

## **Presupuesto Europeo, refugiados y gobernanza multinivel**

por Carlos Mascarell ([@JrMasca](#))



La crisis de los refugiados ha puesto en evidencia las deficiencias de diseño del Marco Financiero Plurianual (*MFF*, por sus siglas en inglés), el cuál no está pensado para hacer frente a situaciones de crisis excepcionales que requieren la movilización inmediata de recursos. Desde que estalló la crisis, la Comisión Europea ha hecho todo tipo de filigranas presupuestarias y jurídicas con el objetivo de destinar más recursos a resolver la crisis de los refugiados, como por ejemplo, crear sinergias entre programas e instrumentos tales como el Fondo Social Europeo (*ESF*), el Fondo para la Seguridad Interior (*ISF*) u el Fondo Europeo para el Asilo, la Migración y la Integración (*AMIF*). Además, la Comisión Europea también ha movilizado recursos del presupuesto para ayuda humanitaria, así como 3000 millones de euros para Turquía, con aportaciones de los estados miembro y de la UE. Algo que revela la necesidad de replantear el diseño del marco presupuestario si de una vez por todas queremos afrontar situaciones de crisis con garantías.

Todo el mundo es consciente a día de hoy que el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 de la UE está agotado, incluso por lo que a los mecanismos excepcionales de flexibilidad respecta (*Contingency Margin y Flexibility Mechanism*) – los cuales permiten movilizar recursos adicionales más allá de las atribuciones ordinarias a cada año y partida -, que ya han sido utilizados en su gran mayoría para abordar la crisis de los refugiados. Y en todo caso, tal y como está diseñado dicho presupuesto, la re-distribución de recursos dentro del mismo desde 2016 hasta 2020 entre los distintos años donde pueden ser usados o entre sus distintas partidas, implica necesariamente una reducción de los “límites anuales” (*Ceilings*) en otras partidas y años de aquí a 2020.

Una falta de recursos evidente por tanto, que solo puede ser contrarrestada con una revisión profunda del *MFF*, que permita aumentar dichos “límites anuales” (insuficientes y poco flexibles), un

aumento de los recursos propios de la UE o a través de la creación de mecanismos de financiación innovadores.

Entre otros cambios respecto al *MFF* y, en línea con las propuestas del [Comité de las Regiones](#), necesitamos una mayor flexibilidad en la redistribución de recursos entre instrumentos y partidas; un procedimiento simplificado que permita ajustar el nivel de gasto ante situaciones excepcionales; así como incrementar el Mecanismo de Contingencia (*Contingency Margin*) como instrumento de última instancia más allá del 0.03% del Producto Nacional Bruto; e incluir los instrumentos especiales (Fondo de desarrollo Europeo, Instrumento de Flexibilidad, Reserva para ayuda de emergencia, etc.) dentro del MFF para garantizar la rendición de cuentas y legitimidad democrática.

## **Más recursos directos para ciudades y regiones**

Más allá de la evidente falta de recursos sin embargo, el problema fundamental respecto a los fondos europeos en materia de asilo e integración desde la perspectiva de la gobernanza multinivel, es que las ciudades – actores principales en la integración y la provisión de servicios a medio y largo plazo – no tienen acceso directo a los fondos y no participan lo suficiente en la toma de decisiones. En la mayoría de estados y, a pesar de que el principio de partenariado y gobernanza multinivel está reconocido por los Tratados y otras disposiciones legales y regulatorias, las asociaciones nacionales de gobiernos locales y regionales – que deberían ser los interlocutores principales de nuestras ciudades respecto al gobierno central y la UE, no participan lo suficiente en la toma de decisiones sobre la atribución de recursos y su implementación.

La creación del programa de Acciones Urbanas Innovadoras (*UIA*, por sus siglas en Inglés) bajo el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (*ERDF*, por sus siglas en inglés) de la política de cohesión, que financia proyectos dedicados a la integración a nivel local directamente, es un paso adelante pero insuficiente.

En ésta dirección, si bien existen algunos fondos dedicados a temas migratorios y de asilo, son las autoridades nacionales las que los gestionan, en muchas ocasiones de forma unilateral y arbitraria y, sólo alrededor de un 20% de los recursos del Fondo Europeo para el Asilo, la Migración y la Integración (AMIF) – principal instrumento de la UE en materia de asilo e integración - se dedican a la integración. El resto se destina a cuestiones relacionadas exclusivamente con al asilo, la reubicación y el retorno<sup>1</sup>.

Es por ello, que si queremos hacer frente a la situación de emergencia actual pero también garantizar la integración efectiva de refugiados y ciudadanos extra comunitarios en nuestras ciudades - las cuales son responsables de proveer alojamiento, educación u asistencia sanitaria -, se necesita replantear la perspectiva casi exclusivamente “securitaria” y dedicar más recursos a la integración a medio y largo plazo a nivel local. Asegurando también, una participación mayor de las autoridades locales en el diseño, la evaluación e implementación de los programas nacionales y Europeos.

Por otro lado, los fondos estructurales, que junto con la Política Agrícola Común son las partidas a las que destinan más recursos del Marco Financiero Plurianual, no están diseñados para financiar políticas públicas relacionadas con la integración y la acogida. En el marco de la revisión del MFF que tendrá lugar éste año y que también empezará a abordar el diseño del marco financiero post 2020

---

<sup>1</sup> El asilo hace referencia a medidas tales como el registro, la reubicación, etc. Mientras que la integración hace referencia a medidas a medio y largo plazo tales como la educación, la asistencia sanitaria, alojamiento etc.

por tanto, debería plantearse seriamente una re-orientación parcial de los fondos estructurales permitiendo su uso también para cuestiones relacionadas con la integración. Además, debería garantizarse que los recursos previstos de los fondos estructurales para cada estado que no se gasten – los cuales en la actualidad vuelven a las arcas de los estados para reducir sus aportaciones al presupuesto comunitario -, no vuelvan a éstos y se dediquen a la crisis migratoria. Y más teniendo en cuenta, que ésta parece ser la única solución que la mayoría de estados miembro estarían dispuestos a considerar respecto a la revisión del MFF.

Sin embargo, si bien la reorganización parcial de los recursos de los fondos estructurales y de cohesión es necesaria en cierta medida, ello reduciría los recursos que se dedican a acortar las diferencias estructurales de las distintas regiones y estados europeos, lo que podría perjudicar la re-activación económica. Es por ello, que si verdaderamente queremos resolver la crisis que sufrimos y dar una respuesta genuinamente europea, debemos pensar en soluciones alternativas y ambiciosas más allá del presupuesto comunitario, tales como la creación de los *refugee bonds* u el aumento de los recursos propios de la UE.

Incluso con las multas de hasta 250.000 euros por refugiado rechazado para cada estado que decida no participar en el nuevo sistema de reubicación propuesto por la Comisión Europea a principios de Mayo sobre la mesa, no parece que los estados miembro estén dispuestos a aplicar ahora seriamente las cuotas de reubicación a las que se comprometieron en septiembre. ¿Porque debería funcionar ahora?

Es por ello, que para conseguir un reparto justo de refugiados permanente y sin límites - cumpliendo con el derecho internacional, necesitamos dar incentivos económicos positivos a los distintos estados miembro (que no multas) para que acojan a más refugiados en vistas de que lo obligatoriedad parece no funcionar.

Para empezar, los *“refugee bonds”* podrían ponerse en marcha a través de la emisión de una pequeña parte de la deuda soberana sólo de los estados europeos dispuestos a participar en el sistema de reubicación, aprovechando los bajos tipos de interés actuales así como la triple A de la UE. En ésta dirección, los recursos obtenidos a través de la emisión de deuda conjunta, podrían dedicarse a la integración a nivel local y regional bajo unos criterios de reparto preestablecidos como el PIB, la tasa de paro, la presencia de refugiados antes de la reubicación, etc. Ello podría hacerse fuera de los tratados a través de un nuevo instrumento, como se hizo con el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Según varios cálculos que se barajan sobre el coste de la crisis anualmente, harían falta unos 30.000 millones anuales para poder abordarla de manera efectiva, es decir, alrededor de un 0,25% del PIB Europeo.

Pero existen también otras fórmulas. Por ejemplo, podría utilizarse el mismo MEDE - creado durante la crisis financiera para rescatar a los países del euro en caso de necesitarlo y el cuál dispone de 500.000 millones de euros en capital desembolsado (80.000 concretamente), movilizable y garantizado por los estados miembro – para destinar más recursos de cara a paliar la crisis actual. Un instrumento además, que como ya existe, no requeriría la votación de los parlamentos nacionales y solo necesitaría un acuerdo político.

Por otro lado, es urgente aumentar los recursos propios de la UE para permitir la creación de algún impuesto comunitario (tramo del IVA, impuesto sobre el petróleo, tramitación de visados, etc.) y dedicar los ingresos a solucionar la crisis de los refugiados de manera más efectiva.

En cualquier caso, vista la poca voluntad política de los estados miembros y que las ciudades están asumiendo el coste de dicha crisis en gran medida – en Alemania por ejemplo, la crisis costó alrededor de 10.000 millones a las autoridades municipales y 5.000 a los Länder y el gobierno federal en 2015- , el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento debería aplicarse con mayor flexibilidad en ciudades con una alta presión migratoria y en condiciones financieras difíciles. Por qué simplemente, no se puede reducir plantillas, contener el despliegue de recursos para cumplir con el límite de déficit y a la vez pedir a las ciudades que acojan más refugiados.

Por otro lado, el incipiente rol del Banco Europeo de Inversiones en la respuesta a la crisis debe seguir siendo reforzado y profundizado. Es vital que éste ofrezca préstamos con un tipo de interés cercano a 0 para permitir construir más vivienda e infraestructuras, mientras que la legislación europea sobre ayudas de estado debería permitir el acceso de una parte de la comunidad de acogida y sin riesgo de exclusión a vivienda social también, para evitar la “*guetificación*” y construir barrios verdaderamente mixtos que garanticen una mayor interculturalidad y diálogo entre comunidades.

Para ello sin embargo, necesitamos primero una verdadera política de asilo común a nivel nacional y europeo que homogenice en la medida de lo posible el grado de protección y prestaciones económicas que reciben los refugiados en todos los estados miembros, evitando un exceso de presión en determinados estados. En éste sentido, los distintos grados de protección, así como de prestación de servicios y una alta concentración de refugiados en determinados países, está provocando un efecto centrípeto, en el que aquellos que buscan asilo intentan reunirse con sus familiares y amigos, concentrados en 3 o 4 países de la UE.

Una situación, que si no se remedia a través de la introducción de incentivos económicos para la acogida que asegure un mejor reparto entre estados - pero también entre ciudades en el seno de cada estado -, seguirá poniendo en riesgo, la libre circulación y el espacio Schengen.

## **Gobernanza multinivel en materia de asilo e integración: una asignatura pendiente**

Sin un mejor reparto de refugiados en el seno de cada estado –que debería acordarse a través de un diálogo permanente entre las asociaciones nacionales de estructuras sub-nacionales, los municipios y el estado-, la política de asilo europea no funcionará.

Un mejor reparto entre ciudades grandes, medianas y pequeñas tendría efectos indirectos positivos para todos, ya que reduciría la presión en determinados barrios de grandes ciudades que concentran a casi todos los refugiados e inmigrantes, suavizaría el ahogamiento financiero de algunas autoridades locales y ayudaría a que la opinión pública apoyara la acogida y el reparto como resultado de una concentración menor. Además, reduciría también el riesgo de sobresaturación de algunos servicios e infraestructuras tales como el alojamiento (uno de los grandes problemas a nivel local).

Por otro lado, si bien muchas ciudades – principalmente grandes- han mostrado un gran liderazgo en su respuesta a la crisis, aún no se ha planteado seriamente la necesidad de revisar el funcionamiento de la gobernanza multinivel en materia de asilo e integración.

A pesar de que el principio de “partenariado” – el cual garantiza que los distintos niveles de gobierno y actores sean tenidos en cuenta en la toma de decisiones -, ya está presente en la regulación del Fondo Europeo para el Asilo, la Migración y la Integración (AMIF); necesitamos analizar en profundidad todos los instrumentos, programas e iniciativas en materia de asilo e integración a nivel

europeo con el objetivo de garantizar que se cumple con la gobernanza multinivel. En la actualidad, no parece que este sea el caso, ni siquiera para los programas nacionales de dicho Fondo, los cuáles deberían garantizar una coordinación efectiva con los distintos niveles de gobierno.

Para ello, debemos encontrar un acuerdo común sobre los criterios de aplicación del principio de “partenariado”, una mejor implementación de éste a nivel nacional y europeo, así como un mejor seguimiento de su implementación en todas las fases de la toma de decisiones. La creación y refuerzo de las estructuras de coordinación a nivel nacional entre niveles de gobierno en materia de asilo e integración debe ser una prioridad si queremos dar una respuesta efectiva al reto migratorio a medio y largo plazo.

La cooperación bilateral entre ciudades es muy positiva, pero alguien debe coger el testigo de dichas iniciativas individuales y aisladas, para garantizar que haya un interlocutor directo de gobiernos locales con el estado y las autoridades europeas. Si bien el [“Plan de acción de la UE sobre la integración de nacionales de terceros países”](#) recientemente anunciado por la Comisión Europea va en la buena dirección, ello no es suficiente. Debemos revisar el funcionamiento de la Red Europea para la Inmigración (y sus [“puntos nacionales de contacto”](#)), el Fondo Europeo para el Asilo, la Migración y la Integración (AMIF), así como todos los mecanismos, programas y estructuras nacionales y europeas, desde la perspectiva multinivel.

La reciente propuesta de la Comisión Europea en relación a la reforma de la política Europea de asilo ofrece una de cal y otra de arena, ya que a pesar de que en algunas cosas avanza en la buena dirección, parece que el objetivo principal es reducir el número de llegadas más que garantizar una protección efectiva de los demandantes de asilo. Si bien es una buena noticia la voluntad de la Comisión de incentivar la acogida directa de terceros estados a través de incentivos económicos o la homogeneización de la condiciones de acogida, las sanciones propuestas para los demandantes de asilo que se muevan sin permiso no son una buena noticia.

Suecia, Alemania, Italia y Grecia, entre otros, no pueden seguir cargando con toda la responsabilidad de la crisis, ya que el resultado será un aumento aún más grande de apoyos a la extrema derecha y la puesta en riesgo, aún más si cabe, de nuestras libertades como ciudadanos europeos.

Los estados miembro deben tomarse en serio la recién aprobada agenda URBANA de la UE, así como la revisión del Marco Financiero Plurianual u la próxima reunión del Consejo Europeo en Octubre. Deben ser más conscientes que nunca de los retos a los que nos enfrentamos en ésta materia a nivel local y regional.

Imagen: [CBC News.ca](#)