



XVII CONGRESO DE AECPA
Universidad de Burgos, 22-24 de julio de 2024

BORRADOR NO PUBLICABLE



Ciudades santuario: las políticas públicas de refugio en Barcelona y Madrid (2015-2019)¹

Mireia Delgado Castresana

Universidad Complutense de Madrid

Email: mireiade@ucm.es

Resumen

Análisis comparado del desarrollo de políticas públicas locales en el marco de la gestión migratoria en Barcelona y Madrid entre 2015 y 2019. Se asume una perspectiva multiescalar en términos de ciudades santuario en torno a dos conceptos: 1) el re-escalamiento de la gestión migratoria desde el ámbito estatal al local y 2) el impulso de las instituciones municipales por generar políticas públicas y discursos de acogida. Teniendo en cuenta los dos enfoques – humanitario y de seguridad – que se adoptan estatalmente dentro del ámbito migratorio, examino con detalle: a) los Informes Anuales de Políticas de Migración y Asilo; b) los Informes Anuales de Seguridad Nacional; c) los Planes de Gobierno de ambos Ayuntamientos. Los resultados muestran una autonomía política local en el marco de ciudades refugio, en contraposición al Estado central caracterizado por sus políticas migratorias excluyentes.

Palabras clave

Ciudades Santuario, migraciones, políticas públicas, localidad

Nota biográfica

Graduada en Ciencias Políticas por la UCM y en el máster de Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo en la UAB. Actualmente, cursa el programa de doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales en la UCM. Su tesis está inscrita en el proyecto *La resiliencia de las fronteras entre la cooperación y la securitización: retos de las crisis actuales (casos en la UE y MERCOSUR)*.

¹ Una primera versión de este documento fue presentada como Trabajo de Fin de Máster *Políticas Migratorias: el caso de los refugiados en Barcelona y Madrid (2015-2019)*, y publicada en el repositorio de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)
https://ddd.uab.cat/pub/trecpro/2023/283639/TFM_MireiaDelgadoCastresana.pdf



1. Introducción

Los movimientos migratorios contemporáneos y su gestión política son un ámbito de estudio muy tratado dentro de las diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales, desde diversos enfoques y metodologías (*cf.* Scholten y Penninx, 2016; Zapata-Barrero y Yalaz, 2018). Además, atendiendo específicamente al caso de la Unión Europea, las migraciones se configuran como un tema central dentro de sus instituciones y agendas públicas. El aumento de los movimientos migratorios desde terceros estados hacia Europa ha generado un aumento de dispositivos de seguridad y control en las fronteras externas, como se puede ver materializado en diversos organismos y normativas de la región, desde FRONTEX en 2004, al Código de Fronteras Schengen en 2016, o las concertinas de Ceuta y Melilla. En este marco, los desplazamientos se asocian simultáneamente a un discurso humanitario y de acogida y, por otro lado, a dinámicas securitarias² que se concretan en políticas de control y seguridad dirigidas hacia las personas migrantes.

En este contexto, el Estado español se configura como un actor clave en la gestión de las fronteras externas de la Unión Europea dada su posición geográfica a orillas del Mediterráneo y, por ende, de los movimientos migratorios transfronterizos irregulares³. Así, se configura como el garante de la soberanía nacional español, pero también como protector de la comunidad interna europea, en el cuadro de los Acuerdos Schengen (1985). En este sentido, la denominada *crisis de los refugiados* que tuvo lugar en el año 2015⁴ y que supuso movimientos migratorios hacia Europa –fundamentalmente desde Siria, Irak y Afganistán–, habrá estado en el centro de numerosos estudios académicos y científicos y en el centro de las políticas públicas de seguridad y refugio tanto españolas, como europeas.

Ante la creciente importancia de las ciudades en la gestión de dinámicas globales, es pertinente el estudio de las políticas locales en relación con los desplazamientos y las personas refugiadas, aportando una nueva perspectiva teórica que parte del análisis multiescalar para aproximarse a este fenómeno. En el marco del Estado español, las ciudades de Barcelona y Madrid se sitúan como los principales municipios, junto con

² Se hace referencia a la securitización de las políticas migratorias y de refugio en el marco de la teoría de Buzan, Waever y De Wilde (1996), que analizan como se crean amenazas a través del *speech act*, que transforman amenazas subjetivas – por ser percibidas o construidas como tal – en asunto público frente a las que se legitiman políticas de seguridad y protección extraordinarias, independientemente de cuál sea la realidad objetiva (Waever, 2009: 79).

³ La irregularidad-ilegalidad de los movimientos migratorios transfronterizos, es resultado de las propias dinámicas de poder dadas en las diferentes escalas y concretizadas a través de las diferentes formas legislativas y políticas. Estas promocionan y perpetúan las diferencias categóricas establecidas en términos dicotómicos entre ciudadanía-no ciudadanía, legal-ilegal y que se ven plasmadas en los espacios fronterizos (Bauder, 2014).

⁴ En el año 2015 se registraron más de un millón de personas que entraron de manera ‘irregular’ en la Unión Europea. Se recogió la cifra de 3.771 personas migrantes y refugiadas fallecidas en su intento de cruzar del Mediterráneo a Europa. Por su parte, España tiene un papel clave en las acciones tomadas en relación con las migraciones, “orientadas a la prevención, control y ordenación de los flujos migratorios, así como en la preservación y respeto de los migrantes y de aquellas personas necesitadas de protección internacional, en clara sintonía con lo establecido en la Estrategia de Seguridad Nacional” (Gobierno de España, 2016).



Melilla, que más solicitudes de protección internacional reciben (58,64% del total en 2017) (Asilo en Cifras, 2019: 15). De esta manera, el trabajo se enmarca en la perspectiva de las ‘ciudades solidarias’⁵ como ejemplos de nuevas formas de solidaridad local y gobernanza en una reacción ante las políticas estatales generalmente excluyentes en materia de migración (García y Jorgensen, 2013; 2020). Se plantea esta escala urbana como “el lugar para articular localmente comunidades inclusivas donde los lazos de solidaridad y la convivencia prevalecen sobre las fronteras nacionales y se potencian los imaginarios cosmopolitas sobre la acogida, los derechos humanos y la comunidad política universal” (García y Jorgensen, 2019: 198). Partiendo de este contexto, cabe preguntarse: ¿qué políticas de refugio se promocionan en las ciudades de Barcelona y Madrid en la legislatura que comprendió los años 2015 a 2019? Y, por otro lado, ¿cómo se interrelacionan las políticas locales en materia migratoria con el estado central?

La investigación ahonda en un caso de estudio comparado a partir del marco teórico de las Ciudades Santuario: las políticas públicas migratorias en Barcelona y Madrid entre 2015 y 2019. Con este objetivo, se emplea la metodología de Análisis del Discurso Crítica donde se profundiza en los discursos que definen las políticas señaladas, en relación con la perspectiva estatal, que se sitúa entre un enfoque securitario y las políticas de refugio.

2. Perspectiva teórica y metodológica

2.1 Ciudades santuario: la gestión migratoria desde la localidad

El Estado se configura como la unidad central dentro del sistema, situándose como un intermediario entre las realidades globales y las experiencias locales. Es en esta escala dónde se producen las principales medidas políticas dando respuestas a problemas globales, sin embargo, su impacto tiene lugar generalmente en las localidades que funcionan como “los escenarios en los que tiene lugar la política” (Taylor y Flint, 2002: 50). Así, el Estado territorial se extiende a lo largo de todo el espacio a través de instituciones que operan también en la escala local como producto de la necesidad de una mayor “eficacia administrativa y legitimidad en el gobierno” (Taylor y Flint, 2002: 353). De esta manera, se configuran dos aparatos administrativos simultáneos pero diferenciados: el aparato central y el aparato regional y local (Taylor y Flint, 2002: 352).

Las instituciones políticas que se crean en la escala regional y local son parte del Estado central, reproduciendo y llevando a la escala de la experiencia las políticas creadas a nivel nacional; pero también son lugar de tensiones y dinámicas contrapuestas que surgen de la necesidad de estas administraciones de legitimarse a nivel local, llevando a procesos políticos que, por un lado, se nutren mutuamente pero que, por otro lado, atienden a diferentes demandas (Taylor y Flint, 2002: 354). En un contexto de globalización, las ciudades no se han de entender como realidades herméticas y cerradas puesto que no existen de manera independiente ni aislada, sino que se configuran como lugares donde hay y conviven diferentes identidades, generando lugares específicos definidos por la interrelación de las diferentes relaciones sociales. Es decir, son relaciones producto de

⁵ Se hace uso indistintamente a largo del trabajo de los términos ‘ciudades solidarias’, ‘ciudades refugio’ y ‘ciudades santuario’.



dinámicas que “trascienden el lugar concreto, pero que interactúan en un escenario concreto”, generando lugares singulares en la medida en que interactúan dichas relaciones multiescalares (Massey en Taylor y Flint, 2002: 376).

La conceptualización de ciudades como santuarios o refugios (Bauder, 2017, 2021; Bauder y González, 2018) es un reflejo de esta autonomía que reside en la escala local, pero que a su vez forman parte de la misma red institucional, pudiendo adoptar nuevas políticas y prácticas en relación con la acomodación de refugiados y personas migrantes en el ámbito urbano desde “una forma de control ‘más suave’ que las políticas migratorias nacionales abiertamente excluyentes” (Bauder, 2017: 178; Garcés y Eitel, 2019). En este sentido, no se plantea la ciudad santuario como una solución a la cuestión migratoria dado que “el imaginario de las ciudades santuario se alinea con las políticas neoliberales urbanas” (Bauder, 2017:179), pero si cumplirán la función de problematizar las dinámicas nacionales y globales que se dan en este ámbito y que se reflejan en la escala local.

Bauder (2017) establece cuatro características que han de cumplir las ciudades santuario para ser consideradas como tal: a) presupone la existencia de iniciativas legislativas municipales (*legality*) en este ámbito; b) plantea la necesidad de un discurso (*discourse*) alternativo a las narrativas excluyentes estatales; c) la formación de una identidad (*identity*) dando nuevos espacios a las diferentes subjetividades políticas y transformando el imaginario urbano dotándolo de un sentido de pertenencia; d) la existencia de un re-escalamiento (*scale*) de las políticas y prácticas en relación con la migración y las personas refugiadas.

2.2 Análisis Crítico del Discurso de las políticas públicas migratorias

El estudio comparado de las políticas públicas entre Barcelona y Madrid es pertinente en la medida en que están institucionalmente configuradas en términos similares dada su centralidad y su configuración en el Estado español. Para profundizar en estas normativas, se parte del enfoque que asume el Análisis Crítico del Discurso (CDA, por sus siglas en inglés) que interpreta el lenguaje en su contexto como un proceso político y social (Ruiz, 2009; van Dijk, 2016). El análisis del discurso de las normativas permite profundizar en el contenido que éstas contienen, pero también de desentramar las relaciones de poder que se ocultan tras él (van Dijk, 2016). Esta perspectiva consigue unir el análisis estructural con el local, en el sentido de que atiende a cuestiones “micro del orden social”, como son los discursos y el lenguaje, con aquello que se plantea en una escala macro, ya sea una estructura sociopolítica o unas instituciones que configuran la realidad de manera más amplia (van Dijk, 2016).

La investigación aborda las políticas en materia migratoria y de refugio desde la localidad, en el marco de la teoría de las ciudades santuario de Bauder (2017), desarrolladas en el seno de los Ayuntamientos de Barcelona y Madrid. Así, los principales documentos que sustentan esta investigación son: por un lado, los Informes Anuales de Políticas de Migración y Asilo estatales y los Planes de Gobierno de los ayuntamientos, así como sus respectivas memorias anuales y planes estratégicos durante el período de 2015 a 2019. Por otro lado, se realiza un análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) (2017)



y los Informes Anuales de Seguridad Nacional (IASN); así como las estrategias de seguridad de ambas localidades con el fin de observar desde que perspectiva se plantea la gestión de las migraciones en este ámbito.

3. El reescalamiento de las políticas migratorias desde la localidad

3.1 La perspectiva estatal y el marco normativo que regula la cuestión migratoria.

Las leyes de referencia que engloban la condición de extranjería y, más concretamente, la de protección internacional son: la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social –Ley de Extranjería – y, por otro lado, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Siguiendo este marco, el Gobierno nacional es a quién corresponde, según el artículo 2 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, “la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración” pudiendo delegar competencias en las Comunidades Autónomas y en sus Entidades Locales y en respeto con la coordinación de las políticas definidas por la UE.

En el caso español se observan dos posicionamientos discursivos sobre la migración irregular, que conviven a pesar de ser en gran medida contradictorios. Por un lado, una aproximación securitaria que menciona los procesos migratorios como una “amenaza global”. De esta manera, se plantea como una “cuestión de seguridad” que persistirá a lo largo del tiempo y que carece de “soluciones inmediatas y duraderas, y con capacidad de afectar la estabilidad y cohesión político-social de los países de acogida” (ESN, 2017: 24; 74). Y, por otro lado, se establece una concepción estatal de acogida y de respeto a los derechos humanos – aunque tendrá menos peso tanto discursivamente como en la práctica dentro de las normativas analizadas –, que mencionan la integración de los migrantes como “una contribución a la prosperidad de España y su diversidad, siempre desde el respeto a los valores, la libertad y el modo de vida de los ciudadanos” (ESN, 2017: 74).

En el Informe Anual de Seguridad Nacional (IASN) de 2016 se indicaba lo siguiente:

Los grandes retos en materia migratoria serán los mismos que han marcado el 2015, que pasan por **controlar** y **gestionar** la multiplicación del número de inmigrantes que entran a Europa de **forma irregular** o aguardan en sus fronteras, **cooperar con los países de origen y tránsito**, mejorar el **control fronterizo**, neutralizar los negocios del tráfico de seres humanos, contribuir a aminorar las dificultades de los países de entrada y destino para la identificación de los inmigrantes y, dentro de ellos los que precisan **protección internacional**, así como promover la materialización de una efectiva **política de retornos**, como elementos fundamentales para una **ordenación eficaz de los flujos migratorios**, todo ello aplicando un enfoque global de las migraciones (p. 103).

En la política inmigratoria española, como vemos dentro de este planteamiento – que ejemplifica la postura del gobierno nacional en torno a la gestión de las dinámicas migratorias –, existe esta doble perspectiva, pero prima el discurso y la práctica de seguridad en relación con las migraciones. Esto se puede apreciar en algunas de las



principales medidas políticas que se establecen en los diferentes Informes Anuales de Migración y Asilo: las políticas de externalización de las fronteras comunitarias (política enmarcada en el Acuerdo UE-Turquía); en las políticas de retornos *voluntarios* y los acuerdos con terceros países que favorecen las readmisiones en caso de retorno forzoso (2017:40); el refuerzo e impermeabilización de las fronteras españolas; así como, las operaciones en fronteras de terceros países, como puede ser la operación Hera en las costas Senegalesas (2015:105) o los proyectos Indalo o Minerva en materia de seguridad fronteriza y gestión de la migración en las costas españolas (2016: 107), todas ellos en el marco de FRONTEX⁶; la práctica de devoluciones en caliente; la propia ineficiencia del sistema de asilo español; los discursos securitarios en materia de migración en torno, por ejemplo, al “efecto llamada” (2016:42); o los Acuerdos bilaterales –con Marruecos, Argelia, Mauritania, Senegal, Nigeria y otros países africanos– que no garantizan la protección de los derechos humanos de las personas migrantes (2016:43). Este último caso, genera relaciones con terceros países que lleva a una “reducción muy significativa tanto de los asaltos a los perímetros fronterizos, como de las entradas irregulares por esta vía” (IASN, 2016: 103), pero también supone el aumento de la dificultad de las personas migrantes en el acceso (de manera *regular*) a las oficinas de migración españolas con el fin de solicitar la condición de protección internacional y una búsqueda de nuevas rutas migratorias que hace incrementar el riesgo de sufrir daños (CEAR, 2018: 83).

De esta manera, la política nacional inserta en el sistema migratorio global y europeo forma parte de una “necropolítica estructurada” (Caminando Fronteras, 2022). Este concepto no solo hace referencia a una primacía de las políticas de control en las fronteras y de externalización de las migraciones, sino a la implementación de políticas de control migratorio sostenidas en el tiempo y ejecutadas a nivel global y, concretamente en Europa, que han supuesto la muerte⁷ de miles de personas migrantes en su transcurso hacia la Península Ibérica (Calvillo y Calatrava, 2021; Caminando Fronteras, 2022 :15).

Si profundizamos en la perspectiva de integración migratoria, en el ámbito nacional se presenta un Programa de Reasentamiento de Refugiados (OIM) y la creación de una “estrategia integral de atención hacia solicitantes de protección internacional” que establece tanto una red estatal de acogida⁸ (menciona un soporte en cuanto a alojamiento,

⁶ Véase **Anexo 1** para más información sobre proyectos resultados de Acuerdos entre el Gobierno de España y terceros países en el marco de la prevención y combate de la migración irregular, como ejemplo de las políticas en materia migratoria del Gobierno central.

⁷ En el Informe de Caminando Fronteras (2022:15) se indica que entre los años 2018-2022, 11.522 personas perdieron la vida en las rutas de acceso al Estado español. Además, se menciona una ‘feminización de la migración’, en cuanto que las mujeres son las que sufren violencias más extendidas, siendo la violencia sexual la principal y “usada de forma sistemática por fuerzas de seguridad en los controles fronterizos” (p.20).

⁸ Esto incluye tanto los Centros de Acogida a Refugiados (CAR), que atienden a los solicitantes y beneficiarios de protección internacional en España y a las personas con estatuto de apátrida; como a los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla, que además acogen a personas en condición *irregular* que entran en estas ciudades (IASN, 2016: 49). A pesar de que se menciona un aumento presupuestario, una dotación de recursos, un incremento de plazas y una mejora en las condiciones de habitabilidad en estos Centros por parte del Gobierno Central; en 2017, la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) declaraba que la ocupación dentro de estos Centros, fundamentalmente el de Melilla, se veía sobrepasada (2018:42).



actividades formativas y otros recursos básicos), como una posterior integración de las personas migrantes en la sociedad española (IASN, 2016: 33). Sin embargo, este sistema presenta algunas disfuncionalidades. Por un lado, la dificultad en relación con los criterios de acceso y los obstáculos existentes para adquirir la condición de protección internacional, además de la lentitud administrativa que conllevan estos procesos, que llevan a algunas de las personas migrantes a intentar acceder a través de otros organismos –derivados en muchas ocasiones a las administraciones locales – o de manera irregular (CEAR, 2018: 107). En este sentido, se mencionan a las ciudades de Madrid y Barcelona como administraciones locales que han dado recursos a las personas migrantes y refugiadas frente al colapso de los programas nacionales (CEAR, 2018: 111). Por otro lado, la rápida finalización de estos programas que deja en situación de desamparo y desprotección a muchas de las personas que estaban acogidas a él (CEAR, 2018: 120).

Los niveles administrativos inferiores –como extensión del Estado, pero también como organismos con propia autonomía– adquieren un papel importante en la creación de normativa local para la gestión e integración de las personas migrantes y refugiadas. Esto no supone que las ciudades sean inclusivas per se, sin embargo, sí que tienen la capacidad de redefinir las actuaciones estatales que son características – fundamentalmente en la práctica – por su postura securitaria (García y Jorgensen, 2019: 199).

La existencia de una normativa de asilo y protección desarrollada en la localidad para dar solución y acogida a las personas que se ven implicadas en las dinámicas de desplazamiento globales, hacen que las ciudades puedan ser categorizadas como ciudades santuario. De esta manera, si atendemos a las políticas locales desarrolladas en las ciudades de Barcelona y Madrid en materia de migración y refugio en el marco de sus respectivos planes de Gobierno (2016-2019) vemos que sendas administraciones habrán propuesto diferentes planes en relación con este ámbito.

3.2 Ciudades santuario: las políticas de refugio en Barcelona y Madrid

Las ciudades santuario se caracterizan por el re-escalamiento de las políticas en materia migratoria, por un lado, a través del rechazo a las leyes y políticas nacionales y, por el otro, por la propia articulación de políticas en la escala local (Bauder, 2018: 156). En este sentido, el Estado español tiene las competencias en materia de asilo, sin embargo, en el Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo (2016: 50) se reconoce que “el resto de Administraciones Públicas ejercen ciertas competencias muy relacionadas con la asistencia social, susceptible de afectar a los beneficiarios de la protección internacional”. Es decir, existe una cierta autonomía dentro del ámbito local y regional –que trasciende a la escala nacional– en relación con la respuesta ante los movimientos migratorios globales. En este marco, profundizamos en las políticas públicas propuestas e implementadas en las ciudades de Barcelona y Madrid, como urbes centrales dentro del Estado español, durante el período 2015 a 2019.

3.2.1 El caso de Barcelona como ciudad santuario

El *Ajuntament* de Barcelona (2018a: 37) durante la primera legislatura de Ada Colau, planteaba la cuestión de acogida de personas migrantes y refugiadas “en contra del



discurso de exclusión [estatal]”, tratando de caracterizar a la localidad barcelonesa por su identidad abierta y construida “gracias a las aportaciones de la gente venida de todas partes”. En esta administración local se parte desde un enfoque de derechos humanos, bajo el lema de inclusividad y diversidad cultural y con la perspectiva de que los posibles conflictos que surgen de esto “son una oportunidad para dialogar e intercambiar puntos de vista. Son, de hecho, el mejor aprendizaje de la democracia y una manera de empoderar a los actores presentes en la ciudad” (Ajuntament de Barcelona, 2018a: 36-37).

En este sentido, se llevan a cabo medidas políticas locales que no solo se centran en el papel de la integración de la migración en la ciudad, a través de planes estratégicos como Barcelona Ciudad Refugio (2015) o el Programa Municipal de acogida Nausica (2018b); sino que hay un interés en combatir el discurso excluyente en materia de migración que se da a nivel nacional a través de proyectos como el Plan estratégico de lucha contra la Islamofobia (2018), la creación de una Oficina por la No Discriminación (2017), la Estrategia Antirrumores o el propio Consell Municipal d’Immigració de Barcelona (2018).

Esta normativa facilita la construcción de un discurso y una identidad de acogida desde el ámbito urbano construidos, en gran medida, en contraposición a las actuaciones nacionales en materia de migración y refugio. Por ejemplo, frente a la constante vinculación por parte del Estado en sus Informes Anuales de Seguridad de la cuestión migratoria y de las personas refugiadas de Siria e Irak con el terrorismo islamista, como se puede apreciar en el Informe de 2016:

El tercer reto es la explotación de la vulnerabilidad de los migrantes y refugiados por grupos criminales organizados vinculados a la trata de personas y a los tráfico ilícitos (...) Grupos terroristas, como el DAESH, se benefician directamente de esta actividad criminal. Sin poder afirmar un empleo masivo, se han registrado casos de terroristas islámicos que han utilizado la ruta mediterránea para acceder a países europeos. La necesidad de poder detectar estos tránsitos cuestiona el equilibrio entre la debida gestión humanitaria y la salvaguarda de la seguridad (p.118).

Así, el *Consell* planteaba que como institución rechazaban:

Estos planteamientos de la inmigración como amenaza o peligro, que perpetúan los estereotipos de la distinción de ‘nosotros-ellos’, la xenofobia, la penalización de la irregularidad, e incentivan el miedo a todo lo diferente.

Las migraciones forzadas y el exilio son consecuencia de los conflictos, de un orden social y político injusto y globalizado que promueve las desigualdades. Estas causas, y aquellas que las promueven, son la verdadera amenaza de nuestra sociedad.

Denunciamos una legislación de extranjería restrictiva e injusta, que impide la regularización de muchas personas y lleva a muchas otras a la irregularidad



sobrevvenida, y por tanto a la segregación legal, social y laboral (Consell Municipal d'Immigració de Barcelona, 2018).

En relación con la acogida de personas migrantes, la alcaldesa de la ciudad de Barcelona, Ada Colau, declaraba⁹ al presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, que:

Bajo el impacto del drama humanitario de la crisis de las personas refugiadas, le recordaba las obligaciones del Estado respecto al derecho de asilo y le transmitía la implicación de Barcelona como ciudad de acogida (Colau, 2016).

Esta idea de ciudad de refugio se fortalece si la contraponemos a un Estado que trata de securitizar y de fortalecer las herramientas – como son las fronteras – que tratan de contener los movimientos migratorios globales:

Aprovechamos la ocasión para solicitar que los recursos de todos sirvan para asistir a las personas que los necesitan, y no a blindarnos contra ellas con concertinas y medios militares. Observamos con consternación como la Europa-Fortaleza destina millones de euros a fronteras y a policía, en el marco de un fondo que llama ‘de seguridad interna’ (Colau, 2015).

Esto también se ve reflejado en el *Programa d'Actuació Municipal del Ayuntamiento de Barcelona* (PAM) (2016b: 58), dentro de sus competencias en relación con la migración desde el ámbito local, donde se recogen diferentes políticas a desarrollar durante la legislatura y la inclusión de la ciudad en una red transnacional de ciudades europeas que tienen proyectos de refugio en común. Este es el caso de la red de Eurocities o Metrópolis de las que Barcelona es partícipe con el objetivo de desarrollar “un proyecto europeo realmente democrático e integrador”, frente a una Unión Europea que “dista cada vez más de aquel objetivo de solidaridad y colaboración continental” (PAM, 2016b: 127).

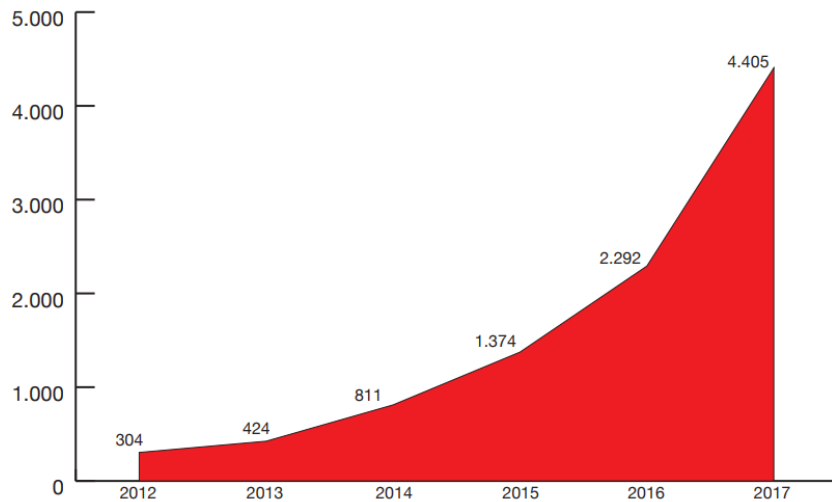
Algunas de las principales cuestiones que se atienden en el Programa de Actuación Municipal son: un programa de empadronamiento activo independientemente del estatus jurídico de las personas migrantes, que permita acceder a derechos básicos como son la educación o la vivienda. Además, se propone el incremento de la oferta de soporte jurídico con el fin de reducir la condición de irregularidad. En esto participan instituciones municipales propias de la localidad barcelonesa focalizadas en la cuestión migratoria como el Servicio municipal de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados (SAIER), el Servicio de Orientación y Acompañamiento para Personas Inmigradas (SOAPI) y la Red de Acogida y Acompañamiento para personas inmigradas en Barcelona¹⁰. A modo de ejemplificar las actuaciones de estas instituciones municipales, el SAIER atendió entre 2015 y 2017 a 8.071 solicitantes de asilo:

⁹ Véase los **Anexos 2 y 3** para acceder a las dos cartas enviadas por Ada Colau a Mariano Rajoy (2015;2016)

¹⁰ Esta red de acogida, que tuvo su puesta en marcha en el año 2007, cuenta con la participación de numerosas instituciones, asociaciones y organismos no institucionales que tejen una estructura de apoyo y soporte para las personas migrantes en la localidad barcelonesa (también ‘desde abajo’). Para observar las entidades participantes, véase: <https://www.bcn.cat/barcelonainclusiva/es/xarxa1.html>



Figura 1: Evolución del número de personas solicitantes de asilo atendidas en el SAIER (2012-2017)



Fuente: Ajuntament de Barcelona (2018a: 30)

Otra institución clave en este sentido dentro de la ciudad de Barcelona es el *Consell Municipal d'Immigració*, existente desde 1997, que establece como ejes estratégicos: la promoción de una plena ciudadanía de las personas migrantes, la interculturalidad y el fomento y apoyo al asociacionismo. A modo de ejemplo, dos propuestas planteadas por el Consell son: el fomento de “la participación de personas de origen extranjero en los espacios de decisión pública” o la facilitación de “información sobre procesos de democracia directa y participativos que se producen en la ciudad (votaciones populares, referéndums, etc.)” (Ajuntament de Barcelona, 2019). Por otro lado, la Subdelegación de Gobierno de la ciudad establece la prioridad de facilitar la reagrupación familiar entre las personas migrantes. Para ello, se impulsa el Programa ‘Nuevas Familias’: Acompañamiento a la Reagrupación Familiar, donde se dan servicios jurídicos, psicopedagógicos a los jóvenes, a madres y padres y, específicamente, a las mujeres (Ajuntament de Barcelona, 2017).

Dentro del *Programa d'Actuació Municipal* (2016b) cabe destacar el Plan estratégico Barcelona, ciudad refugio. Este plan se establecía con el objetivo de “dar respuesta a la crisis humanitaria internacional de personas refugiadas y preparar la ciudad para acogerlas, todo respetando y restableciendo sus derechos humanos” (PAM, 2016b: 132). Es planteado desde el Ayuntamiento, pero en colaboración con otros organismos y entidades que trabajan en el ámbito de migraciones. Así, cuenta también con una perspectiva desde abajo que obtiene el respaldo y la participación de los ciudadanos en cuanto a la recepción de las personas refugiadas y migrantes (Ajuntament de Barcelona, 2016b: 129). Además, está enmarcado en el proyecto transnacional de Ciudades Refugio en el que trabajan de manera conjunta otras ciudades europeas, como Lesbos (Grecia). Este tiene como objeto dar respuesta conjunta a la cuestión migratoria más allá de las políticas dadas en la escala nacional, tratando de establecer estructuras de acogida e



integración para personas refugiadas que se han visto fuera de los recursos nacionales en cuanto a protección internacional.

En este sentido, en el plan de Barcelona, Ciudad Refugio¹¹ se establecen las actuaciones y estructuras que han de actuar en cuanto a la recepción e integración de personas refugiadas. Así, se determinan dos niveles de actuación – nivel de alerta y nivel de emergencia – en función del volumen, el tiempo de llegada, el estatus legal y las expectativas de las personas que son acogidas (Ajuntament de Barcelona, 2015). Una vez esto es establecido, el plan se divide en diferentes fases: 1) la fase cero que consiste en analizar el estado de las personas recepcionadas y la preparación de los recursos que se emplearán; 2) la fase de recepción a la ciudad y la activación del plan; 3) la fase de acogida que contempla la proporción de un lugar de acogida y unos servicios básicos dentro del territorio catalán; 4) la fase final de seguimiento social que tiene en cuenta la integración de estas personas en la ciudad barcelonesa teniendo en cuenta los diferentes ámbitos que esto implica como son la vivienda, escolarización, tramitación de documentos, inserción laboral, asistencia psicológica, etc.

Además de este plan estratégico se plantean otras medidas¹² dentro del marco de actuación del Gobierno local de Barcelona que no son específicas para las personas refugiadas, pero en los que también se ven reconocidas como sujetos de las mismas. Algunos de estos programas son: Barcelona, Ciudad de Derechos (Ajuntament de Barcelona, 2017a) enfocado tanto a la prevención y lucha contra los discursos del odio y la discriminación, como en el fomento de los derechos civiles y libertades públicas. Dentro de este marco se contempla, por un lado, una revisión normativa siendo los derechos humanos el centro de esta. Por otro lado, una búsqueda de incidir en otros niveles administrativos en materia de derechos humanos, haciendo hincapié en la Ley de Extranjería. O, finalmente, el apoyo a las redes de entidades defensoras de estos derechos.

Otra medida a destacar sería el Plan de Lucha contra la Islamofobia (Ajuntament de Barcelona, 2018) frente al crecimiento de discursos racistas y xenófobos contra las personas musulmanas en específico. Este plan plantea tres objetivos generales: a) la visibilización de estos casos, con el fin de poder prevenir estas situaciones; b) promover un discurso positivo hacia este colectivo y el fomento de la diversidad cultural en la ciudad, y c) ofrecer unas garantías contra estas discriminaciones para las personas musulmanas. En esta línea, se establece una Oficina en Barcelona por la No discriminación (Ajuntament de Barcelona, 2017b) que atiende a los discursos de odio hacia determinados colectivos entre los que se encuentran las personas migrantes y refugiadas. En la misma línea, el Programa Nausica dentro del Plan de ciudadanía e

¹¹ Véase *Measura de Govern: Barcelona, Ciutat Refugi* (Ajuntament de Barcelona, 2015) en https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/83952/1/mesugovbarc_2015.pdf para acceder a todos las fases, mecanismos y estructuras de acción planteados en esta política pública.

¹² Estos planes son relevantes, no sólo a nivel político sino también a nivel discursivo e identitario. Mientras a nivel estatal en el Informe Anual de Políticas de Migración y Asilo (2016: 27) no se contempla “incremento alguno de las actitudes xenófobas en la sociedad”; desde Barcelona se replantea esto con programas específicos como los analizados, que contemplan, por ejemplo, medidas como la *XarxaBCN Antirrumors* (Ajuntament de Barcelona, 2018:8).



inmigración de la Ciudad de Barcelona (2018-2021) (Ajuntament de Barcelona, 2018a), contempla el “acogimiento y el apoyo a personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional residentes en la ciudad de Barcelona y que no han conseguido autonomía y requieren de un apoyo específico”, fundamentalmente, en relación con la vivienda y la inserción laboral (Ajuntament de Barcelona, 2018b).

Sin embargo, a pesar de este discurso conflictivo en su relación con el Estado, que trata de transformar el enfoque estatal a través de un imaginario local de integración, acogida y solidaridad institucional – promovidos por el nuevo municipalismo planteado por las ciudades refugio –; las administraciones locales no dejan de ser una extensión del Estado nacional y, por tanto, actuando dentro de sus parámetros. Por ejemplo, se lleva a cabo una crítica a la ley de extranjería por no asegurar unos derechos básicos a las personas migrantes, pero simultáneamente se enmarcan las propuestas del *Consell* Municipal de Inmigración dentro de esta legislación. Lo relevante del cuestionamiento de la normativa estatal por parte de las administraciones locales es que permiten la problematización de las mismas.

3.2.2 El caso de Madrid como ciudad santuario

La ciudad madrileña también plantea un discurso de acogida, reflejado en el discurso político de las administraciones locales y de las representantes políticas, además, la localidad también se acoge al programa transnacional de Ciudades Refugio y programa el desarrollo de algunas políticas que atienden a la cuestión migratoria. Ejemplo de ello, es la carta de Manuela Carmena¹³, alcaldesa de Madrid durante ese período, dirigida al Presidente del Gobierno – un año después de que la alcaldesa de Barcelona lo hiciese–. Sin embargo, el tono de esta carta difiere de la enviada por Ada Colau, en el sentido de que no establece la misma contraposición entre solidaridad local-securitización estatal, sino que menciona la necesidad de una coordinación entre ambas administraciones:

Es inaplazable la puesta en marcha de una adecuada coordinación impulsada por el Gobierno junto con las Administraciones autonómicas y locales que tienen la voluntad de ser Ciudades Refugio (Carmena, 2016).

Esto supone un cambio a nivel discursivo en tanto que no se plantea este cuestionamiento de la normativa y el discurso estatal.

En el análisis del Plan Municipal de Madrid (2015 – 2019) solo se hace referencia en una única ocasión a las personas refugiadas como sujetos de las políticas públicas de esta administración. Se plantea la propuesta de desarrollar un Plan de Apoyo al Refugiado con un presupuesto de 10M (Ayuntamiento de Madrid, 2019b: 65-66) con el objetivo de “promover Madrid como ciudad contra las violencias, por la paz y que fomenta la solidaridad y la cooperación internacional para el desarrollo” (Ayuntamiento de Madrid, 2016: 43-44) y dando el reconocimiento a la localidad frente a dinámicas globales. Sin embargo, si se acude a la Memoria de la Actuación de dicho Ayuntamiento al final de su legislatura se observa que esta política sigue en estado de “pendiente de planificación”. A

¹³ Véase **Anexo 3** para acceder a la Carta de Manuela Carmena dirigida a Mariano Rajoy (2016)



modo de justificación, se indica lo siguiente: “la acogida de solicitantes de asilo y refugio es competencia del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, por lo que cualquier plan ha de estar impulsado por parte de las administraciones competentes” (Red2Red, 2019: 43).

Si se atiende a la normativa desarrollada posteriormente al Plan de Gobierno del Ayuntamiento, es relevante el convenio firmado en 2017 con el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM) para ofrecer asesoría jurídica en Materia de Extranjería y Supuestos de Discriminación (Red2Red, 2019: 42). Por otro lado, son clave en la ciudad madrileña tanto el Programa de Acogida Integral y de Emergencia que tiene lugar en el Albergue Mejía Lequerica; como el Servicio Social de Atención Municipal a las Emergencias Sociales (SAMUR social), ambos en colaboración con la Comisión Española de Apoyo al Refugiado (CEAR). Además, cabe destacar el servicio de los Centros de Acogida Temporal de la ciudad de Madrid, como el de San Blas o el de Vicente de Paúl, que cuentan con el apoyo de la Cruz Roja Española y con la CEAR, que dan servicios fundamentalmente de alojamiento (Ayuntamiento de Madrid, 2018).

En el Albergue de Mejía Lequerica, se ofrece, por un lado, información y orientación, alojamiento y manutención a personas vulnerables – entre las que se sitúan las personas refugiadas– (Ayuntamiento de Madrid, 2016: 124). Un 50,84% de las personas que fueron atendidas allí durante el año 2016, serían personas sirias (1417 en total) (Ayuntamiento de Madrid, 2016:124). Por su parte, dentro del programa del SAMUR Social se atendieron a un total de 1914 personas refugiadas a raíz del conflicto sirio (Ayuntamiento de Madrid, 2016:152).

También se planteó, desde las instituciones locales madrileñas, la posibilidad de desarrollar una Tarjeta de Vecindad de competencia municipal, con el objetivo de “eliminar los posibles obstáculos existentes para el acceso a los servicios y programas municipales de las personas migrantes en situación irregular”. Aunque a finales de 2018 se habrían emitido 154 tarjetas, esta política tampoco tuvo un gran éxito. Además, entre los planes estratégicos llevados a cabo por este Ayuntamiento podemos destacar el Plan Estratégico de Derechos Humanos (2017-2019). Este, además de contemplar de nuevo el incumplido Plan de Apoyo al Refugiado, propone el fomento ante otras administraciones estatales e internacionales la activación de mecanismos de garantía para las personas refugiadas (Ayuntamiento de Madrid, 2017).

4. Conclusiones

Los movimientos migratorios operan en las diferentes escalas de manera simultánea e interrelacionada, pero diferenciadas a partir de su concreción en las localidades. Así, las singularidades del lugar donde interaccionan dichas relaciones sociales son influyentes en la configuración de las prácticas en el ámbito urbano. Este enfoque es clave para el análisis comparado entre las ciudades de Barcelona y Madrid donde se analiza la autonomía y singularidad de las administraciones locales respecto al Estado central en la gestión migratoria.



En ambas localidades se plantean diferentes políticas de integración y refugio para las personas migrantes, en un cuestionamiento de la política estatal. Sin embargo, en la ciudad barcelonesa existe una mayor producción discursiva y política en torno al espacio urbano como lugar de acogida, como se ha podido observar en los múltiples proyectos impulsados desde el órgano de gobierno (*vid.* Plan estratégico de Barcelona, Ciudad Refugio (2015) o el Plan estratégico de lucha contra la Islamofobia (2018)). Además, el planteamiento asumido desde esta escala se contrapone al discurso y políticas de seguridad existentes en la escala estatal, ejemplificado a través de las cartas de Ada Colau (2015; 2016) y del comunicado del *Consell d'Immigració* (2018).

En la ciudad de Madrid también se genera un discurso de acogida, como se puede apreciar en la intencionalidad de llevar a cabo un Plan de Acogida dirigido específicamente a las personas refugiadas. Sin embargo, su discurso no se constituye de manera contraria al estatal – como se veía en la carta de Manuela Carmena (2016) –, ni atraviesa toda la normativa local, sino que se plantea como una extensión de la política migratoria estatal, sin cuestionarla. Así mismo, no se implementó este proyecto bajo el pretexto de la falta de competencias desde la localidad madrileña para hacer frente a la gestión migratoria.

En relación con la perspectiva de seguridad, ni en Madrid ni en Barcelona se menciona la migración como fuente de amenaza para sus ciudadanías, como sí sucede en los Informes Anuales de Seguridad Nacional y en la Estrategia de Seguridad Nacional (2017), analizados a lo largo del trabajo. En ambas localidades se asocia la inseguridad con un incremento de las desigualdades socioeconómicas y las discriminaciones (*vid.* Policía Municipal de Madrid, 2016: 13; Ajuntament de Barcelona, 2016a:14).

La comparación entre las actuaciones de sendas administraciones refleja la capacidad de autonomía y de desarrollo de políticas públicas migratorias que reside en los gobiernos locales y en relación con la perspectiva migratoria estatal. No solo generando un discurso de acogida y refugio, sino materializándose en iniciativas políticas concretas que demuestran el margen de actuación local fundamentalmente, en torno a la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria, la inserción laboral y el asesoramiento jurídico. Transformando el espacio urbano y generando espacios donde tienen cabida identidades más amplias. Aunque ambas ciudades se pueden plantear en términos de ciudades santuario, la ciudad de Barcelona encajará mejor en esta definición, sobre todo si atendemos al re-escalamiento y a la implementación de políticas públicas de refugio. Esto supone, por un lado, la problematización de la gestión migratoria desde las administraciones locales. Por otro lado, las instituciones urbanas –como extensión del Estado central– siguen dentro de un marco normativo estatal excluyente, lo que mantiene a las personas migrantes en situaciones de marginalidad y precariedad (Bauder, 2017: 178). Por lo tanto, aunque sea pertinente este enfoque desde el entramado urbano, sigue siendo necesario una ampliación de la mirada a todos los niveles que forman parte de un mismo sistema global y que interacciona con los movimientos migratorios en sus diferentes escalas.



5. Referencias

- Ajuntament de Barcelona . (2019). *Seguiment i Avaluació final del Pla de Treball*. Obtenido de Consell Municipal d'Immigració : https://ajuntament.barcelona.cat/consell-municipal-immigracio/sites/default/files/documents/seguiment_pla_de_treball_del_cmib_def_web_2-20.pdf
- Ajuntament de Barcelona. (2015). *Measura de Govern: 'Barcelona, Ciutat Refugi'*. Obtenido de https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/83952/1/mesugov_barcelona_2015.pdf
- Ajuntament de Barcelona. (2016a). *Mesura de Govern: Pla Local de Prevenció i de Seguretat Ciutadana de Barcelona. 2016-2019*. Obtenido de <https://ajuntament.barcelona.cat/prevencio/sites/default/files/documents/pla-de-prevencio-seguretat-2016-2019.pdf>
- Ajuntament de Barcelona. (2016b). *Programa d'Actuació Municipal 2016-2019. 73 Barris, una Barcelona: Cap a la ciutat dels drets i les oportunitats*. Obtenido de <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2016/01/Document-PAM-2015.pdf>
- Ajuntament de Barcelona. (2017). *Programa "Nuevas Familias": Acompañamiento a la reagrupación familiar*. Obtenido de Nueva Ciudadanía. Área de Derechos Sociales, Justicia Global, Feminismos y LGTBI: <https://ajuntament.barcelona.cat/novaciudadania/es/acompanamiento-al-reagrupamiento-familiar>
- Ajuntament de Barcelona. (2017a). *Medida de gobierno. Programa Barcelona Ciudad de Derechos*. Obtenido de https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/114530/4/Medida_GobiernoBCNCiudadDerechos_CAST_1.pdf
- Ajuntament de Barcelona. (2017b). *Oficina por la No Discriminación. Medida de Gobierno*. Obtenido de https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/114529/4/2017_oficina_no_discriminaci%3%b3_es.pdf
- Ajuntament de Barcelona. (2018). *Pla Municipal de Lluita contra la Islamofòbia. Informe de Seguiment*. Obtenido de <https://ajuntament.barcelona.cat/dretsdiversitat/sites/default/files/Informe%20seguiment%20Pla%20islamofobia.pdf>
- Ajuntament de Barcelona. (2018a). *Pla de Ciutadania i Immigració de la ciutat de Barcelona 2018-2021*. Obtenido de https://ajuntament.barcelona.cat/novaciudadania/sites/default/files/documents/1_pla_immigracio_i_ciudadania.pdf
- Ajuntament de Barcelona. (2018b). *Programa Municipal d'Atenció a Refugiats (NAUSICA). Atenció integral a les persones refugiades des del treball en xarxa*. Obtenido de Banc de Bones Prácticas: https://www.bbp.cat/info_producida/2246informa.pdf



- Asilo en cifras 2015*. (2015). Obtenido de Dirección General de Política Interior. Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Asilo_en_cifras_2015_126150899.pdf
- Asilo en Cifras 2017*. (2019). Obtenido de Dirección General de Política Interior. Subdirección General de Protección Internacional, Oficina de Asilo y Refugio: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica/Asilo_en_cifras_2017_126150899.pdf
- Ayuntamiento de Barcelona. (2019). *Memoria: Los diez principales ámbitos de actuación de la Dirección de Relaciones Internacionales*. Obtenido de <https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/sites/default/files/cast.pdf>
- Ayuntamiento de Madrid. (2016). *Memoria de Actividades 2016*. Obtenido de Dirección General de Integración Comunitaria y Emergencia Social: <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/IntegracionyEmergenciaSocial/Publicaciones/MEMORIAINTEGRACION2016.pdf>
- Ayuntamiento de Madrid. (2017). *Plan estratégico de Derechos Humanos (2017-2019)*. Obtenido de https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Descriptivos/ficheros/PlanDDH_H_Madrid.pdf
- Ayuntamiento de Madrid. (2018). *Memoria de Actividades 2017*. Obtenido de Dirección General de Integración Comunitaria y Emergencia Social: <https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/EquidadDerechosSocEmpleo/2017/DGIntegracionComunitaria.pdf>
- Ayuntamiento de Madrid. (2019). *Plan de Gobierno 2015-2019*. Obtenido de https://transparencia.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/03_SG_Operativa/Ficheros/161010_PlanDeGobierno.pdf
- Bauder, H. (2014). Why We Should Use the Term 'Illegalized' Refugee or Immigrant: A Commentary. *International Journey of Refugee Law*, 26, 327-332. doi:doi:10.1093/ijrl/eeuO32
- Bauder, H. (2017). Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective. *International Migration*, 55(2), 174-187. doi:10.1111/imig.12308
- Bauder, H., & Gonzalez, D. (2018). Municipal Responses to 'Illegality': Urban Sanctuary across National Contexts. *Social Inclusion*, 6(1), 124-134. doi:10.17645/si.v6i1.1273
- Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. de. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Calvillo, J., & Calatrava, A. (2021). Los dilemas de la política migratoria española 2016-2019: un análisis desde el enfoque de la seguridad nacional. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 2(6), 49-69. Obtenido de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/69379/1/Los%20dilemas%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20migratoria%20espa%C3%B1ola%202016-2019.pdf>



- Caminando Fronteras. (2022). *Víctimas de la Necrofrontera 2018-2022. Por la Memoria y la Justicia*. Obtenido de <https://caminandofronteras.org/monitoreo/victimas-necrofrontera-2018-2022/>
- Carmena, M. (11 de abril de 2016). *Carta de Manuela Carmena a Mariano Rajoy*. Obtenido de Diario de Madrid. Noticias del Ayuntamiento de Madrid : <https://diario.madrid.es/blog/2016/04/11/carta-de-manuela-carmena-a-mariano-rajoy/>
- CEAR. (2018). *Informe 2018: Las personas refugiadas en España y Europa* . Obtenido de Comisión Española de Ayuda al Refugiado : <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-CEAR-2018.pdf>
- Colau, A. (05 de septiembre de 2015). *Carta a Mariano Rajoy*. Obtenido de Ayuntamiento de Barcelona: https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2015/09/CartaRajoyCiutatRefugi_DEF.pdf
- Colau, A. (16 de marzo de 2016). *Carta a Mariano Rajoy*. Obtenido de Ayuntamiento de Barcelona: <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2016/03/CartaRajoy100.pdf>
- Consell Municipal d'Immigració de Barcelona. (2018). *Comunicat del Consell Municipal d'Immigració de Barcelona de rebuig a la inclusió del concepte "immigració irregular" com amenaça als valors en un projecte de materials curriculars educatius*. Obtenido de https://ajuntament.barcelona.cat/consell-municipal-immigracio/sites/default/files/documents/cmib.comunicat.180322.ca_.pdf
- Estrategia de Seguridad Nacional*. (2017). Obtenido de Gobierno de España: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_doble_pag.pdf
- Garcés, B., & Eitel, K. (2019). Ciudades santuario: una perspectiva global . *CIDOB* , 46-52.
- García, O., & Jorgensen, M. (2013). Immigration and civil society New ways of democratic transformation. *Migration Letters*, 10(3), 271-276.
- García, O., & Jorgensen, M. (2019). Solidarity Cities and Cosmopolitanism from Below: Barcelona as a Refugee City. *Social Inclusion*, 7(2), 198-207. doi:10.17645/si.v7i2.2063
- García, O., & Jorgensen, M. (2020). On Transversal Solidarity: An Approach to Migration and Multi-Scalar Solidarities. *Critical sociology*, 47(6), 857–873. doi:<https://doi-org.bucm.idm.oclc.org/10.1177/0896920520980053>
- Gobierno de España. (2016). *La crisis migratoria y de refugiados en la UE y su impacto en el "espacio SCHENGEN"*. Obtenido de Departamento de Seguridad Nacional: [https://www.dsn.gob.es/es/crisis-migratoria-refugiados-ue-su-impacto-espacio-schengen#:~:text=Seg%C3%BAAn%20la%20OIM%2C%202015%20ha,\(5.350\)%20en%20dicho%20per%C3%ADodo](https://www.dsn.gob.es/es/crisis-migratoria-refugiados-ue-su-impacto-espacio-schengen#:~:text=Seg%C3%BAAn%20la%20OIM%2C%202015%20ha,(5.350)%20en%20dicho%20per%C3%ADodo).
- Informe Anual de Migración y Asilo*. (2017). Obtenido de Gobierno de España: https://www.mites.gob.es/es/sec_bep/estudios/ficheros-estudios/0002A2CB.PDF
- Informe Anual de Migración y Asilo*. (2018). Obtenido de Gobierno de España: https://www.emnspain.gob.es/documents/392158/527520/00_arm2018_especifica



- tions_part_i_final_fml_es.pdf/903242f6-8ed7-2420-1453-7e66dfa4c31b?t=1646036762725
- Informe Anual de Políticas de Inmigración y Asilo.* (2016). Obtenido de Gobierno de España: https://www.mites.gob.es/es/sec_bep/estudios/ficheros-estudios/0002A2C9.PDF
- Informe Anual de Seguridad Nacional.* (2016). Obtenido de Gobierno de España: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/INFO_RME%20ANUAL%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL%202015.pdf
- Informe Anual de Seguridad Nacional.* (2017). Obtenido de Gobierno de España: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/2017-0245_Informe_Anuual_de_Seguridad_Nacional_2016_ACC_EE_FINAL.pdf
- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.* (2009). Obtenido de Boletín Oficial del Estado [núm. 263]: <https://www.boe.es/eli/es/l/2009/10/30/12/con>
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.* (2000). Obtenido de Boletín Oficial del Estado [núm. 10]: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>
- Políicia Municipal Madrid. (2016). *Plan Director Policía Municipal de Madrid.* Obtenido de https://diario.madrid.es/wp-content/uploads/2016/03/plandirector_version_web_final.pdf
- Red2Red. (2019). *Informe de Seguimiento del Plan Estratégico de Derechos Humanos de 2017.* Obtenido de https://www.madrid.es/UnidadWeb/NxC/MemoriaDerechos/Derechos_Humanos/PublicacionesDDHH/InformesPlanEstrategico/FicherosInformesPlanEstrategico/InformeSeguimientoPEDH2017.pdf
- Ruiz, J. (2009). Análisis sociológico del discurso: Métodos y lógicas. *Forum: Qualitative Social Research*, 10 (2). <https://digital.csic.es/handle/10261/64955>
- Scholten, P., & Penninx, R. (2016). The multilevel governance of migration and integration. *Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors*, 91-108.
- Taylor, P. J., & Flint, C. (2002). *Geografía política: Economía-mundo, Estado-nación y localidad.* Trama Editorial.
- Van-Dijk, T. A. (2016). Análisis Crítico del Discurso. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (30), 203-222 <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2016.n30-10>
- Waever, O. (2009). Capítulo 1: Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante. En U. Oswald, & H. Günter, *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI* (págs. 71-100).
- Zapata-Barrero, R., & Yalaz, E. (2018). *Qualitative research in European migration studies.* Springer Nature. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/29754>



XVII CONGRESO DE AECPA
Universidad de Burgos, 22-24 de julio de 2024



6. Anexos

- **Anexo 1:** Diferentes Acuerdos por parte del Gobierno central con terceros países.

Esta tabla extraída del Informe Anual de Migración y Asilo (2017:36) encabeza el apartado 5.1.3 que dice: “prevenir y combatir la migración irregular garantizando una cooperación reforzada con terceros países en el ámbito de la gestión de fronteras”. En relación con la noción de externalización de fronteras.

Título del Acuerdo	Tercer país/es con quien existe la cooperación	Descripción
<i>Proyecto El Ksar</i>	Mauritania	<ul style="list-style-type: none"> - Formación de las unidades de seguridad aeroportuaria de la Gendarmería mauritana, en el nuevo aeropuerto de Nouakchott y en el aeropuerto de Nouadhibou, incluida la formación de unidades caninas para la detección de drogas y explosivos en ambos lugares. - Despliegue de un oficial de enlace de la Guardia Civil, experto en seguridad aeroportuaria, en Nouakchott durante el proyecto. - Cursos de capacitación en vigilancia de fronteras terrestres. - Cursos de formación sobre migración irregular.
<i>Proyecto Blue Sahel</i>	Mauritania, Mali, Senegal, Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau y Guinea Conakry	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de patrullas transfronterizas en Mali, Mauritania, Senegal, Guinea Bissau, República de Guinea y Gambia. Estas patrullas recibirán formación y un equipo mínimo para la vigilancia fronteriza. - Cursos de vigilancia de fronteras fluviales para la Gendarmería de Senegal en el río Senegal. - Cursos sobre formación marítima, incluido el análisis de riesgos, y la creación de unidades de inteligencia marítima en Guinea Bissau, Cabo Verde, Gambia, Senegal y Mauritania. Se iniciará una asistencia técnica a la Guardia Costera de Guinea Bissau con la donación de dos buques del Servicio Marítimo de la Guardia Civil. - Cursos de capacitación sobre migración irregular para todos los países asociados con el objetivo de fortalecer los derechos de los migrantes, con especial atención para los solicitantes de asilo, víctimas de trata de seres humanos, menores no acompañados, internos y migrantes vulnerables.
<i>Proyecto Seahorse Mediterranean</i>	Libia	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de una red de intercambio de información sobre la migración irregular por mar. - Formación marítima y formación en materia de derechos humanos para la Guardia Costera de Libia.



- Anexo 2: Carta Ada Colau (2015) a Mariano Rajoy



Alcaldesa de Barcelona

Señor Presidente del Gobierno, me dirijo a Usted, en primer lugar, bajo el impacto del horror que nos llega del Mar Mediterráneo: miles de personas, huyendo de la guerra y del hambre, tratan desesperadamente de acceder a Europa. Muchos no lo consiguen y nuestras fronteras se llenan de mujeres, hombres y niños muertos en su intento, precisamente, de sobrevivir.

Las imágenes son insostenibles. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Refugiado (ACNUR) ya ha calificado esta crisis como la peor después de la Segunda Guerra Mundial. Después de aquella atrocidad, una Europa avergonzada se hizo una promesa: 'Nunca más' ¿Están los gobiernos de la UE realmente dispuestos a cumplirla?

Pero le escribo también impresionada por la amplísima oleada de solidaridad que recorre el Estado. Es un alivio ver como familias, entidades y personas de todas las condiciones expresan, por diversos canales, su disposición a tender una mano a estas personas que requieren nuestra ayuda. En los últimos días hemos recibido miles de peticiones: gente dispuesta a acoger en sus casas, a donar dinero, ropa, a ofrecer cuidados o servicios como traducción o atención psicológica. Gente que no tiene mucho y, aun así, está dispuesta a compartirlo. Nuestra sociedad muestra su mejor cara, la solidaria, la comprometida con los Derechos Humanos.

Es nuestro deber como instituciones estar a la altura de esta oleada de solidaridad. No se trata de caridad. Es una obligación: "En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país", consagra el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Debemos cumplir este mandato.

Desde muchas ciudades hemos empezado a canalizar y organizar esta oleada de solidaridad, en colaboración con entidades que llevan años prestando su apoyo a las personas que buscan refugio aquí. La idea de una red de Ciudades Refugio se extiende por todo el estado y cada día nuevos municipios anuncian su voluntad de formar parte de ella.

Barcelona se compromete a acoger el contingente de refugiados que corresponda al importante tamaño y el peso económico de nuestra ciudad, con el fin de facilitar que el Estado cumpla con las obligaciones que le reclama la UE. La coordinación es clave, y somos un aliado en el cumplimiento de los Derechos Humanos. Pero también es necesario que el Estado se comprometa a apoyar a aquellos que se ofrecen a prestar su ayuda. Los Ayuntamientos necesitamos fondos y sabemos que hay recursos. Este mismo agosto la Comisión Europea aprobó destinar 521,7 millones de euros al Estado español en el marco de su programa para dar respuesta a la migración y el asilo. España es, después de Grecia, el segundo estado de la UE que más fondos recibe.

Casi el 50% de ellos forman parte de un fondo de migración y asilo. Queremos que estos fondos se gestionen con transparencia, y sirvan para fortalecer la red de acogida que las ciudades están articulando con las entidades, en colaboración con las distintas administraciones.

Finalmente, aprovechamos la ocasión para solicitar que los recursos de todos sirvan para asistir a las personas que los necesitan, y no a blindarnos contra ellas con concertinas y medios militares. Observamos con consternación como la Europa-Fortaleza destina millones de euros a fronteras y a policía, en el marco de un fondo que llama 'de seguridad interna'.

Las personas que aspiran a llegar a nuestro continente huyendo del hambre, la represión y las guerras no son enemigas. Nos negamos a aceptar que nuestra "seguridad interna" tenga como consecuencia la muerte y el sufrimiento de otros seres humanos.

Le pido, señor Presidente, que presione en la UE para que esos fondos sirvan para construir una Europa más humana, digna de los valores sobre los que se fundó.

Ada Colau i Ballano
Alcaldesa de Barcelona

Barcelona, a cinco de septiembre de dos mil quince



Anexo 3: Carta de Ada Colau (2016) a Mariano Rajoy



L'Alcaldessa de Barcelona

16 de marzo de 2016

Sr. D. Mariano Rajoy
Presidente
Gobierno de España
Palacio de la Moncloa
Avda. Puerta de Hierro, s/n
28071 Madrid

Sr. Presidente:

Como bien sabe, el pasado 5 de septiembre de 2015 le envié una carta en la que, bajo el impacto del drama humanitario de la crisis de las personas refugiadas, le recordaba las obligaciones del Estado respecto al derecho de asilo y le transmitía la implicación de Barcelona como ciudad de acogida.

Usted me manifestó que su Gobierno estaba decidido a responder con eficacia, generosidad y solidaridad ante esta grave situación de emergencia. Además, a petición de la Comisión Europea, su Gobierno aceptó acoger en España a 17.680 personas, entre reubicados y reasentados. Sin embargo, pasados ya muchos meses, se ha acogido a un número ínfimo de refugiados, mientras que la situación de estas personas continúa siendo extremadamente dramática.

Todos somos conscientes de la complejidad de la problemática, pero también de que no podemos quedarnos inactivos ante la vulneración del derecho a la dignidad, la seguridad, la paz y, en definitiva, la vida.

Por ello, y ante las dificultades de los estados europeos para cumplir sus compromisos, los municipios hemos decidido unir esfuerzos para crear redes que nos permitan afrontar este enorme desafío.

En este sentido, Barcelona ha acogido esta semana un encuentro para impulsar esta importante cooperación entre municipios, para compartir experiencias e iniciativas, y para reforzar los vínculos de solidaridad que han de conducir a la creación de una red de Ciudades Refugio.

Este encuentro ha supuesto la firma de un acuerdo de colaboración y amistad con Lampedusa y Lesbos, y ha comportado que Barcelona y Atenas declararan su intención de cooperar para actuar ante la situación que se está viviendo en Grecia, con la llegada masiva de personas que, huyendo de conflictos armados y buscando sobrevivir, solicitan refugio y asilo.

...

Le comunico, así pues, que ambas ciudades hemos llegado a un principio de acuerdo para la reubicación en Barcelona de 100 personas reconocidas como refugiadas que actualmente están acogidas en Atenas. Asimismo, le solicito que, por razones humanitarias y de salvaguarda de los derechos humanos, el Estado nos otorgue el permiso correspondiente.

Este es el inicio de una fórmula de colaboración internacional entre ciudades, que podría ampliarse en el futuro con la acogida en Barcelona de un mayor número de personas refugiadas, así como con la implicación de otros municipios. Se trata de dar una respuesta efectiva a la grave situación de crisis humanitaria que estas personas están viviendo y de aliviar su enorme sufrimiento.

En espera de sus positivas noticias, le envío un atento saludo.



- Anexo 4: Carta de Manuela Carmena (2016) a Mariano Rajoy



La Alcaldesa de Madrid

Sr. D. Mariano Rajoy Brey
Presidente en funciones del Gobierno de España

Madrid, 11 de abril de 2016

Estimado Presidente,

Me dirijo a usted como Alcaldesa de Madrid, preocupada por la situación a la que se están viendo sometidas decenas de miles de personas en lugares como Idomeni o Lesbos y consciente de la obligación y mandato que todas las instituciones tenemos para con los Derechos Humanos. Cada día recibimos imágenes de una situación que no sólo no parece solucionarse, sino que se agrava conforme avanza el tiempo. En el centro, los Derechos Humanos de miles de personas que huyen de la guerra y el dolor, lo que ha convertido esta situación de crisis humanitaria en la mayor desde la II Guerra Mundial, según ha sido calificada por organismos como ACNUR.

En Madrid, miles de madrileños y madrileñas han mostrado su solidaridad a través de diferentes vías que hemos habilitado desde el Ayuntamiento, como recogida de ropa, enseres o medicamentos. En otras muchas ciudades esta solidaridad también ha venido por parte de la ciudadanía, que ha asumido el protagonismo ante la magnitud de un problema que es de todos y poniendo de manifiesto la riqueza social que tenemos en nuestro país. Otra muestra de esto es que el Ayuntamiento de Madrid ha aprobado destinar 10 millones de euros para la implementación de un Plan Integral de Apoyo al Refugiado, en el cual se contempla: alojamiento digno, atención psicológica y sanitaria, escolarización de los menores, normalización idiomática y regularización de la documentación.

Tenemos los mecanismos necesarios. Ahora es imprescindible cumplir con los compromisos asumidos ante la Comisión Europea de recibir y acoger al menos a 14.931 personas que huyen de la guerra y el dolor. Es inaplazable la puesta en marcha de una adecuada coordinación impulsada por el Gobierno junto con las Administraciones autonómicas y locales que tienen la voluntad de ser Ciudades Refugio. Es necesaria, a su vez, la puesta a disposición de ayudas públicas para las personas solicitantes de protección internacional, para no dejarlas en situación de desamparo. Y se requiere una férrea cooperación para estar a la altura de nuestros socios europeos a la hora de afrontar una crisis humanitaria de estas dimensiones.

Hay una Europa que muchos y muchas queremos construir, en la que no tienen cabida situaciones en las que se atente contra los Derechos Humanos, pues son ellos la garantía y emblema de sociedades que quieran demostrarse democráticas.

Por todo ello, le pido que trate de desbloquear desde la Administración General una situación que, irreversiblemente, no puede esperar. Todas las instituciones tenemos la responsabilidad de hacernos cargo, colaborando, del mandato que tenemos con los Derechos Humanos.

Cordialmente,

Manuela Carmena Castrillo