

CIUDADES
SANTUARIO: UNA
PERSPECTIVA
GLOBAL*

BLANCA GARCÉS MASCAREÑAS,
Investigadora sénior, CIDOB

KRISTIN EITEL,
Investigadora, CIDOB

*Agradecemos los enriquecedores comentarios de Eva García Chueca y Agustí Fernández de Losada para la elaboración de este artículo.

"This article has been written under the auspices of the European projects NIEM (National Integration Evaluation System: Measuring and Improving Integration of Beneficiaries of International Protection) which is co-financed by the AMIF (Asylum, Migration and Integration Fund)".



Un total de 97 días celebrando oficio religioso sin parar. Así fue como una iglesia evangélica de La Haya evitó la deportación de una familia armenia en los últimos meses del 2018. La ley holandesa prohíbe a la policía entrar en un templo durante la celebración del culto. Con esta estrategia no solo se evitó su detención y posterior deportación: a finales de enero del 2019 el gobierno holandés anunció que podían quedarse, esta familia y 630 más cuyas solicitudes de asilo habían sido finalmente rechazadas. Pero la estrategia descrita no es nueva: la práctica de las iglesias santuario se remonta a la antigua Roma y siguió durante el medioevo. Por entonces las iglesias daban protección a asesinos, ladrones y otros criminales. Actualmente, albergan a inmigrantes irregulares y refugiados, criminalizados y perseguidos por el Estado simplemente a causa de su estatus legal.

Ante políticas nacionales cada vez más restrictivas y excluyentes, algunas ciudades han respondido también dando protección a refugiados e inmigrantes en situación irregular. La primera fue San Francisco, a mediados de la década de 1980. Pronto le siguieron muchas otras ciudades en Estados Unidos y Canadá y, posteriormente, en Reino Unido y Europa continental. ¿Qué tienen en común todas estas ciudades? Según las definiciones existentes, las ciudades santuario dan una respuesta innovadora a políticas nacionales excluyentes (Bauder y González, 2018: 124); o, más en concreto, son todas aquellas políticas y prácticas que tienen como propósito acomodar refugiados e inmigrantes sin papeles en el contexto local (Bauder, 2016). En el ámbito norteamericano, las ciudades santuario también han sido definidas como aquellas ciudades que han adoptado políticas de no cooperación o de confidencialidad para los residentes sin papeles (Cuison Villazor, 2010).

En tanto que las ciudades santuarios representan ante todo respuestas locales a determinadas políticas migratorias, su naturaleza es por definición relacional: existen en oposición o reacción a lo definido en el ámbito nacional. En consecuencia, se desarrollan en función de sus contextos. En Estados Unidos, las ciudades refugio se han erigido con el propósito de proteger a los millones de sin papeles que viven y trabajan en ellas. Para ello se declaran “desobedientes” a ciertas leyes federales. En Reino Unido, en cambio, surgieron como respuesta a la llegada de solicitantes de asilo. En este caso la relación con el gobierno es de colaboración y el objetivo principal fue construir un discurso inclusivo a nivel local. En Europa continental, muchas ciudades llevan tiempo acogiendo a los sin papeles. Se trata de respuestas pragmáticas a problemas concretos. A partir del 2015, sin embargo, muchas ciudades europeas desarrollaron programas o espacios de recepción para los refugiados desatendidos por los sistemas estatales de acogida. Otras, además, se postularon como “ciudades refugio” para denunciar las políticas de sus respectivos gobiernos y de la Unión Europea, en el contexto de la llamada crisis de los refugiados del 2015.

Desde esta perspectiva más global, las ciudades santuario o refugio incluyen medidas muy distintas dirigidas a grupos distintos y con una relación también distinta con sus respectivos gobiernos nacionales. Volviendo a la definición, si algo tienen en común todas estas iniciativas es un cierto cuestionamiento o incluso en algunos casos la impugnación del estado actual de la gobernanza de las migraciones. Las ciudades que se proclaman ciudades santuario quieren estar, quieren poder decir y hacer. Desafían el monopolio de los estados sobre quién puede quedarse y bajo



Las ciudades santuario representan todas aquellas políticas y prácticas que tienen como propósito acomodar refugiados e inmigrantes sin papeles en el contexto local

refugiados salvadoreños y guatemaltecos en manos de la propia administración local. En el 2007 el Movimiento Nuevo Santuario¹ cambió la orientación de sus actuaciones: de los refugiados centroamericanos recién llegados, a los inmigrantes sin papeles que llevaban tiempo residiendo en las ciudades. Desde entonces defienden la necesidad de crear espacios de seguridad para cualquier miembro de la comunidad, con o sin papeles. Se estima que actualmente hay más de quinientos condados y ciudades con políticas santuario en Estados Unidos.

Dos tipos de medidas caracterizan las ciudades santuario en Estados Unidos. Siguiendo la política de San Francisco, la primera es del tipo “don’t ask, don’t tell” (DADT, por sus iniciales en inglés), que prohíbe a los trabajadores de las administraciones locales recoger información sobre la situación legal de las personas residentes en la ciudad e intercambiarla con las autoridades federales. El segundo tipo de medidas incluye distintas formas de documentación a escala local. En algunos casos, esta documentación pasa por el reconocimiento como documento identificativo del permiso de conducir o las tarjetas emitidas por los consulados de los países de origen. En otros, las administraciones locales emiten sus propias tarjetas locales de identificación, que sirven también para dar acceso a servicios públicos (transporte, bibliotecas, etc.). Estas tarjetas están pensadas para toda persona residente en la ciudad (*ergo* no sustituyen al permiso de residencia) y no confieren más derechos de los que los inmigrantes sin papeles ya tienen.

Es interesante hacer notar que mientras que las políticas DADT suponen un grado importante de confrontación o desobediencia respecto a las leyes federales, las tarjetas locales de identificación –en tanto que regulan el acceso a los servicios locales– entrarían en el marco de competencias de las administraciones locales dentro de lo que sería la estructura federal y multiescalar de los Estados Unidos. Tal como señala De Graauw (2014), con el argumento de mejorar la provisión de servicios públicos para el conjunto de la población, estas tarjetas facilitan la inclusión y reconocimiento de aquellos excluidos y perseguidos por parte del gobierno federal sin por ello levantar muchas ampollas. Eso sí, en ambos casos, estamos ante medidas

qué condiciones. Lo hacen en su propio territorio, protegiendo a aquellos a quienes el Estado quiere deportar, creando un “nosotros” más inclusivo o preparándose para acoger a aquellos que, no estando legalmente bajo su responsabilidad, sí se encuentran en sus calles. Pero lo hacen también internacionalmente, aliándose en redes de ciudades y reclamando un mayor papel de las ciudades en la toma de decisión a escala supranacional.

A continuación haremos un repaso de las distintas iniciativas que se han dado hasta el momento con el objetivo final de entender qué hay de nuevo o de singular, si es que hay algo en común, detrás de las ciudades santuario o ciudades refugio desde una perspectiva global que vaya más allá de las experiencias más conocidas de Estados Unidos y Reino Unido.

Las ciudades santuario en Estados Unidos

No hay duda que San Francisco fue la primera ciudad santuario. Dos normativas aprobadas en el 1985 y en el 1989 prohibieron el uso de fondos y recursos locales para colaborar con las políticas federales de control migratorio, incluyendo la prohibición explícita de exigir, grabar o diseminar información sobre el estatus legal de un individuo. El objetivo era acabar con la discriminación sufrida por los



1. El Movimiento Nuevo Santuario nació en el 1982 en Tucson (Arizona), para ofrecer refugio y apoyo a ciudadanos indocumentados en EEUU.

País / Región	Definición y objetivos	¿Qué ofrecen?	Relación con el gobierno nacional	Redes
Europa continental	Originalmente fueron ciudades que acogieron a los <i>sin papeles</i> . Dieron respuestas pragmáticas a problemas concretos. A partir de 2015, muchas ciudades europeas desarrollaron programas o espacios de recepción para los refugiados desatendidos por los sistemas estatales de acogida. Otras, además, se postularon como "ciudades refugio" para denunciar las políticas de sus respectivos gobiernos y de la Unión Europea.	Proporcionan acceso a servicios sociales. También denuncian las políticas de sus gobiernos.	Mantienen una relación de confrontación multinivel. Las ciudades se organizan para integrar a los recién llegados: en algunos casos ofrecen políticas que complementan a las políticas nacionales, en otros se oponen abiertamente.	Solidarity Cities (EUROCITIES) / Intercultural Cities / Cities for Local Integration Policies (CLIP) / European Coalition of Cities Against Racism (ECCAR)
Reino Unido	Surgieron para dar la bienvenida a los solicitantes de asilo que el gobierno empezó a distribuir por todo el país. Incluyen una red de prácticas y organizaciones que cuentan con el apoyo de la administración local. Más que proporcionar una acogida específica, promueven sobre todo una cultura de la hospitalidad.	Apoyan las prácticas de acogida de las organizaciones locales. Construyen un discurso inclusivo.	Actúan en base a una relación de colaboración y complementariedad con las autoridades gubernamentales. No se oponen a las políticas nacionales ni tampoco cuestionan su gobernanza.	Sanctuary Cities (más de 80 municipios en todo el país)
Estados Unidos	Movimiento de ciudades que se han erigido para proteger a los millones de <i>sin papeles</i> que viven y trabajan en ellas. Han adoptado políticas de no cooperación con las autoridades federales y de confidencialidad para los residentes <i>sin papeles</i> . Se estima que hay más de 500 ciudades y condados con políticas santuario en todo el país.	Garantizan sobre todo derechos civiles. Incluyen dos tipos de medidas: la prohibición de recoger información sobre la situación legal de los residentes; y el reconocimiento de formas de documentación a escala local.	Sostienen una relación de confrontación multinivel: las ciudades se organizan para integrar a los <i>sin papeles</i> y en algunos casos se declaran desobedientes a las leyes federales.	Welcome Cities / Cities for Action (más de 175 municipios en todo el país)

que sobre todo proveen de derechos civiles más que sociales. Y que en ningún caso sirven para compensar los efectos excluyentes de las leyes migratorias federales. Dicho de otra manera, aunque las ciudades santuarios se presentan como refugios seguros (*safe havens*), lo son solo hasta cierto punto.

Las *sanctuary cities* en el Reino Unido

En el Reino Unido las ciudades santuario son otra cosa. Primero fue Sheffield en el 2005. Poco después le siguieron otras ciudades, constituyendo una red de 17 municipios en el 2011. A diferencia de los Estados Unidos, estas ciudades se organizaron para dar la bienvenida a los solicitantes de asilo que el gobierno empezó a distribuir por todo el país. No se constituyeron en oposición a las políticas nacionales sino justamente para responder mejor a las necesidades de acogida derivadas de estas. Más que caracterizarse por un conjunto de medidas, incluyen una red de prácticas y organizaciones que cuentan además con el apoyo de la administración local. No son pues políticas locales, sino espacios donde se reconocen determinados derechos dentro de la ciudad. Tampoco se trata de proporcionar una acogida específica, promueven sobre todo una cultura

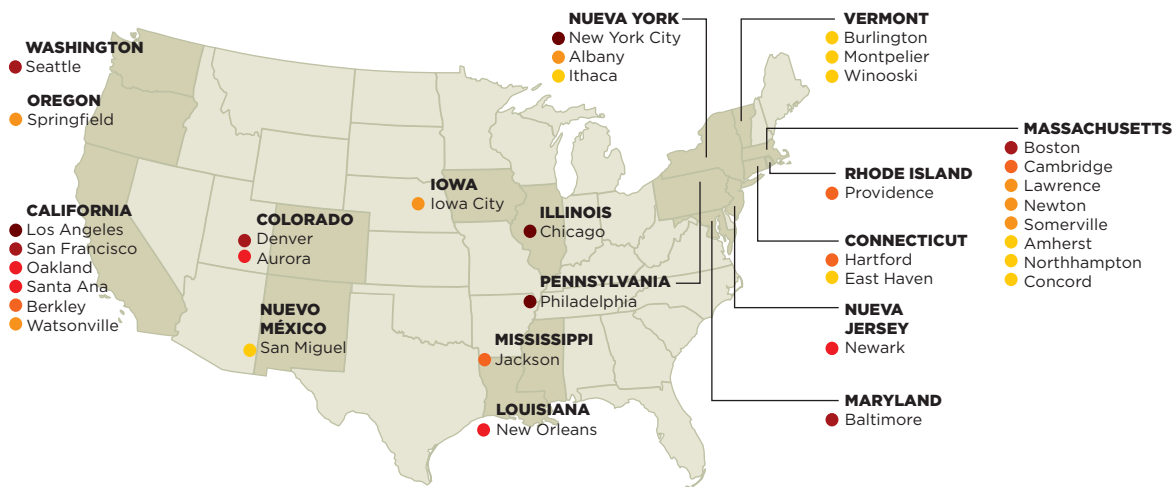
de la hospitalidad. Así, más que acomodar físicamente a solicitantes de asilo, las ciudades santuario británicas buscan transformar la manera como la ciudad se piensa a sí misma y el mundo.

En resumen, no son en oposición a las políticas del gobierno sino a partir de estas; no son políticas sino prácticas de determinados colectivos en determinados espacios dentro de la ciudad; no buscan dar acomodo físico sino repensarse como ciudad inclusiva y cosmopolita. Al no cuestionar las políticas migratorias ni su gobernanza, es difícil enmarcarlas en las definiciones de ciudad santuario propuestas por la literatura académica. Tampoco cuadran en la definición más amplia sugerida en este artículo. Más allá de si son o no ciudades santuarios, algunos autores señalan como su discurso —inclusivo y acrítico a la vez— corre el riesgo de acabar normalizando *de facto* las largas "esperas" y "fuera" que caracterizan la vida de los solicitantes de asilo (Bagelman, 2013; Darling y Squire, 2013). Dicho más directamente, hacen más suave y soportable la espera. Desde esta perspectiva, bajo un discurso formalmente inclusivo, las ciudades santuario británicas contribuirían a despolitizar las precariedades impuestas por las leyes de asilo, al mismo tiempo que posicionarían estas ciudades como referencias de cosmopolitismo en los *rankings* nacionales e internacionales de ciudades *cool*.

Las ciudades refugio en Europa continental

Ante políticas migratorias cada vez más restrictivas, muchas ciudades europeas han tomado medidas para incluir aquellos que las leyes de extranjería nacionales excluyen. Mientras que ciudades como Barcelona han aludido a cuestiones de tipo político y moral, argumentado que todo residente en la ciudad debe tener unos servicios sociales básicos garantizados, la mayoría lo han justificado por razones eminentemente pragmáticas relacionadas con la salud pública, la seguridad ciudadana o la cohesión social. Por ejemplo, por razones de salud pública, ciudades como Róterdam han dado cobertura sanitaria (como vacunas) a aquellos que no la tenían; para luchar contra la infravienda y los asentamientos irregulares, la misma Róterdam y Ámsterdam han ofrecido alojamiento temporal a los más vulnerables. En algunos casos, estas políticas complementan las políticas nacionales. En otros, se oponen a ellas directamente, ya sea de forma explícita o indirectamente financiando a las entidades sociales.

En el 2015, con la llegada de más de un millón de solicitantes de asilo en plena crisis de los refugiados en Europa, muchas ciudades tomaron un papel preponderante. Siendo el asilo



una competencia eminentemente nacional, la saturación de los sistemas de recepción llevó a muchas administraciones locales a poner en marcha servicios alternativos. Muchas ciudades italianas, por ejemplo, desarrollaron políticas locales para dar respuesta a la presencia de solicitantes de asilo en sus calles, ya fuera porque estas personas estaban en tránsito hacia otros países, a la espera de formular su solicitud de asilo o que, habiéndola presentado, todavía no podían o no cumplían los criterios para entrar en el sistema estatal de acogida. En otros casos, las acciones solidarias de los ciudadanos precedieron las políticas. En Berlín, por ejemplo, se crearon más de 150 iniciativas para acoger a los refugiados recién llegados. En estos contextos, las administraciones locales tendieron a desarrollar funciones de coordinación entre las distintas iniciativas ciudadanas. La relación no siempre fue fácil: con el tiempo, las iniciativas ciudadanas fueron desplazadas por los servicios públicos y entidades sociales reconocidas, con una definición a menudo mucho más restrictiva sobre quiénes y en qué medida debían ser atendidos (Mayer, 2017).

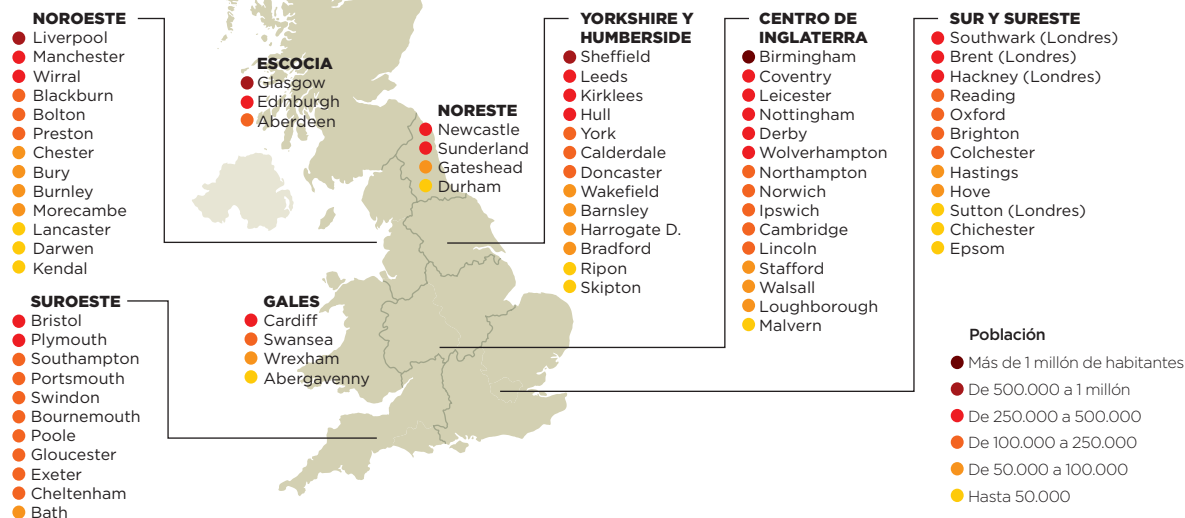
El año 2015 también significó el paso de las políticas (*policies*) a la política (*politics*): mientras que hasta entonces las ciudades europeas se habían dedicado a la gestión de sus núcleo urbano, desarrollando políticas más o menos dentro de sus competencias y más o menos en línea con las políticas nacionales, en el contexto de la llamada

crisis de los refugiados las ciudades empezaron a confrontar a sus gobiernos nacionales también en el ámbito de lo político (Garcés-Mascareñas, 2018). Por ejemplo, el ayuntamiento de Barcelona, con la alcaldesa Ada Colau al frente, denunció la Unión Europea y a los estados miembros por sus “políticas de la vergüenza” y reclamó insistentemente un mayor papel de las ciudades en las políticas de recepción de refugiados. Años después, a lo largo de la primavera y verano del 2018, ciudades italianas como Palermo o Nápoles denunciaron la política del ministro del Interior italiano Matteo Salvini en contra de las ONG de salvamento marítimo, y otras como Barcelona y Valencia pidieron al nuevo gobierno español del PSOE que abriera sus puertos. Todos ellos son ejemplos de cómo en los últimos años ciertas ciudades europeas se han convertido en sujetos políticos, esta vez también en cuestiones de control fronterizo y políticas migratorias y en la arena internacional.

El refugio en el Sur global

Las discusiones académicas y políticas sobre las ciudades santuario se han circunscrito fundamentalmente a América del Norte y Europa. La razón es clara: es en Occidente donde las ciudades se han proclamado como tales. Esto no quiere decir que otras ciudades fuera de estas geografías no





estén haciendo esfuerzos —a veces, incluso muchos más— para acoger a los recién llegados. De hecho, el 85% de los desplazados en el mundo vive en países del Sur. Como no podría ser de otra manera, hay multitud de ejemplos de ciudades referentes en este ámbito: cerca de la frontera siria, la ciudad turca de Gaziantep ha sido celebrada por su modelo de integración, dando acceso a los sistemas de salud y educación así como organizando cursos de idiomas o para facilitar el acceso al trabajo de los recién llegados. Desde el 2011, como consecuencia de aquellos que huyen del fuego cruzado en los países vecinos, la ciudad jordana de Ammán ha duplicado su población, llegando por ejemplo a multiplicar el número de alumnos y turnos por clase. En otras latitudes, como Indonesia, donde los refugiados no tienen derecho a trabajar, Jakarta ofrece acceso al sistema educativo y formación en la lengua oficial así como para la integración laboral de los refugiados.

¿Qué tienen de distinto todas estas iniciativas? Básicamente el contexto y, más concretamente, qué tipo de Estado es el que pone marco a las políticas locales. En muchos de estos países, tener o no tener papeles no es la cuestión. El control migratorio es muy limitado, con lo que la urgencia no es tanto incluir a aquellos que el Estado excluye sino dar cabida a aquellos que acaban de llegar y de los que nadie se ocupa. Esto también tiene que ver con unos estados cuyas funciones no siempre pasan por garantizar los derechos

sociales, no solo para los extranjeros, sino también para los nacionales. En este contexto, las ciudades dan soluciones a situaciones de emergencia. Pero no lo hacen solas. No podrían. Sus recursos acostumbran a ser limitados dentro de estructuras estatales mucho más centralizadas. A falta de presupuesto propio, suelen hacerlo en alianza con las organizaciones internacionales; más recientemente, también como parte de programas de cooperación *city-to-city*; o a falta de colaboración externa, apoyándose en las iniciativas puestas en marcha por parte de organizaciones vecinales o de la sociedad civil. Estos esfuerzos no son vistos necesariamente en conflicto con las políticas nacionales sino como una necesidad humanitaria en ausencia de un estado fuerte o con capacidad para responder de manera efectiva a estas necesidades.

Ciudades en red para un refugio global

Las redes de ciudades se han convertido en una tendencia creciente en la gobernanza y práctica de las ciudades santuario. Todo empezó con el despliegue de redes regionales para compartir experiencias, intercambiar ideas y movilizar esfuerzos. En Estados Unidos, más de cien ciudades forman parte de la iniciativa *Welcoming Cities* y más de 175 alcaldes forman parte de la coalición *Cities for Action*.

En Reino Unido, las *sanctuary cities* cuentan con más de ochenta municipios. Europa continental destaca por sus múltiples redes, desde *Solidarity Cities* (en el marco de EUROCI-TIES) e *Intercultural Cities* a la red *Cities for Local Integration Policies* (CLIP) y la *European Coalition of Cities Against Racism* (ECCAR). Aunque menos numerosas y desarrolladas, las redes de ciudades también han aparecido en el sur global. Ejemplo de ello es el *Mediterranean Host Municipalities Learning Network*, que incluye ciudades en países del Próximo Oriente, Norte de África y Europa.

Aunque inicialmente se crearon para compartir conocimiento y *best practices*, las redes de ciudades funcionan de forma creciente como herramienta o canal para influir en el debate político a escala nacional e internacional. En Estados Unidos, por ejemplo, estas redes han tomado acciones legales colectivas para dar respuesta a las amenazas de recortes a las ciudades desobedientes por parte de la Administración Trump (Eifel, 2018). En Europa, las redes de ciudades han servido para presionar a los gobiernos nacionales para que cumplan con sus obligaciones de asilo, así como para exigir más competencias y más recursos. Finalmente, las ciudades también han elevado su voz a escala global. En el contexto del Pacto Mundial para la Migración (PMM), firmado en Marruecos en diciembre del 2018, las ciudades firmaron la Declaración de Alcaldes de Marrakech, que pide el reconocimiento pleno y formal del papel de los gobiernos locales en la implementación, seguimiento y revisión del pacto. Hasta el momento, sin embargo, su participación ha sido eminentemente *ad hoc* y su contribución al texto final prácticamente anecdótica.

Conclusiones

¿Tienen algo en común todas estas experiencias? Lo primero que las une es el punto de partida: las ciudades son el espacio fundamental de recepción de inmigrantes y refugiados. De hecho, se estima que el 80% de los migrantes en el mundo viven en espacios urbanos. Es pues en las ciudades donde viven, trabajan y se relacionan. También es en las ciudades donde se sufren más directamente las consecuencias de una mala gestión de la inmigración, de unas fronteras que se imponen implacablemente sobre

los que ya residen en ellas, o de unos discursos xenófobos que convierten la exclusión en fractura social y la fractura social en conflicto. En consecuencia, las ciudades responden. En el Sur global lo hacen por omisión del Estado y a menudo en el contexto de los programas de cooperación y ayuda humanitaria. En Reino Unido la relación con el Estado es de complementariedad. En Estados Unidos y Europa hay un componente de confrontación multinivel: ante políticas cada vez más excluyentes, las ciudades se organizan para incluir a los que ya se encuentran en sus calles. Mientras que en Estados Unidos las ciudades proveen a estos ciudadanos sobre todo de derechos civiles, en Europa algunas ciudades se movilizan para proporcionar también derechos sociales básicos.

Todo esto con una limitación fundamental pero también con un claro propósito. La limitación es que las ciudades no tienen competencias en políticas migratorias y de asilo y sus presupuestos son limitados. En consecuencia, no son ellas las que deciden quién puede quedarse y quién no, quién tiene derecho a trabajar y quién debe hacerlo sin permiso, o quién puede acceder a los programas estatales de acogida y quién queda fuera de ellos. En este sentido, cualquier acción que tomen las ciudades no puede ser sino mitigadora, a momentos y espacios limitados en un contexto marcado por leyes y políticas nacionales. Al mismo tiempo, muchas ciudades santuario tienen el claro propósito de ir más allá del alivio para cuestionar la propia gobernanza de las migraciones, y es en este punto donde se da ese paso de las políticas a la política. Este paso es indisociable de un Estado social en retroceso y de unas políticas cada vez más restrictivas, también en el Sur global. Debe entenderse también en el contexto de un movimiento municipalista más amplio, que reclama más voz y protagonismo de las ciudades en todos los ámbitos y foros mundiales, y más allá de sus propios territorios.

Sin embargo, sería un error pensar que los estados excluyen mientras que las ciudades incluyen. Aunque efectivamente las ciudades responden a menudo a las políticas excluyentes de sus propios estados, no todas las ciudades son ciudad santuario. A nivel de políticas, no olvidemos derivas excluyentes por parte de algunas administraciones locales: por ejemplo, en Francia e Italia muchas ciudades han empezado a excluir a los extranjeros y a ciudadanos europeos de determinados

servicios sociales. A nivel de debate político, no olvidemos tampoco que es en el ámbito local donde la politización de la inmigración ha llegado a su punto más álgido en España. Lo que no hay duda es que las ciudades deben responder y que sus prioridades no siempre coinciden con las de sus gobiernos nacionales. En este contexto, las ciudades piden ser escuchadas, también en el Sur global. Lo hacen a escala nacional pero también a nivel internacional, aliándose en redes de ciudades. De momento, han conseguido cierta voz y reconocimiento. La paradoja es que, por el momento, ni la voz se ha convertido en más capacidad de influencia en los acuerdos internacionales, ni el reconocimiento en más competencias y recursos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bagelman, J. (2013). Sanctuary: a politics of ease? *Alternatives*, 38(1), 49-62.
- Bauder, H. (2017). Sanctuary cities: Policies and practices in international perspective. *International Migration*, 55 (2), p. 174-187.
- Bauder, H., & Gonzalez, D. A. (2018). Municipal responses to 'illegality': Urban sanctuary across national contexts. *Social Inclusion*, 6 (1), p. 124-134.
- Darling, J., & Squire, V. (2013). Everyday enactments of sanctuary. *Sanctuary practices in international perspectives: Migration, citizenship and social movements*, p. 191-204.
- Garcés-Mascreñas, B. (2018) "Ciudades Refugio: ¿una alternativa?" *Revista Metrópolis*, n.109.
- De Graauw, E. (2014). Municipal ID cards for undocumented immigrants: Local bureaucratic membership in a federal system. *Politics & Society*, 42 (3), p. 309-330.
- Eitel, K. (2018). "Welcoming local stances on migration in hostile national political environments: An analysis of Austin, United States and Barcelona, Spain", IBEI Master Thesis, Barcelona.
- Mayer, M. (2018). Cities as sites of refuge and resistance. *European Urban and Regional Studies*, 25(3), p. 232-249.
- Villazor, R. C. (2010). Sanctuary cities and local citizenship. *Fordham Urb. LJ*, 37, 573.