

Organizaciones intermediarias en la gobernanza de la migración local: los casos de Sultanbeyli y Şişli, Turquía

Proxy Organizations of Local Migration Governance: The Cases of Sultanbeyli and Şişli, Turkey

Elif Topal Demiroğlu ¹

RESUMEN

La nueva estructura de la migración internacional en el siglo XXI hace que los gobiernos locales se enfrenten a muchos desafíos. Las restricciones legales, las limitaciones presupuestarias y los determinantes sociales y estructurales juegan un papel en la respuesta de las ciudades a la migración internacional. Los municipios utilizan diferentes estrategias tanto para desarrollar respuestas a la inmigración como para hacer frente a las llamadas restricciones. Si bien la cooperación y la colaboración con organizaciones no gubernamentales son las vías preferidas por los municipios, en este estudio estas estrategias se analizan en el contexto de la búsqueda de foros. Se analiza el papel de la Asociación de Solidaridad con Inmigrantes (*Göçmendd*), apoyada por la Municipalidad de Şişli, y el de la Asociación de Asistencia y Solidaridad para Refugiados y Solicitantes de Asilo (*Mülteciler*), establecida por la Municipalidad de Sultanbeyli, ambas organizaciones representativas en los acuerdos de gobernanza migratoria de Estambul.

Palabras clave: 1. organizaciones no gubernamentales, 2. búsqueda de foros, 3. organizaciones intermediarias, 4. Turquía, 5. Estambul.

ABSTRACT

The new structure of international migration in the 21st century forces local governments to cope with a range of challenges. Legal restrictions, budget constraints, and social and structural determinants all play a role in cities' response to international migration. Municipalities use an array of strategies to develop responses to immigration and cope with restrictions. While cooperation and collaboration with non-governmental organizations are the strategies of choice for municipalities, in this study, these strategies are analyzed within the context of venue shopping. The role of the Migrant Solidarity Association (*Göçmendd*), supported by Şişli Municipality, and the Refugee and Asylum Seekers Assistance and Solidarity Association (*Mülteciler*), established by Sultanbeyli Municipality, are analyzed. Both organizations are representatives in the Istanbul migration governance arrangements.

Keywords: 1. non-governmental organizations, 2. venue-shopping, 3. proxy organizations, 4. Turkey, 5. Istanbul.

Fecha de recepción: 25 de septiembre, 2021

Fecha de aceptación: 05 de septiembre, 2022

Fecha de publicación web (versión original en inglés): 30 de enero, 2024

Publicación web de la traducción (español): 15 de abril, 2024

¹ Marmara University, Turquía, elif.topal@marmara.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-6491-101X>



INTRODUCCIÓN

Los factores que modelan los enfoques administrativos de la migración internacional tienen un lugar importante en la literatura. Natter (2018) analiza la literatura actual sobre políticas de inmigración, y destaca cuatro factores clave: 1) el papel de los intereses socioeconómicos, los grupos de interés y los niveles locales que operan a través del público; 2) el papel de la política exterior y los intereses diplomáticos; 3) la importancia de los intereses potencialmente conflictivos de los organismos gubernamentales; y 4) el papel de las normas internacionales en la formulación de políticas nacionales. Todos estos factores varían según los niveles políticos y la dinámica interna de los países. En las ciudades europeas y norteamericanas, la exclusión de los migrantes irregulares de los servicios de bienestar, debido a los sistemas nacionales de control migratorio, ha aumentado la demanda de servicios municipales a través del financiamiento o de organizaciones no gubernamentales (ONG) (De Graauw, 2015; Spencer, 2017). Al mismo tiempo, los gobiernos locales pueden transferir responsabilidades al financiar el trabajo de las ONG (Ambrosini y Van der Leun, 2015; Spencer, 2017).

Turquía siempre se ha visto afectada por los movimientos migratorios internacionales. Pero tras la llegada masiva de inmigrantes sirios, ha desarrollado respuestas institucionales y estructurales para gestionar la migración internacional. Una de ellas ha sido crear la Dirección General de Gestión de la Migración (DGMM)² y adoptar un enfoque para institucionalizar la gestión de la migración. Al mismo tiempo, la presencia de una población inmigrante numerosa y móvil en las ciudades ha puesto a prueba la capacidad legal de los gobiernos locales para hacer frente a la inmigración. Turquía alberga actualmente la mayor población de refugiados del mundo. Aproximadamente 4.5 millones de refugiados se han asentado en Turquía y el 98 por ciento vive en regiones sin campamentos, principalmente en ciudades. Según datos de la Presidencia para la Gestión de la Migración, Estambul alberga el mayor número de refugiados del país (Presidency of Migration Management, 2021).

La literatura que aborda la manera en que los municipios responden a la migración a nivel local en Turquía, los examina en varios grupos (Çamur, 2017; Erdoğan, 2017; Woods y Kayalı, 2017). Daniş y Şenol (2019, pp. 56-57) clasifican las respuestas de los municipios en cuatro categorías: la primera se refiere a los “municipios antiinmigrantes” que no quieren inmigrantes ni población refugiada dentro de sus fronteras municipales e intentan restringir su acceso a determinados servicios públicos; el segundo grupo incluye a los “municipios ciegos” que ignoran a los inmigrantes y actúan como si no existieran; por último, el tercero está formado por los municipios que ofrecen “ayuda humanitaria limitada y parcial”, mientras que el último grupo incluye a los municipios que participan activamente en los procesos de gestión de la migración y trabajan en pro de la integración y la armonía más allá de la asistencia social. Cabe señalar que las dos organizaciones no gubernamentales que se analizan en este estudio se encuentran en distritos que intentan llevar a cabo el proceso de gobernanza migratoria en la cuarta categoría. Las dos últimas

² En 2021, debido a un decreto presidencial, la Dirección pasó a denominarse Presidencia para la Gestión de la Migración del Ministerio del Interior (Presidency of Migration Management, 2021, párr. 1).

categorías suelen emprender actividades basadas en la inmigración con ONG y con otros actores urbanos. Se desarrollan actividades de cooperación y colaboración para buscar nuevos foros para abordar los retos de las poblaciones migrantes en las ciudades.

La búsqueda de un nuevo foro político (*venue shopping*)³ se ha conceptualizado en el marco de los responsables políticos nacionales que consideran que la escala de la UE es adecuada para la elaboración de políticas. “La búsqueda de foros implica la selección estratégica y el uso de foros políticos por parte de los actores para avanzar en sus objetivos políticos” (Murphy y Kellow, 2013, p. 139).

Mientras que la búsqueda de foros se refiere a cambio cambiar del ámbito político a otro foro, especialmente en aquellas áreas que requieren una respuesta inmediata, en este estudio, el concepto de organizaciones intermediarias también se incluye en el análisis a la hora de establecer la relación entre municipios y migración. Esto se debe a que la formulación de políticas migratorias internacionales, que los gobiernos locales enfrentan e intentan abordar de manera directa, normalmente pueden desarrollarse en otro o en el mismo nivel político a través de organizaciones intermediarias debido a la falta de reglamentación, recursos y capacidad adecuados. *Proxy* significa que los programas gubernamentales son administrados por la red o por instituciones contratadas. Los científicos han analizado ampliamente el gobierno *proxy* desde la década de 1980. El enorme crecimiento de la gestión de redes ha hecho que este tema sea importante en partes significativas de la administración pública (Kettl, 1988; Salamon, 2001). Al parecer, las políticas públicas están evolucionando hacia un enfoque general universal, sobre todo en ámbitos políticos débiles como la integración de los inmigrantes, mientras operan a través de un intermediario (Van Breugel y Scholten, 2020).

El hecho de que las políticas de integración no se gestionen de forma holística en la política nacional puede observarse más directamente en el ámbito local. Esto, a su vez, suele situar a los inmigrantes en la categoría de sustitución como un medio para abordar la incertidumbre sobre la integración de los inmigrantes y a la falta de políticas futuras. En un marco similar, se explora también la estructura de las dos ONG, *Göçmendd* (GDD) y *Mülteciler*, que se seleccionaron para este estudio en el caso turco. La integración de los inmigrantes no se trata como una agenda política o un asunto dentro de la organización principal, sino que se transfiere parcialmente o en su totalidad a una organización secundaria, las ONG, con acuerdos más informales de gobernanza migratoria (Topal Demiroğlu, 2020). La interacción municipio-ONG en la gobernanza de la migración se ha debatido a menudo en términos del desarrollo del espacio civil y de la creciente importancia del nivel local para garantizar la participación cívica y la democracia local. Sin embargo, aunque se ha destacado la importancia de lo local y la interacción con las ONG en la gobernanza de la migración, se ha pasado por alto el tema de la administración *proxy* en el reparto de responsabilidades.

³ Este concepto ayuda a explicar la eficacia de la Unión Europea (UE) y el proceso de europeización en la gobernanza de la migración internacional y la formulación de políticas migratorias.

El objetivo de este estudio es determinar si el concepto de búsqueda de foros en la formulación de políticas migratorias podría ser un marco útil para comprender las estrategias a nivel local y analizar esta afirmación en el marco de la literatura sobre gobernanza *proxy* a través del ejemplo de dos asociaciones de Estambul. Se argumenta que el concepto utilizado a nivel de la UE también puede proporcionar una perspectiva analítica sobre la gobernanza de la migración a nivel local y contribuir a la literatura sobre la gobernanza *proxy* en el ámbito de aplicación de los gobiernos locales. Tras una explicación de la metodología en la tercera sección del artículo, se analiza la literatura sobre el concepto de búsqueda de foros en el marco de la gobernanza de la migración. En la cuarta sección, se analiza la gobernanza de la migración en Turquía al evaluar la literatura reciente sobre organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la inmigración. En la quinta sección, se analiza el papel de las ONG que cuentan con apoyo del municipio en la gobernanza de la migración a partir de los resultados obtenidos en dos distritos de Estambul. La conclusión contiene los resultados de la investigación junto con sugerencias sobre el futuro de la gobernanza de la migración.

METODOLOGÍA

El estudio analiza el papel de las ONG, a las que los municipios apoyan, como parte de su búsqueda de un foro político local en el ámbito de la migración, a través de los casos de dos distritos, Şişli y Sultanbeyli, desde la perspectiva de las organizaciones intermediarias. Estos dos distritos se seleccionaron en función de dos criterios: la densidad de la población migrante y la capacidad institucional que los municipios desarrollaron. El hecho de que Sultanbeyli, uno de estos municipios, esté gobernado por el partido en el poder (AKP) y Şişli por el partido de la oposición (CHP) también influyó en la elección de los casos para comprender dos métodos y enfoques diferentes. La población siria que vive en Sultanbeyli, junto con otros grupos de inmigrantes, lo convierten en el distrito con la mayor población inmigrante de la parte anatólica de Estambul. Además, los inmigrantes sirios empadronados representan aproximadamente el cinco por ciento de la población del distrito de Şişli. Los dos distritos seleccionados empezaron a trabajar con inmigrantes antes que otros distritos y cooperaron con las ONG desde el principio. Los documentos políticos se examinaron a través de los planes estratégicos y los informes anuales de actividad de los municipios entre 2014 y 2020. En febrero y marzo de 2019, se realizaron seis entrevistas en persona con preguntas abiertas al oficial de la Unidad de Migración de la municipalidad de Şişli, al teniente de alcalde de la municipalidad de Sultanbeyli y a los coordinadores de proyectos de las ONG que cuentan con el apoyo de los municipios. Se llevaron a cabo entrevistas con los dos coordinadores de proyectos de la GDD, que cuenta con el apoyo del municipio. En Sultanbeyli, también se realizaron entrevistas con dos coordinadores de proyectos de la Asociación Mülteciler, empleados por la Dirección de Planificación Estratégica del municipio. Las entrevistas de campo centradas en cómo y por qué difieren las respuestas locales a la migración internacional determinaron que los dos municipios apoyan a las ONG por distintos medios y que su visibilidad en el ámbito de la gobernanza de la migración local varía en función del alcance, la intensidad y la funcionalidad de este apoyo.

Identificar la búsqueda de foros en la gobernanza de la migración

Un foro de políticas se define como “los sitios institucionales donde se toman decisiones autorizadas sobre un tema determinado” (Baumgartner y Jones, 2010, p. 32) y se considera como el acceso de algunas personas al proceso de políticas y exclusión de otras. La búsqueda de foros se refiere a la estrategia que los actores políticos utilizan para moverse entre diferentes instituciones con el fin de alcanzar sus objetivos políticos. El concepto, expuesto por primera vez por Baumgartner y Jones (2010), afirma que no solo los grupos de interés, como los residentes y los sindicatos, sino también las asociaciones y organizaciones profesionales, y los organismos públicos y gubernamentales son actores estratégicos que buscan el mejor escenario para alcanzar sus objetivos políticos. Si los miembros de estos grupos no pueden alcanzar sus objetivos en un entorno específico, pueden perseguirlos en foros más adecuados. En concreto, la búsqueda de foros constituye un intento estratégico de llevar una cuestión política a otro nivel para modificar o ampliar el número de actores implicados, las condiciones de la política o las reglas del juego. Según Pralle (2006), en este proceso, los actores pueden utilizar los marcos institucionales para modelar la formulación de políticas de tres maneras. En primer lugar, la jurisdicción de una institución puede ampliarse o contraerse para conformar a la autoridad de la toma de decisiones dentro de ese agente específico. Quienes tradicionalmente han ocupado posiciones de autoridad dentro de un foro pueden intentar impedir que sus rivales busquen el foro más favorable al limitar la jurisdicción de otros foros. En segundo lugar, para efectuar cambios políticos, los grupos pueden buscar otro foro institucional. En tercer lugar, los foros institucionales pueden utilizarse para cambiar las reglas del juego y permitir que se abran o cierren alternativas políticas.

El nuevo foro político brinda una oportunidad estratégica a los actores no estatales para elegir qué institución estatal puede diseñar o adoptar la política, a qué nivel, e incluso abrirla a la participación de grupos de interés de organizaciones internacionales. Aunque el enfoque principal aquí suelen ser las actividades de los actores no estatales, estos cambios también pueden ser aplicados por burócratas que cambian el nivel de la política o participan en debates políticos clave para permitir una mayor cobertura de los conflictos políticos y agilizar la implementación de las políticas (Bulmer, 2011). Las autoridades nacionales empezaron a cooperar en cuestiones de asilo e inmigración a escala europea a principios de la década de 1980, cuando se toparon con barreras locales al intentar aumentar la rigurosidad de los controles de inmigración. Estas barreras suelen reflejarse en tres áreas: las restricciones judiciales, las actividades de los grupos proinmigración y la necesidad de que los ministerios del Interior se comprometan con otros ministerios en el proceso de elaboración de la legislación nacional (Guiraudon, 2000). Según Guiraudon,

la búsqueda de un nuevo foro político a nivel de la UE ha empoderado a los responsables de formular las políticas que tratan de alcanzar sus objetivos de control de la migración al superar las barreras mencionadas anteriormente. Además, la internacionalización o política “vertical” en el control de la inmigración lleva a un proceso de elaboración de políticas que sirve a diversos intereses al alejar el escrutinio político de los controles democráticos y judiciales nacionales (2000, p. 267).

Sin embargo, Kaunert y Léonard (2012) reconsideraron los argumentos de Guiraudon y concluyeron que la cooperación a escala de la UE en materia de política de asilo se traduce en mejores normas jurídicas para los solicitantes de asilo y las personas que reciben protección internacional en la UE, en lugar de dar paso a medidas restrictivas. La opinión de que la gobernanza de la migración en la UE es ahora más liberal también ha eclipsado el concepto de búsqueda de foros a nivel comunitario. Sin embargo, el sistema europeo de gobernanza de la migración y el asilo ya no se denomina búsqueda de foros; existen prácticas y normativas dominadas por políticas restrictivas y orientadas al control (Ette *et al.*, 2011). En la última década se han producido cambios institucionales y revisiones teóricas que cuestionan las relaciones intergubernamentales dominantes en lo que respecta a la europeización de las políticas de refugiados e inmigración, en particular los ámbitos abiertos a nuevos foros políticos (Faist y Ette, 2007). El papel de las ciudades en este contexto destacaron tanto en lo que respecta a los acuerdos institucionales como a las preocupaciones académicas. La migración internacional ha abierto responsabilidades que antes recaían en los gobiernos nacionales a nivel urbano y regional (Glick-Schiller y Çağlar, 2009). Los estudios sobre migración centrados en el papel de las ciudades enfatizan el “cambio local” de la política migratoria y han examinado esta tendencia a la baja por la que las ciudades desempeñan ahora un papel más importante en los acuerdos de gobernanza multidimensional (Scholten, 2013; Scholten y Penninx, 2016; Zapata-Barrero *et al.*, 2017).

Esto no solo está relacionado con el papel de las ciudades en la aplicación de determinadas políticas, sino también con su posición en los procesos de elaboración de programas y políticas en múltiples niveles. Se trata de una limitación importante en el contexto del creciente papel de los gobiernos locales en general y de las ciudades en los sistemas globales y de diversos niveles (Brenner, 2004).

Ciertos factores limitan la búsqueda de foros. Por ejemplo, los responsables de formular políticas y los grupos de defensa pueden evitar la búsqueda de foros cuando una institución tiene un control absoluto sobre el ámbito político o el problema. Sin embargo, cabe señalar que estos factores pueden diferir para cada área o ámbito político, y que las búsquedas de los formuladores de políticas y los grupos de defensa también pueden cambiar. En ocasiones, un ejecutivo puede elaborar normativas que afecten a la política de forma rápida y a veces significativa, pero el siguiente gobierno puede ignorar todas las decisiones que tomaron los anteriores (Pralle, 2003). Del mismo modo, los gobiernos locales o provinciales pueden tener capacidades diferentes a las de los gobiernos nacionales para abordar un problema político. En este contexto, la búsqueda de foros puede funcionar no solo a nivel de la UE, sino también a nivel nacional y urbano.

Como se ha visto en diversos ámbitos a nivel de la ciudad, la cuestión política más común en la que se ha observado recientemente la búsqueda de foros es la política de inmigración. Por este motivo, los municipios suelen optar por prestar servicios de formas diferentes o idear respuestas para este grupo poblacional que se está desarrollando repentinamente y está sobrepasando los límites de sus responsabilidades legales. Sin embargo, cambiar el foro político no siempre significa renunciar a todo el foro. En ocasiones, este cambio puede implicar la definición de determinadas funciones en la cooperación y ser un intento de sentar las bases jurídicas para un cambio de ámbito

político. Los municipios han desarrollado una serie de iniciativas a la hora de prestar servicios a los inmigrantes. La primera es “implicar a agentes externos, que no tienen la obligación de denunciar a los inmigrantes irregulares, para que actúen como intermediarios entre las autoridades locales y los inmigrantes” (Delvino, 2017, p. 10). La segunda es “implicar a las ONG en el desarrollo y la gobernanza de la política y las prácticas en este ámbito” (p. 11). Otra estrategia que los municipios adoptaron es “participar en litigios estratégicos ante tribunales internacionales o nacionales con el fin de encontrar una base jurídica para sus prácticas inclusivas” (p. 12). Por último, las ciudades recurren a “soluciones informales que incluyen directrices internas no oficiales que garantizan que los migrantes no queden concretamente excluidos de un servicio” (p. 13).

Aunque esto se considera un paso positivo en la consecución de los objetivos políticos, ha sido criticado por reforzar las relaciones de poder e ignorar por completo la participación. La búsqueda de foros tiene el potencial de reproducir ciertos tipos de injusticia en la distribución del poder y los recursos, sobre todo en los procesos de toma de decisiones a diversos niveles y en los ámbitos políticos. La capacidad de los distintos grupos de interés para participar en estrategias de búsqueda de foros depende en gran medida de su habilidad para movilizar recursos económicos, elaborar propuestas políticas alternativas y no hacer públicos los temas de debate. También depende de su competencia para buscar nuevos ámbitos políticos de la forma que mejor se adapte a la naturaleza del debate y a las ideas y métodos de las alternativas (Chaqués-Bonafont, 2016). Se ha observado que el proceso de creación de nuevas áreas políticas en el ámbito de la planeación urbana no se utiliza para reducir las diferencias de poder en Seattle y Chicago, sino más bien para reforzarlas (Sapotichne y Smith, 2012). Este tipo de desigualdad también puede manifestarse en la relación que los inmigrantes, que pasan a una categoría subsidiaria a través de los gobiernos de representación, establecen con las instituciones públicas en su país de residencia.

Las organizaciones no gubernamentales en la gobernanza local de la migración

Los gobiernos tienen distintas formas de colaborar con las ONG. Estos enfoques asumen distintas dimensiones según la tradición administrativa del país involucrado y el contenido de su política pública, oportunidades de financiamiento y relaciones con la esfera social. Cuatro tipos de relaciones entre los gobiernos y las ONG reflejan distintas combinaciones de intereses institucionales, objetivos políticos y herramientas preferidas (Najam, 2000). El primero de ellos implica *colaboración*, cuando las instituciones estatales y las ONG tienen opiniones similares sobre los objetivos deseados y trabajan juntas para alcanzarlos. El segundo implica *conflicto*, ya que cada parte tiene la percepción de verse amenazada por los medios o acciones de la otra porque el gobierno y las ONG no comparten los mismos objetivos o intenciones. El tercero implica *complementariedad*, debido a que cada una de las partes se esfuerza por alcanzar objetivos similares, pero utiliza medios diferentes para ello; mientras que el cuarto y último gira en torno al *consenso* como relación en la que se establece una relación potencialmente temporal e inestable y las organizaciones persiguen objetivos separados, pero utilizan medios similares. Además de esta tipología, parece existir una tendencia global hacia

diferentes formas de acuerdos de asociación en el ámbito de la migración. Esta tendencia se aborda desde una perspectiva que abarca la estrecha colaboración con las ONG en el diseño y la ejecución de programas mediante la externalización de servicios (Spencer y Delvino, 2019). La cooperación también difiere en función del nivel en el que se establece la interacción. A medida que el nivel local se vuelve más activo en el desarrollo de sus propias agendas políticas, en contraste con la política nacional, aumenta su cooperación con las organizaciones no gubernamentales por diversas razones. Entre ellas, la necesidad de los municipios de conocer las comunidades de inmigrantes o de aplicar medidas de política local (Zapata-Barrero *et al.*, 2017).

Turquía experimentó una migración de tránsito fragmentada antes de la migración masiva de 2011. El proceso fue desencadenado por la guerra y la crisis humanitaria en Siria, que provocó en Turquía una inmigración masiva sin precedentes. Esta situación provocó reacciones, respuestas y búsquedas de políticas a nivel internacional, nacional y urbano, lo que obligó a los actores públicos y no públicos de diversos niveles a cooperar y actuar conjuntamente e incluir diferentes perspectivas en la elaboración de políticas. Hasta 2013, la gestión de la migración internacional, que sigue tratándose en un marco seguro y centralizado, se limitaba a un foro político centralizado como cuestión de seguridad y control. Desde la creación de la DGMM en 2013, se ha adoptado un enfoque institucional más integrado.

La Ley de Extranjeros y Protección Internacional número 6458 no contiene ninguna regulación sobre la posición de los gobiernos locales en las actividades de gestión de la migración ni sobre su papel en la determinación y aplicación de la política en este ámbito. El segundo párrafo del artículo 104, denominado Obligaciones y Facultades de la Administración de Migración, establece que “La Dirección General está facultada para velar por la cooperación y coordinación con las instituciones y los organismos públicos, universidades, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas e internacionales en relación con sus funciones” (Ley 6458 de 2013, p. 39). Sin embargo, no se ha definido ninguna autoridad o responsabilidad directa para los gobiernos locales. Los municipios, que intentaron responder a los inmigrantes inmediatamente al comienzo de la afluencia migratoria siria, basaron sus actividades en el artículo 13 de la Ley de Municipalidades de Turquía, que establece que “Todos son ciudadanos de la ciudad en la que viven” (Ley 5393 de 2005). Según esta frase, se espera que los gobiernos locales proporcionen los servicios necesarios a los inmigrantes que residen en las zonas locales. Sin embargo, dado que la necesidad de prestar servicios a los ciudadanos se estipula en otras partes de la ley y en el espíritu de la ley en general, parece haber margen para diferentes interpretaciones de la ley en relación con los migrantes. En la práctica, esto presiona a los administradores locales y los pone en una situación difícil, lo que sugiere que deberían definirse claramente las obligaciones y responsabilidades de los municipios en la gestión de la migración (Ateş, 2020).

Los gobiernos locales son ahora los principales actores del sistema de bienestar local en una era de intensa globalización; como unidad administrativa, afectada por los sistemas internacionales y nacionales, desempeñan un papel clave en las prácticas de política social a nivel nacional. Esto se debe a que los gobiernos locales están en sintonía con la comprensión de la dinámica local, la identificación de las necesidades y demandas de los residentes, y la toma de decisiones políticas

eficaces en el gobierno central. A medida que la esfera de actividad de los gobiernos locales se estrecha, y la distancia entre ellos y la sociedad disminuye, se cree que son más eficaces a la hora de comprender las preferencias de la gente y reflejarlas en las políticas públicas (Çitci, 1996). Aunque esto conlleva el riesgo de un desarrollo desigual y una disminución de la calidad de los servicios a medida que aumenta la localización en la política, los municipios son el primer punto de llegada de los inmigrantes. Según el Pacto Mundial sobre los Refugiados (United Nations, 2018, p. 15), las autoridades locales “suelen ser l[a]s primer[a]s en responder a las situaciones de refugiados en gran escala”. Los servicios que prestan estos departamentos pueden clasificarse en tres categorías principales: 1) prestaciones en efectivo, 2) prestaciones en especie, y 3) servicios previstos para grupos desfavorecidos (Balcioğlu, 2020, p. 2). Estos servicios se ofrecen a todos los ciudadanos y se utilizan para integrar a los inmigrantes en el sistema actual, ya que los municipios no reciben financiamiento adicional del gobierno central por los servicios que prestan a los refugiados.

Para superar estas dificultades, los municipios colaboran con las ONG en áreas como la prestación de servicios a los inmigrantes que viven en las ciudades, las actividades de cohesión social y el fomento de la coexistencia pacífica. En respuesta a la crisis de los refugiados sirios, las organizaciones no gubernamentales disponen de una esfera eficaz para gestionar la ayuda humanitaria y la cohesión social en toda Turquía (Sunata y Tosun, 2018). Se puede elaborar una tipología de las ONG que trabajan con la migración y enfatizan la diversidad de funciones dentro de la sociedad civil. Las categorías que se utilizan están generalmente relacionadas con el área más amplia de la inmigración, en la defensa (a menudo centrada en un área específica, como los derechos humanos) o en la elaboración de políticas (como los laboratorios de ideas). Estas categorías incluyen la aplicación de leyes y políticas, una red u organizaciones paraguas que actúan como portavoces de un grupo específico de personas (Civicus, 2016). La posición de las ONG en su cooperación con el Estado en materia de inmigración se determina por el tipo de actividades que estas realizan y el nivel de su escala en función de la fuente de financiamiento. Por ello, es importante distinguir entre las grandes organizaciones internacionales (como el Consejo Danés para Refugiados, Médicos Sin Fronteras, WAHA-International Women and Children, Cáritas, Unicef y la Cruz Roja), las fundaciones nacionales y las pequeñas organizaciones locales.

La cooperación y las relaciones entre las ONG y las instituciones estatales suelen clasificarse en distintas categorías. En primer lugar, diversas subvenciones, como los servicios que las ONG ofrecen, se incluyen como parte de las ayudas. En segundo lugar, se garantizan condiciones fiscales favorables para las ONG. En tercer lugar, la cooperación entre las autoridades/ministerios competentes, los grupos de trabajo y los representantes de las ONG tiene lugar en las fases de discusión, estudio, planeación y aplicación de los objetivos e intereses de las autoridades y las ONG. En cuarto lugar, las ONG están exentas de ciertos pagos o tasas obligatorios. Por último, las ONG tienen la oportunidad de utilizar los canales de comunicación y promoción de los oficiales y ministerios (Prouzová, 2013). Las ONG creadas con el estímulo y el apoyo de las instituciones públicas también deben incluirse en esta clasificación. Una vez que esto se haya logrado, podrían seguir beneficiándose de uno o varios de los apoyos mencionados anteriormente. Desde la

migración siria de la década pasada, las ONG se han transformado en organizaciones que apoyan al Estado en muchos campos con sus conocimientos, experiencia sobre el terreno y personal experto para hacer frente a los problemas a los que se enfrentan los municipios. “Mientras continúe la presencia de solicitantes de asilo sirios en Turquía, la cooperación entre el Estado y las ONG se ha convertido en obligatoria” (Altunkaynak-Vodina, 2019, p. 1). Considerar la relación municipio-ONG desde una perspectiva diferente es cada vez más importante para comprender el papel de los municipios en la gobernanza de la migración.

ONG con apoyo municipal

La inclusión de las ONG en el foro político de los gobiernos locales para ampliar los acuerdos de gobernanza en diversas áreas políticas, especialmente para desarrollar la democracia local y diversas formas de colaboración, se refleja tanto en los estudios académicos como en la práctica. Los gobiernos locales deben ocuparse de los asuntos cotidianos en el ámbito de la inmigración. Suelen adoptar un enfoque más pragmático que los gobiernos nacionales, donde suele haber una elevada proporción de debates basados en la identidad y la cultura (Jørgensen, 2012). Se dice que los municipios están más abiertos a modos pragmáticos y orientados a la eficiencia, ya que se enfrentan a las consecuencias de la migración de forma más directa y temprana que otros niveles de gobierno (Bosswick *et al.*, 2007). La falta de recursos e instrumentos para abordar esta problemática y los límites de la responsabilidad de los gobiernos locales conducen cada vez más a soluciones parciales y a corto plazo de los problemas relacionados con la migración.

Además de necesidades básicas como la vivienda, el trabajo, la salud, la educación y la vida social, el nivel local también abarca dimensiones socioculturales como las instalaciones públicas y la coexistencia de diferencias. Por ello, los municipios pueden desarrollar diversas colaboraciones para ser más flexibles y ampliar los límites legales. Para garantizar la cohesión, las ciudades suelen utilizar mecanismos flexibles en varios niveles para coordinar las medidas de integración y compartir los objetivos a nivel central. Los gobiernos más centralizados influyen en los foros políticos de los municipios al diseñar y aplicar un enfoque a la integración local. Dentro de este foro, los municipios utilizan la esfera de las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, el mero hecho de que un municipio celebre varios acuerdos de colaboración o coopere con diversos socios no significa necesariamente que opere dentro de un modelo más flexible. Esta situación puede reflejar desequilibrios en los recursos y en el poder, así como el hecho de que los municipios eligen las relaciones y los procesos que desean mantener en los mecanismos de toma de decisiones, incluidos los elementos democráticos (Nyseth y Ringholm, 2008). Por este motivo, las nociones de flexibilidad y de ampliación de los límites legales lleva a cuestionar el papel y la legitimidad de los municipios en la gobernanza de la migración.

Delegar un papel clave a las organizaciones de la sociedad civil como representantes del Estado en la prestación de servicios sanitarios y sociales primarios, incluidos los servicios residenciales (Richmond y Shields, 2005) es una herramienta clave para producir respuestas locales a problemas globales. Esta estrategia también se encuentra en la gobernanza local de la migración como una forma de que los municipios apoyen a las ONG. En este último caso, las relaciones entre las ONG

y el municipio se desarrollan en forma de organización intermediaria. Existen opiniones contradictorias sobre la asociación entre las ONG y las administraciones sociales y humanas. Por un lado, algunos académicos consideran que son incapaces de establecer objetivos transformadores comunes, ya que no tienen poder, son heterogéneas y carecen de los activos humanos y financieros necesarios para impulsar alternativas genuinas (véase Olvera, 2003). Los investigadores han observado que la falta de regulación y de control de las organizaciones no gubernamentales –que antes pertenecían a la esfera de las instituciones oficiales y ahora forman parte de la sociedad civil, tras ser apartadas de las instituciones públicas–, así como la insuficiente capacitación de los voluntarios, pueden crear problemas sobre todo con los grupos vulnerables como los niños (Righard y Öberg, 2020; Witkowski *et al.*, 2019). Tratar el fenómeno de la inmigración como una cuestión de representación demuestra que quienes se preocupan por la cooperación tienen razón, y sigue sin estar claro quién es el responsable de la integración y los servicios sociales.

En Turquía, los municipios no tienen un presupuesto asignado ni recursos legalmente definidos para los refugiados. Los presupuestos de los municipios de un distrito se determinan por el número de ciudadanos que viven cada año dentro de los límites del distrito, lo cual no incluye a los refugiados. Al mismo tiempo, el número de inmigrantes no registrados que viven en las ciudades implica que la población sea mucho mayor que la cantidad de personas a las que los presupuestos municipales están destinados a atender. La investigación que se llevó a cabo con todos los gobiernos locales de Estambul en 2017 reveló que los funcionarios de gobernación municipales y distritales utilizaban únicamente los presupuestos que tenían asignados para ayudar a los sirios de sus distritos. Los recursos adicionales están en su mayoría vinculados a la ayuda o a actividades de contratación externa basada en proyectos. Dado que los gobiernos locales utilizan principalmente sus presupuestos existentes para servicios sociales, la cooperación con las ONG allana el camino para que los gobiernos locales ayuden a los refugiados y migrantes internacionales (Woods y Kayalı, 2017). Integrar a los refugiados en la infraestructura de servicios sociales existente no es en absoluto sencillo para los municipios. Con el sistema actual, los municipios no reciben dinero adicional del gobierno federal por los servicios que prestan a los refugiados. Para evitar obstáculos legales y administrativos, una asociación u ONG proporciona apoyo logístico mediante el establecimiento de un centro de refugiados, en el marco de un protocolo firmado con el municipio (Eliçin, 2018).

En este contexto, la Asociación para Refugiados, creada por la municipalidad de Sultanbeyli, y la Asociación de Solidaridad con Inmigrantes, cuyas actividades se desarrollan en el marco de un protocolo con el apoyo de la municipalidad de Şişli, se consideran ejemplos de búsqueda de foros a nivel local. Estas dos asociaciones se crearon para superar las dificultades a las que se enfrentan los municipios en asuntos como las necesidades, las demandas y los derechos de los refugiados y los migrantes internacionales en la vida urbana, que no se abordan directamente en la legislación municipal.

La medida en que los municipios necesitan apoyo externo para alcanzar estos objetivos y la forma en que lo gestionan, conforman la estructura y el alcance de los acuerdos de gobernanza. La

municipalidad de Sultanbeyli buscó la externalización con una asociación establecida directamente a través de su personal y actuaba como portavoz de ambos actores en una única institución: la Asociación de Solidaridad con Inmigrantes, establecida por iniciativa de la municipalidad de Şişli, que lleva a cabo sus actividades en cooperación con la Unidad de Migración del municipio.

Şişli-Asociación de Solidaridad con Inmigrantes (GDD)

Şişli, uno de los distritos occidentales/europeos de Estambul, comprende 25 barrios. Se cree que el primer asentamiento de la zona, construido en el siglo XVI, fue Tatavla, hoy conocido como Kurtuluş. El dinamismo creado por los cuarteles militares construidos en el siglo XVIII desempeñó un papel importante en el desarrollo del distrito. Tras las reformas del Imperio Otomano en el Decreto de Tanzimat de 1839, los levantinos latinos procedentes de Europa también prefirieron estos lugares. Tras la instauración de la República de Turquía, la estructura democrática de Şişli empezó a cambiar y se desarrolló hacia el norte, lo que impulsó la migración del pueblo a la ciudad en la década de 1950. En la década de 1980, sus calles Halaskârgazi, Rumeli y Valikonağı figuraban también entre las zonas comerciales más importantes de Estambul. La zona –ocupada predominantemente por colonos cristianos y judíos antes de 1980– acogió a inmigrantes de Irak y Bulgaria después de 1980, y de Irán, Irak y Siria después del año 2000. En las dos últimas décadas, ha seguido recibiendo inmigrantes y experimentando distintos tipos de migración. Şişli acoge a grupos de personas procedentes de varias partes del mundo como Uganda, Egipto, Nigeria, Irán, Irak, Azerbaiyán y Uzbekistán. Al mismo tiempo, un nuevo estudio ha demostrado que los residentes del distrito están orgullosos de que, a pesar de todas estas diferencias, no haya grandes tensiones sociales (Şar y Kuru, 2020). La municipalidad de Şişli lleva mucho tiempo gobernada por el partido de la oposición (CHP) y es conocido por sus eventos culturales y su alto nivel de vida.

Las entrevistas realizadas con los dos coordinadores de proyectos y servicios sociales de la Asociación de Solidaridad con Inmigrantes giraron en torno a las actividades de la asociación relativas a la migración y a la diversidad, la cooperación en la que participaba mientras llevaba a cabo estas actividades, su enfoque de la cuestión de la inmigración y sus contribuciones al proceso de elaboración de políticas. En el mismo marco, se llevó a cabo otra entrevista con uno de los expertos en servicios sociales de la Unidad de Migración de la municipalidad de Şişli.

La Asociación de Solidaridad con Inmigrantes se creó en octubre de 2016 para contribuir a la solución de los problemas cotidianos de los refugiados que viven en Estambul y permitirles utilizar los servicios públicos. Ese mismo año se puso en marcha el Centro de Asesoramiento y Apoyo a los Refugiados, en colaboración con Expertise France y la municipalidad de Şişli. La Asociación de Solidaridad con Inmigrantes, que ofrece orientación profesional sobre el acceso a los servicios sanitarios y educativos, la justicia y los mecanismos de apoyo socioeconómico, opera en el marco de los derechos humanos. Desde septiembre de 2018, la municipalidad de Şişli ha puesto en marcha un proyecto de protección y apoyo junto con la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria (ECHO) y la organización alemana Welthungerhilfe (WHH) (Migrant Solidarity Association, s. f.).

El apoyo brindado por la municipalidad de Şişli se refleja en las actividades, y el logotipo del municipio de Şişli se utiliza en todos los documentos visuales, como los carteles de actividades, los folletos y los anuncios de la Asociación. Los servicios que prestan la municipalidad de Şişli y la Asociación de Solidaridad con Inmigrantes están diseñados para satisfacer las necesidades básicas humanas de los refugiados, los de admisión condicional, los solicitantes de asilo, los inmigrantes, los apátridas, los solicitantes de asilo temporal, los que pueden obtener el estatuto de protección subsidiaria y los que requieren protección internacional, como comida, alojamiento, salud, educación y trabajo. Además, el proyecto «Cocina Social en Şişli», puesto en marcha en 2020, está diseñado para proporcionar comida caliente a los necesitados en Şişli, ofrecer formación en habilidades culinarias y preparar a los inmigrantes para el empleo. Ha desarrollado áreas prioritarias en cuanto a la participación de las mujeres en la vida social, a través de la creación de plataformas interculturales donde la población local y los inmigrantes sirios y de otras nacionalidades puedan reunirse, y brindar servicios a grupos vulnerables en temas como el acceso a la atención sanitaria y el empleo.⁴

Al mismo tiempo, los responsables de la asociación que fueron entrevistados señalaron que “la municipalidad de Şişli paga parte del alquiler y los gastos de la GDD. Disfrutamos de un estatus privilegiado en el marco del protocolo” (experto de la GDD, comunicación personal, 27 de febrero de 2019). Señalaron que el municipio es un actor importante en la ejecución de las actividades de la Asociación y que este tipo de cooperación con las ONG no es habitual en los municipios. Los especialistas de la Asociación resumieron sus actividades así: “Lo que hacemos es una actividad de fortalecimiento para hacerlos visibles en el espacio público” (experto de la GDD, comunicación personal, 27 de febrero de 2019). El empoderamiento directo de los inmigrantes por parte del municipio puede resultar imposible por diversas razones, como la reacción de la población local, las relaciones con el gobierno central, la restricción de la política local determinada por la política de partidos y la interacción política.

Aunque las organizaciones intermediarias pueden hacer visibles las necesidades públicas de un grupo social vulnerable y facilitar su interacción con el Estado, desgraciadamente no las empoderan. Las soluciones encontradas para hacer frente a todas estas restricciones demuestran que dos formas diferentes de hacer negocios y trabajar juntos pueden aplicarse a una escala adecuada mediante la búsqueda de foros. Un ejemplo lo proporcionó el funcionario de la municipalidad de Şişli:

Seríamos muy poderosos si esto se viera como algo que se tiene que hacer. Podemos hacer cosas si hay presupuesto. Aun así, la ONG aporta una perspectiva diferente y modifica la forma de entender el municipio, desplazándolo de la idea de que “solo debo atender a la gente de la región”. Si hubiera presupuesto, seguiríamos trabajando con las ONG porque

⁴ Para una descripción detallada de los servicios que presta la Asociación de Solidaridad con Inmigrantes, véase <https://gocmendd.org/en/project.html>. Para una descripción detallada de los servicios que presta el Departamento de Servicios Sociales de la municipalidad de Şişli, véase <https://www.sisli.bel.tr/hizmetlerimiz/-sosyal-destek-hizmetleri/>

seríamos más fuertes. Pero ahora mismo, hay un área en la que solo nos centramos en las ONG. Si se da marcha atrás, lo que podemos hacer como unidad de migración será muy limitado (experto de la GDD, comunicación personal, 27 de febrero de 2019).

Al sortear todos estos riesgos, el municipio responde estratégicamente a las necesidades de adaptación y demanda de servicios de los inmigrantes internacionales, hasta cierto punto. El énfasis del funcionario en que las acciones del municipio son limitadas demuestra que la búsqueda de foros no solo sirve para conseguir resultados políticos, sino también para construir una política más inclusiva. Sin embargo, la inclusividad y el seguimiento de este proceso de diseño siguen siendo controvertidos. Cuando el municipio es “*impotente*” o “*no quiere ser visible*” a la hora de motivar a otras instituciones y entregar información específica al área local, la asociación desempeña un papel crucial como servicio de representación (experto de GDD, comunicación personal, 27 de febrero de 2019). Así, mientras el municipio coopera en una cuestión que intenta resolver en su ámbito político, evita la agenda de los votantes, los políticos y el país en general, lo que garantiza que las organizaciones intermediarias pasen a primer plano. Por ejemplo, en Sultanbeyli –gobernada por el partido en el poder– el edificio de siete pisos de una asociación que trabaja exclusivamente con refugiados goza de la aprobación pública a pesar de los diversos debates que se llevan a cabo en el distrito.

Sin embargo, es poco probable que esta representación se consiga en Şişli, gobernada por el partido de la oposición, cuya principal agenda en relación con la política migratoria es regresar a los sirios, tanto por razones políticas como porque desconfían de la reacción de los residentes locales. Cabe señalar que el oficial de la Unidad de Inmigración de la municipalidad de Şişli describió esto como “mantener el equilibrio”. “Por ejemplo, aquí no podemos operar en un edificio de siete pisos. De cualquier manera, sería difícil encontrar un edificio así, y la gente de nuestro distrito podría no aceptarlo” (experto de la GDD, comunicación personal, 27 de febrero de 2019). Sin embargo, los municipios actúan como facilitadores de las asociaciones, ya que es difícil y legalmente imposible que una asociación local asuma por sí sola toda la carga de la cuestión de los refugiados. En este sentido, se puede decir que la búsqueda de foros funciona de forma bilateral debido a este privilegio concedido a la ONG. Las organizaciones civiles pueden presentar argumentos más persuasivos a las autoridades locales, ya que es más probable que se las considere creíbles e imparciales. Como declaró el oficial, “cuando observamos la reunión de al menos un municipio, podemos ver que se reconoce y acepta el trabajo que se ha hecho; no supone ningún obstáculo” (experto de la GDD, comunicación personal, 27 de febrero de 2019).

Al cambiar la visión de la población local perteneciente a comunidades minoritarias como población frágil por la de refugiados, y las actividades realizadas por la asociación como un reflejo de la estructura cosmopolita de Şişli, la Unidad de Inmigración del municipio allana el camino para sus actividades. Los inmigrantes que se dirigen a la unidad municipal de inmigración para solicitar ayuda para cubrir sus necesidades básicas, deben tener los documentos migratorios en orden. Sin embargo, no es un requisito estar registrado como inmigrante para presentar una consulta o solicitud a la GDD.

Sultanbeyli: Asociación de Asistencia y Solidaridad para Refugiados y Solicitantes de Asilo (Mülteciler)

Sultanbeyli se convirtió en la puerta de Estambul tras su conquista por el Imperio Otomano. La región, que adquirió el estatus de pueblo tras el asentamiento de inmigrantes turcos procedentes de Bulgaria en 1945, siguió creciendo, sobre todo por el aumento de la migración del pueblo a la ciudad en la década de 1950, lo que distinguió a Sultanbeyli de otros distritos durante mucho tiempo. Los residentes, que en su mayoría habían emigrado de zonas rurales pobres a la ciudad, intentaron preservar las tradiciones y culturas de la población que intentaba vivir en la ciudad (Işık y Pınarcıoğlu, 2012). Aunque la mayor parte de la población extranjera que llegó al distrito en la década de 2000 eran inmigrantes procedentes de Irak y Afganistán; después de 2011, el distrito de Sultanbeyli atrajo a sirios porque ofrecía un estilo de vida familiar a quienes habían huido de la guerra civil en su patria (Kaya, 2020). La municipalidad de Sultanbeyli ha estado gobernada por el partido en el poder (AKP) desde su fundación como distrito.

Sultanbeyli, uno de los distritos económicamente débiles de Estambul, alberga un gran e influyente centro comunitario para refugiados que fue creado en 2014. La unidad responsable de gestionar y coordinar los servicios para refugiados en la municipalidad de Sultanbeyli es la Dirección de Estrategia. Aunque esta última no tenía experiencia previa en este campo, informó que, además de su capacidad institucional al colaborar con las ONG, investigar y la recopilar datos, su experiencia en el establecimiento y mantenimiento de relaciones con organizaciones internacionales también ha contribuido para crear sus propios enfoques y modelos organizacionales únicos (Eliçin, 2018). La población siria que vive en el distrito de Sultanbeyli representa aproximadamente el 6.83 por ciento de la población del distrito. Se trata de uno de los mejores distritos de Estambul en cuanto al alcance de los servicios que se prestan a los refugiados.

La Asociación de Asistencia y Solidaridad para Refugiados y Solicitantes de Asilo se creó en 2014 para buscar soluciones a los problemas de las personas que han abandonado su país y necesitan protección internacional. La Asociación apoya a los refugiados que lo necesitan con su personal conformado por miembros de distintas nacionalidades.

Nuestra institución, que para abreviar se llama Asociación para Refugiados, lleva a cabo sus actividades sin ningún tipo de discriminación por motivos como el idioma, la religión, la raza, el género, la edad, la discapacidad o las diferencias de opinión política. Trabajamos en cooperación con organizaciones del sector privado, organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas para apoyar la eliminación de todas las necesidades vitales, especialmente los principales problemas de los refugiados, y garantizar su rápida adaptación a la sociedad (Refugees Association, s. f., párr. 1-2).

De las propias declaraciones de la asociación y del entrevistado: “Hacemos todo lo que tiene que ver con los refugiados”, podemos deducir que la asociación va más allá de la asistencia social (experto de la Asociación Mülteciler, comunicación personal, 2 de marzo de 2019). Los servicios que la Asociación para los Refugiados Sirios presta en el distrito de Sultanbeyli incluyen los siguientes: servicios sociales, unidad de protección, salud física y mental, servicios de fisioterapia,

asesoramiento jurídico, psicológico, laboral y vocacional, permisos y licencias de trabajo, espacios adaptados para niños, capacitación en idioma turco, cursos de formación profesional, actividades de cohesión social, consejos de refugiados, escolarización, guardería, refugios para mujeres, sistema de citas hospitalarias, servicio de emergencia de necesidades básicas, centro de llamadas y servicio de orientación familiar para la primera infancia.⁵ Según la propia representación de la asociación, el municipio desempeña un papel visible en las políticas y actividades de la asociación. Se hace hincapié en la cooperación en casi todas las actividades en el ámbito de los refugiados y la migración. Aunque la dirección y el personal básico de la asociación están formados por burócratas municipales, la visibilidad institucional del municipio no aparece en las actividades.

Como se sabe que el municipio lleva a cabo todas las operaciones y procedimientos relacionados con la inmigración y los refugiados a través de la asociación, el municipio no elaboró ninguna estrategia aparte. Como señaló uno de los entrevistados, “Tenemos una función operativa que puede ofrecer soluciones para casi todos los problemas de un refugiado que entra por la puerta” (experto de la Asociación Mülteciler, comunicación personal, 2 de marzo de 2019). Gestionar este proceso con una organización intermediaria, que solo podría prestar servicios a inmigrantes documentados en determinadas áreas si se mantuviera dentro de la obligación legal del municipio, permite una gobernanza de la migración más positiva e inclusiva. Sin embargo, cuando se le preguntó cuán sostenible sería este proceso sin la ayuda de una ONG, el interlocutor dijo: “No estamos preocupados por el futuro; hemos establecido un buen sistema” (experto de la Asociación Mülteciler, comunicación personal, 2 de marzo de 2019). Esta opinión está relacionada con el hecho de que no se considera necesario definir la autoridad directa y el papel de las ciudades y los municipios en la gobernanza de la migración. El modelo de gobernanza de la migración que desarrolló la asociación es único. Se trata de un modelo de colaboración con la asociación en el centro, en el que participan actores locales, nacionales e internacionales. Esta imagen también se ve confirmada por las siguientes observaciones del coordinador del proyecto:

También aplicamos políticas de gestión de la migración a través de la asociación. Hay una gran cooperación con muchas instituciones. Queremos implicar a todas las partes interesadas en el ámbito: escuelas, gobernación del distrito, imanes y a las ONG locales. También cooperamos con organizaciones internacionales (experto de la Asociación Mülteciler, comunicación personal, 2 de marzo de 2019).

Aunque el término “nosotros” se refiere a la asociación en términos de visibilidad, también se refiere al municipio en términos de capacidad. Debido a que, como señalan los expertos de la asociación, “las buenas relaciones con la Administración de Inmigración y el gobierno central” están estrechamente relacionadas con la administración de Sultanbeyli por parte del partido gobernante (experto de la Asociación Mülteciler, comunicación personal, 2 de marzo de 2019). Cambiar el foro político aquí fue posible como resultado de las actividades de presión entre la población local y el centro, que estas estrechas relaciones facilitaron. Por ejemplo, la Dirección de Gestión de la

⁵ Para más información sobre los servicios que presta la Asociación para Refugiados, véase <https://multeciler.org.tr/eng/>.

Inmigración de la parte anatolia, que representa al gobierno central en la provincia, operó en el edificio de la asociación durante más de dos años. Por lo tanto, la representación espacial de la coordinación centro-local también se ha hecho visible. Además, gracias a sus esfuerzos personales y a la movilización de diversas conexiones con la élite económica y política, pudieron obtener una máquina de huellas dactilares para usarse en el Departamento de Policía del Distrito de Sultanbeyli con el fin de agilizar el proceso de registro de los sirios en Sultanbeyli (Danış y Nazlı, 2018).

El proceso comenzó con la primera oleada de inmigración procedente de Siria en 2011, con la recolección de ayuda humanitaria de la población local y su distribución entre los refugiados necesitados. Llegó a un punto de inflexión en 2016 con la transferencia de fondos de organismos de financiamiento internacionales. Para establecer el primer contacto con las organizaciones internacionales fueron aproximadamente ocho meses, para lo cual fue necesaria la persuasión. Esto es totalmente compatible con la analogía de las instituciones y los burócratas institucionales que van al mercado a buscar foros. También puede analizarse desde la perspectiva de la búsqueda de foros. Porque, como señala Pralle (2003), los actores políticos estratégicos buscan foros tanto para alcanzar objetivos políticos importantes y enviar mensajes a sus miembros y al público como para complacer a sus socios.

Para las organizaciones no gubernamentales es más fácil acceder a fuentes de financiamiento o postularse para proyectos que para una autoridad gubernamental local. El edificio que alberga la asociación, que puede acceder a esta fuente con relativa facilidad, sirve de escaparate de la política de refugiados de Sultanbeyli. En un estudio reciente en el que se comparan las respuestas locales de los municipios de Estambul, los autores señalan que los entrevistados afirman que existe un flujo regular de visitantes como donantes, ONG y otros municipios. El papel de los fondos internacionales en la política local de inmigración se reflejaba en una señalización llamativa, logotipos en el interior y el exterior, y folletos y prospectos (Lowndes y Karakaya-Polat, 2020).

La asociación ha alcanzado un nivel de actividad que trasciende las fronteras del distrito, gracias al conocimiento, reconocimiento y, por supuesto, a la adecuación de las fuentes de financiamiento. También coopera con beneficiarios de fuera del distrito y otros municipios gobernados por el partido en el poder. Se mencionó un servicio orientado predominantemente hacia el exterior para los municipios de los distritos situados en la parte anatolia de Estambul: “El otro punto importante de la cooperación es la capacidad. Cuando empezamos a trabajar, no sabíamos nada. Crear un modelo, desarrollar la capacidad, desarrollar un proyecto, convertirlo en una política. Todo esto lo hemos hecho aprendiendo de los demás” (experto de la Asociación Mülteciler, comunicación personal, 2 de marzo de 2019).

En especial, el hecho de que todas las actividades para los refugiados las lleve a cabo la asociación, no el municipio, sino una ONG y una red e instituciones formadas en torno a esta ONG, reduce la carga del municipio en términos de armonía urbana. Los refugiados acuden a la asociación para todas sus necesidades. Se ha informado que se espera que la asociación resuelva muchos problemas que superan los límites legales municipales, como ayudar a los familiares de los refugiados a cruzar la frontera de forma segura o permitir que una mujer inmigrante

indocumentada dé a luz. El hecho de que la comunidad siria llame a la asociación Beled-i Syria (municipalidad de Siria) debe incluirse en esta narración. En este marco, se observa que una iniciativa desarrollada para superar las limitaciones legales y la falta de recursos municipales ya ha superado su objetivo. Uno de los entrevistados afirmó que “el municipio ahora aprovecha los recursos de la asociación y la competencia de su personal” (experto de la Asociación Mülteciler, comunicación personal, 02 de marzo de 2019). En este sentido, la asociación, que es un buen ejemplo de búsqueda de foros, también ha superado los límites conceptuales de una ONG.

CONCLUSIÓN

Los municipios desempeñan un papel crucial en la integración de los inmigrantes, la prestación de servicios y la gestión de las expectativas de los refugiados en las ciudades. La participación de las ONG en las fases de elaboración y aplicación de las políticas brinda la oportunidad de reforzar el diseño de estas, al incorporar las experiencias de las ONG a las opciones de las políticas que se consideran y al aumentar la coparticipación de los ciudadanos y los inmigrantes en los procesos democráticos. En este estudio, se analiza el papel de las ONG en la gobernanza de la migración local a través de la conceptualización de la búsqueda de foros. Al examinar dos ejemplos de Estambul, se argumenta que convertir a las ONG locales en la única autoridad en materia de refugiados las coloca en la posición de organizaciones intermediarias, lo que conlleva el riesgo de que la inmigración y la gobernanza de la migración permanezcan en un segundo plano para las instituciones públicas.

La importancia de los dos casos analizados en este estudio no solo se debe a las interacciones de las organizaciones no gubernamentales con los inmigrantes, los servicios y actividades que realizan, y sus relaciones con el municipio en la gobernanza de la migración, sino también al papel del municipio en el establecimiento y la supervivencia de las ONG. Estas organizaciones que cuentan con el apoyo de los municipios son actores clave para los mismos, ya que les permiten superar las limitaciones legales y también crear una visión futura para la gobernanza de la migración. El ámbito más destacado del papel de este actor parece ser la prestación de servicios a los refugiados para la vida urbana. De este modo, las ONG suelen ampliar la gama de servicios que un municipio puede prestar a sus ciudadanos.

La cooperación simplificada de los actores a nivel local en la gobernanza de la migración solo puede lograrse determinando el papel y la autoridad de cada actor y creando una estrategia sólida para el futuro. Aunque la búsqueda de foros a nivel urbano aporta una experiencia significativa en el ámbito de la migración y la participación en el proceso de elaboración de políticas, la política relativa a esta situación debe seguirse de cerca. La búsqueda de foros, una estrategia vital para superar las restricciones legales, sociales y estructurales, también implica el establecimiento de organizaciones intermediarias. De este modo, la política de inmigración, un ámbito en el que se ofrece flexibilidad, significa que el papel de los gobiernos locales como organizaciones públicas en la gobernanza de la migración seguirá siendo incierto, mientras se maneje como un medio de representación.

El método de apoyar a las ONG mediante la búsqueda de foros, que puede considerarse un paso importante para que los municipios se conviertan en un actor formal y autorizado en la política migratoria, conlleva ciertos riesgos en cuanto a la visibilidad de estos en la formulación de dichas políticas y el papel de las ciudades a largo plazo. Entre ellos se incluye el riesgo de que el tema de la inmigración a nivel local sea manejado por las ONG con un método *temporal* y que la gestión migratoria siga estando limitada al gobierno central. Debido al acceso relativamente fácil de las ONG a los fondos y a la aceleración o reducción del proceso burocrático, la política de inmigración e integración sigue considerándose un asunto basado en proyectos en un nuevo foro político abierto por las ONG. El último tema que queda por resolver en este método de búsqueda de foros es el papel incierto de los municipios. La continuación de la respuesta local al proceso migratorio a través de su asociación como organizaciones intermediarias puede impedir tanto la definición clara de la política migratoria como el papel de los municipios en este tema en el futuro.

Como resultado, la gobernanza de la migración a nivel local debería definirse con mayor claridad y los municipios deberían tener mandatos más específicos y reglamentarios en la gobernanza de la migración. De este modo, la relación municipio-ONG podría establecerse de forma más democrática e institucional, y la institucionalización de la gobernanza de la migración y el proceso de elaboración de políticas podrían llegar a ser sostenibles.

Traducción: Bárbara Ramírez de Valdez.

REFERENCIAS

- Altunkaynak-Vodina, S. (2019). *Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler Bağlamında Tespit ve Öneriler: Sivil Toplumla İlişkin.* GAR Göç Araştırmacıları Derneği. <https://www.gocarastirmalaridernegi.org/tr/yayinlar/tespitler-ve-oneriler/132-turkiye-deki-suriyeli-multeciler-baglaminda-tespit-ve-oneriler-sivil-toplumla-iliskin?fbclid=IwAR0Cw4r920NjvJn72GwRANvHFmEfKKbQ0DhjyQcfl0IdftbI2AIaTqx-WLg>
- Ambrosini, M. y Van der Leun, J. (2015). Implementing human rights: Civil society and migration policies. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 13(2), 103-115. <https://doi.org/10.1080/15562948.2015.1017632>
- Ateş, K. (2020). Göç Yönetiminde Yerel Yönetimlerin Rolü. *Iğdır Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (5), 23-40.
- Balcioğlu, Z. (2020). Göç Yönetişiminde Yerel Bürokrasi: İstanbul Örneklemi. TESEV.
- Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (2010). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.
- Bosswick, W., Lüken-Klaßen, D., Heckmann, F. y Kohlbacher, J. (2007). *Housing and integration of migrants in Europe*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

- Brenner, N. (2009). Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000. En B. Arts, A. Lagendijk y H. Houtum (Eds.), *The disoriented State: Shifts in governmentality, territoriality and governance* (pp. 41-77). Springer.
- Bulmer, S. (2011). Shop till you drop! The German executive as venue shopper in justice and home affairs. En P. Bendel, A. Ette, R. Parkes y M. Haase (Eds.), *The Europeanization of control: Venues and outcomes of EU justice and home affairs cooperation* (pp. 41-77). Lit Verlag.
- Çamur, A. (2017). Suriyeli mülteciler ve belediyelerin sorumluluğu İzmir örneği. *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(2), 113-129.
- Chaqués-Bonafont, L. (2016). Interest groups and agenda setting. En N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of public policy agenda setting* (pp. 200-216). Edward Elgar Publishing.
- Çitci, O. (1996). Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(6), 5-14.
- Civicus (2016). *State of Civil Society Report 2016. Executive Summary*. Autor. http://www.civicus.org/images/documents/SOCS2016/summaries/State-of-Civil-Society-Report-2016_Exec-Summary.pdf
- Danış, D. y Nazlı, D. (2018). A faithful alliance between the civil society and the State: Actors and mechanisms of accommodating Syrian refugees in Istanbul. *International Migration*, 57(2), 143-157. <https://doi.org/10.1111/imig.12495>
- Danış, D. y Şenol, D. (2019). Göçü yerelden yönetmek: Belediyeler. *Saha Dergisi*, 6, 56-63.
- De Graauw, E. (2015). Rolling out the welcome mat: State and city immigrant affairs offices in the United States. *IdeAs, Idées d'Amérique*, (6). <https://doi.org/10.4000/ideas.1293>
- Delvino, N. (2017). European cities and migrants with irregular status: Municipal initiatives on the inclusion of irregular migrants in the provision of services. University of Oxford. <http://www.compas.ox.ac.uk/2017/european-cities-and-migrants-with-irregular-status/>
- Eliçin, Y. (2018). Refugee crisis and local responses: An assessment of local capacities to deal with migration influxes in Istanbul. *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 18(1), 73-99.
- Erdoğan, M. M. (2017). Urban refugees from “detachment” to “harmonization” Syrian refugees and process management of municipalities: The case of Istanbul. Marmara Municipalities Union. https://mmuraterdogan.files.wordpress.com/2016/06/mmu-urban-refugees-report-2017_en.pdf
- Ette, A., Parkes, R. y Bendel, P. (2011). The diversity of European justice and home affairs cooperation: A model-testing exercise on its development and outcomes. En M. Haase, *The Europeanization of control: Venues and outcomes of EU justice and home affairs cooperation* (pp. 9-38). Lit Verlag.
- Faist, T. y Ette, A. (2007). The Europeanization of national policies and politics of immigration: Research. Questions and concepts. En T. Faist y A. Ette, *The Europeanization of national policies and politics of immigration between autonomy and the European Union* (pp. 3-32). Palgrave Macmillan.

- Glick-Schiller, N. y Çağlar, A. (2009). Towards a comparative theory of locality in migration studies: Migrant incorporation and city scale. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35(2), 177-202.
- Guiraudon, V. (2000). European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 251-271.
- Işık, O. y Pınarcıoğlu, M. (2012). *Nöbetleşe yoksulluk: Gecekondulaşma ve Kent yoksulları*. İletişim Yayınları.
- Jørgensen, M. B. (2012). The diverging logics of integration policy making at national and city level. *International Migration Review*, 46(1), 244-278. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2012.00886.x>
- Kaunert, K. y Léonard, S. (2012). The development of the EU asylum policy: Venue shopping in perspective. *Journal of European Public Policy*, 19(9), 1396-1413. <https://doi.org/10.1080/13501763.2012.677191>
- Kaya, A. (2020). Türkiye’de Suriyeli göçü ve belediye deneyimleri: kitlesel göçler, yerel yanıtlar. Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi-10. SKL International AB.
- Kettl, D. F. (1988). Government by proxy and the public service. *International Review of Administrative Sciences*, 54(4), 501-515. <https://doi.org/10.1177/002085238805400401>
- Ley 5393 de 2005. To lay down the establishment, organs, administration, duties, powers, responsibilities and working procedures and principles of municipalities. 3 de julio de 2005. *Official Gazette* núm. 25874. http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/Law5393_EN.pdf
- Ley 6458 de 2013. Law on Foreigners and International Protection. 11 de abril de 2013. *Official Journal* núm. 28615. https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2017/04/LoFIP_ENG_DGMM_revised-2017.pdf
- Lowndes, V. y Karakaya-Polat, R. (2020). How do local actors interpret, enact and contest policy? An analysis of local government responses to meeting the needs of Syrian refugees in Turkey. *Local Government Studies*, 48(3), 546-569. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1825386>
- Migrant Solidarity Association (GDD). (s. f.). Who are we? Autor. <https://gocmendd.org/en/hakkimizda.html>
- Murphy, H. y Kellow, A. (2013). Forum shopping in global governance: Understanding States, business and NGOs in multiple arenas. *Global Policy*, 4(2), 139-149. <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1758-5899.2012.00195.x>
- Najam, A. (2000). The four C’s of government third sector-government relations. *Nonprofit Management and Leadership*, 10(4), 375-396.
- Natter, K. (2018). Rethinking immigration policy theory beyond ‘Western liberal democracies.’ *Comparative Migration Studies*, 6(4), 1-21. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0071-9>
- Nyseth, T. y Ringholm, T. (2008). Municipal response to local diversity: Flexibility in community governance. *Local Government Studies*, 34(4), 471-487. <https://doi.org/10.1080/03003930802217405>

- Olvera, A. J. (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. Fondo de Cultura Económica.
- Pralle, S. B. (2003). Venue shopping, political strategy, and policy change: The internationalization of Canadian forest advocacy. *Journal of Public Policy*, 23(3), 233-260.
- Pralle, S. B. (2006). *Branching out, digging in: Environmental advocacy and agenda setting*. Georgetown University Press.
- Presidency of Migration Management. (2021, 24 de diciembre). Announcement. Republic of Türkiye-Ministry of Interior. <https://en.goc.gov.tr/announcement2>
- Prouzová, Z. (2013). The role of municipalities in relation to non-governmental organizations: Implementation of public policies towards NGOs at the local level. *Mezinárodní Kolokvium o Regionálních Vědách*, 19-21(6), 557-562. <http://dx.doi.org/10.5817/CZ.MUNI.P210-6257-2013-70>
- Refugees Association. (s. f.). About us. Autor. <https://multeciler.org.tr/eng/about-us/>
- Richmond, T. y Shields, J. (2005). NGO-government relations and immigrant services: Contradictions and challenges. *Journal of International Migration and Integration*, 6, 513-526. <https://doi.org/10.1007/s12134-005-1024-3>
- Righard, E. y Öberg, K. (2020). Integration governance in Sweden: Accommodation, regeneration, and exclusion. Malmö University.
- Salamon, L. M. (2001). The new governance and the tools of public action: An introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), 1611.
- Sapotichne, J. y Smith, J. M. (2012). Venue shopping and the politics of urban development: Lessons from Chicago and Seattle. *Urban Affairs Review*, 48(1), 86-110. <https://doi.org/10.1177%2F1078087411420373>
- Şar, E. y Kuru, N. O. (2020). *İstanbul'da Suriyeli sığınmacılara yönelik tutumlar*. İstanbul Politik Araştırmalar Enstitüsü.
- Scholten, P. W. (2013). Agenda dynamics and the multilevel governance of migrant integration: The case of Dutch migrant integration policies. *Policy Sciences*, 46(3), 217-236. <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9170-x>
- Scholten, P. y Penninx, R. (2016). The multilevel governance of migration and integration. En B. Garcés-Mascareñas y R. Penninx, *Integration processes and policies in Europe. Contexts, levels and actors* (pp. 91-108). Springer Nature.
- Spencer, S. (2017). Multi-level governance of an intractable policy problem: Migrants with irregular status in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12), 2034-2052. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341708>
- Spencer, S. y Delvino, N. (2019). Municipal activism on irregular migrants: The framing of inclusive approaches at the local level. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1), 27-43. <https://doi.org/10.1080/15562948.2018.1519867>

- Sunata, U. y Tosun, S. (2018). Assessing the civil society's role in refugee integration in Turkey: NGO-R as a new typology. *Journal of Refugee Studies*, 32(4), 683-703. <https://doi.org/10.1093/jrs/fey047>
- Topal Demiroğlu, E. (2020). *Kentsel Çeşitlilik Yönetişimde Yerel Yönetimlerin Rolü* [Tesis doctoral, no publicada]. Marmara University.
- United Nations. (2018). *Global Compact on Refugee*. United Nations. New York, 2018. Autor. [https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2019-12/Global compact on refugees EN.pdf](https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2019-12/Global%20compact%20on%20refugees%20EN.pdf)
- Van Breugel, I. y Scholten, P. (2020). Governance by Proxy: A comparative policy analysis of the mainstreaming of immigrant integration governance. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22(3), 207-225. <https://doi.org/10.1080/13876988.2019.1619973>
- Witkowski, J., Pries, L. y Mratschkowski, A. (2019). Networks of refugee and asylum related organizations in the Mediterranean area of the European Union. En M. Feischmidt, L. Pries y C. Cantat, *Refugee protection and civil society in Europe* (pp. 25-57). Palgrave Macmillan.
- Woods, A. E. y Kayalı, N. (2017). *Engaging Syrian communities: The role of local government in Istanbul*. Istanbul Policy Center.
- Zapata-Barrero, R., Caponio, T. y Scholten, P. (2017). Theorizing the “local turn” in a multi-level governance framework of analysis: A case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 241-246. <https://doi.org/10.1177/0020852316688426>