



## Migración y asilo en las regiones de la UE: hacia un enfoque de gobernanza multinivel

### Antecedentes:

El objetivo principal de este documento es analizar cómo las administraciones regionales de la UE podrían mejorar la gobernanza pública mediante políticas de migración y asilo. En este contexto, es importante considerar que la migración no es un fenómeno nuevo en los países europeos; sin embargo, en los últimos cinco años la crisis siria ha tenido un fuerte impacto en las diferentes regiones europeas.

Aunque las políticas de migración y asilo suelen ser competencia exclusiva de los gobiernos centrales, las regiones y ciudades de los países de la UE han recopilado información de un número importante de colaboraciones y experiencias sobre los sistemas de acogida, las políticas e instrumentos de integración. Este documento comprende un resumen general sobre las políticas de integración y competencias de diferentes regiones de la CRPM, las cuales se centran en la acogida y alojamiento de solicitantes de asilo y refugiados, así como de migrantes. Es necesario comprender la posición actual de cada región para definir sus futuros roles y sus posibilidades de mejora.

Por último, el documento pretende resumir los conocimientos y experiencias adquiridas de la situación actual en varias regiones de la CRPM y proponer posibles soluciones para que las regiones europeas fortalezcan la gestión de los flujos migratorios y el desarrollo de sociedades inclusivas. Además, cabe señalar que las secciones del documento que tratan sobre las competencias y prácticas relevantes de las regiones se basan en los resultados preliminares de una encuesta interna realizada por la CRPM en 2017-2018 sobre la "Gestión de la migración en las regiones de la CRPM: recepción y medidas de integración, necesidades y oportunidades hacia una gestión de migración multinivel". La información recopilada sirve como base para trazar conclusiones y recomendaciones.

Al final del documento también se examinan temas, tales como el papel de las regiones en la gobernanza multinivel sobre la migración y asilo, las oportunidades de contribuir al debate sobre la Agenda de Migración 2015 y el Sistema Europeo Común de Asilo (CEAS) y la participación en los instrumentos financieros de la UE.

# 1. La construcción del proceso europeo de migración y asilo

Para la Unión Europea es un pilar fundamental construir espacios libres, seguros y legales. Este pilar afecta a los ciudadanos de manera directa, y si bien este proyecto tiene como objetivo acercar a las personas, también podría generar una sensación de alienación. En el marco de la política de inmigración, desde 1999, se han desarrollado acciones e instrumentos que procuren espacios libres, seguros y legales. Por ejemplo, el Consejo Europeo de Tampere, junto con la implementación de la libre circulación dentro de la UE y la gestión de las fronteras exteriores comunes.

Desde esa fecha, los diferentes programas han señalado cuatro elementos clave para la concepción de una política común europea: (1) una gestión eficiente de los flujos de inmigración; (2) un enfoque inmigratorio más integral, trabajando en asociación con los países de origen y tránsito; (3) un trato justo con los nacionales de países terceros; y (4) el desarrollo de un Sistema Europeo Común de Asilo.

En el 2014, cuando la nueva Comisión Europea comenzó su gestión de cinco años, el presidente Juncker definió 10 prioridades. Una de estas prioridades era la migración, y aunque al principio parecía que la necesidad consistía en reformular el sistema de tarjeta azul y proporcionar mejores mecanismos para equilibrar las necesidades del mercado laboral y los flujos migratorios, en el 2015 esto cambió radicalmente. Desde entonces, la agenda de la Comisión sobre migración define una solución inmediata a la crisis en el mediterráneo y establece medidas más a largo plazo para gestionar la migración en todos sus aspectos.

La Agenda Europea de Migración 2015-2020, presentada el 13 de mayo de 2015, prescribe soluciones a corto y largo plazo. En las soluciones de corto plazo, la Comisión propuso un plan para reubicar a las personas "en clara necesidad de protección internacional". En las acciones de medio y largo plazo, la Agenda establece la necesidad de reducir los incentivos que favorecen la migración irregular, analizando las razones de migración de países no pertenecientes a la UE, desmantelando las redes de contrabando y tráfico y definiendo acciones para una mejor ejecución de las políticas de retorno. El desarrollo de una política legal de migración de la UE se contempla como un objetivo de medio y largo plazo, pero no se presentan otras propuestas además de una reforma en la Directiva de la tarjeta azul sobre los migrantes altamente cualificados.

No se ha incluido ninguna mención específica acerca de las regiones como agentes clave en ninguno de los programas o en la agenda de migración. Este es también el caso de la propuesta de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo.

En cualquier caso, desarrollar propuestas a largo plazo en la Agenda Europea de Migración 2015 podría (o debería) ser una oportunidad interesante para las regiones.

Esta crisis ha demostrado que la UE tiene que aumentar su capacidad interna y externa para hacer frente a la crisis humanitaria, tal y como se contempla en la legislación comunitaria e internacional. Ambas regiones, aquellas dónde ingresan por primera vez y aquellas dónde se establecen un gran número de refugiados, han estado y están operando con ese fin. Nos centraremos ahora en conocer cómo trabajan los temas de migración y asilo para reconocer mejor sus experiencias. Sugerimos necesario reconocer el carácter multifacético de la movilidad humana, tanto con respecto a la migración y los refugiados, como al fortalecimiento de la gobernanza multinivel para aumentar las capacidades de la UE.

## 2. Competencias regionales y formales en políticas de asilo y migración

Las políticas de inmigración han sido tradicionalmente competencia exclusiva de los estados, dado que tienen un impacto de manera significativa en dos de sus elementos vitales: su territorio y población. En la mayoría de los países de la UE, los asuntos relacionados con la migración, el asilo y los controles fronterizos son básicamente manejados por los gobiernos centrales, y como ya se ha mencionado, estos son reacios a perder el control sobre estos temas a través de agentes supranacionales o subnacionales.

Las regiones y ciudades también suelen ser responsables, a través de competencias formales o prácticas, de las políticas de integración en ámbitos como el empleo, la educación, la vivienda, la salud, los servicios sociales, etc. Las ONGs también desempeñan un papel valioso, prestando servicios o apoyando el trabajo de diferentes administraciones. Finalmente, algunas regiones no tienen ninguna competencia particular sobre migración y refugiados o sobre servicios sociales, que son proporcionados por los gobiernos centrales o las autoridades locales. Este complejo paisaje institucional refleja la naturaleza transversal e interdisciplinaria de la integración y hace que sea particularmente difícil concebir e implementar políticas coherentes y coordinadas entre las diferentes áreas de política y niveles de gobernanza.

## 3. Competencias de las regiones en la acogida y alojamiento de solicitantes de asilo

Brindar refugio y asilo a solicitantes en viviendas temporales y permanentes representa un desafío importante para la UE. La posición europea sobre las posibles medidas para proporcionar viviendas adecuadas para los refugiados es algo fragmentada debido a que las naciones se encuentran ya bajo presión tratando de solventar la necesidad de proporcionar viviendas adecuadas para sus poblaciones.

En la mayoría de los países de la UE, las competencias en materia de acogida y alojamiento de solicitantes de asilo están en manos de los gobiernos centrales. Estos deciden el modelo que se desarrollará en el país, principalmente a través de un sistema de alojamiento central o la participación de las autoridades regionales, las autoridades locales o la sociedad civil.

## 4. Competencias de las regiones en la gestión de la diversidad, la inclusión social y las políticas de integración

Como parte de los procesos de integración, las autoridades regionales adoptan planes, establecen instalaciones, implementan medidas de acogida, proporcionan servicios que son esenciales para la integración de los migrantes y la protección de sus derechos. Esto significa que las autoridades regionales desempeñan un papel clave en la prestación de servicios (o financiación de servicios prestados por ONGs o municipios), en temas como educación, vivienda, apoyo social, asistencia legal, ayuda para encontrar empleo, capacitación, mediación intercultural, cursos de idiomas, financiación de microproyectos, campañas de información, etc. Del mismo modo, la mayoría de estas instituciones toman medidas para combatir la discriminación y segregación, y promueven el diálogo intercultural y la cohesión social. No obstante, los servicios de empleo suelen ser diferentes para los nacionales y la población extranjera.

La mayoría de las regiones ofrecen servicios básicos inclusivos para cubrir a toda la población. También, combaten la discriminación por el acceso y suministro y prestan servicios específicos (aquellos que se prestan durante la primera etapa de llegada) a las poblaciones migrantes.

Los gobiernos regionales también promueven proyectos que involucran la cooperación entre las diferentes partes interesadas. Las conferencias sectoriales se desarrollan en diferentes regiones para discutir temas relacionados con la población migrante, en la que participan las ONGs, representantes de la sociedad civil y diferentes niveles de administración.

El documento incluye prácticas regionales relevantes sobre migración y políticas de asilo en sus territorios.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo del documento, se señala cómo la migración y el asilo son cuestiones multifacéticas y transversales. Para abordar las principales dificultades, aprovechar todas las oportunidades y construir una gobernanza coherente, es necesario garantizar una fuerte participación de todas las administraciones y organismos políticos interesados. Analizamos a continuación algunos aspectos particulares de esta necesidad de gobernanza multinivel.

- **Desarrollar una estrategia regional para las políticas de migración y asilo**

Las regiones deberían trabajar en reconocer su deber de mejorar las políticas y acciones de migración y asilo, incluyendo la implementación de la legislación y los programas pertinentes de la UE.

Tanto las regiones dónde ingresan por primera vez como las regiones dónde se establecen un gran número de refugiados, se enfrentan a situaciones muy similares. Las regiones podrían dejar de ser una división específica para la recepción y convertirse en una división para el alojamiento, acogiendo e integrando a los refugiados, así como administrando la diversidad de una manera más en línea con los pilares de libertad, seguridad y justicia que caracterizan la UE.

A nivel regional, es necesario construir un diálogo más amplio. La capacitación en temas de migración y asilo, especialmente para el personal de atención al público, podría ayudar, y se podrían acordar estrategias más homogéneas.

Una comunicación sólida y permanente entre las instituciones y los agentes interesados es esencial para lograr este fin.

- **En el caso de una gobernanza multinivel: reconocimiento de las políticas de migración y asilo como políticas multinivel e intersectoriales**

Las competencias regionales en temas de migración y asilo son generalmente mínimas en todos los países de la UE. No obstante, las regiones claramente tienen la capacidad de proporcionar servicios públicos. Los migrantes y refugiados se rigen por muchas de sus competencias, programas, políticas y acciones. Para superar esta situación, los gobiernos centrales deberían desarrollar mejores sistemas de información sobre los migrantes, y en especial, sobre los refugiados y solicitantes de asilo en cada región.

A nivel regional, deberían ofrecer un conjunto de derechos para los migrantes residentes, basado en convenciones y leyes internacionales. Podría ser visto como un punto de partida para la mayoría de las autoridades locales, que se podría complementar con regulaciones regionales (como la UE) y nacionales.

Proporcionar información sobre las acciones tomadas por el gobierno es de gran importancia para organizar una mejor provisión de servicios públicos. Además, también es clave para reducir las reacciones negativas en la población local.

De acuerdo con sus propias competencias y políticas públicas, las regiones contribuyen en la inclusión social posterior a la bienvenida de refugiados y migrantes; la migración no está suficientemente reconocida como una entidad multifacética, una cuestión intersectorial y multinivel en la UE, ya que solo obtiene la opinión (plenamente legítima pero no exhaustiva) de las Administraciones centrales de los Estados miembros, especialmente en el interior.

Las regiones también deben considerarse como fuente de información relevante para la toma de decisiones. Sus opiniones deben canalizarse y considerarse también a nivel de la UE.

- **Contribución de las regiones a la Agenda de Migración 2015**

- **Refundición de CEAS**

El CEAS no ha demostrado ser la herramienta adecuada para el sistema de la UE, la cual debería responder a los problemas de los refugiados y solicitantes de asilo. En la actualidad, tanto las regiones en primera línea como las regiones de países con un sólido sistema de asilo están bajo presión. La reforma del sistema de Dublín es de suma importancia para resolver desequilibrios, ya que existe una falta de consenso a favor de un sistema de reubicación vinculante, el cual sería vital para una UE verdadera. Si no se puede restaurar el sistema, se debería proponer una nueva estrategia para cumplir con la cláusula de solidaridad del artículo 78.3 del Tratado de la UE.

Las regiones y ciudades nunca se han mencionado en el CEAS actual, ni en las propuestas de reforma y refundición. Se debe reconocer la importancia de su rol. Debe reconocerse la necesidad de promover una mayor cooperación intersindical y una gobernanza multinivel en materia de asilo para crear un sistema más sensato y eficaz, sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros.

El rol de las regiones es particularmente importante para la ejecución de la directiva sobre las condiciones de acogida. Además de ser hospitalarias y acogedoras, las regiones, junto con otras autoridades locales, tienen en casi todos los Estados miembros diferentes niveles de deberes para facilitar la inclusión e integración de los refugiados. Y en todos los casos, sin excepción, esta directiva incluye medidas de inclusión social en sus políticas públicas. Incluir a los refugiados en las estrategias de desarrollo local es muy importante para el éxito a largo plazo de las estrategias de acogida y alojamiento y para la cohesión de las comunidades locales (incluidos los recién llegados).

La UE y los Estados miembros deben reconocer que se deben atender las necesidades básicas de los solicitantes de asilo cuyas solicitudes se han desestimado, que todavía no se han repatriado (o no pueden ser repatriados). Las regiones se enfrentan a situación. Este es también el caso de los solicitantes de asilo y refugiados de movimientos secundarios internos. Los impedimentos previstos en la directiva en términos de medidas de acogida pueden ser problemáticos a nivel local, ya que pueden ejercer más presión sobre los servicios locales y regionales para cubrir las necesidades básicas.

Los refugiados tienen derecho a ser recibidos en un ambiente pacífico. Las comunidades locales también tienen derecho a disfrutar de dicho entorno. Estos objetivos deben establecerse claramente, y para lograrlos las instituciones de la UE deben continuar promoviendo y respaldando el rol de las regiones y ciudades.

Las regiones pueden aumentar la capacidad de recepción de la UE mediante canales formales y legales para la acogida de refugiados, y por tanto, deben tenerse en cuenta para tal objetivo. Pueden ser fundamentales para identificar esquemas innovadores de reasentamiento, junto con las ciudades y ONG, e incluir estrategias de patrocinio privadas.

Algunas regiones participan en ciertas fases del proceso, normalmente en la acreditación de ciertas condiciones que deben cumplirse para fines administrativos o en la colaboración con información necesaria para la toma de decisiones. Uno de los factores que puede aumentar la carga administrativa de las regiones es el seguimiento de los movimientos internos de refugiados de la UE, los esfuerzos de las regiones en esas áreas deben respaldarse con los recursos apropiados.

### ○ **Construyendo la llamada 'estrategia de migración legal'**

Es realmente necesario un debate más abierto sobre la migración para tomar una decisión sobre cómo podemos gestionarlo en un mundo globalizado y cómo las autoridades regionales y locales deberían ser parte de la solución. Si bien es un tema políticamente urgente, la Comisión debería avanzar hacia una política migratoria global para la UE, como se prevé en la Agenda de Migración.

Las regiones deben satisfacer las necesidades de su población *de facto*, la cual no se canaliza a través de caminos legales ni regresa a sus países de origen. La Comisión y los Estados miembros deberían reconocer el papel de las regiones en la inclusión social, la integración y la construcción de la comunidad, para lo cual deben satisfacer las necesidades de ambos, residentes *de jure* o *de facto*, así como los de la sociedad en general.

### ○ **Instrumentos financieros de la UE**

La consulta pública se refiere al AMIF como la principal herramienta de apoyo financiero para desarrollar la Agenda Europea sobre Migración. Si bien es complicado cambiar por completo el modelo de gobernanza del AMIF, podría ser una buena oportunidad para explorar nuevas formas de fortalecer el rol de las autoridades regionales y locales. La Comisión Europea debería exigir a los Estados miembros involucrar a las regiones en sus programas nacionales en aquellas áreas en las que las regiones tienen competencias legales, y que definan cómo asignar el fondo.

Con respecto a la política de cohesión, es importante destacar su dimensión territorial. La gestión descentralizada de los instrumentos financieros de la política es un activo importante para la gobernanza multinivel de la migración. El papel de las autoridades regionales y locales debería reforzarse en esta área.

La política de migración debe ser integral y debe incluir políticas de acogida e integración. De esta manera, cuando la Comisión europea habla sobre la complementariedad de los fondos de la política de cohesión y los instrumentos de migración, es importante garantizar que esta complementariedad signifique un beneficio y no un perjuicio.

Las infraestructuras destinadas a mejorar la capacidad de recepción deben considerarse acciones subvencionables en el marco del FEDER. Deberían incluirse en el FSE otras medidas a medio y largo plazo que aumenten la inclusión social y la integración de migrantes y refugiados. Las estrategias de

desarrollo local deberían incluir a los inmigrantes y refugiados como un activo. La acción intercultural es una herramienta clave para garantizar el acceso al mercado laboral y una plena inclusión en la actividad económica.

\*\*\*

**La participación de las autoridades regionales en las políticas de Migración y Cohesión y sus instrumentos financieros debería considerarse un elemento clave para reforzar y cumplir los objetivos de la política de migración y asilo de la UE, incluyendo un mayor nivel de convergencia.**



Este informe fue encargado por la CRPM a INSTRATEGIAS

**Autor:** INSTRATEGIAS ([www.instrategies.eu](http://www.instrategies.eu)) - Anna Terrón y Gemma Pinyol

**Coordinación:** Eleni Marianou, Secretario General de la CRPM;  
Davide Strangis, Secretario Ejecutivo de la CRPM Comisión Intermediterránea a cargo del grupo de trabajo de la CRPM sobre la Gestión de la migración

**Agradecimientos a:** Annika Annerby Jansson, Vicepresidente de Región Skåne, Relator del Equipo de tareas ante el Buró Político de la CRPM; Claire Street, Secretaría de la CRPM; y todas las regiones que contribuyeron con la encuesta de la CRPM que se utilizó como una de las principales fuentes de información.

**Contacto:** [davide.strangis@crpm.org](mailto:davide.strangis@crpm.org)

**La Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) reúne 160 Regiones de 25 Estados miembros de la Unión Europea y de fuera de ella.**

La CRPM representa a más de 200 millones de ciudadanos y trabaja en pro de un desarrollo más equilibrado del territorio europeo

La CRPM es para las Regiones a la vez un laboratorio de ideas y un *lobby*. Su principal objetivo se centra en la cohesión social, económica y territorial, en las políticas marítimas y en la accesibilidad.

[www.cpmr.org](http://www.cpmr.org)

#### CONTACTO:

6, rue Saint-Martin, 35700 Rennes  
Tel: + 33 (0) 2 99 35 40 50

Rond-Point Schuman 14, 1040 Bruselas  
Tel: +32 (0) 2 612 17 00

Email: [Secretariat@crpm.org](mailto:Secretariat@crpm.org); Sitio web: [www.cpmr.org](http://www.cpmr.org)

**Ref: CRPMNTP180002 A2**