org/0000-0003-3781-3024>

## Resumen

A partir de una revisión documental en tres países de la región (Argentina, Brasil y Chile) nos preguntamos por qué las experiencias de Ciudades Solidarias, Mercociudades e iniciativas locales adquieren un carácter distinto al de las ciudades santuario desarrolladas en los países del norte global. Planteamos que en el caso de los países analizados, estas experiencias se construyen en un ensamblaje que permite la convergencia entre los objetivos de los organismos internacionales de las Naciones Unidas -principalmente la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)-, Mercosur, los Estados nacionales y las iniciativas locales. La convergencia entre estos niveles institucionales sería posible a partir de dos elementos que planteamos a modo de hipótesis: 1) que estos países lograron avanzar durante un tiempo en mecanismos orientados a favorecer la movilidad y el ingreso regular de personas migrantes. 2) Que se dieron importantes avances en materia de protección al refugio a partir de la Declaración de Cartagena. Ambos elementos, sin embargo, tuvieron dificultades en su implementación, generando grandes problemas en materia de inclusión y protección de derechos. De ahí que las iniciativas como Ciudades Solidarias y Mercociudades se dirijan principalmente a favorecer la inclusión social y cultural de esta población, pero no a resistir o contravenir medidas de los gobiernos centrales en materia de ingreso migratorio o políticas de refugio, al menos hasta ahora.

## Palabras clave

ciudades santuario; ciudades solidarias; Mercociudades; refugio; migrantes irregulares; giro securitario

## Abstract

Based on a documentary review in three countries of the region (Argentina, Brazil and Chile), we ask ourselves why the experiences of solidarity cities, Mercociudades and local initiatives acquire a different character from the sanctuary cities developed in the countries of the global North. We propose that in the case of the countries analyzed, these experiences are built in an assemblage that allows the convergence between the objectives of the international organizations of the United Nations -mainly the United Nations Refugee Agency (UNHCR) and the International Organization for Migration (IOM), Mercosur, the national States and local initiatives. The convergence between these institutional levels would be possible based on two elements that we hypothesize: 1) that these countries were able to advance for a time in mechanisms aimed at favoring the mobility and regular entry of migrants. 2) That significant progress was made in the area of refugee protection following the Cartagena Declaration. Both elements, however, had difficulties in their implementation, generating major problems in terms of inclusion and protection of rights. Hence, initiatives such as Cities of Solidarity and Mercociudades are mainly aimed at favoring the social and cultural inclusion of this population, but not at resisting or contravening central government measures in terms of migratory entry or refugee policies, at least until now.

## Keywords

sanctuary cities; solidarity cities; Mercociudades; migration; refugee; irregular migrants; security turn

## Introducción

El rol que juegan los gobiernos locales en la integración de la población migrante ha sido destacado y abordado por diversos autores (Nicolao, 2020; Colmenares y Abarca, 2022). Al ser la entidad responsable de resolver muchas de las demandas cotidianas de la población, resulta evidente que los municipios o gobiernos de la ciudad son instituciones claves para resolver situaciones vinculadas a la inclusión social, acceso a derechos, acceso a prestaciones y apoyos económicos de la población migrante. De hecho, existen muchas formas, modelos y formatos que enmarcan las iniciativas desplegadas por los gobiernos locales, así como son diversos los niveles de involucramiento para la protección de sus derechos humanos. Sin embargo, uno de los problemas que usualmente enfrentan estas iniciativas y programas es que los recursos y apoyos están orientados de manera mayoritaria a la población migrante regular. Durante la pandemia por Covid, diversos informes y estudios dieron cuenta cómo las medidas de subsidios, bonos e incluso cajas de alimentos que se repartían a la población, excluía a migrantes irregulares. Por ejemplo, en Argentina, el estudio de Penchaszadeh et al. (2022) señala que los programas estatales impulsados para reducir los impactos a la reducción de la movilidad durante la pandemia, no fueron de carácter universal, sino que estuvieron sujetos a la regulación documentaria y antigüedad en el país.

La situación de la población desplazada, irregular y en movimiento es crítica precisamente por la ausencia de derechos que enfrentan. De ahí que en países europeos y Estados Unidos se desarrollaron las llamadas ciudades santuarios (Artero, 2019; Lambert y Swerts, 2019; Manfredi-Sánchez, 2020). Este concepto reúne diversas experiencias que tienen como objetivo constituirse como espacios de protección a la población refugiada e irregular, estableciendo marcos legales que permiten sostener una serie de acciones orientadas a proveer dicha protección con cierta independencia de las medidas y políticas adoptadas a nivel central (Bauder, 2017).

En los países de América del Sur no se evidencian experiencias de ciudades santuario, sin embargo, existe una iniciativa denominada Ciudades Solidarias. Se trata de una propuesta vinculada al Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los refugiados en América Latina (PAM, 2004), específicamente como una de las soluciones duraderas promovidas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Esta iniciativa, reafirmada en la Declaración de Brasil (2014) en el marco de la conmemoración del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984), se sustentó en la importancia asignada al espacio local para la inserción e integración de la población migrante y refugiada que llega a un país determinado.

Existen, a su vez, otras iniciativas impulsadas por instancias intergubernamentales, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), que también sostienen la relevancia de las ciudades y los gobiernos locales para diseñar programas y definir políticas inclusivas para la población migrante. Se trata del programa Mercociudades, implementado desde 1995.

Además de estas iniciativas, la revisión de la literatura nos permitió identificar algunas experiencias llevadas a cabo por municipios, gobiernos de las ciudades y organizaciones sociales orientadas principalmente a proveer servicios, información y acceso a derechos a la población migrante y refugiada. Tanto las Ciudades Solidarias como las Mercociudades presentan algún nivel de trabajo en red, sin embargo, se trata de iniciativas promovidas desde instancias supranacionales. Por su parte, las experiencias promovidas desde los gobiernos locales carecen de una articulación sustantiva entre ellas, y dependen muchas veces de presupuestos acotados y voluntades específicas.

En la revisión que realizan sobre el estado del arte, en torno a las ciudades santuario en América Latina, Godoy y Bauder (2021) concluyen que hay una distancia entre las iniciativas provenientes “desde arriba” y aquellas que surgen “desde abajo”, es decir, desde la sociedad civil y los gobiernos locales. Esta distancia, señalan los autores, no ha sido analizada por la literatura especializada. Efectivamente, existe un vacío en ese ámbito, sin embargo, ello responde también a una distancia real entre ambas aproximaciones, que podría tener relación con una deriva distinta del concepto de ciudad santuario que observamos en América del Sur.

Entender el desarrollo de las Ciudades Solidarias, Mercociudades y las iniciativas de protección hacia la población refugiada y migrante, implementadas por los gobiernos locales y nacionales, requiere comprender el contexto mayor sobre políticas de refugio y migración en la subregión. Garcés-Mascreñas y Eitel (2019) señalan que las ciudades santuario (en referencia a los casos de países del norte) se construyen en oposición o reacción a la política nacional sobre migración, abonando con ello al carácter relacional que existe en la propia naturaleza de las ciudades santuario. Bajo este argumento relacional, las respuestas hacia el refugio y la migración irregularizada en América del Sur también responden a los cambios experimentados por las políticas nacionales de migraciones, cuya tendencia en los últimos años es de mayor control, securitización y criminalización de las movilidades indeseadas (Domenech, 2020). Las iniciativas de la sociedad civil y de organismos internacionales son respuesta, por tanto, a la situación jurídico, económica y social de la población migrante, y por ende, varían en la medida en que el contexto político, jurídico, económico y social generan cambios en dicha población.

Una vez recuperada la democracia -y bajo la permanente tensión entre control y movilidad que subyace a los devenires de la política migratoria (Mezzadra y Neilson, 2013)-, en Argentina, Brasil y Chile se logró avanzar hacia acuerdos que buscaron favorecer la movilidad y residencia de los ciudadanos de la región. El Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile (2002), luego extendido por adhesión a Colombia, Ecuador y Perú, marcó un hito en la facilitación de la movilidad de las personas migrantes en la región (OIM, 2018). Esto se tradujo en que las personas de América del Sur contaron, hasta hace poco, con mecanismos relativamente simples para migrar de manera regular dentro de la región. Sin embargo, Brunat et al. (2018) señalan que esta apertura a la movilidad ha tenido dificultades en su implementación a causa,

entre otras cosas, de debilidades en la coordinación de las distintas instancias estatales, así como falta de recursos para garantizar su real inclusión.

Por otra parte, América Latina ha sido reconocida por su tradición en materia de asilo y por su rol en la protección de refugio (Barichello, 2016), específicamente, a partir de la Declaración de Cartagena (1984) que amplió los criterios para reconocer a una persona como refugiada. Ello, junto con el Plan de Acción de México (2004) y el Plan de Acción de Brasil (2014), tuvieron un significativo impacto en las normativas nacionales vinculadas al refugio. Sin embargo, la aplicación de estos criterios en los distintos países de la región ha sido muy distinto a lo establecido por la Declaración de Cartagena. Ramírez et al. (2017) y Olea (2012) señalan que los Estados comenzaron a aplicar una serie de medidas orientadas más bien a restringir las solicitudes de refugio, con consecuencias negativas directas en la población que requiere de protección a sus derechos humanos. De ahí que sostendremos que las iniciativas implementadas por las Ciudades Solidarias, Mercociudades y aquellas provenientes de gobiernos locales, han apuntado principalmente a apoyar los débiles procesos de inclusión social más que a desafiar políticas nacionales de control y seguridad migratoria y de refugio.

En los últimos años observamos mayores restricciones a la movilidad y una irregularidad migratoria que queda cada vez de manera más explícita excluida de los ámbitos políticos, sociales y económicos. Gandini et al. (2019) señalan precisamente que el crecimiento de la migración colombiana, haitiana y venezolana al interior de la región tuvo como respuesta el incremento de una serie de restricciones a la movilidad. La imposición de visas consulares, la solicitud de pasaportes para el ingreso a países a los que antes se podía entrar con la Tarjeta Andina y el cierre de fronteras a raíz de la pandemia por Covid 19 generaron un incremento en el ingreso irregular por pasos no habilitados. A ello, se sumó el incremento en los tiempos de espera para las respuestas a las solicitudes de refugio y la disminución en la cantidad de reconocimiento de refugio. Queda por conocer y analizar si estos cambios han generado alguna modificación en la agenda de trabajo de las Ciudades Solidarias y en la construcción de un discurso distinto al promovido desde los gobiernos nacionales y organismos internacionales durante la primera década de los 2000.

En este contexto, y a partir de una revisión documental y bibliográfica, nos preguntamos por qué las experiencias de ciudades solidarias, Mercociudades e iniciativas locales adquieren un carácter distinto al de las ciudades santuario desarrolladas en los países del norte global. Planteamos que, en el caso de los países analizados, estas experiencias se construyen en un ensamblaje que permite la convergencia entre los objetivos de los organismos internacionales de las Naciones Unidas -principalmente la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Mercosur, los Estados nacionales y las iniciativas locales. La convergencia entre estos niveles institucionales sería posible a partir de dos elementos que planteamos a modo de hipótesis: 1) que estos países lograron avanzar durante un tiempo en mecanismos orientados a favorecer la movilidad y el ingreso regular de personas migrantes. Esto se produjo desde la recuperación de las democracias hasta el giro punitivo

de los últimos años. Sin embargo, estas mayores facilidades para la movilidad no necesariamente han tenido un correlato en el proceso de inclusión económica, social y política de las personas migrantes. 2) Que a nivel subregional se cuenta con una importante tradición en la protección del refugio y el asilo, lo que habría facilitado su legitimidad social y política, hasta el giro punitivo experimentado en los últimos años. Esta legitimidad habría favorecido un discurso relativamente coherente entre las diversas instancias locales, nacionales y supranacionales, sin embargo, en los últimos años la figura de refugio ha sido debilitada. Las demoras y dificultades administrativas para su reconocimiento terminan por desincentivar esta solicitud. En casos como Chile, el casi inexistente reconocimiento de solicitudes de refugio en los últimos años, lleva a que las personas opten simplemente por no llevar adelante la solicitud, dejándolos en una situación de gran vulnerabilidad. Las dificultades, por lo tanto, para el reconocimiento de derechos, la mayor exclusión que enfrenta esta población, y las dificultades para su inserción, determina que iniciativas como Ciudades Solidarias y Mercociudades se dirijan principalmente a favorecer la inclusión social y cultural de esta población, pero no a resistir o contravenir medidas de los gobiernos centrales en materia de ingreso migratorio o políticas de refugio, al menos hasta ahora.

El artículo se desarrolla en cuatro secciones. La primera, revisa brevemente las definiciones de ciudades santuario a la luz de las experiencias de Estados Unidos y países europeos, y describe los programas de Ciudades Solidarias y Mercociudades. La segunda sección, revisa las experiencias concretas llevadas a cabo en los países de la región (Argentina, Brasil y Chile), tanto Ciudades Solidarias como Mercociudades y algunas iniciativas locales desarrolladas por los gobiernos de la ciudad. La tercera sección, analiza las políticas migratorias y de refugio en la región, de modo de comprender el contexto en el que surgen las iniciativas de Ciudades Solidarias. Finalmente, la cuarta sección, plantea las conclusiones y reflexiones finales.

## Metodología

Para la elaboración de este artículo se realizó una revisión documental a partir de un corpus de documentos oficiales de organismos internacionales, instituciones gubernamentales y gobiernos locales, junto con artículos académicos y notas de prensa. Las búsquedas se llevaron a cabo mediante Google Scholar, Scopus y Crossref, mientras que la literatura no académica fue consultada mediante Google y directamente en los sitios web de instituciones oficiales, utilizando como términos de búsqueda las palabras clave utilizadas por Godoy y Bauder (2021), que son los conceptos de *solidaridad, inclusión e integración*. Con los documentos se construyó una base de datos organizada con el gestor de referencias Zotero, para luego llevar a cabo un vaciado de información en Excel que permitió su análisis bajo los criterios temáticos de: *ciudades santuario; migración y refugio; programas de acogida internacionales; e iniciativas de acogida locales*. El estudio abarca, en términos generales, antecedentes desde la década de 1980, con foco en las prácticas e iniciativas de acogida identificadas desde la década del 2000.

## Ciudades Santuario y Ciudades Solidarias, ¿algo en común?

En países del norte global las ciudades santuario han sido respuestas innovadoras a políticas migratorias nacionales excluyentes. Su principal objetivo ha sido acomodar a personas refugiadas e inmigrantes sin papeles en el contexto local de la ciudad (Bauder, 2017; Garcés-Mascreñas y Eitel, 2019). Las experiencias a lo largo del mundo, principalmente Estados Unidos y Europa, presentan, sin embargo, matices importantes. Garcés-Mascreñas y Eitel (2019) señalan que en Estados Unidos el propósito principal ha sido la protección de las personas sin papeles que trabajan y viven en estas ciudades, en Europa, en cambio, han tenido un giro importante a partir del 2015 y la llamada “crisis de los refugiados”. En estos contextos, las ciudades santuario se levantaron como espacios para atender a la población recién arribada y denunciar las negligencias de las políticas nacionales y de la Unión Europea en esta materia. Las acciones desplegadas por estas ciudades apuntan a crear espacios de protección y resguardo de la población migrante y refugiada, lo que habilita la conformación de “un nosotros más inclusivo” a nivel local, que contrasta con los discursos securitizadores y las medidas de control y exclusión de los gobiernos centrales.

Blake (2021) identifica dos modelos de ciudades santuarios. El primero de ellos, refiere a ciudades que adoptan una postura contraria a la del gobierno federal, lo que se materializa en una desobediencia a las leyes del gobierno central. Este sería el caso de diversas ciudades santuario en Estados Unidos, especialmente a partir de lo que Cruz (2019) identifica como el “nuevo movimiento migratorio”. De acuerdo con la autora, los primeros usos del concepto de ciudades santuario en Estados Unidos estaban orientados a los refugiados centroamericanos y tenían un enfoque más bien compasivo hacia la migración (Bender y Arrocha, 2017, en Cruz, 2019). En el “nuevo movimiento santuario”, el foco se traslada a la no criminalización de quienes se encuentran en un estatus migratorio irregular y tiene como actor principal a los gobiernos locales (Cruz, 2019). El segundo modelo que identifica Blake (2021) son aquellos casos en los que la ciudad se erige como un espacio de resistencia frente a las negligencias y malas decisiones federales. Este sería el caso de ciudades como Barcelona (García y Bak Jørgensen, 2019). Lambert y Swerts llaman la atención, sin embargo, sobre los cambios que pueden producirse en la configuración de las ciudades santuario en la medida en que nuevos actores se suman a la construcción de agenda, a propósito del análisis en torno a la ciudad de Liège, en Bélgica (Lambert y Swerts, 2019).

En el caso de las ciudades santuario, la ciudad se levanta como un actor central en el proceso de inclusión de la población migrante, planteando mecanismos que no dependen de contar con una visa de residencia. Habitar y vivir en un determinado territorio habilitaría la pertenencia a la ciudad. En esta misma dirección, Chauvin y Garcés (2012) apuntan a que las ciudades santuario permiten el acceso a espacios públicos y la promoción de un habitar cotidiano. La reflexión va en línea con el concepto del derecho a la ciudad, propuesto por Lefebvre (1991), que permite visibilizar las múltiples formas de pertenencia y el ejercicio de ciudadanía que de allí se desprende. El derecho a la ciudad, por tanto, se ejerce localmente y de manera independiente al reconocimiento formal que puede hacer (o no) la legislación y administración federal (Chauvin y Garcés-Mascreñas, 2012).

Un aspecto que resaltan Lambert y Swerts (2019) es la posibilidad de despolitización de las ciudades santuario, en la medida en que se adoptan discursos más institucionales de derechos humanos y se desdibuja la capacidad de resistencia y agencia de los gobiernos locales para generar espacios de pertenencia y derechos a la población irregularizada y refugiada.

En América del Sur no se cuenta con experiencias equivalentes a las ciudades santuario, sin embargo, se han desarrollado las llamadas Ciudades Solidarias, a instancias del Plan de Acción de México (2004), en continuidad con la Declaración de Cartagena de 1984, como ya señalamos. El Plan de Acción de México y más tarde el Plan de Acción de Brasil plantearon tres propuestas orientadas a fortalecer la protección de personas refugiadas y desplazadas: “Ciudades Solidarias”, “Reasentamiento Solidario” y “Fronteras Solidarias”. Si bien nos enfocaremos en la primera, es importante comprender que estas tres iniciativas operan en conjunto para coordinar los esfuerzos de protección de derechos de la población refugiada.

El objetivo del programa Ciudades Solidarias es

la generación de planes de trabajo conjunto, a través de la identificación de las necesidades presentes a nivel local y el compromiso de los gobiernos locales para fortalecer su trabajo en beneficio de las personas refugiadas y migrantes que viven en esos territorios. (ACNUR, 2022c)

Este programa se implementa a través de acuerdos entre el ACNUR y autoridades locales, los que suelen ser confirmados por los consejos municipales y se mantienen con independencia de los cambios de autoridades (ACNUR, 2022a). Hasta el año 2023 había en América del Sur y América Central 68 ciudades (o comunas) y 7 provincias con quienes se había firmado el acuerdo (ACNUR, 2023). En América del Sur se contabilizan 58 Ciudades Solidarias (Ver figura 1), de las cuales 44 se encontraban en los países comprendidos en este estudio: 15 en Argentina, 13 en Chile 16 en Brasil.

Figura 1.  
Ciudades, regiones y provincias miembros del programa “Ciudades Solidarias” en América del Sur al año 2023



Fuente: Elaboración propia en base a ACNUR, 2023.

En 2020 se llevaron a cabo Encuentros Nacionales de Ciudades Solidarias en Argentina y Uruguay, dando como resultado la creación de Redes de Ciudades Solidarias, con especial participación de asociaciones comunitarias. En el caso de Chile, en 2021 se realizó una consulta nacional que reunió a los municipios parte de la red, para revisar los retos y fortalezas en materia de integración económica. En tanto, en el caso de Brasil, no se establecieron acuerdos de cooperación con municipios particulares, sino que se elabora anualmente el “Informe sobre Ciudades Solidarias en Brasil: Protección e integración de las personas refugiadas a nivel local” (ACNUR, 2022a).

En los últimos años se desarrolló una segunda instancia que buscó articular iniciativas locales a nivel internacional (Nicolao, 2022). Se trata de las Mercociudades, una red de gobiernos locales creada en 1995 que estableció como misión: “Potenciar la identidad y la integración regional para asegurar el desarrollo de las ciudades y el bienestar en Sudamérica” (Mercociudades, s.f.). En un comienzo la red contó con 12 ciudades miembros, y para el año 2023 ya la integran 375 ciudades de 10 países del continente: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. La red opera a través de distintas comisiones de trabajo. Originalmente, una de ellas era la Comisión de Derechos

Humanos, que trataba de manera tangencial el tema migratorio. Sin embargo, desde 2011 la movilidad de personas comenzó a adquirir mayor visibilidad en dicha comisión, al punto que modificó su nombre por Comisión de Derechos Humanos y Migraciones.

En este marco, destacan los siguientes objetivos propuestos para el período 2020-2023:

- Promover los derechos humanos como eje de trabajo de la Red Mercociudades.
- Promover la integración de ciudades miembros de la red Mercociudades a la Coalición Latinoamericana y Caribeña contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia.
- Promover el intercambio de buenas prácticas en materia de derechos humanos y migraciones, tendientes a la cooperación dentro de la Red y con otras redes abocadas a la temática.
- Proponer nuevas acciones que se integren a la campaña “La diversidad que hay en Tí”<sup>1</sup>.
- Construir un espacio dinámico de intercambio y diálogo de las realidades locales respecto a los derechos humanos y la población migrante, haciendo eje en aquellos cruces con las dimensiones de género y pobreza.
- Reconstruir, a través de las memorias locales, la historia de migraciones y de conquistas de derechos comunes en América Latina.

Nicolao (2022) analizó el tratamiento de la cuestión migratoria en las Mercociudades, identificando estrategias y actividades que se han desarrollado para la consolidación de la agenda. No obstante, sostiene que existe una baja participación efectiva de las ciudades latinoamericanas en esta unidad temática, que incluye solo a 14 municipios de la red.

En diciembre de 2022 ambas iniciativas convergieron. Durante la XXVII Cumbre Mercociudades, realizada en Montevideo, el ACNUR y la Red de Mercociudades firmaron un convenio para facilitar la incorporación de los gobiernos locales miembros de Mercociudades en la iniciativa de Ciudades Solidarias. Según el ACNUR (2023), con este acuerdo se buscó “promover el intercambio de buenas prácticas entre los gobiernos locales, construir capacidades y facilitar la concientización entre sus funcionarios” (p.2).

Aunque es un aspecto poco explorado de los procesos migratorios a escala regional, Nicolao (2017; 2019; 2020) ha analizado algunas aristas de la relación entre migración y gobiernos locales. A partir de su revisión de la construcción

---

<sup>1</sup> <https://mercociudades.org/diversidad-en-ti/>

de agendas locales en materia migratoria en Argentina, ha sistematizado algunas problemáticas y desafíos, que en algunos aspectos se asemejan a los observados en algunos estudios sobre migración y gobiernos locales en la provincia de Santiago, en Chile (Thayer y Stang, 2017; Thayer et al., 2020), lo que puede ser indicativo de procesos de alcance subregional. Entre ellos, alude a problemas en la institucionalización del abordaje migratorio a escala local, por ejemplo, que no siempre se encuentra un lugar establecido para la cuestión migratoria en la estructura de la administración local, por lo que se genera “un conjunto desordenado y atomizado de acciones que pueden emerger de distintas carteras del gobierno local, materializados en programas, proyectos, medidas o prácticas políticas, que tienen a los colectivos migrantes como destinatarios directos, o los incluyen explícitamente dentro de un grupo social más amplio” (Nicolao, 2020, p.167). A su vez, tanto las limitaciones presupuestarias como de personal ponen en riesgo la sostenibilidad de estas estructuras y acciones en el tiempo. También, observa lo que llama una despolitización de las demandas de la población migrante a escala local, como resultado de las orientaciones de ciertas agencias y organismos que inciden en este ámbito, y que impactan desalentando su capacidad de actuar colectivamente. Es un aspecto que merece especial atención, considerando que las iniciativas de ciudades solidarias que hemos relevado tienen una gestación “desde arriba”, que por lo mismo pueden invisibilizar -o dejar poco espacio- a los gobiernos locales, a las organizaciones sociales y a las luchas migrantes en los territorios en cuestión. Sin duda, se trata de un tema que requiere de mayor investigación en el futuro.

A continuación, se revisa la implementación de estos programas en tres países del Conosur (Argentina, Brasil y Chile) y, en los casos que existen, señalamos algunas iniciativas locales orientadas a la promoción de los derechos de la población refugiada o solicitante de asilo.

## **Iniciativas de inclusión desde las ciudades**

### ***a) Argentina***

Algunas ciudades argentinas se han hecho parte del constructo de Ciudades Solidarias a partir de su participación activa en la Unidad Temática de Derechos Humanos y Migraciones de las Mercociudades, como es el caso de Quilmes y Córdoba, o mediante la incorporación al programa de Ciudades Solidarias de ACNUR. Córdoba es una de ellas, y participa tanto a nivel de gobierno local como provincial. Por lo mismo, resulta un caso de especial atención, en la medida que muestra un nivel de creciente institucionalización del tema de la migración en su órbita, ligada además al enfoque de derechos humanos (Nicolao, 2022).

Respecto de su participación en Mercociudades, de la que Córdoba es una de sus fundadoras, ha ejercido un rol de liderazgo en acciones de coordinación, presidiendo la red y proponiendo que la Comisión de Derechos Humanos y Migración alcance el estatus de Unidad Temática, la que está presidiendo para el período 2022-2023 (Nicolao, 2022). En 2019 esta municipalidad creó la Dirección de Acompañamiento y Apoyo al Inmigrante. Bajo su alero, y en virtud de la

participación de la municipalidad en la red de Ciudades Solidarias del ACNUR en Argentina, en marzo de 2022 se inauguró el Centro de Atención a Personas Migrantes y Refugiadas (CAPEM), que tiene como objeto

brindar un servicio de información, asesoramiento en asistencia, capacitaciones, orientación, y un espacio para la promoción de la interculturalidad, desde una perspectiva integral de promoción y acceso de derechos, para garantizar la *efectiva inserción en la ciudad* de este sector de la población<sup>2</sup>. (énfasis propio, Municipalidad de Córdoba, s.f.)

Además de asesoría para trámites migratorios, capacitación laboral y educativa, se pone foco en la sensibilización de la comunidad cordobesa respecto de la migración, y se contemplan acciones vinculadas al asociacionismo migrante.

La ciudad de Mendoza también participa del programa de Ciudades Solidarias del ACNUR, a escala provincial y local, en este último caso, desde noviembre de 2021. A partir del convenio de cooperación respectivo se estableció el compromiso de garantizar la protección e inclusión socioeconómica de la población de interés del ACNUR, incorporándola a los programas desarrollados desde el gobierno local. En mayo de 2022 y 2023 se han realizado dos reuniones anuales de la mesa de diálogo intercultural con asociaciones y organizaciones de promoción de derechos de las personas migrantes, para proponer acciones conjuntas en pos de la ampliación de derechos e integración de las comunidades migrantes.

En este país (Argentina), existe también una iniciativa de la sociedad civil, el Patrocinio comunitario a refugiados<sup>3</sup>. Se trata de una red de organizaciones de la sociedad civil<sup>4</sup> cuyo objetivo es entregar información para facilitar la realización de patrocinio comunitario por parte de comunidades locales, en particular bajo el Programa Siria del Estado argentino.

Como se observa en estos casos, se trata de iniciativas marcadas por orientaciones que provienen de organismos internacionales (ACNUR) y que responden a los lineamientos principales de esos esquemas: regularización documentaria, tanto de migrantes como de refugiados, y acciones orientadas a lo que se denomina inserción o integración en las comunidades locales, bajo un cierto imaginario de lo que ello representa, con énfasis en la incorporación económica. En ese sentido, es importante preguntarse, como señalaba hace tiempo Gil Araujo (2010) en su análisis de las políticas de migración de las comunidades autónomas de Madrid y Cataluña, cuándo, cómo y en relación con qué procesos cierta presencia inmigrante ha llegado a ser pensada en términos de integración, y mediante qué vías y mecanismos esa integración pretende ser alcanzada.

---

2 <https://cordoba.gob.ar/ctd-migrantes/>

3 <http://patrociniocomunitario.org/>

4 ADRA, Acción por los desplazados sirios, AMAL Argentina, Blue Rose Compass, CAREF, Corredor Humanitario SANT'EGIDIO, Esclavas del Sagrado Corazón de Jesús, JUCUM, Manos Abiertas, con el apoyo del ACNUR, la OIM, Iniciativa Global Para el Patrocinio de Refugiados (GRSI) y Amnistía Internacional.

Siguiendo esa línea, desde la aproximación crítica de Ortega (2021), es necesario también preguntarse en qué medida este tipo de enfoques de la gobernanza de los “problemas migratorios”, centrados en la noción de “buenas prácticas locales”, no supone el riesgo de transformar estos complejos procesos sociales en fórmulas simplificadoras de “gestión de la diversidad”. Resulta central, en este sentido, poner atención en el modo en que las luchas migrantes están transformando la mirada y los alcances sobre el acceso a los derechos fundamentales (Ortega, 2021).

### ***b) Chile***

El programa Ciudades Solidarias se ha mantenido activo desde sus inicios en este país. A la fecha, cuenta con 13 municipios y una región (ACNUR, 2023). Las ciudades que hacen parte de este programa se comprometieron a trabajar en cuatro desafíos centrales: a) temas institucionales: incorporación de la población refugiada y migrante como grupo de interés para los municipios, y potenciar formas de participación para la definición de sus necesidades; b) coordinación y trabajo en red con otras Ciudades Solidarias; c) promoción de la integración a los programas desarrollados por los municipios, con foco en educación, salud, vivienda, acceso a la justicia y promoción de la asociatividad; d) atención y derivación en casos de necesidad de protección y apoyo a la inclusión en redes de asistencia social (ACNUR, 2022c).

Sin embargo, en el último tiempo ha habido resistencias desde algunos actores políticos que cuestionaron la autonomía de estos municipios para suscribir acuerdos con el ACNUR. Durante 2022, un parlamentario realizó una denuncia ante la Contraloría General de la República contra los municipios que hubiesen suscrito convenios de cooperación con ACNUR, en el marco del programa Ciudades Solidarias, debido a que las atribuciones para la firma de estos convenios de cooperación internacional se encuentran únicamente en manos de la presidencia. La Contraloría falló a favor de la demanda, solicitando a dichos municipios subsanar las irregularidades (Contraloría General de la República de Chile, 2022). Esta situación generó un cuestionamiento mediático a la firma de estos convenios de cooperación, planteando que se trataría de una forma de promover la regularización migratoria (Cárdenas, 2022).

En lo que respecta a políticas de acogida a nivel local, mediante la resolución exenta N°10.331 de 2015, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública creó el Sello Migrante, un distintivo que opera como un reconocimiento “a aquellas Municipalidades que realicen medidas de acción positivas tendientes a la inclusión de la población migrante, basadas en ciertos estándares de calidad y con un enfoque de derechos, inclusión y no discriminación” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile, 2015, p.2). El objetivo planteado con la creación del programa fue apoyar el fortalecimiento de la institucionalidad local en la materia, especialmente pensado en oficinas comunales de atención a migrantes y refugiados/as, ante quienes el Departamento de Extranjería y Migraciones -ahora Servicio Nacional de Migraciones- actúa como asesor y certificador de las capacidades de atención (Servicio Nacional de Migraciones, s.f.).

Entre los análisis y evaluaciones que se han hecho del Sello Migrante, especialmente desde la academia, se reconoce en esta iniciativa el fomento a la creación de instituciones a nivel local que permita atender las necesidades de las personas migrantes (Mella, 2018). Sin embargo, también se identifica una falta de articulación de las oficinas de atención local con otras instituciones de la red de acogida (Codoceo y Cañas, 2020), lo cual podría dar cuenta de una concepción parcial y no transversal de las políticas migratorias.

Un caso paradigmático en Chile es el de la Municipalidad de Quilicura, en la ciudad de Santiago. A partir de la década del 2000 Quilicura recibió un gran número de migrantes, en comparación a otras comunas de la capital chilena, situándose hacia el año 2010 entre el 30% de las comunas de la Región Metropolitana con mayor número de población extranjera (Thayer, 2014). La Municipalidad fue una de las primeras en suscribir el acuerdo de Ciudades Solidarias con ACNUR, en 2014. En 2015 implementó el Plan de Acogida y Reconocimiento de los Migrantes y Refugiados (PARMIRE), y un año más tarde fue la primera a nivel nacional en obtener el Sello Migrante. En base a la trayectoria de gestión municipal, desde la perspectiva de Bauder y González (2018), podría existir una similitud entre las características de las ciudades santuario del Norte Global y las políticas de acogida de Quilicura, en relación con el diálogo de prácticas de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Sin embargo, desde nuestro análisis, dicho vínculo es débil e insuficiente, por cuanto hemos visto que las políticas ejecutadas por Quilicura se encuentran alineadas con políticas centrales -Sello Migrante, Ciudades Solidarias- y, aunque se indica que ha contado con participación de organizaciones de migrantes, la literatura no muestra que la Oficina de Migrantes y Refugiados de Quilicura sea un espacio de incidencia de dichas organizaciones -ni de la comunidad no migrante-, sino que opera prestando servicios de apoyo y orientación (Mella, 2018).

### ***c) Brasil***

En este país podemos identificar algunas medidas de política migratoria amplias y otras sectoriales, que apuntan al acceso a ámbitos como asistencia social o vivienda. En el caso de las políticas amplias, destaca la promulgación de la Ley Municipal 16.478 de Sao Paulo, en 2016, que instituyó la Política Municipal para la Población Inmigrante. Los objetivos de esta política son: asegurar al inmigrante el acceso a derechos sociales y a los servicios públicos; promover el respeto a la diversidad y a la interculturalidad; impedir violaciones de derechos, promover la participación social y desarrollar acciones coordinadas con la sociedad civil (Art. 1º). Entre sus principales elementos se encuentra la creación del Consejo Municipal de Inmigrantes y de Centros de Referencia y Atención a Inmigrantes (CRAI), la creación de Centros de Acogida, la realización de campañas para la prevención de la xenofobia y la promoción de espacios para mejorar la inclusión económica, bancaria, lingüística y cultural, entre otros, en articulación con otras instituciones. Estas iniciativas han estado enfocadas en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y surgen previo a la implementación de la nueva Ley Migratoria de Brasil, en el año 2017; es decir, en el momento de su promulgación, la Ley Municipal surgía ante la falta de una política migratoria a nivel nacional.

En cuanto a las medidas sectoriales, sobresalen las acciones en materia de residencia y asentamiento que han tomado distintos municipios de Brasil, habilitando casas de acogida para población migrante y refugiada. Es el caso de Belo Horizonte, donde se creó el Servicio de acogida a migrantes en situación de calle “Atenção ao Migrante” para brindar una adecuada derivación a la red de asistencia social, que incluye instituciones de acogida temporal y la gestión de viajes gratuitos dentro del país para reagrupación familiar<sup>5</sup>. En tanto, en Minas Gerais se creó la Red Acolhe Minas<sup>6</sup>, que estableció un Programa de reasentamiento de población venezolana, se creó la Casa del Migrante y del Refugiado y se entrega alojamiento transitorio en otras casas relacionadas a la iglesia católica<sup>7</sup>.

Hay algunas zonas de Brasil donde han arribado migrantes indígenas Warao provenientes de Venezuela. Ante esto se han creado varios programas que permitan brindarles una mejor acogida. Entre ellos, el municipio de Nova Iguaçu estableció un plan de acogida incluyendo la creación de la casa de acogida de migrantes “Jardim Paraíso”, o el municipio de Manaus, que creó dos albergues “Tarumã Açú 1 e 2” con el fin de brindar un acompañamiento y acogida culturalmente sensible (ACNUR, 2022b).

### **¿Resistencias desde las ciudades? Despolitización o el peso de las respuestas institucionales**

La revisión de las experiencias en torno a las Ciudades Solidarias, Mercociudades e iniciativas locales en el Conosur da cuenta de la estrecha vinculación que estas tienen con instancias supranacionales. Son escasas las iniciativas que promueven las ciudades con independencia de ACNUR (y otras agencias de Naciones Unidas) o Mercosur. Ahora bien, en algunos casos como Córdoba, llama la atención el alto nivel de institucionalización de esta experiencia.

La pregunta que buscamos responder en ese capítulo, como habíamos señalado, es por qué las Ciudades Solidarias adquieren un carácter distinto al de ciudades santuario, observado en los países del norte global, es decir, con mayor autonomía respecto de organismos internacionales y gobiernos centrales, y con mayor participación de la población local y de las organizaciones sociales. Hemos sostenido que habría razones que podrían explicarlo. Por una parte, la presencia de un sistema que -desde la recuperación de las democracias en el Conosur, y hasta el fortalecimiento de las políticas de control migratorio de los últimos años-, en términos generales -y hasta hace algunos años- no ha operado de forma punitiva respecto de la circulación de personas migrantes, e incluso generó medidas para favorecer su residencia regular. Siguiendo a Acosta (2018), las políticas migratorias en el Conosur han sido relativamente más abiertas a la movilidad (aunque nunca del todo), sin embargo, no han tenido un correlato con las políticas de reconocimiento

5 <https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/assistencia-social/equipamentos/migrante>

6 <https://sjmrbrasil.org/reuniao-acolhe-minas/>

7 Participan el Gobierno Federal, ACNUR, SJMR, Archidiócesis de Belo Horizonte, parroquia Iglesia del Buen Viaje, Ejército de Brasil.

de derechos, inserción social, económica y cultural de la población migrante en los respectivos países (con matices entre los distintos casos, por cierto). Esto llevaría a que las iniciativas locales apunten precisamente a fortalecer los débiles procesos de inserción social, laboral, cultural y político de los migrantes y refugiados. En segundo lugar, la presencia de una tradición de protección del asilo y el refugio se tradujo en normativas nacionales de vanguardia en esta materia, que favorecieron, durante un tiempo, una mirada positiva por parte de los gobiernos hacia esta figura. En este contexto, los organismos internacionales habrían encontrado en los países del Conosur un actor importante para promover el reconocimiento del refugio.

### ***a) Apertura relativa a la movilidad en el Conosur y dificultades en la inserción social***

Aunque es una afirmación que simplifica ciertos matices, es posible señalar que los abordajes estatales hacia la migración, entre el período posterior a las dictaduras de los setentas y ochentas, y hasta la emergencia de lo que se ha calificado como un “giro punitivo” (Domenech, 2017) o de “políticas de hostilidad”<sup>8</sup> (Domenech, 2020), se generó una mirada menos restrictiva de la movilidad de las personas, e incluso en algunos espacios internacionales se desarrolló un discurso oficial que promovía una movilidad desde un enfoque de derechos humanos. Hay elementos que contribuyeron a la construcción de ese escenario, uno de ellos, por supuesto, la comparación con espacios en los que ocurren justamente procesos contrarios, como el del Atlántico norte. En efecto, el endurecimiento de los controles migratorios y fronterizos en los Estados Unidos y la Unión Europea después del 2001 contribuyeron a que el tratamiento de las migraciones en el Conosur fuera visto como una excepcionalidad, que implicaba que las políticas migratorias sudamericanas habrían superado el paradigma de la seguridad y el control en favor de uno basado en los derechos humanos. No había sido así durante el período de las dictaduras, momento en el que varios países de la región definían explícitamente sus políticas migratorias como restrictivas y de seguridad nacional<sup>9</sup>.

Autores como Domenech (2017) introducen tensiones en este discurso de la excepcionalidad. Otros, como Acosta y Feline (2015) hablan de un “liberalismo populista” sudamericano en la esfera de la migración, que sería paradójico, pues mientras se adoptaba un discurso de promoción de la movilidad humana y de reconocimiento de derechos a los migrantes con independencia de su regularidad,

---

8 Con esta idea el autor alude a “múltiples prácticas y representaciones de actores cuyas intervenciones tienen como efecto la criminalización y securitización de la migración y las fronteras. Se trata de actuaciones abiertamente hostiles, originadas en sectores de gobierno y medios de comunicación que han producido estados colectivos de malestar, temor y miedo entre los inmigrantes (...) [y que] está imbuida de una espectacularización del control de la migración y las fronteras” (Domenech, 2020, p.6).

9 Domenech (2017) comenta que en una encuesta aplicada por la División de Población de las Naciones Unidas a los países en 1976, “Brasil, Ecuador y Uruguay señalaban la aplicación de medidas relacionadas con la ‘restricción a la entrada’ y Argentina y Venezuela... declaraban que su política suponía restricción a la entrada y permanencia de indocumentados” (p.29).

en la práctica se procuraba obstaculizar ciertos flujos migratorios, como los de la llamada “inmigración extracontinental” -de países de África, Asia y el Caribe-.

De todas formas, y más allá de la necesidad de complejizar esta mirada sobre la excepcionalidad conosureña, hay elementos para sostener que ciertos acontecimientos y procesos fueron configurando un espacio con características diferenciales en esta materia a escala internacional, durante un período más o menos delimitado. Uno de esos elementos fue la aprobación del Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, adoptado en ese espacio de integración regional en 2002, y que supuso un avance en la regulación del derecho a la movilidad territorial, aunque ello no necesariamente se tradujo en la voluntad de todos los países implicados de otorgar derechos a la población migrante (Modolo, 2010). El acuerdo establece que:

Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4° del presente. (artículo 1°, MERCOSUR, 2002).

Como han mostrado algunos análisis, este acuerdo ha tenido un impacto en la facilitación del acceso a la regularidad de los migrantes de origen Mercosureño, por ejemplo, en Argentina, donde fueron incluidos como una categoría de acceso a la residencia temporaria (Thayer et al., 2016).

La Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), institucionalizada como consejo consultivo regional en materia de políticas y prácticas migratorias en el 2000, es otro elemento que contribuyó de alguna manera a la construcción de la imagen de América del Sur como un espacio diferencial respecto de las aproximaciones securitarias y restrictivas de las migraciones internacionales en el período que se analiza. Aunque permeada por el paradigma de la gobernabilidad migratoria (Stang, 2020), la CSM enfatizó esa gobernabilidad basada en el respeto y la preocupación por la vulneración de los derechos humanos de los migrantes (Ramírez y Alfaro, 2010).

Durante este lapso de tiempo, también la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) realizaron acciones que aportaron a esta configuración. La primera, creada mediante la firma de un tratado en Brasilia en 2008, colocó a la migración como un objetivo prioritario de su Declaración constitutiva, asociada a “un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas” (artículo 3, UNASUR, 2008). La segunda emitió en 2011, por ejemplo, un “Comunicado Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes”, señalando la necesidad de poner a las personas migrantes como ejes de las políticas migratorias (Novick, 2012).

Pese a ello, en casos como Chile, la aplicación del acuerdo de residencia se ha visto severamente dificultado por trabas administrativas, lo que en muchos casos impide el acceso a una serie de derechos. En otros casos, como Argentina, el acceso a la ciudadanía ha estado más garantizado para migrantes provenientes de América del Sur, sin embargo, las personas migrantes enfrentan una serie de barreras de carácter social y cultural para su inserción. De ahí que las iniciativas asociadas a las Ciudades Solidarias, así como los programas elaborados por los municipios, se orientan a promover la inclusión social siguiendo los lineamientos de la política nacional y de organismos internacionales, y no levantan necesariamente un discurso o una perspectiva en oposición a los gobiernos federales o nacionales.

Ahora bien, el giro securitario que se observa en la última década, podría significar un distanciamiento respecto de la orientación que tienen las Ciudades Solidarias. De manera un tanto simplificada, podríamos plantear que las Ciudades Solidarias se perfilan como espacios de gestión de la diversidad y acceso a derechos, mientras que las políticas nacionales comienzan a profundizar el giro securitario y de control migratorio. Es preciso recordar, de todas maneras, que esta afirmación emana de un análisis documental, y que una mirada con mayor profundidad demanda una indagación *ad hoc*, considerando las miradas e impresiones de los actores involucrados en estas medidas<sup>10</sup>.

### ***b) La inicial legitimidad del derecho a refugio y asilo en el Conosur***

América Latina cuenta con una extendida tradición de asilo y protección a personas refugiadas, que se remonta a las convenciones de Caracas (1928), Montevideo (1933) y La Habana (1954), referidas fundamentalmente a persecuciones políticas de carácter individual (Clavijo y Sabogal, 2014). Esta tradición se ha materializado en acuerdos de carácter regional y programas de acción, con una importante influencia en los marcos legales nacionales (Barichello, 2016).

Desde la década de 1960 en adelante, el Conosur experimentó una seguidilla de dictaduras militares, algunas de las cuales se extendieron hasta finales de la década de 1980<sup>11</sup>. Las sistemáticas violaciones a los derechos humanos derivaron en la salida de miles de personas que buscaron asilo político y refugio en otros países, ya sea dentro de la región o fuera de esta. De acuerdo con Acosta (2018), se estima que 200.000 argentinos salieron en calidad de exiliados políticos, mientras que en Chile las cifras hablan de entre 700.000 y 1.000.000 de personas exiliadas (DICOEX, Ministerio Relaciones Exteriores Chile, 2005). En el caso de Uruguay, Schelotto (2015) indica que fueron cerca de 380.000, equivalente al 14% del total de la población de ese país. De acuerdo con la Comisión de Verdad y Justicia, la extensa dictadura de Stroessner en Paraguay (Sosa, 2014) generó un exilio directo a 3.470 personas y 17.348 de manera indirecta (principalmente familiares o conocidos de las víctimas).

---

<sup>10</sup> Una exploración que estamos iniciando en el marco de este proyecto.

<sup>11</sup> Dictadura en Argentina (1976-1983), Brasil (1964-1984), Chile (1973-1990), Paraguay (1954-1989) y Uruguay (1973-1985).

Las dictaduras y el exilio en el Conosur, así como la crisis de violencia y desplazamiento en Centroamérica en la década de 1980, fueron dos situaciones centrales que permitieron ampliar el concepto de refugio establecido por la Convención de Ginebra de 1951, y avanzar en materia de protección al interior de la región, bajo lo que se conoce como la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984). Esta Declaración va más allá de la Convención de 1951, al ampliar la definición de refugiados

a personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (Barichello, 2016)

En la Declaración de San José (1994), los países de la región reiteraron la importancia de la Declaración de Cartagena y ampliaron el campo de acción, al incluir la protección a personas desplazadas. Diez años después, en 2004, veinte países de la región adoptaron el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los refugiados en América Latina (PAM), con el objetivo de atender la compleja situación humanitaria resultado del desplazamiento forzado presente en la región, particularmente a raíz de la situación colombiana (Barichello, 2016).

El PAM utiliza el principio de solidaridad regional y responsabilidad compartida como ejes articuladores de las iniciativas que propone. Así, la protección hacia las personas refugiadas se centró en cuatro ámbitos: a) fortalecimiento del marco legal y operativo para la protección de refugiados y desplazados internos de la región; b) fortalecimiento de comisiones nacionales para la determinación de refugiados; c) funcionamiento de redes nacionales y regionales de protección; d) capacitación y promoción de derecho internacional del refugiado (Rocío, 2010). Entre los compromisos establecidos en el PAM está el avance en la implementación de soluciones duraderas a través de tres programas específicos: Reasentamiento, Ciudades Solidarias y el Programa de Fronteras Solidarias.

En diciembre de 2014, a 30 años de la Declaración de Cartagena, los gobiernos de 28 Estados de la región se reunieron en Brasilia y acordaron la Declaración y Plan de Acción de Brasil, que consta de once programas estratégicos agrupados en seis áreas de interés: cualidad del asilo, soluciones duraderas, solidaridad con el norte de América Central y con el Caribe, apatridia y cooperación regional. El área sobre soluciones duraderas incluyó la reiteración del compromiso con las Ciudades Solidarias y destacó la experiencia del programa llevado a cabo en Sao Paulo, diseñado para migrantes y refugiados. El Programa establece un mecanismo de coordinación para asegurar el acceso a derechos económicos, sociales y culturales. La ciudad además entrega servicios públicos de manera gratuita a refugiados y solicitantes de asilo, independiente de su estatus migratorio (*first triennial report Brasil Plan of Action*).

El marco que entregó la Declaración de Cartagena, así como las distintas experiencias de exilio vividas por los países del Conosur, incidió en la elaboración de las leyes nacionales y favoreció la construcción de un sistema de protección que tuvo a la solidaridad como un eje central (Olea, 2012). Existe un amplio reconocimiento a los avances jurídicos, en la medida en que incorporaron la definición de Cartagena sobre refugio y el principio de no devolución, confidencialidad, no discriminación y no sanción al ingreso irregular. Las legislaciones crearon los comités nacionales para refugiados (CONARE), dependientes de distintos ministerios, según sea el caso, y el establecimiento de un mecanismo para la solicitud y reconocimiento de refugio.

Desde el Mercosur también se ha contribuido a una imagen de protección de la figura del asilo y el refugio. En la Declaración de Río, del año 2000, se extienden los criterios de no devolución, deportación o expulsión de refugiados a todos los Estados parte cuando alguno de los Estados del bloque ha reconocido el estatuto. En 2012, con la Declaración de principios del Mercosur sobre protección internacional de los refugiados, conocida como Declaración de Fortaleza, se produce lo que Clavijo y Sabogal (2014) llaman “un giro hacia la solidaridad como estrategia de compromiso regional”, con una centralidad aún mayor de los derechos humanos y “los compromisos morales de los Estados”. Este instrumento estableció mecanismos de cooperación y coordinación para el fortalecimiento institucional sobre este tema, además de estrategias de capacitación y sensibilización de los funcionarios a cargo de estos asuntos. De todos modos, los autores realizan un alcance crítico respecto del abordaje del asilo y el refugio desde este espacio de integración subregional, al señalar que:

Este giro discursivo hacia el refugio entendido desde el plano de la solidaridad parece performar un posicionamiento tutelar en el cual los sujetos, percibidos fundamentalmente desde la perspectiva de víctimas..., son considerados sujetos vulnerables, lo que invisibiliza en muchas ocasiones su capacidad de agencia.(Clavijo y Sabogal, 2014, p.171)

Los avances a nivel sudamericano y nacional en la protección del refugio facilitaron la complementariedad entre la agenda de ACNUR, las políticas desplegadas por los gobiernos nacionales y las medidas solicitadas a los gobiernos locales. Sin embargo, y al igual que en el caso de las migraciones, en los últimos años se produce un giro que apunta a reducir el número de solicitudes y aceptación de refugio, lo que podría afectar de algún modo las sinergias observadas entre estos tres niveles de actores.

## A modo de cierre

Comenzamos este artículo preguntándonos por las particularidades de las iniciativas que provienen de las mismas ciudades y sociedad civil hacia la promoción y protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas. La experiencia de ciudades santuario en el norte global plantea formas de resistencia hacia las políticas de control, securitización y criminalización de la migración irregular y de los desplazamientos forzados. En América del Sur, sin embargo, nos encontramos con iniciativas que provienen de organizaciones internacionales, con dificultades para permear e incorporar a la sociedad civil en las acciones que promueven. A lo largo de este artículo hemos indicado que una posible explicación de la ausencia de tematización de las ciudades santuario en los países estudiados se relaciona, por una parte, con la generación de dispositivos de carácter político que habrían favorecido la movilidad y el ingreso regular de personas migrantes en el período post dictaduras, previo al reciente giro migratorio punitivo. Por otra parte, existieron en América Latina avances importantes respecto de la protección del refugio y asilo. En ambos casos, en los últimos años se ha experimentado un retroceso, en la medida en que se instala y profundiza un enfoque securitario y restrictivo de la migración.

Ahora bien, más allá de estos cambios que se profundizan en el último tiempo, la relativa facilidad en el ingreso y la adecuación de la normativa nacional sobre refugio, acorde a los planteamientos de la Convención de Cartagena, no tuvieron una implementación que hiciera justicia a lo allí acordado. El ingreso no necesariamente se tradujo en inclusión ni en igualdad de derechos.

Ahora bien, las Ciudades Solidarias que se verifican en nuestra región son iniciativas “desde arriba”, que se implementan desde las orientaciones de organismos internacionales como el ACNUR precisamente, con sus lógicas de gobernanza, que asumen determinadas formas de entender la inclusión e integración, muy orientadas desde las racionalidades de la gubernamentalidad neoliberal, con un énfasis en lógicas de gestión de la movilidad y en la dimensión económica del vínculo con las sociedades receptoras. En este contexto, se observa una escasa participación ciudadana de los refugiados y migrantes en los distintos ámbitos del gobierno de la ciudad, y poca vinculación con organizaciones sociales. De hecho, las acciones llevadas a cabo en el marco de estos programas están orientadas por lo general a personas individuales. Se trata de un aspecto que demanda ser revisado, pues como sostiene Ortega:

Las políticas migratorias locales no son sólo una política pública más, tienen como trasfondo las luchas migrantes, la participación social y política directa, las resistencias activas, las estrategias de personas o colectivos migrantes y las dinámicas internacionales y transnacionales de los procesos migratorios. (2021, p.96-97)

Desconocer ese trasfondo parecería condenar estas medidas al fracaso en sus propósitos de integración de la población migrante y refugiada al tejido social de los territorios.

A diferencia de buena parte de las ciudades santuario, las Ciudades Solidarias no necesariamente mantienen una postura contraria a la de los gobiernos nacionales en materia de política migratoria. Más bien habría un trabajo en conjunto, enmarcado en los lineamientos generales de la política pública, hacia la inclusión de la población migrante y refugiada, más allá que, en su institucionalización e implementación, las medidas tomadas a escala local no logren performar los propósitos inclusivos que declaran. Aún así, esta situación de relativa articulación entre la política nacional y la local podría cambiar, producto de la intensificación de las políticas de securitización y el mayor número de personas migrantes irregulares, algo que requiere mayor análisis e investigación.

### **Agradecimientos**

Proyecto “Urban Sanctuary, Migrant Solidarity and Hospitality in Global Perspective”, Toronto Metropolitan University. Partnership Grants 895-2021-1000, Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC), Canadá.

## Referencias bibliográficas

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2023). *Ciudades solidarias en las Américas*. [https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-04/14006\\_0.pdf](https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-04/14006_0.pdf)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2022a). *Nota conceptual "Ciudades solidarias en las Américas"*. UNHCR/ACNUR. <https://mirps-platform.org/wp-content/uploads/2022/12/Ciudades-Solidarias-en-las-Américas-Nota-Conceptual.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2022b). *I Relatório Cidades Solidárias Brasil*. UNHCR/ACNUR. <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-Cidades-Solidarias-Brasil.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2022c). *Movilidad humana en Chile. Coordinación y respuestas de ACNUR, socios y donantes en 2021*. Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.acnur.org/media/movilidad-humana-en-chile-coordinacion-y-respuesta-de-acnur-socios-y-donantes-durante-2021>
- Acosta, D. (2018). *The National Versus The Foreigner in South America*. Cambridge University Press.
- Acosta, D. y Feline, L. (2015). Turning the Immigration Policy Paradox Upside Down? Populist Liberalism and Discursive Gaps in South America. *International Migration Review*, 49(3), 659-696.
- Artero, M. (2019). Urban sanctuaries and the right to de transit: migrants in transit through Milan. *CIDOB*, 123, 143-66.
- Barichello, S. E. (2016). Refugee protection and responsibility sharing in Latin America: solidarity programmes and the Mexico Plan of Action. *The International Journal of Human Rights*, 20(2), 191-207. <https://doi.org/10.1080/13642987.2015.1079025>
- Bauder, H. (2017). Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective. *International Migration*, 55(2), 174-187.
- Bauder, H. y González, D. (2018). Municipal responses to 'illegality': Urban sanctuary across national contexts. *Social Inclusion*, 6(1), 124-134.
- Blake, M. (2021). Two models of the Sanctuary City. *Migration and society: Advances in research*, 4, 19-30. <https://doi.org/doi:10.3167/arms.2021.040104>
- Brunat, L., Acosta, D., Vera, M. y Fernández, W. (2018). Gobernanza migratoria en América del Sur: ¿Hacia una nueva oleada restrictiva? En L. Bizzozero y W. Fernández, *Anuario Política Internacional & Política Exterior, 2017-2018*. «One belt, one road». Alcances y repercusiones de la propuesta china en un entorno de proteccionismos y retracción de occidente (pp. 205-211). Universidad de la República, PEI, Ediciones Cruz del Sur.

- Cárdenas, A. (2022, 21 de octubre). Contraloría «baja el moño» a GORE de Magallanes y municipios por suscribir convenios con organismo de la ONU, siendo una atribución exclusiva del Presidente. *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/10/21/contraloria-baja-el-mono-a-gore-de-magallanes-y-municipios-por-suscribir-convenios-con-organismos-de-la-onu-siendo-una-atribucion-exclusiva-del-presidente/>
- Chauvin, S. y Garcés-Mascareñas, B. (2012). Beyond Informal Citizenship: The new moral economy of migrant illegality. *International Political Sociology*, 6, 241-59.
- Clavijo, J. y Sabogal, J. C. (2014). La figura del refugio en el contexto sudamericano: el proceso de integración regional del Mercosur. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 75-76, pp. 135-176.
- Colmenares, N. y Abarca, K. (2022). La migración a nivel local en Chile. Desafíos, demandas y políticas en tiempos de pandemia. *Si Somos Americanos*, 22(1), 164-192. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482022000100164>
- Codoceo, C. y Cañas, R. (2020). Migración y Estado: evaluación de la implementación de la política pública “Sello Migrante” [Tesis para optar al título de Administrador Público, Universidad Academia de Humanismo Cristiano]. Repositorio Universidad Academia de Humanismo Cristiano. <http://bibliotecadigital.academia.cl/xmlui/handle/123456789/5995>
- Contraloría General de la República de Chile. (2022, 14 de octubre). Fallo N°E267186 / 2022. <https://www.diarioconstitucional.cl/wp-content/uploads/2022/10/Dictamen-Refugiados-1.pdf>
- Cruz, E. (2019). El espectro de ciudades santuario en Estados Unidos: Los contrastes en la génesis. *Estudios Fronterizos*, 20.
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984). Adoptado por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá : Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.
- Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994). Adoptada por el “Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados “, celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.
- Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014). Brasilia, 3 de diciembre de 2014.
- Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX), Ministerio de Relaciones Exteriores. (2005). *Chilenos en el exterior. Dónde viven, cuántos son y qué hacen los chilenos en el exterior*. <https://biblioteca.digital.gob.cl/server/api/core/bitstreams/844fa8e4-8698-4bc0-9870-5af0208f10d4/content>

- Domenech, E. (2020). La “política de la hostilidad” en Argentina: detención, expulsión y rechazo en frontera, *Estudios Fronterizos*, 21, e057. <https://doi.org/10.21670/ref.2015057>
- Domenech, E. (2017). Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, 8(1), 19-48.
- Gandini, L., Lozano, F. y Prieto, V. (eds.) (2019). *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Garcés-Mascareñas, B. y Eitel, K. (2019). *Ciudades santuario: una perspectiva global*. Anuario Internacional CIDOB.
- García, O. y Bak Jørgensen, M. (2019) Ciudades solidarias y cosmopolitismo desde abajo. Barcelona como ciudad refugio. *Migración y Desarrollo*, 17(32), 7-24.
- Gil Araujo, S. (2010). *Las argucias de la integración. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social*. Iepala.
- Godoy, M. y Bauder, H. (2021). Ciudades santuario y solidarias en América Latina: una revisión de literatura. *Migración y Desarrollo*, 19(36), 89-113.
- Lambert, S. y Swerts, T. (2019). ‘From Sanctuary to Welcoming Cities’: Negotiating the Social Inclusion of Undocumented Migrants in Liège, Belgium. *Social Inclusion*, 7(4), 90-99.
- Lefebvre, H. (1991). *The production of Social Space*. Blackwell Publishing.
- Manfredi-Sánchez, J. L. (2020). Sanctuary Cities: What global migration means for local governments. *Social Sciences*, 9(8), 146. <https://doi.org/10.3390/socsci9080146>
- Mella, M. J. (2018). El desafío del multiculturalismo: una visión desde las políticas de integración cultural y la experiencia del Sello Migrante en la comuna de Quilicura. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 9(2), 151-177.
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR). (2000). Declaración de Río de Janeiro sobre la Institución del Refugio. Celebrada en Río de Janeiro, Brasil, el 10 de noviembre del 2000.
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR). (2002). Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. <https://www.Mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-Mercosur-bolivia-chile/>
- Mercociudades (s.f.). ¿Quiénes somos? <https://mercociudades.org/mercociudades/>
- Mezzadra, S. y Neilson B. (2013). *Border as method or the multiplication of labor*. Duke University Press.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. (2015, 11 de diciembre). *Resolución exenta N°10.331. Crea el SELLO MIGRANTE del Departamento*

*de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y establece su reglamento.*

Modolo, V. (2010). La movilidad territorial en el Mercado Común Europeo y Mercosureño. En S. Novick (dir.), *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. (pp. 29-49). Catálogos.

Municipalidad de Córdoba (s.f.). Acompañamiento al migrante. <https://cordoba.gob.ar/ctd-migrantes/>

Nicolao, J. (2017). Migraciones regionales y derechos a escala local. Reflexiones en torno al Municipio de General Pueyrredón. *Revista de Integración Regional Densidades*, 22, 113-147.

Nicolao, J. (2019). Los migrantes regionales en Bahía Blanca (Argentina): desafíos en el acceso a derechos sociales. *Estudios Fronterizos*, 19(20), 1-25.

Nicolao, J. (2020). El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 20(1), 152-175.

Nicolao, J. (2022). Gobiernos locales, relaciones internacionales y cuestión migratoria: una mirada sobre Mercociudades. *Colección*, 33(2), 123-155.

Novick, S. (2012). Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. Los casos de Uruguay, Paraguay y Chile, *Perspectivas*, 42, 79-114.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2018). *Evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes*. Cuadernos Migratorios N° 9.

Olea, H. (2012). Informe anual sobre derechos humanos en Chile, 2012. En A. Coddou (ed.), *Refugiados en Chile: Análisis de la ley 20.430 y su reglamento* (pp. 109-130). Universidad Diego Portales.

Ortega, A. S. (2021). Ciudades y migrantes, tensiones entre gobernanza, derecho internacional y gestión. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios* (8), 76-101.

Penchaszadeh, A. P., Nicolao, J., & Debandi, N. (2022). Impacto laboral y económico de la pandemia por Covid-19 sobre la población migrante en Argentina. *Si Somos Americanos*, 22(1), 90-113.

Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los refugiados en América Latina (PAM). (2004). UNHCR/ACNUR. [https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion\\_y\\_Plan\\_de\\_Accion\\_de\\_Mexico\\_2004.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf)

Ley Municipal 16.478 (2016). Prefeitura de Sao Paulo. [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/Politica%20Municipal%20para%20Inmigrantes.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Politica%20Municipal%20para%20Inmigrantes.pdf)

Ramírez, J., Ceja, I. y Coloma, S. (2017) *Ah, usted viene por la Visa Mercosur. Integración, migración y refugio en Ecuador*. CIESPAL, CELAG.

- Ramírez, J. y Alfaro, Y. (2010). Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migraciones. *Andinamigrante FLACSO-Ecuador* (9), 2-10.
- Rocío, A. (2010). El Derecho de los Refugiados en la República Argentina del Bicentenario. *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, 5, pp. 01-36. <https://cdsa.aacademica.org/000-036/728.pdf>
- Schelotto, M. (2015). La dictadura cívico-militar uruguaya (1973-1985): la construcción de la noción de víctima y la figura del exiliado en el Uruguay post-dictatorial. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* (en línea). <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.67888>
- Servicio Nacional de Migraciones. (s.f.). *Sello Migrante*. <https://serviciomigraciones.cl/sello-migrante>
- Stang, M. F. (2020). Seguridad y derechos, el nudo gordiano de las migraciones contemporáneas: Reflexiones sobre Chile en el escenario latinoamericano. En R. Dufraix Tapia, R. Ramos Rodríguez y D. Quinteros Rojas (eds.), *Securitización de las fronteras y criminalización de las migraciones* (pp. 15-37). Ediciones Jurídicas de Santiago.
- Sosa, K. (2014, 2 de febrero). Miles de paraguayos exiliados. *abc en el Este*. <https://www.abc.com.py/especiales/25-aniversario-del-golpe-de-1989/miles-de-paraguayos-exiliados-1204024.html>
- Thayer, L. E. (2014). *Plan de acogida y reconocimiento de migrantes y refugiados de la comuna de Quilicura*. Ilustre Municipalidad de Quilicura. <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/09/BPO4Plan-acogida-y-reconocimiento-Quilicura-2014.pdf>
- Thayer, L. E., Stang, M. F. y Dilla, Ch. (2020). La política del estado de ánimo. La debilidad de las políticas migratorias locales en Santiago de Chile. *Perfiles latinoamericanos*, 28(55), 171-201.
- Thayer, L. E. y Stang, M. F. (2017). Entre la debilidad institucional y el voluntarismo individual: Reconocimiento parcial y derechos limitados en las políticas migratorias locales en Santiago, en C. Vial Cossani y J. Hernández Bonivento (eds.), *¿Para qué descentralizar? Centralismo y políticas públicas en Chile: Análisis y evaluación por sectores* (pp. 97-131). Instituto Chileno de Estudios Municipales y Universidad Autónoma de Chile.
- Thayer, L. E., Stang, M. F. y Abarca, C. (2016). Estatus legal precario y condicionalidad en el acceso a derechos. Una aproximación a la regulación migratoria de Argentina y Canadá. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 16(2), 11-43.
- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2008). Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. [https://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_brasilia08\\_cumbre\\_unasur\\_tratado\\_constitutivo.pdf](https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia08_cumbre_unasur_tratado_constitutivo.pdf)