

Dr. Rubén RAMOS-ANTÓN

Universidad de Castilla-La Mancha. España. Ruben.Ramos@uclm.es

Dra. María-Teresa MERCADO-SAEZ

Universidad Cardenal Herrera-CEU, CEU Universities. España. mmercado@uchceu.es

Las ciudades santuario como una estrategia para situarse en el mundo. Los casos de Valencia y Zaragoza (España)

Sanctuary cities as a strategy for positioning themselves in the world. The cases of Valencia and Zaragoza (Spain)

Fechas | Recepción: 28/08/2020 - Revisión: 28/11/2020 - En edición: 01/12/2020 - Publicación final: 01/01/2021

Resumen

Los objetivos de la presente investigación son conocer y comparar las acciones planteadas por los ayuntamientos de València y Zaragoza, dos poblaciones españolas declaradas 'ciudad refugio'. El periodo de análisis de este estudio de casos parte de 2015, año clave en la crisis de refugiados en el Mediterráneo, y en el que ambas poblaciones experimentaron un cambio político tras las elecciones municipales. Los consistorios incluyen a partir de ese año partidas presupuestarias para la ayuda al refugiado, realizan declaraciones institucionales, campañas de concienciación, colaboran con ONG, se integran en redes de municipios de solidaridad con los refugiados y participan en encuentros y jornadas internacionales. Sin embargo, el análisis de los resultados sugiere que estas apuestas dependen de estrategias de partido más que de un verdadero sentido de ciudad. A pesar de suponer una táctica eficaz para situar a las ciudades en el mundo, con un discurso autónomo, su implementación se encuentra sometida a las dinámicas políticas locales, lo que las convierte en propuestas frágiles.

Palabras clave

Ciudades santuario; refugiados; diplomacia pública; València; Zaragoza; Aquarius

Abstract

This study seeks to define and compare the actions proposed by the local councils of Valencia and Zaragoza, two Spanish cities nominated as 'refuge city'. The analysis period for this case study starts from 2015, a key year in the refugee crisis in the Mediterranean, and in which both cities experienced a political change following the municipal elections. From that year, the city councils have included budgetary items for refugee aid. In addition, they make institutional statements, perform awareness campaigns, collaborate with NGOs, integrate in networks of municipalities in solidarity with refugees and participate in international meetings and conferences. However, analysis of the results suggests that these initiatives are dependent on political party strategies rather than a true sense of the city. Despite assuming an effective tactic to position cities in the world by using an autonomous discourse, its implementation is subject to local political dynamics, which renders the proposals fragile.

Keywords

Sanctuary cities; refugees; public diplomacy; València; Zaragoza; Aquarius

1. Introducción

En los últimos años los movimientos migratorios han experimentado un importante aumento en todo el mundo, situándose en el centro del debate público. Una situación que se agrava por el movimiento de personas que huyen de los conflictos bélicos en África u Oriente Medio. En 2018 se estimaba que podía haber en el mundo unos veinte millones de refugiados, menos de una tercera parte de las personas que pueden considerarse forzosamente desplazadas, que superaría los setenta millones (Hatton, 2020). Ante esta situación las ciudades emergen como actores principales en la atención de migrantes o refugiados. Se trata de colectivos que necesitan de una respuesta técnica para las cuestiones básicas (salud, alojamiento, educación, trabajo social, empleo) y que suelen encontrar respuesta a nivel local (Brandt, 2018). El objetivo no es la concesión de la nacionalidad, sino el establecimiento de procedimientos que fomenten una perspectiva de derechos humanos.

Las acciones de las 'ciudades santuario' son "políticas y prácticas que generalmente sirven para albergar a los inmigrantes ilegales y refugiados en comunidades urbanas" (Bauder 2016: 174). También es denominado 'activismo municipal', aquel que contempla "acciones tomadas para promover el acceso a los servicios de los migrantes irregulares a pesar de y para en cierta medida mitigar los marcos legales y políticas nacionales restrictivas" (Spencer y Delvino 2019: 27).

En todo el mundo son principalmente las ciudades las que están realizando mayores esfuerzos para atender las necesidades producidas por los flujos migratorios, por encima de otras entidades administrativas (Oomen, 2019). A pesar de que el grado de autonomía y capacidad de decisión en comparación con el nivel de responsabilidad real sobre las personas migrantes no se encuentra equilibrado, las ciudades asumen este papel y tratan de desarrollarlo.

Así, resulta de gran interés analizar las acciones concretas que se plantean desde las ciudades que se declaran 'santuario' en distintos contextos migratorios, en nuestra investigación, la crisis en el Mediterráneo (2015) que llevó al posicionamiento a diversos municipios españoles, como València y Zaragoza, elegidas como objeto de estudio para esta investigación.

Desde los años ochenta del siglo XX se ha popularizado en los Estados Unidos el término "sanctuary cities", que define a aquellas ciudades que ofrecen protección a inmigrantes sin documentos o a personas que buscan asilo (Price, 2014: 15). Más de cincuenta ciudades estadounidenses se autodenominan "Welcoming cities" (Kim & Bozarth, 2020). La coyuntura actual discurre en contra de esta filosofía, debido a los valores que el *trumpismo* ha transmitido en todo el mundo, que implican el auge de ideas populistas, nacionalistas y chauvinistas (Roy, 2019). A pesar de ello, aproximadamente trescientos gobiernos locales se niegan a colaborar con el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (Manfredi-Sánchez, 2020).

El fenómeno, no obstante, es global. Ciudades como Barcelona, Ámsterdam, La Haya o Toronto están adaptando e innovando sus propias prácticas santuario (Manfredi-Sánchez, 2020:13). Berlín gestiona autónomamente sus políticas de acogida (Koca, 2019). Ottawa ha sabido implicar al tejido social para lograr la integración frente a las políticas neoliberales estatales (Veronis, 2019). El trabajo conjunto entre gobiernos de las ciudades y sociedad civil es clave para desarrollar una política que trasciende lo local. Aspecto que Bazurli (2019) destaca en Barcelona y Milán.

La acogida de personas migrantes, por otro lado, intensifica mensajes que vinculan políticas de acogida con delincuencia, lo que dificulta un debate sereno sobre la materia (Gonzalez O'Brien et al., 2019). De hecho, el rechazo a la inmigración es una de las bases en las que se asientan los movimientos emergentes de la extrema derecha en todo el mundo (Van der Brug y Fennema, 2003; Gallego, 2017; Edo et al., 2019; Hansen y Clemens, 2019; Hutchins y Halikiopoulou, 2019; Bidasiewicz y Stallone, 2020; Cheung-Blunden, 2020; Roupakias y Chletsos, 2020). Un rechazo que se extiende cada vez en más países y que en algunos casos, como Turquía, se ha detectado que los discursos de odio se amplifican a través de los medios digitales (Erdogan-Ozturk e Isik Guler, 2020). Como reacción también proliferan las iniciativas desde la sociedad civil para impulsar organizaciones de solidaridad transnacional (Kanellopoulos et al., 2020).

Estas situaciones se producen en una coyuntura marcada por la globalización, que resituó a las ciudades como "espacio estratégico para entender tendencias críticas en la reconfiguración del orden social" (Sassen, 2007: 129). Las ciudades refugio o santuario desobedecen las normas federales o del propio estado. La práctica del poder permite la alineación con el poder del estado y las organizaciones internacionales o bien la disidencia activa en forma de prácticas políticas contrarias a las directrices del gobierno, rompiendo la unidad de acción en materia de política exterior.

Esta disidencia interna de la ciudad frente al Estado aparece ya en Estados Unidos con ocasión de la Guerra de Vietnam. Los desertores encuentran protección en la ciudad de Berkeley, instalada en la guerra

contracultural y el hipismo, valores activos de una narrativa de ciudad al margen del sistema las elites de Washington (Ridgley, 2008). A partir de los años ochenta algunas otras localidades, como San Francisco, adoptarán un rol activo en el acogimiento a víctimas desplazadas de las guerras de América Central, como El Salvador o Guatemala (Price, 2014: 15).

Esta práctica no supone un desafío la soberanía nacional, sino el ejercicio de una actividad política local que tiene eco a nivel nacional o incluso internacional. Las ciudades refugio aúnan tres características que hacen de ellas un ejercicio relevante de poder blando (Artero, 2019a):

- Reivindicación social.
- Ejecución de las consecuencias de la política migratoria a través de los gobiernos e instituciones locales.
- Desacuerdo con la política exterior del Estado.

Como ejemplo cercano, el caso de Milán como ciudad santuario, en el que destaca el establecimiento de un "estado local de excepción" por el que las acciones de la ciudad contrastaron considerablemente con el relato y las políticas nacionales, especialmente en los ámbitos legal, de discursos y de políticas (Artero, 2019b: 148).

Para Garcés y Eitel (2019), las ciudades que se declaran santuario quieren estar presentes. Quieren poder hablar y actuar. Retan al Estado sobre quién puede quedarse y en qué condiciones. Lo hacen en su propio territorio, protegiendo a aquellos a quienes el estado quiere deportar, creando así un concepto más inclusivo de 'nosotros', dando la bienvenida a quienes no están legalmente bajo su jurisdicción, pero que se encuentran en sus calles. Estas ciudades también actúan a nivel internacional, formando redes de alianzas urbanas y exigiendo un papel más importante para las ciudades en la toma de decisiones a nivel supranacional.

Este rol más activo coincide con la consolidación de un modelo de relaciones internacionales en el que el poder blando (soft power) adquiere una mayor relevancia. El concepto, acuñado por Nye (1990), supone la utilización de herramientas como la diplomacia, la economía o la cultura para influir en el resto de actores políticos. Un concepto que no solo afecta a la forma de actuar de los estados (Nye, 2004: 90). La utilización del poder blando por parte de las ciudades ha sido estudiada de forma prolífica en los últimos años, dado que supone una oportunidad para un nuevo tipo de política *city-to-city* (Cull, 2017). Su desarrollo se encuentra presente en diversos ámbitos, como la salud (Acuto, Morissette y Tsouros, 2017), la creatividad (Dudek-Mańkowska y Grochowski, 2019) o la cultura (De Andrade y Forte dos Santos, 2020).

Estas características, unidas al hecho de que sean cada vez más las ciudades las que en todo el mundo deciden dar este paso adelante, convierten este fenómeno en un asunto relevante para investigar el modo en el que supone una oportunidad para la conexión y la participación de las ciudades a nivel global. Ciudades unidas por su carácter rebelde, por su forma de transgredir sus propias limitaciones legales y participar con voz propia en asuntos de relevancia internacional. En este caso, tejiendo redes de solidaridad transmunicipal ante crisis humanas, como las provocadas por la llegada masiva de refugiados en los últimos años (Heimann et al., 2019).

Una de estas iniciativas de carácter internacional es el proyecto *Solidarity Cities* (Ciudades Solidarias), en el marco de la red *EUROCITIES*, destacando el liderazgo político de las ciudades para abordar la crisis de refugiados en Europa. Impulsada por Barcelona, Atenas, Berlín y Amsterdam (2016), la red pretende la transferencia directa de personas refugiadas de ciudad a ciudad, al margen de la gestión de los estados (<https://ciutatrefugi.barcelona/es>). Previamente, los alcaldes y alcaldesas de Barcelona, París, Lesbos y Lampedusa lanzaron en 2015 un llamamiento a los gobiernos europeos para involucrarse en la atención de los refugiados (The Local.com, 2015).

Las ciudades albergan un potencial para fomentar la solidaridad, tanto a través de alianzas institucionales como de reclamaciones de base de "derecho a la ciudad" (Vandevoordt y Verschraegen, 2019). Sin embargo, la categoría política de ciudad santuario o lugar de refugio no está exenta de críticas. La eficacia de las políticas de santuario merece un examen minucioso que evite el encanto de un etiqueta o marca de la ciudad sin contenido político (Manfredi-Sánchez, 2020: 8).

En este contexto, las ciudades españolas de València^[1] y Zaragoza fueron declaradas 'ciudades refugio' en 2015 y 2016, respectivamente. La experiencia de ambas ciudades ofrece una interesante oportunidad para analizar las similitudes y diferencias en la forma de atender una cuestión como la de la crisis de refugiados que se vive en Europa, siendo València además una ciudad con un especial protagonismo, dado que fue el puerto al que arribó el *Aquarius*, un buque de salvamento para migrantes y refugiados que hacían la travesía mediterránea en precarias embarcaciones. En junio de 2018 fue objeto de atención

internacional, al negarse Italia a que atracara en sus puertos con 629 migrantes a bordo y ofrecer España el puerto de València.

2. Metodología

Los objetivos de esta investigación son conocer y comparar las acciones planteadas por los ayuntamientos de las ciudades españolas de València y Zaragoza desde 2015 a 2019 partiendo de dos preguntas de investigación: ¿Qué tipo de acciones llevan a cabo los ayuntamientos de estas ciudades en relación a esta declaración? ¿Se refleja este posicionamiento en los presupuestos municipales?

El periodo de análisis de este estudio de casos parte de 2015, año clave en el contexto de la crisis de refugiados en el Mediterráneo. En agosto de ese año, Ada Colau propuso la creación de una red de ciudades refugio, en la que València se ofreció a participar desde el primer momento (eldiario.es, 2015). Aunque en principio se trataba de consistorios gobernados por los llamados grupos por el cambio, como Guanyem (Ganemos) y partidos como Podemos, instituciones encabezadas por otras siglas fueron incorporándose a esta red que exigía al Gobierno central presidido por Mariano Rajoy mayor solidaridad y celeridad en la respuesta a la emergencia humanitaria.

València y Zaragoza son dos ciudades de un tamaño similar: Valencia, 794.288 habitantes, Zaragoza: 674.997 habitantes, en ambos casos a 1 de enero de 2019 (INE, 2019). Se trata de dos capitales de comunidades autónomas (Comunitat Valenciana y Aragón) que juegan un importante papel de vertebración en sus respectivos territorios. En 2015 ambas formaron parte del mapa del cambio político municipal en España. Accedieron en los dos casos sendas candidaturas de confluencia de diferentes grupos de izquierdas (Compromís en València, Zaragoza en Común, en Zaragoza), tras varios años de gobierno continuado de otras opciones: el Partido Popular durante 24 años en la capital valenciana, el PSOE durante doce (cuatro de ellos en coalición) en el caso de la aragonesa.

Para ello se opta por la realización de un estudio de caso. Una metodología que tiende al uso de diferentes técnicas, siendo el análisis documental el instrumento utilizado en esta investigación. En relación a los objetivos, se indagó en los comunicados, notas de prensa e informes disponibles en los sitios web de los ayuntamientos de València y Zaragoza para extraer las acciones institucionales llevadas a cabo desde 2015. La información obtenida por este canal oficial se complementa con la ofrecida por la prensa local.

3. Resultados

3.1. València

València fue declarada Ciudad Refugio por su Ayuntamiento en sesión ordinaria del Pleno del 25 de septiembre de 2015. Esta consideración se alcanza después de los resultados de las elecciones municipales que se celebraron el domingo 24 de mayo del mismo año y que llevaron a la Alcaldía a Joan Ribó, del partido Compromís, tras un pacto con el PSOE y València en Comú, que ponía fin al gobierno ininterrumpido de 24 años de Rita Barberá, del Partido Popular.

València era declarada Ciudad Refugio "para apoyar a las personas que intentan llegar a los países de la Unión Europea huyendo de la gravísima crisis humanitaria (por motivos políticos, económicos, bélicos y de privación de los derechos humanos), que están sufriendo en la actualidad en diferentes países". Esta iniciativa formaba parte de la política de cooperación internacional al desarrollo que lleva a cabo el Ayuntamiento de València desde 2015, materializada en la creación de la Concejalía de Cooperación al Desarrollo y Migración. El 30 de junio de 2016 se aprobó la adhesión del Ayuntamiento de València a la Red Española de Municipios de Acogida de Refugiados. Ese mismo año se celebró en la ciudad de València el Encuentro Euromediterráneo de las solidaridades con las personas refugiadas (SOLIMED), que conllevó un gasto de 61.793,38 euros para el Ayuntamiento, según datos facilitados por el consistorio.

La Concejalía de Cooperación al Desarrollo y Migración se presentaba en 2015, posicionándose frente a la situación mundial del siglo XXI que comporta "responsabilidades" para los municipios: "Hay que responder a las consecuencias locales que tienen sus causas en las desigualdades mundiales: pobreza, discriminación y exclusión, conflictos armados, condiciones laborales injustas, explotación de recursos naturales..." (Ayuntamiento de València, 2020a). De ella han surgido declaraciones institucionales como las de "València, Ciudad por el Comercio Justo" (2018), declaraciones de Apoyo a Hebrón (2019) y a la Wilaya de Auserd: República Árabe Saharaí Democrática en 2017 (Ayuntamiento de València, 2020a).

Desde la Concejalía también se presentan manifiestos con motivo del Día internacional de la eliminación de la discriminación racial y se colabora cada año desde 2015 con la Campaña Pobreza Zero en la

celebración del Día Internacional por la Erradicación de la Pobreza (Ayuntamiento de Valencia, 2020b). En la edición de 2017, Ribó destacaba el apoyo y el compromiso del Gobierno Municipal con los objetivos de Pobreza Zero: "Trabajar por la justicia social desde el mundo local para contribuir a cambiar el mundo global. Por esto para nosotros la cooperación al desarrollo es una línea fundamental para que las relaciones entre los países del mundo tengan otros vínculos que no sean simplemente comerciales o económicos, sino también humanos" (Ayuntamiento de València, 2020b). El alcalde trasladó estas reivindicaciones a la Cumbre de Alcaldes del Pacto de Milán, unos días antes de que València acogiera el III Encuentro Mundial de Alcaldes (Ayuntamiento de València, 2020a). En esta línea de trabajo, en 2019 se presentaba la campaña de concienciación "NOS ALTRES València per la justicia global" para impregnar a la ciudadanía de la campaña de la justicia global y sumar a más entidades, asociaciones y personas en la construcción de una ciudad y un mundo más justo (Viu València, 2019).

El alcalde de València participó en 2016 en el encuentro 'Solidarities', en la sede del Parlamento Europeo en Bruselas, acompañado por el entonces concejal de Cooperación al Desarrollo y Migración, Roberto Jaramillo. En su intervención, Ribó manifestó "la vergüenza que siente como europeísta desde hace meses, por el silencio y la dejación de las instituciones, y por el acuerdo con Turquía, un atropello a todos los principios rectores de Europa" (Ayuntamiento de València, 2020a).

Anualmente, el Ayuntamiento de València, a través de esta Concejalía de Cooperación al Desarrollo y Migración, convoca subvenciones para la realización de proyectos de Cooperación Internacional al Desarrollo dirigidas a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) para financiar actuaciones para contribuir a un mayor fortalecimiento entre el municipio de València y los países empobrecidos y promover la defensa de los derechos humanos, entre otros objetivos. En 2016 se crea el Consejo Municipal de Cooperación y en 2017 fue constituido el Servicio de Cooperación al Desarrollo y Migración. Desde el Programa de Cooperación al Desarrollo se impulsan actuaciones dirigidas a países del Sur, con las modalidades de Cooperación Económica y Técnica, Cooperación Municipalista y Acción Humanitaria y Emergencia (Ayuntamiento de València, 2020a).

En 2018 se redactó el I Plan de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad (Iborra, 2018), con el propósito de reforzar el compromiso de la ciudadanía de València con los pueblos y gobiernos locales del Sur. El plan destacaba el inicio de una etapa de apoyo municipal de la Cooperación con nuevas herramientas, que ayudan a la toma de decisiones estratégicas más consensuadas y con una mirada de largo plazo, con el objetivo de profundizar en el impacto social de las acciones solidarias llevadas a cabo por los agentes de Cooperación presentes y activos en la ciudad. En este sentido, la evolución de las aportaciones del Ayuntamiento de València computables como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mostraba tres periodos claramente definidos en relación a las metas de compromiso presupuestario del 0,7% (Iborra, 2018):

- Primer periodo: correspondiente al nacimiento y consolidación de la política de cooperación que abarcaría entre el año 1995 y el año 2011.

- Segundo periodo: años de desmantelamiento de la política de cooperación que se inician en 2012 y abarca hasta el año 2015. En 2012 prácticamente se elimina por completo, con dos proyectos que apenas suponen el 0'005% del presupuesto municipal y, en los años siguientes las aportaciones oscilan entre el 0'03% y el 0'07% del presupuesto municipal. En este periodo se eliminan todas las convocatorias en los años 2012 y 2013. Según información facilitada por el Ayuntamiento de València en virtud de las normativas de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en el año 2015, el presupuesto municipal no preveía una asignación concreta para la ayuda a las personas refugiadas.

En septiembre de 2015, tras el cambio de signo político del gobierno municipal en las elecciones de mayo de ese año, fue aprobada una partida de 200.000 euros para labores de acogida y acompañamiento de las personas refugiadas que llegaran a València huyendo del conflicto en Oriente Medio. La partida se detrajo de Relaciones Internacionales (Elperiodic.com, 2015).

- Tercer periodo: se inicia en 2016 y corresponde a una etapa de recuperación y reconstrucción de la política de cooperación. En 2016 se aprueban los primeros presupuestos que suponen un incremento notable respecto al periodo anterior alcanzando el 0'18% del total. En 2017 se incrementan hasta el 0'23% (1.927.455,63 €). En 2018 aumentan las partidas de acogida al refugiado y la cooperación hasta superar los 3,5 millones de euros. El presupuesto de 2019 recoge 3.709.236,53 para Cooperación al Desarrollo y Migración, un 0,43% del presupuesto del Ayuntamiento (849,22 millones de euros).

Nuestra ciudad, tu refugio

"Nuestra ciudad, tu refugio" es un proyecto local desarrollado por las tres ONG de referencia en Ayuda al Desarrollo: Accem, la Comisión de Ayuda al Refugiado (CEAR-PV) y Cruz Roja, especializadas en la atención a personas solicitantes de protección internacional y refugiadas (Ayuntamiento de València, 2020a). Desde la proclamación de València como ciudad refugio en septiembre de 2015, las tres organizaciones han trabajado para mejorar la integración de los refugiados en la ciudad, con campañas de información y sensibilización, la formación sobre asilo y refugio dirigida a trabajadores de la administración, la gestión de ayudas económicas para cubrir necesidades básicas y la primera acogida a través del alojamiento temporal en hostales y albergues (<http://lanostraciutatelteurefugi.com>).

En febrero de 2018 Accem, CEAR PV y Cruz Roja Española hacían balance de los dos primeros años del proyecto. Así, cuantificaban en 484 el número de plazas de acogida de las organizaciones. La técnica de Accem, Rima Said, afirmaba que desde que se proclamara València como ciudad refugio, "hemos visto una intención por parte de la Administración local de hacer algo al margen de lo que se está haciendo en Europa". En cuanto a las ayudas que perciben las personas refugiadas en València, Said destacaba las económicas, que permiten cubrir las necesidades básicas. Por su parte, la ciudad también está trabajando para crear un espacio donde los refugiados tengan voz y que llegue al resto de la población. "Buscamos sensibilizar a la ciudadanía", añadió. Además, se está formando a la administración pública en materia de asilo y refugio (Cadena Ser, 2018).

Tres meses después, las organizaciones Accem, CEAR PV y Cruz Roja Española lanzaban la campaña "València, ciudad refugio 2018", impulsada por el Ayuntamiento, para sensibilizar a la ciudadanía e implicarla en el compromiso de que las personas refugiadas tengan garantizados los mismos derechos que el resto de vecinos (La Vanguardia, 2018a). Bajo el lema "Con tu implicación compartimos los mismos derechos", esta campaña se sumaba a otras actividades convocadas a nivel internacional este mes en el marco de la celebración, el 20 de junio, del Día Mundial del Refugiado. En esta iniciativa, una imagen simbólica de la ciudadanía valenciana apela a la responsabilidad de los vecinos para garantizar los derechos básicos de las personas refugiadas, "como son un trabajo con un sueldo digno, el alquiler de una vivienda, el acceso a la educación, la sanidad, los servicios sociales, la protección y la justicia" (Ayuntamiento València, 2020a). Las ONG destacaban las 1.429 peticiones de protección internacional que se realizaron en 2017 en la Oficina de Extranjería de València, cifra que representaba un aumento de más del 40,9 % respecto al año anterior, según datos que Delegación de Gobierno. El Ayuntamiento había aprobado a finales de mayo de ese mismo año 2018 una subvención de 200.000 euros para el programa "La nostra ciutat, el teu refugi" (Levante-EMV, 2018).

Otra iniciativa de apoyo a los refugiados fue la campaña 'RefugiArte' (2017). La propuesta consistía en la realización de una exposición de obras de arte, cedidas por artistas y creadores de toda la Comunidad Valenciana, y puestas a la venta con la finalidad de recoger fondos con los que respaldar el trabajo de las entidades de ayuda a los refugiados (Viu Valencia, 2017). Además de la exposición, la campaña incluía actuaciones transversales, como teatro, música, danza, poesía y performances. El entonces concejal de Cooperación al Desarrollo y Migración, Roberto Jaramillo, aseguraba que esta iniciativa es "una demostración palpable, una vez más, de que la solidaridad de la sociedad valenciana está muy por encima de los gobiernos, del Gobierno Central en particular". Jaramillo lamentaba precisamente la falta de información por parte del Ejecutivo sobre las personas refugiadas que llegan a nuestra ciudad: "No trabajan con nosotros, nos tienen completamente a oscuras, y yo creo que hay que decirlo una y otra vez: queremos colaborar con que estas personas puedan venir a nuestras ciudades, queremos ser parte de la solución y no del problema, y siempre que desde la sociedad civil organizada se planteen propuestas en esa línea, el Ayuntamiento de Valencia estará apoyando" (Viu Valencia, 2017).

El 12 de junio de 2018, el Ayuntamiento colgaba de su balcón un cartel en el que se reivindicaba al municipio como "ciudad refugio", después de que fuera autorizado por el Gobierno de Pedro Sánchez la acogida a los 629 migrantes que viajan en el buque Aquarius. El alcalde de València había ofrecido la ciudad una semana antes, previa consulta con el presidente de la Generalitat Valenciana, Ximo Puig, y la vicepresidenta, Mónica Oltra (Ayuntamiento de València, 2020a)

En el cartel podía leerse "València Ciutat Refugi" junto con la etiqueta #volem acollir! (Queremos acoger). Este cartel ya ondeó desde el balcón del Ayuntamiento en septiembre de 2017 con motivo de una acción en toda España para reivindicar al Gobierno central que cumpliera con el cupo de acogida de refugiados al que se había comprometido. El alcalde tuiteaba una foto del cartel y destacaba el trabajo de las organizaciones sociales por ser "fundamental para la acogida de las personas refugiadas del Aquarius". Ribó agradecía la colaboración de CEAR, Cruz Roja, ACNUR, Cáritas, la fundación Cepaim y tantas organizaciones y personas "dispuestas a ayudar en todo momento" (EFE, 2018).

La llegada del 'Aquarius'

Los tres barcos que trasladaban a los 629 migrantes rescatados por el buque Aquarius en el Mediterráneo central llegaron el domingo 17 de junio de 2018 al puerto de València tras una travesía de ocho jornadas después de que Italia y Malta les negaran la entrada (RTVE, 2018). La llegada del barco tuvo lugar después de que el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, diera instrucciones para que España cumpliera con los "compromisos internacionales en materia de crisis humanitarias", y de que tanto el Ayuntamiento de València como la Generalitat declararan a la ciudad y a toda la Comunidad Valenciana "de acogida". Procedentes de 31 países (la mayoría africanos, como Sudán, Argelia, Eritrea, Nigeria, y una representación menor de países asiáticos como Afganistán y Pakistán), el recibimiento suponía una primera fase de acogida e inclusión (Ayuntamiento de València, 2018).

La 'Operación Esperanza Mediterráneo', con 2.300 personas entre personal sanitario, asistencial, jurídico y policial, contó con una enorme cobertura mediática, con 700 periodistas acreditados de 140 medios. El operativo de aquellas once horas fue coordinado por las tres administraciones y las organizaciones de acción humanitaria, con Cruz Roja a la cabeza del dispositivo. Participaron también un gran número de voluntarios, "una ciudadanía comprometida que mostró toda su solidaridad y apoyo", a las que se mostraba agradecimiento por mostrar "la mejor cara de nuestra ciudad", según indicaba el comunicado del proyecto "Ciudad, Refugio" (Ayuntamiento de València, 2018).

"València da una lección al mundo. La ciudad asociada en el pasado a la corrupción ofrece hoy un gesto histórico de solidaridad con la acogida de los migrantes del Aquarius", titulaba La Vanguardia. La ciudad se convertía "en paradigma de la solidaridad, de la humanidad, de la protección de los derechos humanos. Suficiente para agitar conciencias en esta Europa contaminada por los populismos, y donde se han generado fuertes resistencias, y negativas, a rescatar personas del mar Mediterráneo, el mismo en el que siguen muriendo cada día inmigrantes. València y el Aquarius quedan así ya asociados a una acción humanitaria que Malta rechazó y también Italia" (La Vanguardia, 2018b).

Tres años antes, el Ayuntamiento y la Generalitat Valenciana habían intentado abrir un "corredor marítimo humanitario" ofreciéndose a fletar un barco de la compañía Balearia y mandarlo a Lesbos para rescatar a más de mil refugiados. "Fue un claro intento de concretar la nueva orientación del ejecutivo valenciano tras años de gobiernos populares". El Gobierno español de Mariano Rajoy rechazó la iniciativa, pero los preparativos sirvieron para ensayar una operación de emergencia y rescate que se llevó a cabo con la acogida del Aquarius (La Vanguardia, 2018b).

Esta iniciativa de 2015 surgió tras el impacto provocado por la publicación de las fotografías del cuerpo sin vida de Aylan, el niño sirio que murió ahogado en el Mediterráneo. "Los valencianos somos personas empáticas con el sufrimiento de los otros. Por lo tanto, once comunidades autónomas firmamos un manifiesto liderado por la Comunidad Valenciana", recordaba el alcalde de València, entrevistado por RFI (2018). "Le pedimos al entonces presidente del gobierno de España, Mariano Rajoy, la implicación de la acogida de personas. Pero no lo permitió".

En 2019, el alcalde de València ofrecía de nuevo la ciudad para acoger el barco de la ONG española Proactiva Open Arms, que navegaba con 121 inmigrantes rescatados en el Mediterráneo. Ribó anunciaba que solicitaría, junto a la Generalitat Valenciana, al Gobierno de España, competente en la materia, la apertura del puerto de la ciudad al barco. En caso de atracar el barco en la ciudad, se hubiera desarrollado un operativo similar al desplegado con motivo de la llegada del buque Aquarius. Sin embargo, en esta ocasión la opción de atracar en València fue descartada debido al estado de los refugiados. Los pasajeros empezaban a sufrir estrés postraumático tras seis días a bordo del buque, "después de haber vivido en los horribles campos de detención libios". Esperaban una respuesta de la Comisión Europea para desembarcar en Italia o Malta (Levante-EMV, 2019).

3.2. Zaragoza

En 2015 el abogado Pedro Santistevé se convertía en alcalde de Zaragoza encabezando la candidatura de Zaragoza en Común (ZEC) en la que confluían numerosos partidos y coaliciones de izquierdas y ciudadanas. La investidura se apoyó en los nueve concejales de esta formación, seis del PSOE y dos de Chunta Aragonesista. Se ponía fin a doce años de gobierno de Juan Alberto Belloch (PSOE) y se trataba de la primera vez desde 1979 en la que el alcalde o alcaldesa de la ciudad formaba parte de un partido distinto al PSOE o PP.

A pesar de que en el discurso de investidura de Pedro Santistevé las referencias a la cooperación al desarrollo se limitaron a un párrafo (Santistevé, 2015) los posicionamientos públicos en materia internacional no se hicieron esperar. El uno de julio el Partido Popular de Zaragoza criticó que el nuevo

equipo de gobierno colocase en el balcón del Ayuntamiento la bandera de Grecia (Civieta, 2015). Las enseñas de la República Árabe Saharaui Democrática o de Palestina serían algunas de las que se colocarían con posterioridad. Siempre manifestando desde el gobierno el compromiso de la ciudad con las causas solidarias. Pocos meses después de la investidura de la nueva corporación municipal, el gobierno de la ciudad también anunciaba su intención de convertirse en ciudad refugio (Ortín, 2015).

La actividad relacionada con este compromiso adquirido comenzó a hacerse patente de forma casi inmediata. En noviembre la vicealcaldesa y consejera de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Zaragoza, Luisa Broto, recibía a la directora ejecutiva en España de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRWA), Raquel Martí (Ayuntamiento de Zaragoza, 2015a).

Desde el inicio de la corporación, las líneas de trabajo fueron varias, una de consumo interno, junto con las entidades no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la cooperación al desarrollo (Ayuntamiento de Zaragoza, 2015b), con las que se trató de tejer alianzas y poner al servicio de la llegada de personas migrantes los recursos municipales. Por otro lado, la inclusión de la ciudad en redes que agrupan a este tipo de capitales a nivel estatal o internacional. Esta segunda línea supuso, además, la consolidación de Zaragoza como ciudad referente para este tipo de políticas, ya que ayudó a su visibilización a nivel español y continental.

En octubre de 2016 el alcalde, Pedro Santistevé, participaba en una jornada en el Parlamento europeo en la que explicó las medidas acordadas en la ciudad para atender a los refugiados, participando en el encuentro 'Solidacities', junto a representantes de diferentes ciudades europeas como París, Estocolmo, Madrid, Barcelona o València (Ayuntamiento de Zaragoza, 2016a). En noviembre de ese mismo mes solicitaba la gestión directa de la acogida de refugiados en el Encuentro Euro-mediterráneo de la solidaridad con las personas refugiadas (Solimed), que congregó en València a más de doscientas personas de 18 países (Ayuntamiento de Zaragoza, 2016b).

Semanas después el regidor se desplazaría hasta el Vaticano, donde participaría en el encuentro "Europa: los refugiados son nuestros hermanos y hermanas", junto con representantes de otras ciudades españolas, como Madrid, Barcelona, València y Málaga (Lasmarías, 2016). En ese foro firmó la Declaración de Alcaldes europeos (Ayuntamiento de Zaragoza, 2016c), en la que tomaron parte unas setenta ciudades.

La implicación también supuso tomar la iniciativa junto a otras ciudades a la hora de denunciar la actuación de otras instituciones. Así, en septiembre de 2017, Zaragoza también acudió al Congreso de los Diputados a criticar la gestión de los fondos europeos dedicados a la acogida e integración de migrantes y refugiados (Ayuntamiento de Zaragoza, 2017a).

El compromiso con las personas refugiadas se renovó simbólicamente en junio de 2017, cuando el pleno del Ayuntamiento aprobó, con la abstención del Partido Popular, una moción en la que se reiteraba el papel de ciudad refugio. También se instaba al gobierno español a la salida del Estado Español de cualquier acuerdo, pacto o propuesta de acción que no respete el derecho internacional de asilo o los convenios internacionales sobre derechos humanos (Ayuntamiento de Zaragoza, 2017b).

La ciudad también se movilizó para ofrecerse como lugar de acogida en el caso de algunos de los episodios de dramas humanos que se vivieron como consecuencia de las crisis migratorias ocurridas en el Mediterráneo. Así ocurrió en el caso del Aquarius, en 2018. En ese momento, incluso el ex portavoz del Partido Popular en el Ayuntamiento de Zaragoza (actualmente alcalde), Jorge Azcón, manifestó su voluntad porque "el mayor número de personas puedan ser atendidas" (Sánchez Borroy, 2018).

Durante el mismo año 2018, el Ayuntamiento de la capital aragonesa entregó al Open Arms, el barco de rescate del mar Mediterráneo, la "Estrella de Europa", en conmemoración del Día de Europa (Ayuntamiento de Zaragoza, 2018a).

Durante los cuatro años de gobierno de Zaragoza en Común (ZEC), por lo tanto, se multiplicaron los gestos relacionados con la situación de los refugiados, convirtiendo a la ciudad en un agente proactivo en el debate público sobre el tema, tanto a nivel nacional como internacional.

En mayo de 2019 las elecciones municipales celebradas supusieron un cambio político en la ciudad. El nuevo escenario dibujaba una mayoría de grupos de derecha, que aupó a la alcaldía al candidato popular, Jorge Azcón, con el apoyo de Ciudadanos y Vox.

En su discurso de investidura, el nuevo alcalde no se refirió en ningún momento a cooperación al desarrollo, aunque tampoco mencionó a la población migrante, que en la actualidad supone el 14% de la población zaragozana (Ayuntamiento de Zaragoza, 2019a: 10), cuatro puntos por encima de la media estatal (INE, 2019). Sí habló sobre la proyección internacional de la ciudad, pero vinculándola a cuestiones como la economía y el turismo (Azcón, 2019). Pocos semanas después de asumir su nuevo cargo y tras las

noticias que llegaban desde Italia por la situación generada con el Open Arms, el alcalde de la ciudad respondía que Zaragoza apoyaría "como ha hecho siempre" a las administraciones responsables a la hora de gestionar la situación (EFE, 2019). Situaba la responsabilidad por lo tanto en otras instituciones (Gobierno de España, Gobierno de Aragón), dejando a la ciudad un papel secundario, de apoyo a estas. Este papel contrasta con la actitud, mucho más proactiva, que había caracterizado la gestión anterior, con numerosos posicionamientos públicos y acciones en diferentes estamentos, en los que se manifestaba el compromiso de la ciudad.

En septiembre del mismo año Zaragoza en Común (ZEC) presentaba una moción en la que se solicitaba que la ciudad reafirmara ese compromiso como ciudad refugio, que se plasmaba en tres propuestas concretas: 1) Que la ciudad de Zaragoza reafirme su compromiso como Ciudad Refugio disponiendo los medios necesarios y anticipando las necesidades que pudieran surgir para la atención de las personas en situación de asilo y refugio. 2) Que se dote de personal suficiente el programa Zaragoza Ciudad Acogedora, incrementando el número de trabajadores sociales e incorporando a sus equipos educadores sociales que puedan llevar la correcta intervención con las personas atendidas. Y 3) Que se inste al Gobierno central a que establezca los mecanismos de convenio con entidades locales, con el objetivo de dar acogida a las personas refugiadas, con el mismo proceso de los ya existentes entre la Secretaría de Estado de Inmigración y Migración y entidades sociales y organizaciones no gubernamentales.

La moción salió adelante únicamente en sus puntos 1 y 3, con los votos favorables de PSOE, ZEC y Podemos y las abstenciones de PP y Ciudadanos (punto 1) y los votos favorables de PSOE, ZEC, Podemos, PP y Ciudadanos y la abstención de Vox (punto 3). El punto 2, el que suponía una mayor inversión del municipio en esta cuestión, era rechazado con los votos en contra de Partido Popular, Ciudadanos y Vox (Ayuntamiento de Zaragoza, 2019b). El cambio en la correlación de fuerzas había llegado a los gestos y a los compromisos.

El compromiso en los presupuestos

En 2015 el Ayuntamiento de Zaragoza no contaba con ninguna partida específica destinada a la acogida de personas refugiadas. Ese año fue precisamente el que desató la mayor crisis de refugiados en Europa y el Mediterráneo (ACNUR, 2015), además de coincidir con las elecciones municipales que supusieron un cambio político sin precedentes en la ciudad.

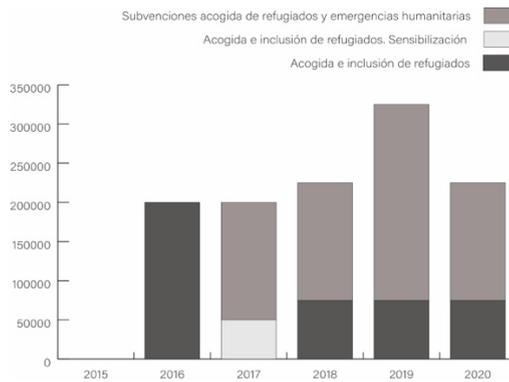
En el presupuesto de 2016, después de que el Ayuntamiento de la capital aragonesa mostrara su adhesión a la red de ciudades refugio, se puso en marcha por primera vez una partida destinada a la "Acogida e inclusión de refugiados" de 200.000 euros (Ayuntamiento de Zaragoza, 2016d). Al año siguiente se mantendría la cifra total (200.000 euros), si bien en dos partidas diferentes: Acogida e inclusión de refugiados. Sensibilización (50.000 euros) y Subvenciones acogida de refugiados y emergencias humanitarias (150.000 euros) (Ayuntamiento de Zaragoza, 2017c).

El presupuesto total sufrió un ligero aumento en 2018, alcanzado los 225.000 euros: Acogida e inclusión de refugiados (75.000) y Subvenciones acogida de refugiados y emergencias humanitarias (150.000) (Ayuntamiento de Zaragoza, 2018b).

No obstante, el año en el que se propuso una mayor cantidad para la atención a los refugiados fue el 2019, el último de la corporación municipal antes de nuevas elecciones, donde el proyecto alcanzaba un total de 325.000 euros: Acogida e inclusión de refugiados (75.000) y Subvenciones acogida de refugiados y emergencias humanitarias (250.000) (Ayuntamiento de Zaragoza, 2019c).

Tras el cambio de gobierno, en 2019, las cuentas del año siguiente regresaron a la situación anterior, con un total de 225.000 euros destinados a las personas refugiadas: Acogida e inclusión de refugiados (75.000) y Subvenciones acogida de refugiados y emergencias humanitarias (150.000) (Ayuntamiento de Zaragoza, 2020).

Gráfico 1. Evolución de las partidas presupuestarias destinadas a la población refugiada por parte del Ayuntamiento de Zaragoza



Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza. Elaboración propia.

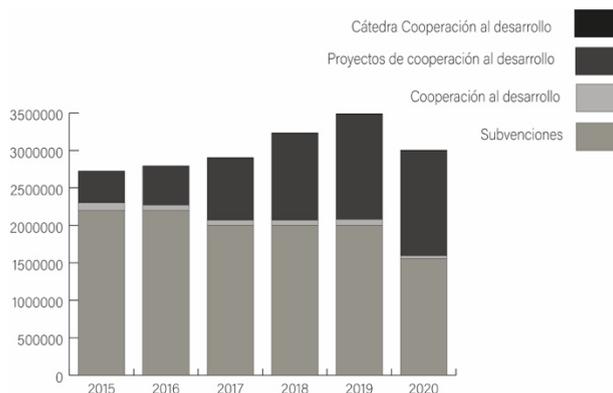
Más allá de las cuestiones simbólicas, de los gestos o de la proyección del mensaje de la ciudad, al menos en el primer año de gestión del equipo de gobierno de los partidos de derecha (Partido Popular y Ciudadanos, con el apoyo externo de Vox) las cifras destinadas a los refugiados se mantuvieron en la ciudad en unos niveles similares a los de los últimos años de gobierno de Zaragoza en Común. De hecho, se situaron al mismo nivel de 2018 y por encima de 2016 y 2017.

Si se tiene en cuenta partidas específicas relacionadas con la cooperación al desarrollo o con el atendimiento de la población migrante, también se aprecia una interesante evolución en los últimos años, especialmente en el último (2020).

En 2015 se dedicaban a cooperación al desarrollo 2.725.000 euros en diferentes partidas (Cooperación al desarrollo; Subvenciones cooperación al desarrollo; y Proyectos cooperación al desarrollo) (Ayuntamiento de Zaragoza, 2015c). La cantidad total destinada a estas tres partidas experimentó en 2016 un primer aumento, alcanzando los 2.795.000 euros (Ayuntamiento de Zaragoza, 2016d). En los ejercicios posteriores la partida continuaría aumentando, incluyendo desde 2017 una pequeña partida destinada a la cátedra de Cooperación al Desarrollo que se desarrolla en colaboración con la Universidad de Zaragoza (10.000 euros). Así, en 2017 se alcanzarían los 2.905.000 euros (Ayuntamiento de Zaragoza, 2017c), en 2018 la cifra sería de 3.235.000 euros (Ayuntamiento de Zaragoza, 2018b) para llegar, en el último año de mandato de Zaragoza en Común, a los 3.490.000 euros (Ayuntamiento de Zaragoza, 2019b). En esta ocasión se trató únicamente de un proyecto de presupuestos, ya que las cuentas finales no fueron apoyadas posteriormente por el pleno de la institución.

El cambio de gobierno en este apartado también supondría un primer descenso después de cuatro años de aumentos, dejando las partidas dedicadas a la cooperación al desarrollo en 3.005.000 euros. Una cifra, no obstante, superior a la de dos de los años de gobierno anterior (Ayuntamiento de Zaragoza, 2020).

Gráfico 2. Evolución de las partidas presupuestarias destinadas a cooperación al desarrollo por parte del Ayuntamiento de Zaragoza



Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza. Elaboración propia.

Estos descensos contrastan con la tendencia al alza de las cuentas municipales, que superaron en 2020 los 800 millones de euros, lo que supuso un aumento del 6,41% con respecto a las aprobadas para 2018 (Ayuntamiento de Zaragoza, 2020; Ayuntamiento de Zaragoza, 2019c). El descenso se produjo en la votación final del presupuesto en el pleno del Ayuntamiento, ya que en un primer momento el equipo de gobierno de la capital aragonesa había anunciado que el proyecto contemplaba un aumento de la partida destinada a cooperación al desarrollo de casi un 10% (Ayuntamiento de Zaragoza, 2019d).

Resulta pronto, por lo tanto, para evaluar si el cambio de gobierno ha supuesto a nivel de presupuestos una gran modificación en la política de la ciudad, a diferencia de lo ocurrido en sus posicionamientos públicos, en los que sí se aprecia un cambio de orientación evidente.

Como colofón al análisis sobre la ciudad de Zaragoza, durante el verano de 2020 se hizo público el desahucio de una familia de refugiados sirios en la ciudad, una situación que demuestra las condiciones de vulnerabilidad que se encuentra este colectivo, a pesar de los programas o recursos existentes (Bayona, 2020).

4. Discusión y conclusiones

València y Zaragoza han desarrollado en los últimos años diversas acciones en el marco de su consideración como ciudades santuario.

En València se han puesto en marcha desde la Concejalía de Cooperación al Desarrollo y Migración declaraciones institucionales, manifiestos y campañas de concienciación, y se ha colaborado con otras campañas de ONG vinculadas al desarrollo y la cooperación. La declaración oficial de la ciudad como santuario se apoya en un proyecto específico, 'Nuestra ciudad, tu refugio', implementado a través de las ONGD Accem, Cear-PV y Cruz Roja. El Ayuntamiento se ha integrado en redes de municipios de solidaridad con los refugiados y participado en encuentros y jornadas internacionales. Respecto a la segunda pregunta de investigación, las partidas destinadas a la cooperación y ayuda al desarrollo donde se han visto incrementadas desde 2015, cuando no se contemplaba una asignación concreta para la ayuda a las personas refugiadas.

La puesta en marcha de esta estrategia de atención a las personas refugiadas se encuentra ligada al cambio político en el Ayuntamiento de València después de 24 años de gobierno del Partido Popular (1991-2015). Ese mismo año 2015 se produjo el primer conflicto con el Gobierno central cuando las administraciones local y autonómica se ofrecieron para participar en el rescate de miles de refugiados varados en Lesbos. Los desencuentros producidos con la negativa del gobierno central de apoyar la iniciativa ayudaron a forjar la imagen de València como ciudad "rebelde".

La llegada del Aquarius al puerto de València fue posible gracias al acuerdo con el Gobierno de España, en esas fechas encabezado por Pedro Sánchez. Sin embargo, el entendimiento entre ambas administraciones no se repitió un año después cuando de nuevo València se ofreció a acoger a otro barco con refugiados, el Open Arms. El Ejecutivo socialista no estaba dispuesto a desafiar las directrices migratorias de la Unión Europea. Como señala Artero (2019b), las ciudades europeas se han mostrado a favor de una alternativa a la restricción actual al desplazamiento de solicitantes de asilo y refugiados en la UE.

En el caso de Zaragoza, el cambio político producido en 2015 propició la inclusión de la ciudad en las redes internacionales que agrupan a las capitales preocupadas por la acogida de personas refugiadas. Las acciones se sucedieron a lo largo del mandato 2015-19, posicionando a la ciudad aragonesa entre aquellas que adoptaban un rol más activo en esta cuestión.

El compromiso se trasladó a los presupuestos municipales, que a partir de 2016 comenzaron a incluir partidas específicas destinadas a la atención de los refugiados. Tanto estas como otras asignaciones relacionadas con la cooperación al desarrollo experimentaron un notable crecimiento hasta 2019, último año de la corporación. Sin embargo, en este último caso ni siquiera pudieron llevarse a término puesto que los presupuestos no fueron aprobados en el pleno del Ayuntamiento.

Con la llegada de un nuevo gobierno a la ciudad en 2019, sustentado en los partidos del centro derecha (Partido Popular y Ciudadanos), con el apoyo externo de Vox, se ha observado un cambio de estrategia. Por un lado, desde el Ayuntamiento se ha dejado de proyectar la imagen relacionada con la acogida de refugiados mientras que se ha experimentado un primer descenso en las partidas presupuestarias relacionadas con estas cuestiones.

Ambas ciudades ponen en práctica similares acciones de comunicación, declaraciones institucionales, colaboración con las ONG y participación en redes de municipios nacionales e internacionales, apoyándose ambos ayuntamientos en partidas presupuestarias similares a la cooperación al desarrollo, donde se incluye la ayuda a las personas refugiadas.

Las experiencias de València y Zaragoza muestran que las políticas relacionadas con la acogida de refugiados o la cooperación al desarrollo en estas ciudades se encuentran ligadas a los cambios políticos experimentados en ellas. Suponen una oportunidad para situar a las ciudades en el contexto internacional, como lo demuestra la acogida de Aquarius por València o la participación activa de Zaragoza en foros españoles o europeos en los últimos años. Una oportunidad en la que las ciudades adoptan un rol autónomo con respecto a otras instituciones (autonómicas o estatales) y configuran sus propias redes junto con otras capitales.

Los resultados del análisis sugieren que la decisión de que una ciudad adopte el papel de "ciudad refugio" se vincula a estrategias de partido, lo que la aleja de ser un asunto "de ciudad", que se plasme en un consenso social, a pesar de que su adscripción como 'santuario' suponga una oportunidad para la visibilidad de la ciudad en la esfera internacional.

Tratándose de un estudio de casos, los resultados son difícilmente extrapolables a otras ciudades que no compartan las peculiaridades de las elegidas como objeto de estudio y no es posible determinar un modelo de ciudad refugio. La investigación se centra en las acciones de los ayuntamientos desde una perspectiva oficial, sin indagar en la respuesta de los propios refugiados o en la cobertura periodística de tales iniciativas llevada a cabo por la prensa local, limitaciones que se presentan como objetivos para futuras investigaciones. Tras este acercamiento, es clave determinar la eficacia de las medidas planteadas por ciudades declaradas santuario a través de la valoración de los propios refugiados acogidos en estas ciudades, en cuanto a ayudas recibidas y resolución de problemas, por un lado. Por otro, sería necesario desvelar si estas iniciativas han calado entre los habitantes autóctonos, es decir, si los valencianos y zaragozanos son conscientes de que viven en una ciudad santuario y lo que ello supone.

La pregunta sería si, además de representar una oportunidad para dar visibilidad a las ciudades, este tipo de medidas se entienden como políticas de ciudad o de partido por parte de todos los actores políticos puesto que, si no son percibidas del mismo modo por todas las sensibilidades, quedan en una posición de debilidad. Un eventual cambio político puede suponer tanto la pérdida o reducción de inversiones en ese sector (como las experimentadas por València entre 2011 y 2015 o en Zaragoza en 2020), como la asunción de un papel menos importante en el diseño de estrategias de acogida, cuando no accesorio a otras instituciones.

5. Referencias bibliográficas

- [1] ACNUR (08/12/2015). 2015: El año de la crisis de refugiados en Europa. <https://bit.ly/2Xqwwjz>
- [2] Acuto, M.; Morissette, M. & Tsouros, A. (2017). City diplomacy: Towards more strategic networking? Learning with WHO healthy cities. *Global Policy*, 8(1), 14-22. <https://doi.org/f9wm4v>
- [3] Artero, M. (2019a). Motivations and Effects of Volunteering for Refugees: Spaces of encounter and political influence of the 'new civic engagement' in Milan. *Partecipazione e Conflitto*, 12(1), 142-167. <https://doi.org/fks2>
- [4] Artero, M. (2019b). Santuarios urbanos y el derecho al tránsito: migrantes en tránsito por Milán. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 123, 143-166. <https://doi.org/fks3>
- [5] Ayuntamiento de València (2018). València. Ciutat Refugi. Comunicado Aquarius. <https://bit.ly/2Ewis1r>
- [6] Ayuntamiento de València (2020a). <https://bit.ly/3njyBa>
- [7] Ayuntamiento de València (2020b). <https://bit.ly/36EspE2>
- [8] Ayuntamiento de Zaragoza (03/11/2015a). Broto pide soluciones urgentes para los refugiados que buscan amparo en Europa. <https://bit.ly/3jW5zOf>
- [9] Ayuntamiento de Zaragoza (11/09/2015b). El Ayuntamiento de Zaragoza se coordina con entidades sociales ante la llegada de refugiados sirios a Zaragoza. <https://bit.ly/3k0NYob>
- [10] Ayuntamiento de Zaragoza (2015c). Presupuesto Municipal 2015. <https://bit.ly/33poKtT>

- [11] Ayuntamiento de Zaragoza (18/10/2016a). Zaragoza, ejemplo de ciudad refugio en Europa. <https://bit.ly/3161gXP>
- [12] Ayuntamiento de Zaragoza (26/11/2016b). El Alcalde pide la gestión directa de la acogida de refugiados. <https://bit.ly/2BM5SKh>
- [13] Ayuntamiento de Zaragoza (10/12/2016c). Santistevé firma la Declaración de los Alcaldes Europeos. <https://bit.ly/2P9LnKD>
- [14] Ayuntamiento de Zaragoza (2016d). Presupuesto general municipal 2016. <https://bit.ly/33r1w6G>
- [15] Ayuntamiento de Zaragoza (26/09/2017a). Representantes de 17 ciudades denuncian en el Congreso el incumplimiento del Gobierno con la acogida de personas refugiadas. <https://bit.ly/33ellhm>
- [16] Ayuntamiento de Zaragoza (2017b). Acuerdos del Pleno Ordinario (Iniciativas presentadas por Grupos Políticos) del 30/06/2017. <https://bit.ly/2XmmX4O>
- [17] Ayuntamiento de Zaragoza (2017c). Presupuesto general municipal 2017. <https://bit.ly/3gqEGjm>
- [18] Ayuntamiento de Zaragoza (09/05/2018a). Open Arms recibe la Estrella de Europa del Ayuntamiento de Zaragoza. <https://bit.ly/2EOuQTL>
- [19] Ayuntamiento de Zaragoza (2018b). Presupuesto 2018. <https://bit.ly/31hnXZd>
- [20] Ayuntamiento de Zaragoza (2019a). Cifras de Zaragoza. Datos demográficos del padrón municipal de habitantes. <https://bit.ly/31gZ7Zp>
- [21] Ayuntamiento de Zaragoza (2019b). Acuerdos del Pleno Ordinario del 27/09/2019. <https://bit.ly/39RFye6>
- [22] Ayuntamiento de Zaragoza (2019c). Proyecto de presupuesto 2019. <https://bit.ly/31lqHVL>
- [23] Ayuntamiento de Zaragoza (13/12/2019d). El proyecto de presupuesto municipal de 2020 crece un 6,4% hasta alcanzar los 801.229.166 euros. <https://bit.ly/38o6RhJ>
- [24] Ayuntamiento de Zaragoza (2020). Presupuesto 2020. <https://bit.ly/2XoRdfw>
- [25] Azcón, J. (2019). Discurso de investidura. <https://bit.ly/2PIYzMW>
- [26] Bauder, H (2016). Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective. *International Migration*, 55, 174–87. <https://doi.org/f93psg>
- [27] Bayona, E. (04/08/2020). Los refugiados sirios naufragan en España: "Vine para tener un futuro, no para vivir en la calle". *Público*. <https://bit.ly/30sZSzw>
- [28] Bazurli, R. (2019). Local Governments and Social Movements in the 'Refugee Crisis': Milan and Barcelona as 'Cities of Welcome'. *South European Society and Politics*, 24(3), 343-370. <https://doi.org/fks6>
- [29] Bialasiewicz L. & Stallone, S. (2020). Focalizing new-Fascism: Right politics and integralisms in contemporary Italy. *Environment and Planning C-Politics and Space*, 38(3), 423-442 <https://doi.org/fks7>
- [30] Brandt, J. (2018). *Implementing the Global Compact for Migration: Ideas for city engagement*. Brookings Institution Policy Brief. <https://brook.gs/30zlOZT>
- [31] Cadena Ser (18/02/2018). Valencia como ciudad refugio hace balance: en dos años se ha acogido a 484 refugiados en la Comunitat. <https://bit.ly/2YxOVLG>
- [32] Cheung-Blunden, V. (2020). Situational insecurity versus entrenched ideologies as the source of right-wing voters' anti-migrant sentiment on both sides of the Atlantic. *Journal of Applied Social Psychology*. <https://doi.org/fks8>
- [33] Civieta, O. (01/07/2015). El PP critica que la bandera de Grecia ondee en el Ayuntamiento de Zaragoza. *El Diario.es*. <https://bit.ly/3k5yTlw>
- [34] Cull, N. J. (2017). Beyond the rot: Cities and the future of public diplomacy. In J. McClory (Ed.), *The Soft Power 30. A global ranking of Soft Power 2017* (pp. 105-108). Londres: Portland Communications. <https://bit.ly/2lzURiw>
- [35] De Andrade, N. & Forte dos Santos, S. (2020). Crossroads between city diplomacy and city branding towards the future: case study on the film cities at UNESCO Creative Cities Network. *Place Branding and Public Diplomacy*. <https://doi.org/fks9>

- [36] Dudek-Mańkowska, S. & Grochowski, M. (2019). From creative industries to the creative place brand: some reflections on city branding in Poland. *Place Branding and Public Diplomacy*, 15(4), 274–287. <https://doi.org/fkttb>
- [37] Edo, A.; Giesing, Y.; Öztunc, J. & Poutvaara, P. (2019). Immigration and electoral support for the far-left and the far-right. *European Economic Review*, 115, 99-143. <https://doi.org/fkttc>
- [38] EFE (12/06/2018). València cuelga el cartel de "Ciudad Refugio" en el balcón del Ayuntamiento. <https://bit.ly/2EH4bi7>
- [39] EFE (21/08/2019). Acción sobre acogida de refugiados: Zaragoza apoyará como lo ha hecho siempre. *El Periódico*. <https://bit.ly/2XEhk2r>
- [40] Eldiario.es (31/08/2015). La propuesta de Colau de crear una red de ciudades-refugio contagia a diversos municipios. <https://bit.ly/3eWg6H8>
- [41] Erdogan-Ozturk, Y. e Isis-Guler, H. (2020). Discourses of exclusion on Twitter in the Turkish Context: #ülkemesuriyelistemiyorom(#idontwantsyriansinmycountry). *Context & Media*, 36. <https://doi.org/fkttf>
- [42] El periodic.com (21/09/2015). El ayuntamiento aprueba una partida de 200.000 euros para la acogida y acompañamiento a los refugiados. <https://bit.ly/35tgU2T>
- [43] Europa Press (03/09/2015). Ciudades Refugio: Ciudades españolas que se ofrecen como refugio para los sirios. <https://bit.ly/3lfjHmp>
- [44] Gallego, F. (2017). El Frente Nacional francés. De la reagrupación de la extrema derecha a la alternativa nacional-populista (1972-2014). *Tiempo devorado. Revista de Historia Actual*, 4(1). <https://bit.ly/36gk6yb>
- [45] Garcés, B. & Eitel, E. (2019). *Sanctuary Cities: A Global Perspective*. Anuario Internacional CIDOB. <https://bit.ly/3jis1jy>
- [46] Gonzalez O'Brien, B.; Hurst, E.; Reedy, J. & Collingwood, L. (2019). Framing Refuge: Media, Framing, and Sanctuary Cities. *Mass, Communication and Society*, 22(6), 756-778. <https://doi.org/fkttf>
- [47] Hansen, M. A. & Clemens, J. L. (2019). What to expect when you're electing: the relationship between far-right strength and citizenship policy in Europe. *Comparative European Politics*, 17(5), 673-695. <https://doi.org/gc8vww>
- [48] Hatton, T. J. (2020). Asylum Migration to the Developed World: Persecution, Incentives, and Policy. *Journal of Economic Perspectives*, 34(1), 75-93. <https://doi.org/fkttg>
- [49] Heimann, C.; Müller, S.; Schammann, H. & Stürner, J. (2019). Challenging the Nation-State from within: The Emergence of Transmunicipal Solidarity in the Course of the EU Refugee Controversy. *Social Inclusion*, 7(2), 208-218. <https://doi.org/fkth>
- [50] Hutchins, R. D. & Halikiopoulou, D. (2019). Enemies of liberty? Nationalism, immigration, and the framing of terrorism in the agenda of the Front National. *Nations and Nationalism*, 26(1), 7-84. <https://doi.org/fkttj>
- [51] Iborra, J.J. (2018). *Diagnóstico de la AOD del Ayuntamiento de Valencia 1995-2017. Proceso de elaboración del I Plan Municipal de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2019-2022. Ayuntamiento de Valencia*.
- [52] INE (2019). Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero. <https://bit.ly/30xFayG>
- [53] Kanellopoulos, K.; Duru, D. N.; Zschache, U.; Loukakis, A.; Kousis, M. & Trenz, H. J. (2020). Transnational Solidarity, Migration, and the Refugee Crisis: (In)Formal Organising and Political Environments in Greece, Germany, and Denmark. *Sociological Research Online*. <https://doi.org/fkttk>
- [54] Kim, A. J. & Bozarth, A. (2020). Refuge city: Creating places of welcome in the suburban U.S. South. *Journal of Urban Affairs*, acceso anticipado. <https://doi.org/fkttm>
- [55] Koca, B. T. (2019). Local bordering practices, refugees, and civil society: The case of Berlin. *Geographical Review*, 109(4), 544–561. <https://doi.org/fktn>
- [56] Lasmarías, P. (10/12/2016). Santisteven pide que se deje a los ayuntamientos gestionar la llegada de refugiados. *SER*. <https://bit.ly/33w8NC6>

- [57] Levante-EMV (01/06/2018). El ayuntamiento destina 200.000 euros a los refugiados que ya viven en València. <https://bit.ly/2Ekq9be>
- [58] Levante-EMV (03/08/2019). València se ofrece para acoger al barco Open Arms. <https://bit.ly/348Pckr>
- [59] La Vanguardia (04/06/2018a). València, ciudad refugio", nueva campaña de sensibilización sobre refugiado. <https://bit.ly/2QqQqXD>
- [60] La Vanguardia (17/06/2018b). València da una lección al mundo. <https://bit.ly/2YBkT3>
- [61] Manfredi-Sánchez, J.L. (2020). Sanctuary Cities: What Global Migration Means for Local Governments. *Social Sciences*, 9(8), 146, 1-16. <https://doi.org/fktp>
- [62] Nye, J. S. (1990). *Bound to lead. The changing nature of American power*. Nueva York: Basic Books
- [63] Nye, J. S. (2004). *Soft power. The means to success in world politics*. Nueva York: Public Affairs
- [64] Oomen, B. (2019). Cities of refuge: Rights, culture and the creation of cosmopolitan citizenship. In R. Buikema; A. Buyse & A. C. G. Robben (Eds.), *Cultures, Citizenship and Human Rights* (pp. 121-136). London: Routledge. <https://doi.org/fksw>
- [65] Ortín, C. (03/09/2015). El Ayuntamiento inicia los trámites para que Zaragoza sea una "ciudad refugio". <https://bit.ly/2P8aopt>
- [66] Price, M. (2014). *Cities Welcoming Immigrants: Local Strategies to Attract and Retain Immigrants in U.S. Metropolitan Areas*. International Organization for Migration (IOM). <https://bit.ly/2DGJ1jG>
- [67] Ridgley, J. (2008). Cities of Refuge: Immigration Enforcement, Police, and the Insurgent Genealogies of Citizenship in U.S. Sanctuary Cities. *Urban Geography*, 29(1), 53-77. <https://doi.org/c3bkn2>
- [68] RFI (13/06/2018). Valencia, ciudad refugio. <https://bit.ly/32rLV4K>
- [69] RTVE (17/06/2018). Llegan al puerto de Valencia los migrantes rescatados por el Aquarius. <https://bit.ly/3jka8Ay>
- [70] Roupakias, S. & Chletsos, M. (2020). Immigration and far-right voting: evidence from Greece. *Annals of Regional Science*. <https://doi.org/fktp>
- [71] Roy, A. (2019). The city in the age of Trumpism: From sanctuary to abolition. *Environment and Planning D: Society and Space*, 37(5), 761-778. <https://doi.org/ggsfkq>
- [72] Sánchez Borroy A. (2018). No sería de recibo quedar con los brazos cruzados. *SER*. <https://bit.ly/3gk0bll>
- [73] Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz. <https://doi.org/fksx>
- [74] Santistevé, P. (2015). Discurso de investidura de D. Pedro Santistevé Roche como alcalde de Zaragoza. <https://bit.ly/339DPQ1>
- [75] Spencer, S. & Delvino, N. (2019). Municipal Activism on Irregular Migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1), 27-43. <https://doi.org/fktr>
- [76] The Local (13/09/2015). EU mayors: 'More must be done for refugees'. <https://bit.ly/3pE13a2>
- [77] Van der Brug, W. & Fennema, M. (2003). Protest or mainstream? How the European anti-immigrant parties developed into two separate groups by 1999. *European Journal of Political Research*, 37(1), 77-102. <https://doi.org/ftm37k>
- [78] Vandevoordt, R. & Verschraegen, G. (2019). The European Refugee Controversy: Civil Solidarity, Cultural Imaginaries and Political Change. *Social Inclusion*, 7(2), 48-52. <https://doi.org/fkts>
- [79] Veronis, L. (2019). Building intersectoral partnerships as place-based strategy for immigrant and refugee (re)settlement: The Ottawa Local Immigration Partnership. *The Canadian Geographer-Le Geographe Canadien*, 63(3), 391-404. <https://doi.org/fktt>
- [80] Valencia Plaza (30/10/2018). València tendrá en 2019 un presupuesto de 848,6 millones de euros, 37 más que en 2018. <https://bit.ly/32nLis>
- [81] Viu Valencia (17/01/2017). Solidaridad y Arte. Presentación de la Campaña Refugiarte. <https://bit.ly/2QtWcaS>

[82] Viu Valencia (04/02/2019). El Ayuntamiento presenta la campaña de concienciación València por la Justicia Global. <https://bit.ly/2D4vL8M>

Notas

El Ayuntamiento aprobó en marzo de 2016 que el nombre oficial de la ciudad fuera en valenciano, en virtud del Reglamento sobre el Uso y Normalización del Valenciano. Esta medida fue ratificada por la Generalitat Valenciana en 2017 (Decreto 16/2017, de 10 de febrero, del Consell, por el que se aprueba el cambio de denominación del municipio de Valencia por la forma exclusiva en valenciano de València).

Agradecimientos

Este artículo forma parte de las actividades del proyecto de investigación "La diplomacia pública de las megaciudades iberoamericanas: estrategias de comunicación y poder blando para influir en la legislación ambiental global" (RTI2018-096733-B-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (2019).

Rubén Ramos Antón recibe financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) convocatoria 2018/11744.

