Màster en Relacions Internacionals Seguretat i Desenvolupament (MURISD)

Políticas migratorias: el caso de los refugiados en Barcelona y Madrid (2015-2019)

Autora: Mireia Delgado Castresana

Tutor: Guillem Farrés Fernández

Treballs de màster i postgrau. Màster en Relacions Internacionals, Seguretat i Desenvolupament (MURISD). Curs 2022/2023

Universitat Autònoma de Barcelona

Treballs de màster i postgrau. Màster en Relacions Internacionals, Seguretat i desenvolupament (MURISD). Curs 2022/2023

http://murisd.uab.cat

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International.

Coordinador de la col·lecció: Dr. Rafael Grasa Hernández, Rafael.Grasa@uab.cat.

Aquesta col·lecció recull una selecció de treballs duts a terme pels estudiants del Màster Universitari en Relacions Internacionals, Seguretat i Desenvolpament. Els treballs es publiquen en algunes de les tres llengües del màster, català, castellà i anglès

Esta colección recoge una selección de trabajos realizados por estudiantes del Máster Universitario en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo. Los trabajos se publican en algunas de las tres lenguas del máster, catalán, castellano e inglés

This collection includes a selection of research by students of Master's Degree in International Relations, Security and Development. These researches are published in any of the three languages of the master's degree, catalan, spanish and english

RESUMEN: En un contexto de globalización, las ciudades y sus instituciones tienen cada vez una mayor capacidad de gestión y autonomía para abordar las situaciones y dinámicas que se dan tanto a nivel nacional como internacional. Se parte del concepto de 'ciudades santuario' para abordar el análisis de la gestión de las migraciones durante la legislatura de 2015 a 2019 en el ámbito local de Barcelona y Madrid de manera comparada. A través de un enfoque multiescalar, se analiza como la ciudad de Barcelona encajará en mayor medida dentro de la definición de ciudad refugio, tanto por el re-escalamiento en cuanto a la gestión de las migraciones, como por sus políticas públicas dentro de este ámbito. Generando discursos e identidades locales de acogida e integración hacia las personas refugiadas frente a una administración central caracterizada por sus políticas excluyentes en materia de migración

PALABRAS CLAVE: Migraciones, Ciudades Refugio, Escala, Políticas migratorias, Localidad

ABSTRACT: In a context of globalization, cities and their institutions have an increasingly greater capacity for management and autonomy to address the situations and dynamics that occur both nationally and internationally. The concept of 'sanctuary cities' is used as a starting point to analyse the management of migration during the 2015-2019 legislature in the local sphere of Barcelona and Madrid in a comparative manner. Using a multi-scale approach, we analyse how the city of Barcelona better fits within the definition of a sanctuary city, both in terms of its re-scaling in the management of migration and in terms of its public policies in this area. Generating local discourses and identities of welcome and integration towards refugees in contrast to a central administration characterized byits exclusionary policies on migration.

KEYWORDS: Migrations, Refugee Cities, Scale, Migration policies, Locality

Convocatoria de **junio 2023**

Universitat Autònoma de Barcelona

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

POLÍTICAS MIGRATORIAS: EL CASO DE LOS REFUGIADOS EN BARCELONA Y MADRID (2015 – 2019)

Autoría

MIREIA DELGADO CASTRESANA

Tutorizado por

GUILLEM FARRÉS FERNÁNDEZ

MÁSTER DE RELACIONES INTERNACIONALES, SEGURIDAD Y DESARROLLO

MURISD

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA

Curso Académico 2022/2023

COMPROMISO DE OBRA ORIGINAL

LA ESTUDIANTE QUE PRESENTA ESTE TRABAJO DECLARA QUE:

1. Este trabajo es original y no está plagiado, en parte o totalmente.

2. Las fuentes han sido citadas y referenciadas de manera adecuada.

3. Este trabajo no se ha presentado previamente en esta Universidad o en otras.

Y para que así conste, firma **MIREIA DELGADO CASTRESANA**, con DNI **09071134A** en **BARCELONA,** a **30 de JUNIO** de **2023**.

SUMARIO

Resumen 1
Palabras clave 1
Introducción 2
1. **Estado de la cuestión y justificación** 2
2. **Objetivos, pregunta de investigación e hipótesis** 3
3. **Marco teórico** 4
4. **Metodología** 6
Estudio de caso: políticas migratorias multiescalares en Barcelona y Madrid. 7
1. **Las Ciudades Santuario: gobernanza de las migraciones desde la localidad.** 8
2. **Políticas migratorias y de refugio en Barcelona y Madrid** 12
2.1 Barcelona 15
2.2 Madrid 18
Conclusiones 19
1. **Limitaciones y futuras líneas de investigación** 21
Referencias consultadas 22
Anexos 27
- **Anexo 1:** Carta Ada Colau (2015) a Mariano Rajoy 27
- **Anexo 2:** Carta de Ada Colau (2016) a Mariano Rajoy 27
- **Anexo 3:** Carta de Manuela Carmena (2016) a Mariano Rajoy 29
- **Anexo 4:** Diferentes Acuerdos por parte del Gobierno central con terceros países. 30

Resumen

En un contexto de globalización, las ciudades y sus instituciones tienen cada vez una mayor capacidad de gestión y autonomía para abordar las situaciones y dinámicas que se dan tanto a nivel nacional como internacional. Se parte del concepto de 'ciudades santuario' para abordar el análisis de la gestión de las migraciones durante la legislatura de 2015 a 2019 en el ámbito local de Barcelona y Madrid de manera comparada. A través de un enfoque multiescalar, se analiza como la ciudad de Barcelona encajará en mayor medida dentro de la definición de ciudad refugio, tanto por el re-escalamiento en cuanto a la gestión de las migraciones, como por sus políticas públicas dentro de este ámbito. Generando discursos e identidades locales de acogida e integración hacia las personas refugiadas frente a una administración central caracterizada por sus políticas excluyentes en materia de migración.

Palabras clave

Migraciones, Ciudades Refugio, Escala, Políticas migratorias, Localidad

Abstract

In a context of globalization, cities and their institutions have an increasingly greater capacity for management and autonomy to address the situations and dynamics that occur both nationally and internationally. The concept of 'sanctuary cities' is used as a starting point to analyse the management of migration during the 2015-2019 legislature in the local sphere of Barcelona and Madrid in a comparative manner. Using a multi-scale approach, we analyse how the city of Barcelona better fits within the definition of a sanctuary city, both in terms of its re-scaling in the management of migration and in terms of its public policies in this area. Generating local discourses and identities of welcome and integration towards refugees in contrast to a central administration characterized by its exclusionary policies on migration.

Key words

Migrations, Refugee Cities, Scale, Migration policies, Locality

Introducción

1. Estado de la cuestión y justificación

Las migraciones, en concreto los movimientos migratorios contemporáneos y las personas refugiadas como elementos clave de estos, se configuran como un ámbito de estudio muy investigado dentro de las diferentes disciplinas de las Ciencias Sociales.

En este sentido, la denominada 'crisis de los refugiados' que tuvo lugar en el año 2015[1] y que supuso, entre otras dinámicas, movimientos migratorios hacia Europa desde el Continente africano y asiático – fundamentalmente desde Siria, Irak y Afganistán –, habrá estado en el centro de numerosos estudios académicos y científicos. Si nos centramos en el ámbito de las Ciencias Políticas y las Relaciones Internacionales fundamentalmente de producción europea podemos destacar algunos autores que analizan principalmente el papel de la Unión Europea en la gestión de esta 'crisis'. Este es el caso de autores como Sanahuja (2016), quién llevó a cabo un análisis del papel de la Unión Europea en relación con la crisis migratoria centrándose en la gobernanza, la diplomacia y la securitización; Carrera et al. (2016), en torno a las respuestas políticas y jurídicas de la Unión Europea a estos movimientos migratorios; o, con un enfoque de seguridad, tenemos el análisis de Berti (2015) que analiza las consecuencias de la crisis de refugiados en la seguridad humana y regional.

Ante la creciente importancia de las ciudades en la gestión de dinámicas globales, es pertinente el estudio de las políticas locales en relación con estos movimientos migratorios, aportando una nueva perspectiva teórica que parte del análisis multiescalar para aproximarse a este fenómeno. En este sentido, el trabajo se enmarca en la perspectiva de las 'ciudades solidarias'[2] como ejemplos de nuevas formas de solidaridad local y gobernanza en una reacción ante las políticas estatales 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).

El Estado Español es uno de los principales responsables en torno a la gestión de estas dinámicas migratorias, dada su posición geográfica a orillas del Mediterráneo, siendo las ciudades de Barcelona y Madrid los dos principales municipios dentro de él en cuanto a recepción de personas refugiadas durante este período. Así, es relevante el estudio de las

[1] 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).

[2] Se hace uso indistintamente a largo del trabajo de los términos 'ciudades solidarias', 'ciudades refugio' y 'ciudades santuario'.

políticas migratorias y de refugio llevadas a cabo por ambos Ayuntamientos con el objetivo de analizar de manera comparada sendas actuaciones en relación con el marco legislativo y normativo estatal – e inmersas en las dinámicas globales – durante el período legislativo que comprendió los años 2015 a 2019.

En este sentido, aunque no se pueden encontrar tantas aproximaciones a la ciudad de Barcelona como estudio de caso principal en régimen de ciudad solidaria, Blanca Garcés será una referente en el ámbito de estudio de las migraciones en España. Garcés y Gebhardt (2020) estudiaron el caso de Barcelona en relación con sus iniciativas en la acogida de refugiados; pero también podemos encontrar referencias de la investigadora en relación a ciudades solidarias de manera global (Garcés y Eitel, 2019). A diferencia de Barcelona, entorno a la ciudad madrileña hay una escasez de estudios que analicen sus políticas locales en relación con la gestión de las migraciones y de refugio.

El período de análisis seleccionado – de 2015 a 2019 – es determinante no solo por lo ya mencionado anteriormente, sino también porque se convocaron en España elecciones generales y municipales. Mientras accedía al poder en el Gobierno central Mariano Rajoy, candidato del Partido Popular – lo que podría relacionarse con políticas más excluyentes en relación con la migración y una securitización de las fronteras nacionales–; en las instituciones locales de Barcelona y Madrid se hacían con el gobierno dos candidatas situadas en la izquierda del espectro político, Ada Colau (En Comú Podem) y Manuela Carmena (Ahora Madrid), respectivamente.

2. Objetivos, pregunta de investigación e hipótesis

Se establece como **objetivo del trabajo: 1)** el análisis de las políticas migratorias y en relación con personas refugiadas en la ciudad de Barcelona y Madrid de manera comparada en relación con las llevadas a cabo por el Gobierno Central de España e inmersas en las dinámicas globales entre los años 2015 y 2019; **2)** así como, la interacción de las diferentes escalas en el ámbito local en materia de migración; **3)** fundamentalmente, con la finalidad de estudiar qué políticas locales llevadas a cabo por las administraciones de estas dos ciudades entran dentro del marco establecido entorno a la categoría de ciudades refugio.

De esta manera, la **pregunta de investigación** se concreta en: ¿cómo se interrelacionan las políticas en materia de migración y personas refugiadas en la ciudad de Barcelona en relación con las políticas estatales entre los años 2015-2019? Por otro lado, ¿se dan las mismas dinámicas en la ciudad de Madrid?

En relación con estas cuestiones parto de las siguientes **hipótesis**:

H1: En primer lugar, planteo que la ‘crisis migratoria’ se da de manera multiescalar y, por tanto, que se dan dinámicas interrelacionadas en este ámbito entre la escala global, nacional y local. En este sentido, expongo que hay una reproducción, pero también un cuestionamiento y una resistencia respecto de las políticas estatales españolas en materia

de migración y de refugiados en la escala local en el caso concreto de la ciudad de Barcelona.

H2: Por otro lado, planteo que en la ciudad de Madrid se dan de igual manera estas dinámicas multiescalares, pero sin producirse al mismo nivel un cuestionamiento ni resistencia entorno a las políticas estatales planteados por la ciudad de Barcelona.

H3: Concretamente, planteo que la ciudad de Barcelona entra dentro de la definición de 'ciudad santuario' a diferencia de la ciudad madrileña. Considerando que las ciudades tienen la suficiente autonomía como para diferenciarse de las prácticas y políticas estatales en materia de migración y refugio, generando respuestas locales a problemas globales.

3. Marco teórico

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, canalizándolos a través de la ideología y viéndose reflejados en las localidades que funcionan como "los escenarios en los que tiene lugar la política" (Taylor y Flint, 2002: 50).

Se dan por hecho tres ámbitos que giran en torno al Estado como la unidad central de análisis: el internacional, el nacional y el intranacional. En este sentido, Taylor y Flint (2002: 47) plantean una *estructura geográfica tripartita* con el Estado-nación en el centro de esta, adquiriendo el papel de intermediario entre las otras dos escalas: la global y la local. Estas escalas, lejos de ser estructuras naturales, son construcciones políticas que representan diferentes procesos y niveles de actividad en el marco de un único sistema: la economía-mundo capitalista (Taylor y Flint, 2002: 49). Es decir, lo que plantean Taylor y Flint (2009: 49) no es un modelo que "propone tres procesos que funcionan en tres escalas, sino un único proceso que se manifiesta en tres escalas".

De esta manera, el ámbito global hace referencia a la "totalidad del sistema", en el sentido de que "es la escala final de acumulación en la que el mercado mundial define los valores que acabaran imponiéndose en las comunidades locales" (Taylor y Flint, 2002: 48). Así, el Estado-nación funciona como un elemento intermedio entre estos procesos globales y las comunidades locales que lo integran. En este sentido, el Estado-nación filtra a través de la ideología y, por tanto, de manera sesgada en función de sus intereses, las realidades globales en el ámbito local (también concebido por los autores como la escala de la experiencia) (Taylor y Flint, 2002: 48).

Estas tres escalas y las dinámicas e interacciones que se generan entre ellas están interrelacionadas en la medida que son fruto de un único proceso. 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). Por tanto, aunque 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; también se generan tensiones y dinámicas contrapuestas que surgen de la necesidad de estas instituciones 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).

Esta combinación entre procesos y dinámicas generados en las diferentes escalas, nos llevan a la localidad y a sus instituciones como el espacio concreto donde se dan determinadas relaciones sociales. Sin embargo, aunque en un contexto de globalización se presupone que en las comunidades locales se dan dinámicas simultáneas de desintegración y homogeneización, 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 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).

Si los lugares locales se definen en relación con otros lugares y con escalas más amplias, adquiriendo lo que Massey (2001) denomina como *sentido global del lugar*, las políticas y dinámicas locales se han de analizar partiendo de estos procesos interrelacionados y multiescalares y no como comunidades cerradas con identidades únicas y esenciales – como plantean las políticas nacionales en materia de migración caracterizadas por ser excluyentes y restrictivas (Garcés, 2019: 47).

La conceptualización de ciudades como santuarios o refugios (Bauder, 2017, 2021; Bauder y González, 2018) son 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 políticas 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.

4. Metodología

Este estudio parte de una visión multiescalar centrada, fundamentalmente, en la interrelación generada entre la escala estatal y la local; siendo la 'crisis migratoria' global, que tuvo lugar en el año 2015, el punto de inicio del análisis.

En base a Toshkov (2016), este trabajo se plantea como un *small-N case*, es decir, un estudio comparado a partir de dos únicos casos: Barcelona y Madrid. Estas localidades pertenecen al mismo Estado y, por tanto, están institucionalmente configuradas en términos similares dada su centralidad y su configuración en el mismo. El estudio de estos dos casos permite un análisis en profundidad y, a su vez, una ampliación y complementación de los patrones existentes entre las variables analizadas generadas a partir de la comparación (Toshkov, 2016). En este sentido, se realiza un análisis multidisciplinar del caso de estudio que contempla una metodología tanto cualitativa como cuantitativa a través de fuentes primarias y secundarias.

Para ello, en primer lugar, se realiza una exhaustiva revisión bibliográfica sobre el ámbito de estudio – destacando conceptos como las migraciones y personas refugiadas, las ciudades santuario, la localidad o el enfoque multiescalar–, que permitirá la justificación de la adecuación del marco teórico al objeto de estudio. Los autores más destacados en los que se basa la argumentación teórica de este trabajo son, por un lado, Taylor y Flint (2002), fundamentalmente, en relación con el enfoque multiescalar que adquiere este trabajo. Y, por otro lado, Bauder (2014; 2017; 2021) y García y Jorgensen (2013; 2019; 2020), entorno a la conceptualización de las ciudades refugio y las localidades como espacios dónde se generan políticas de solidaridad hacia las migraciones.

En este sentido, el análisis se centra fundamentalmente en dos de las categorías establecidas por Bauder (2017) en relación con la 'ciudad santuario'. Concretamente en los conceptos que mencionan la **escala** y las **políticas** llevadas a cabo en el seno de los Ayuntamientos indicados, centrándonos de manera exclusiva en el ámbito institucional. El concepto de re-escalamiento lleva a un posicionamiento por parte de las ciudades que "sugiere que los residentes de facto en una comunidad también deben ser reconocidos como miembros de esta comunidad y, en consecuencia, poseer derechos legales y recibir servicios municipales" (Bauder, 2017: 181). Con este objetivo, se crea un cuerpo legislativo municipal que aborda la cuestión migratoria, generando un entorno urbano de acogida e integración para las personas migrantes y refugiadas. De esta manera, se realiza una investigación que parte de fuentes primarias con el fin de aterrizar el marco teórico al caso estudiado.

Así, las principales variables de análisis son las políticas y normativas en materia de migración y personas refugiadas y la interrelación entre estas en las diferentes escalas planteadas. Las principales normativas que fundamentan esta investigación son: los **Planes de Gobierno** (2015-2019) de los Ayuntamientos; así como, sus respectivas

memorias anuales y **planes estratégicos** en relación con la migración y el refugio. Esto enmarcado en la normativa estatal, estudiando concretamente los **Informes Anuales de Políticas de Migración y Asilo** en los años ya indicados. Por otro lado, también se realiza un análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional (2017) y los **Informes Anuales de Seguridad Nacional**; así como las **estrategias de seguridad** de ambas localidades con el fin de observar cómo se interpretan las migraciones desde este ámbito.

Esta normativa analizada no solo permite el estudio de las políticas migratorias en las diferentes escalas; sino que además permite atender a la configuración de las identidades y discursos institucionales reflejados en ellas. En este mismo sentido, acudimos a otras fuentes primarias como son las Cartas escritas por Ada Colau (2015; 2016) y Manuela Carmena (2016) a Mariano Rajoy, como una expresión más de estas dos categorías desde el ámbito local en relación con la administración estatal.

Estudio de caso: políticas migratorias multiescalares en Barcelona y Madrid.

Ante el incremento de los movimientos migratorios a nivel mundial desde el año 2015, el Estado español – como frontera nacional, pero también europea con el continente africano – se establecía como un agente clave en la gestión de estos procesos. En este sentido, en el informe de Asilo en Cifras (2015: 7) se registraba un gran aumento en España (+150,12%) de solicitudes de protección internacional[3] en relación con el anterior año, siendo 14.887 las que fueron formalizadas. Muchas de ellas fueron presentadas en frontera, fundamentalmente, en la frontera terrestre de Beni-Enzar en Melilla por parte de ciudadanos sirios (5.178 solicitudes) – siendo esta nacionalidad (5.723 de las solicitudes), junto con la ucraniana (3.423), las que más solicitudes de protección internacional formalizaron en el año 2015.

Aunque el Gobierno nacional es a quién corresponde, según el artículo 2 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (conocida comúnmente como la Ley de Extranjería), "la definición, planificación, regulación y desarrollo de la política de inmigración, sin perjuicio de las competencias que puedan ser asumidas por las Comunidades Autónomas y por las Entidades Locales"; estas políticas nacionales quedan sujetas a la jurisprudencia y normativas europeas. En este sentido – y en relación con los movimientos migratorios del año 2015 – tuvieron relevancia tres acontecimientos clave a nivel europeo, caracterizadas por la securitización[4] de las personas migrantes y refugiadas, que

[3] El concepto de protección internacional hace referencia tanto al derecho de asilo como a la protección subsidiaria recogidos en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. En el Preámbulo de esta Ley nacional se menciona la incorporación del "amplio elenco de actos normativos de la Unión Europea" (p.5), lo que implica que esta normativa reconoce estar sujeta a la doctrina internacional y a la jurisprudencia de órganos supranacionales.

[4] Se hace referencia a la securitización de las políticas migratorias y de refugio en el marco de las teorías 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' por parte del Estado, independientemente de cuál sea la 'realidad objetiva' (Waever, 2009: 79).

determinarían la política migratoria española: 1) la cumbre UE-África celebrada en La Valeta; 2) la conferencia de donantes sobre Siria del que surge el Fondo Fiduciario de la UE a la crisis (2016) y 3) las negociaciones con Turquía (Sanahuja, 2016: 73). Dentro de este sistema migratorio global, donde priman las políticas de control de las fronteras y de externalización (Calvillo y Calatrava, 2021: 67), se llevan a cabo las políticas estatales españolas – que se analizan en los siguientes apartados – que forman parte de esta 'necropolítica estructurada'. Es decir, se han llevado a cabo políticas de control migratorio sostenidas en el tiempo y ejecutadas "a través de dictámens globales de control del territorio en el contexto europeo" que han supuesto la muerte[5] de personas migrantes en su transcurso hacia la Península Ibérica (Caminando Fronteras, 2022 :15).

Teniendo en cuenta el sistema autonómico existente dentro de España – aunque es el Estado quién tiene las competencias exclusivas en materia de asilo – 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". En este sentido, existe una cierta autonomía legislativa dentro del ámbito local (y regional) – que trasciende a la escala nacional – en relación con los movimientos migratorios globales.

Tomamos los ejemplos de Barcelona y Madrid, que junto con Melilla se establecen como las provincias que más solicitudes de protección internacional reciben (58,64% del total en 2017) (Asilo en Cifras, 2019: 15), como ciudades centrales dentro del Estado español. Así, partiendo de este contexto, cabe preguntarse: ¿hasta qué punto surge una solidaridad local en el ámbito institucional en las ciudades de Barcelona y Madrid en relación con las políticas migratorias y de refugio estatales?

1. Las Ciudades Santuario: gobernanza de las migraciones desde la localidad.

En el marco de la globalización – no como un proceso natural que ha alcanzado la sociedad y la economía, sino como una creación socioeconómica, política, y geográfica – la localidad conforma la escala de la experiencia en la medida en que son los espacios que se habitan y se viven de manera cotidiana (Taylor y Flint, 2002: 47).

El mundo urbano cobra cada vez más peso dentro del sistema global y, por tanto, "las ciudades – las administraciones más cercanas a las personas – son piezas clave para garantizar la equidad social, el desarrollo sostenible y el progreso económico, y a la vez para afrontar los retos y las desigualdades que plantea el mundo globalizado del s. XXI" (Ayuntamiento de Barcelona, 2019: 5). Sin embargo, no se pueden entender estas comunidades locales de manera independiente, sino que se constituyen como espacios

[5] 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).

donde se interrelacionan las dinámicas resultantes de la escala estatal y de la global, como ya se ha planteado (Taylor y Flint, 2002: 45-48).

Desde este punto partimos para analizar cómo se interrelacionan las dinámicas multiescalares en la configuración de las identidades, discursos y normativas propias de Barcelona y Madrid. La denominada 'crisis de los refugiados' se ha de estudiar dentro de este marco, dado que las migraciones se dan de manera global, no solo en cuanto a que la movilidad de estas se produce de manera internacional; sino en que en gran medida son resultado de procesos y políticas socioeconómicas y geoestratégicas que tienen lugar en la escala global. En este sentido, las localidades tienen la capacidad para actuar en torno a esta cuestión como ciudades refugio – o no –.

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" – haciendo referencia al que se da a nivel estatal – y configurándose de manera contraria al mismo. Caracterizando a Barcelona por su identidad abierta y construida "gracias a las aportaciones de la gente venida de todas partes". Mientras tanto, en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) (2017: 12), se mencionaban los movimientos migratorios como amenazas y desafíos que "no existen aislados, sino que están interconectados, sus efectos traspasan fronteras y se materializan con frecuencia en los espacios comunes globales". En este sentido, el Estado y los espacios urbanos, como parte de este, son quiénes 'regulan'[6] – o tratan de hacerlo – a través de las normativas y la jurisprudencia en materia de migración y refugio. Y las fronteras estatales serán elementos clave en esto.

A través de la diferente normativa analizada se observan dos posicionamientos discursivos – que conviven a pesar de ser en gran medida contradictorios – por parte del Estado español en relación con la migración irregular. Por un lado, una aproximación securitaria que hace mención a los procesos migratorios como una 'amenaza global'. Se plantean 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).

Por otro lado, se plantean los movimientos migratorios desde una perspectiva 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[7] –, que

[6] Los términos *regular*, *gestionar* o *controlar* son usados en gran parte de la normativa estatal en relación con la migración, considerada por esta administración como 'irregular'. Por ejemplo, en el Informe Anual de Seguridad Nacional (2016:103) se indica que se ha de "**controlar** y **gestionar** la multiplicación del número de inmigrantes que entran a Europa de **forma irregular** o aguardan en sus fronteras". Esta perspectiva de irregularidad – asociada con la ilegalidad – es producto de las propias estructuras de poder en tanto que son las leyes, políticas y prácticas nacionales y globales que niegan a la inmigración el reconocimiento de ciudadanía (Bauder, 2014). La condición de ilegal es, en este sentido, "un problema estructural común a todos los Estados-nación territoriales en los que la pertenencia política está delimitada por normas nacionales de residencia y ciudadanía" (Bauder y González, 2018: 125).

[7] Esto se puede apreciar en algunas de las medidas políticas que se establecen en los diferentes Informes Anuales de Migración y Asilo: las políticas de externalización de las fronteras comunitarias (apuesta política enmarcada en el Acuerdo UE-Turquía); en las políticas de retornos 'voluntarios' y los acuerdos

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).

Las ciudades santuario se caracterizan por el re-escalamiento (*scale*) de las políticas en esta materia, 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, frente a un sistema estructural de exclusión hacia la migración 'irregular' se generan dinámicas solidarias locales producidas "a través de prácticas sociales y espaciales alternativas e inclusivas" que tienen "la capacidad de generar nuevos vínculos sociales y ampliar el espacio de participación" (García y Jorgensen, 2020: 859).

En la administración local de la Ciudad de Barcelona 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).

Estas ideas de diversidad e integración convierten los espacios urbanos en lugares[8], en el sentido de que se propicia un sentimiento de pertenencia que lleva a la construcción de identidades (*identity*) y subjetividades políticas asociadas con la ciudad de Barcelona como ciudad de refugio para las personas migrantes (Bauder, 2017). 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 del Ajuntament de Barcelona 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 planes del Ajuntament 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[9] por parte del Estado en sus Informes Anuales de Seguridad de la cuestión

---

con terceros países que favorecen las readmisiones en caso de retorno forzoso (2017:40); las relaciones 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); el refuerzo e impermeabilización de las fronteras españolas; así como, las operaciones en fronteras de terceros países (como puede ser la operación Hera, en el marco de FRONTEX, en cosas senegalesas) (2015:105); la práctica de 'devoluciones en caliente'; la propia ineficiencia del sistema de asilo español; o los discursos securitarios en materia de migración entorno, por ejemplo, al 'efecto llamada' (2016:42) (CEAR, 2018).

[8] El lugar entendido, en base a Massey (2001), como un punto de intersección articulado en torno a redes de relaciones sociales, donde también influyen las relaciones que se están dando en las escalas superiores. Integrando, de esta manera, lo global y lo local que da pie a la especificidad del lugar.

[9] Esto se puede apreciar en los diferentes Informes Anuales de Seguridad. Un ejemplo de ello es la vinculación de la movilidad de los terroristas con la de las personas refugiadas de Siria e Irak, que llevan a

migratoria con el terrorismo islamista; 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 forzosas 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 sobrevenida, 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, declaraba[10] 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 contrapones 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).

Sin embargo, a pesar de este discurso conflictivo en su relación con el Estado, que trata de transformar el discurso estatal a través de un imaginario local de integración, acogida y solidaridad institucional – promovidos por este nuevo municipalismo planteado por las ciudades refugio –; las administraciones locales no dejan de ser una extensión del Estado nacional. En este sentido, aunque existe una búsqueda de legitimarse a nivel local, generando lugares dónde se crean discursos, identidades y normativa propia – en gran

---

un discurso securitario de las migraciones y de las rutas migratorias. Se indica lo siguiente en el Informe Anual de Seguridad (2016: 118): "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 tráficos 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".

[10] Véase los **Anexos 1 y 2** para acceder a las dos cartas enviadas por Ada Colau a Mariano Rajoy (2015;2016)

medida, contraria a la estatal –; gran parte de esto se lleva a cabo en el marco de los propios discursos, identidades y normativa estatal. Esto se puede ver reflejado en el propio plan de Acción en materia de migración del Ajuntament de Barcelona (2016b: 58-60). Por un lado, se lleva a cabo una crítica a la ley de extranjería por no asegurar unos derechos básicos a las personas migrantes; pero, por otro lado, se enmarcan las propuestas del Consejo de Municipal de Inmigración dentro de esta legislación. De esta manera, aunque las administraciones locales están enmarcadas en la normativa y legislación estatal; es el cuestionamiento de este marco – a través del discurso y la normativa local – lo que permiten esta problematización en relación con la gestión de las dinámicas migratorias globales.

Si atendemos a las características de las administraciones locales en la Ciudad de Madrid, estás asumen, en un principio, un discurso de contestación en relación con el Estado español. Trata de presentarse como una ciudad solidaria e inclusiva, planteando el objetivo de realizar un *Plan de Apoyo al Refugiado* en el marco 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. Así, indican que "si bien las ciudades y los gobiernos locales son depositarios de los problemas locales, también son el medio y el nivel de gobierno más adecuado para dar la respuesta más eficiente (Policía Municipal Madrid, 2016: 29)".

Además, Manuela Carmena[11], alcaldesa de Madrid durante ese período, también se dirigió 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 de la cuestión migratoria; sino que hace mención a 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. Aunque si que existen la pretensión desde las instituciones locales madrileñas de establecerse como una Ciudad Refugio, luego no tiene lugar un desarrollo de estos planes específicos en materia de migración y refugio como se analiza a continuación.

2. Políticas migratorias y de refugio en Barcelona y Madrid

La normativa llevada a cabo en los diferentes niveles administrativos en materia de migración y refugio queda sujeta a la jurisprudencia y normativa del Estado español y el gobierno nacional. En este ámbito, hay dos leyes de referencia que engloban la condición

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

de extranjería y, más concretamente, la de protección internacional. Por un lado, 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.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, establece que es el Gobierno quién posee las competencias sobre la política migratoria en respeto con la coordinación con las políticas definidas por la UE (art.2 bis. 2). Además, está sujeta al principio de solidaridad que atiende "a las especiales circunstancias de aquellos territorios en los que los flujos migratorios tengan una especial incidencia" (art.2 bis 3), siendo un elemento clave la 'integración de los inmigrantes' en la sociedad española (art. 2 ter.1) (Calvillo y Calatrava, 2021: 54). Por su parte, además de las condiciones para la tramitación y obtención de la condición de protección internacional para las personas migrantes, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, establece que la Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio del Interior, será el órgano competente para la tramitación de las solicitudes de protección internacional (art. 23.1). Luego, durante el gobierno de Mariano Rajoy se establecería en el artículo 9 del decreto 415/2016, de 3 de noviembre, que las políticas en materia de extranjería, inmigración y emigración corresponden al Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Calvillo y Calatrava, 2021: 54). De esta manera las competencias quedan en manos no solo de este Ministerio, sino también del Ministerio de Interior anteriormente mencionado – clave en relación con el enfoque securitario de la cuestión migratoria que asume el Estado – y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

En este sentido, las políticas migratorias, que vienen determinadas por las dinámicas globales de migración, quedan sujetas a la normativa comunitaria europea y a la coordinación con los niveles regionales y locales dentro del Estado. A su vez, son estos niveles administrativos inferiores quienes – 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 los movimientos migratorios. Esto no supone que las ciudades sean inclusivas per se, sin embargo, sí que tienen la capacidad de redefinir las actuaciones estales que son características – fundamentalmente en la práctica – por su postura exclusivista hacia las personas migrantes (García y Jorgensen, 2019: 199).

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).

Dentro de este planteamiento – que ejemplifica la postura del gobierno nacional entorno a la gestión de las dinámicas migratorias – se enmarcan las actuaciones del Estado Español, que asumiría esta doble perspectiva de, por un lado, ser garante de los derechos humanos de las personas migrantes y, por el otro lado, asumir un discurso securitizador en relación con ellas.

El mayor peso del discurso y de la normativa desde el ámbito nacional hacia la cuestión migratoria va dirigida desde una visión securitaria. En este sentido, se plantea no solo la 'ordenación de flujos migratorios'; sino también un aumento de la 'vigilancia y control de los accesos a las fronteras españoles'. Esto se puede observar a través de diferentes proyectos desarrollados en las fronteras españolas como Indalo o Minerva bajo la coordinación de FRONTEX, en fronteras de Estados miembro como los proyectos de Tritón y Poseidón e, incluso, en proyectos en terceros países[12] (IASN, 2016: 107). Otras prácticas en relación con esto son los Acuerdos bilaterales, donde podemos destacar el Acuerdo España-Marruecos. Esta relación 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 incremento 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 (CEAR, 2018: 83).

Si tenemos en cuenta la perspectiva de integración, aunque se plantea en el ámbito nacional 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 acogida[13] (menciona un soporte en cuanto a alojamiento, actividades formativas y otros recursos básicos), como una posterior integración de las personas migrantes en la sociedad española (IASN, 2016: 33); este sistema presenta diferentes disfuncionalidades. Por un lado, se hace una crítica a la segunda fase del programa en cuanto a la rápida forma de finalización que deja en situación de desamparo y desprotección a muchas de las personas que estaban acogidas a él (CEAR, 2018: 120). Por otro lado, es 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

[12] Véase **Anexo 4** 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.

[13] 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 hacía mención al aumento presupuestario, a una dotación de recursos, a 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).

locales que han dado recursos a las personas migrantes y refugiadas frente al colapso de los programas nacionales (CEAR, 2018: 111).

Es la existencia de una normativa desarrollada en la localidad para dar solución a dinámicas globales – frente a esta normativa estatal excluyente y de securitización – como son las que incluyen a personas migrantes 'irregulares' y refugiadas, las que hacen que las ciudades quepan en la definición de 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 normativas en relación con este ámbito – más allá del re-escalamiento y un discurso existente en contraposición al estatal como se analizaba en el anterior apartado. Sin embargo, a la hora de desarrollar esas políticas propuestas se produce una diferencia fundamental entre ambas localidades.

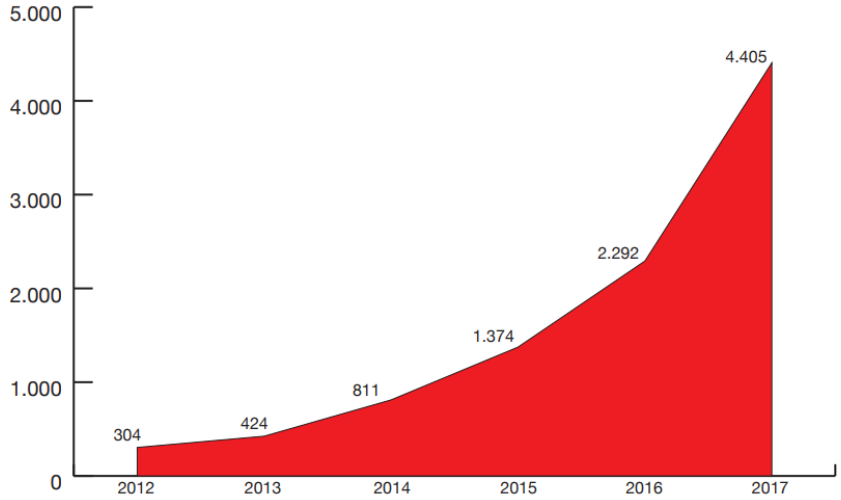
2.1 Barcelona

Dentro de las competencias que residen en el ámbito local, en el *Programa d'Actuació Municipal del Ayuntamiento de Barcelona* (PAM) (2016b: 58) se recogen diferentes políticas a desarrollar durante la legislatura sobre esta temática. Desde la configuración de una red local que atienda las necesidades de las personas migrantes a través de diferentes mecanismos y políticas; pero también desde la creación y participación en una red transnacional de ciudades europeas que tienen proyectos en común dentro de este ámbito. Esto es, por ejemplo, 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). De esta manera, se realza el papel de las ciudades actuando políticamente de manera colectiva en el ámbito global.

Así, centrándonos en el primero de los planteamientos, se lleva a cabo 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. Estas son: 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 Barcelona[14]. A modo de ejemplificar las actuaciones de estas instituciones municipales, el SAIER atendió entre 2015 y 2017 a 8.071 solicitantes de asilo:

[14] 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, se establece la intención de facilitar la reagrupación familiar entre las personas migrantes en la ciudad de Barcelona. Esto es posible ya que es la Subdelegación de Gobierno de la ciudad quién realiza estos trámites. 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 cuánto a protección internacional.

En este sentido, en el plan de *Barcelona, ciudad refugio*[15] se establecen las actuaciones y estructuras que han de actuar en cuánto 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 emplearan; 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 medidas[16] 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 sujetas de los 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

[15] 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.

[16] 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 XarxaBCNAntirrumors (Ajuntament de Barcelona, 2018:8).

hacia determinados colectivos entre los que se encuentran las personas migrantes y refugiadas.

Otra política pública adoptada en la ciudad barcelonesa entorno a la cuestión migratoria es el *Programa Nausica* dentro del *Plan de ciudadanía e inmigración de la Ciudad de Barcelona (2018-2021)* (Ajuntament de Barcelona, 2018ª). Este 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).

2.2 Madrid

Por su parte, la ciudad madrileña también parece plantear un discurso contrario al estatal, como se ha analizado en el anterior apartado. Esto se refleja no solo en el discurso político de las administraciones locales y las representantes políticas, sino que la ciudad también se acoge al programa transnacional de *Ciudades Refugio* y se programa el desarrollo de algunas políticas que atienden a la cuestión migratoria. Sin embargo, cuando analizamos el *Plan Municipal de Madrid* (2015 – 2019) solo se hace referencia en una única ocasión a las personas refugiadas como integrantes de la ciudad madrileña y 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). Ahora, 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 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 normativa desarrollada posteriormente al Plan de Gobierno del Ayuntamiento – y, por tanto, siendo políticas desarrolladas a mitad o final de legislatura –, se menciona 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 a personas vulnerables – entre las que se sitúan las personas migrantes 'irregulares' y las refugiadas-; y, por otro lado, alojamiento y manutención (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 – aunque no es específico para personas migrantes ni refugiadas – 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 en materia de migración y refugio – aunque no está dirigido de manera específica a este colectivo – 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).

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 – y generadas por las mismas –, son determinantes en la configuración de las prácticas y políticas en el ámbito urbano. Este enfoque del que partía este trabajo desde un inicio es clave para el análisis comparado de las políticas migratorias entre dos ciudades centrales – Barcelona y Madrid – dentro de un mismo Estado, el español.

En el comienzo de este trabajo se establecían tres objetivos e hipótesis que han fundamentado esta investigación y que han servido de premisa con el fin de poder dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo se interrelacionan las políticas en materia de migración y personas refugiadas en la ciudad de Barcelona en relación con las políticas estatales entre los años 2015-2019? Y si se daban de igual manera en la ciudad de Madrid. Para ello este trabajo se centraba, fundamentalmente, en la categorización de las ciudades como ciudades refugio en base al re-escalamiento y a una política local específica entorno a la cuestión migratoria que cuestionase la política excluyente estatal.

Entorno a este marco cabe indicar que en ambas ciudades se dan dinámicas multiescalares. Esto permite su propia singularidad y autonomía en cuanto a la gestión de las migraciones durante el período analizado en comparación con el ámbito estatal. Así, aunque se genera un discurso y una identidad propia tanto en la ciudad barcelonesa como en la madrileña, Barcelona y sus instituciones locales asumen en mayor medida un discurso que se define en gran parte en contraposición al estatal, promoviendo esta visión de re-escalamiento característica de las ciudades santuario (Bauder, 2017).

En Barcelona existe un discurso de acogida e integración desde el ámbito urbano – analizado a través de la normativa municipal relativa al ámbito de estudio, como se ejemplificaba a través de las Cartas de Ada Colau (2015; 2016) o del Comunicado del Consell d'Immigració –; que se contrapone al discurso securitizador y a las políticas de fortalecimiento y seguridad en la escala estatal – analizadas a través de los diferentes Informes, entre ellos los Informes Anuales de Seguridad Nacional –. Por su parte, en Madrid también se genera un discurso de acogida hacia las personas migrantes y refugiadas, como se puede apreciar en la intencionalidad de llevar a cabo un Plan de Acogida dirigido específicamente a las personas refugiadas; sin embargo, no es un discurso que se constituya de manera contraria al discurso estatal – como se veía en la carta de Manuela Carmena (2016) – ni que atraviese toda la normativa local, sino que se plantea como una extensión de la política migratoria estatal, sin cuestionarla.

Esto, por ejemplo, se puede apreciar atendiendo al aspecto de la seguridad en relación con los movimientos migratorios y las personas que los componen. Ni en Madrid ni en Barcelona se menciona la migración como fuente de amenaza para sus ciudadanías, como sí que sucede en los Informes Anuales de Seguridad Nacional y en la Estrategia de Seguridad Nacional (2017) analizados a lo largo del trabajo. Sino que fundamentalmente se asocia un ambiente de mayor inseguridad con un incremento de las desigualdades socioeconómicas y las discriminaciones en ambas ciudades (Policía Municipal de Madrid, 2016: 13; Ajuntament de Barcelona, 2016ª:14). Sin embargo, desde las instituciones locales barcelonesas se llevan a cabo políticas que cuestionan directamente estos planteamientos y discursos desde el ámbito estatal – por ejemplo, a través de la *Estratègia Antirumors* o del *Plan Municipal contra la Islamofóbia* –, a diferencia de la administración local madrileña, que no aborda estas cuestiones de manera específica ni concreta.

Esto se verá reflejado en el propio desarrollo de las políticas públicas que tratan de acoger e integrar a las personas migrantes en las localidades respectivas. Mientras que en Barcelona hay numerosos planes estratégicos y políticas que abordan la cuestión migratoria y de refugio, no solo a través del proyecto *Barcelona, Ciudad Refugio,* sino que hay un desarrollo normativo que tiene en cuenta a estas personas como sujetos centrales de este. En Madrid, solo se plantea el *Plan de Apoyo al Refugiado* que finalmente no se lleva a cabo por 'falta de competencias'. Esta explicación es insuficiente en cuanto a que, como hemos analizado a raíz de las propuestas y actuaciones de las políticas barcelonesas, las administraciones locales sí que tienen competencias en este ámbito. Fundamentalmente, se puede destacar el margen de actuación existente en el ámbito urbano entorno a la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria, la inserción laboral, el asesoramiento jurídico, etc. y por tanto el incumplimiento del *Plan de Apoyo al Refugiado* planteado en el Plan de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid (2015-2019), no puede estar justificado de esta manera. Esto supone, además, una perpetuación de las políticas migratorias estatales en cuanto a que es un abandono de la responsabilidad que se tiene desde la localidad en la gestión de las migraciones y dejándola en manos del Estado central.

En este sentido, la ciudad de Barcelona cumple en mayor medida con los parámetros, que establece Bauder (2017) al definir las ciudades santuario, en cuanto a la existencia de un re-escalamiento y la creación de un cuerpo normativo municipal entorno a la cuestión migratoria y de refugio, como se planteaba en la primera (H1) y última (H3) hipótesis del trabajo. Y a su vez, confirmando que, en la ciudad de Madrid, aunque sí que existe un discurso y una intencionalidad en cuánto a la acogida e integración, no se da de igual manera esta resistencia a las políticas estatales, fundamentalmente, por la ausencia de políticas locales dentro de este ámbito (H2).

Estas actuaciones diferenciadas entre ambas ciudades – siendo las políticas y las prácticas de la ciudad de Barcelona las más cercanas a las propias de las ciudades refugio –, se dan en un contexto donde gobiernan las administraciones locales dos alcaldesas situadas en una línea similar del espectro político. Esto puede llevar a un cuestionamiento de la importancia – o, la ausencia de esta – de la ideología de los partidos políticos a la hora de llevar a cabo políticas públicas. Esto es relevante en cuanto a que es realmente fundamental el análisis de las identidades y de los discursos – categorías de las ciudades santuario – con el objeto de concluir el porqué de estas diferencias normativas. Esto supone que las ciudades refugio no son proyectos meramente institucionales; sino que abarcan todas las estructuras, prácticas y dinámicas de la sociedad y sus relaciones sociales, así como sus interacciones específicas con los lugares.

Además, cabe recalcar que dentro de esta conceptualización de la ciudad barcelonesa como ciudad refugio, no se ha de olvidar que – como extensión del Estado central y parte de un mismo sistema – las políticas locales siguen dentro de un marco normativo estatal y dentro de las dinámicas globales. Esto supone que, como ya hemos estudiado, aunque sí que supone una problematización de la cuestión migratoria y de refugio, en comparación con el ámbito estatal, “los resultados finales son similares: los refugiados y los solicitantes de asilo permanecen en los márgenes políticos y a menudo en situaciones precarias” (Bagelman en Bauder, 2017: 178). Por lo tanto, se ha de abordar la cuestión migratoria desde el ámbito local desde donde se dan respuestas concretas a problemas específicos, siendo las ciudades refugio ejemplo de ello. Pero siendo también necesaria una ampliación de la mirada a todos los niveles como parte de un mismo sistema que interacciona con los movimientos migratorios en sus diferentes escalas.

1. Limitaciones y futuras líneas de investigación

En relación con las futuras líneas de investigación que podrían surgir a partir de este trabajo y que surgen a raíz de las limitaciones que este mismo presenta – fundamentalmente, determinadas por la extensión temporal y espacial del estudio –, son: el análisis en profundidad de las otras dos características establecidas por Bauder (identidad y discurso) en relación con las ciudades santuario para poder profundizar en las subjetividades que surgen en las localidades, más allá de las normativas y del ámbito institucional.

A pesar de que se trató de obtener una entrevista (a fecha 30 de mayo de 2023) con la titular del Área de Gobierno de Equidad, Derechos Sociales y Empleo del Ayuntamiento de Madrid, Marta Higueras, esta no pudo ser finalmente realizada. Esta tenía el objetivo de poder dotar al trabajo de una perspectiva cualitativa interna a la administración local de la ciudad madrileña para poder hacer una mayor precisión a la hora de dar explicación al comportamiento diferenciado entre las administraciones locales estudiadas.

En este mismo sentido, este estudio se enfoca en las actuaciones institucionales (o 'desde arriba') en la gestión de las dinámicas migratorias; sin embargo, es pertinente un enfoque que abarque las redes no institucionales ('desde abajo') para poder adentrarse en estas subjetividades, identidades y realidades que se escapan de las políticas y prácticas de la administración local. Así, como un análisis de las redes tejidas de manera transnacional entre las ciudades refugio y el impacto que estas tienen para la acogida e integración de las personas migrantes en la localidad.

Finalmente, es oportuno la extensión del objeto de estudio de esta investigación en el tiempo con la finalidad de poder analizar la relevancia – o no – de los partidos políticos en la gestión local de las cuestiones migratorias. Es decir, resulta interesante desde un enfoque politológico estudiar cómo se modifican estas políticas cuándo los gobiernos locales y estatales cambian por partidos políticos de ideologías contrarias, tratando de investigar cuanta influencia tiene la ideología en el planteamiento y realización de proyectos políticos en el ámbito local.

Referencias consultadas

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/mesugovbarc_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/novaciutadania/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/MedidaGobiernoBCNCiudadDerechos_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%c3%b3_es.pdf

Ajuntament de Barcelona. (2018). *Pla Municipal de Lluita contra la Islamofòbia. Informe de Seguiment.* Obtenido de https://ajuntament.barcelona.cat/dretsidiversitat/sites/default/files/Informe%20seguiment%20Pla%20islamofobia.pdf

Ajuntament de Barcelona. (2018a). *Pla de CIutadania i Inmigració de la ciutat de Barcelona 2018-2021.* Obtenido de https://ajuntament.barcelona.cat/novaciutadania/sites/default/files/documents/1._pla_immigracio_i_ciutadania.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 Pràctiques: 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/PlanDDHH_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. (2021). Urban migrant and refugee solidarity beyond city limits. *Urban studies, 58*(16), 3213–3229. doi:https://doi-org.bucm.idm.oclc.org/10.1177/0042098020976308

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

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 Ajuntamiento 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.

Garcés, B., & Gebhardt, D. (2020). Barcelona: municipalist policy entrepreneurship in a centralist refugee reception system. *Comparative Migration Studies, 8*(15), 1-15.

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%BAn%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 Migracion y Asilo. (2018). Obtenido de Gobierno de España: https://www.emnspain.gob.es/documents/392158/527520/00_arm2018_specifications_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/INFORME%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_Anual_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

Massey, D. (2001). A Global Sense of Place. En *Space, Place and Gender* (3 ed., págs. 146-157). University of Minnesota Press.

Polícia 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

Sanahuja, J. (2016). La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y 'diplomacia de chequera'. En M. M. (coor.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario 2015-2016* (págs. 71-105). Fundación Cultura de Paz.

Taylor, P. J., & Flint, C. (2002). *Geografía política: Economía-mundo, Estado-nación y localidad.* Trama Editorial.

Toshkov, D. (2016). Comparative Designs. En D. Toshkov, *Research Design in Political Science* (págs. 258-284). London: Palgrave.

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).

Anexos

- **Anexo 1:** 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 insoportables. 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 2: 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 3: 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

- **Anexo 4:** 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
Proyecto El Ksar	Mauritania	- 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.
Proyecto Blue Sahel	Mauritania, Mali, Senegal, Cabo Verde, Gambia, Guinea-Bissau y Guinea Conakry	- 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.
Proyecto Seahorse Mediterranean	Libia	- 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.