



Migración entre ciudades en el Mediterráneo

Diálogo, Conocimiento y Acción

Reuniones Temáticas entre Iguales

Coordinación interinstitucional en el gobierno de la migración: Hacia una cooperación multinivel mejorada

Lyon - 12 y 13 de diciembre 2017

Documento de referencia

Este documento de referencia introduce conceptos generales y proporciona un marco básico para la discusión del gobierno multinivel. Ha sido redactado por Irene Ponzo, Subdirectora General del Foro Internacional y Europeo de Investigación sobre Migración (FIERI), a efectos de las reuniones realizadas en Lyon el 12 y 13 de diciembre de 2017 en el marco del Proyecto de Migración entre ciudades del Mediterráneo (MC2CM).

Los conceptos introducidos se desarrollarán durante las exposiciones de la reunión.

INTRODUCCIÓN


La investigación sobre la creación de políticas en contextos políticos de gobierno multinivel aún está en sus inicios, a pesar de ser un campo de investigación en crecimiento. Por tanto, se caracteriza por un cierto nivel de ambigüedad conceptual. En cualquier caso, si la comparamos con otras aproximaciones más tradicionales a las políticas migratorias, la perspectiva de gobierno multinivel ha contribuido mucho a la comprensión del rol realizado por los actores locales, tanto públicos como no públicos, en cuanto a la creación de políticas relativas a la integración migrante.

1. ENCUADRE ANALÍTICO: CONCEPTOS Y DEFINICIONES

1.1 Definiciones básicas

Gobernanza: creación de políticas mediante redes y negociaciones entre los actores, tanto públicos como no públicos, más allá de la división de responsabilidades establecida por ley (frente al cumplimiento con las formas de gobierno jerárquicas y centralizadas en el estado). No se refiere únicamente al proceso formal de toma de decisiones, sino también a los informales y semi-formales, pudiendo incluir a los actores no públicos. Un ejemplo de este tipo de procesos es la gobernanza desarrollada en **Túnez**, que garantiza un acceso al sistema sanitario a los migrantes indocumentados: el acceso se proporciona mediante acuerdos de cooperación entre las instituciones públicas, organizaciones de sociedad civil y organizaciones internacionales.

Dimensión vertical de la gobernanza: se refiere a la implicación de diferentes niveles de gobierno (por ejemplo, supranacional, nacional, regional y local). Esta dimensión es evidente en la reubicación de la UE de refugiados en **Lisboa**, lo que implica a tres niveles de gobierno: la UE, el gobierno nacional portugués y la Ciudad de Lisboa. Tras su compromiso a recibir refugiados tras el programa de reubicación de la UE de 2015, el gobierno portugués creó una Oficina Nacional de Apoyo a la Integración de Refugiados, que supervisa la implementación local del programa y proporciona un soporte técnico a las instituciones locales que se ocupan de proporcionar los servicios.



Dimensión horizontal de la gobernanza: se refiere a la relación entre actores que están al mismo nivel de gobierno. Esta dimensión está ejemplificada en la Unidad de Migración que aúna tres servicios claves de la Ciudad Metropolitana de Turín (Educación y Formación, Empleo, y Políticas Sociales y de Igualdad de Oportunidades), una aproximación integral y desarrollada a la integración de migrantes. La dimensión horizontal también es evidente en Plan Estratégico de Subsidios de Madrid, un mecanismo interdepartamental para la asignación de fondos a acciones de la sociedad civil, que incluyen medidas por la integración de migrantes.

1.2 Gobernanza multinivel: condiciones mínimas

Para poder considerar un acuerdo específico de creación política como un ejemplo de gobierno multinivel, tiene que cumplir con unas condiciones mínimas:

- El surgimiento de redes no jerárquicas entre actores (i.e. la dimensión de «gobernanza»).
- La implicación de diferentes niveles de gobierno (i.e. la dimensión «multinivel»).
- La implicación de actores no gubernamentales (aunque este aspecto asume una relevancia diferente en la literatura científica y en casos empíricos).

1.3 Los diferentes sentidos de gobernanza multinivel

La gobernanza multinivel se puede observar desde una perspectiva analítica o una normativa. Además, se puede observar desde una perspectiva empírica, cuya relevancia ha crecido en las últimas décadas en el estudio de la integración migrante.

Gobernanza multinivel desde una perspectiva normativa

La gobernanza multinivel es conceptualizada como una manera de gobierno no jerárquica y cooperativa, en la que los actores de varios niveles de gobierno trabajan juntos de manera voluntaria para buscar solución a problemas. Este proceso lleva a una convergencia política a varios niveles de gobierno y promueve el desarrollo de una aproximación consistente a la migración.

Gobernanza multinivel desde una perspectiva analítica

La gobernanza multinivel se conceptualiza como la creación de políticas mediante la negociación no jerárquica entre actores que pertenecen a diferentes niveles de gobierno, en los que el grado de coordinación no se da por sentado, el conflicto puede ser una opción junto con la colaboración, y las medidas contradictorias e incoherentes sobre los derechos de migrantes y su integración se consideran posibles resultados. Esta perspectiva considera cómo las políticas de migración evolucionan en la intersección de las dimensiones verticales y horizontales de la gobernanza multinivel. Debido a esto, normalmente presta atención a las dinámicas de poder que pueden llevar a una configuración asimétrica, y a los partidos políticos que pueden producir diferentes marcos y lógicas de acción a diferentes niveles de gobierno.

Gobernanza multinivel como un fenómeno empírico

La gobernanza multinivel de la migración puede ser observada como un fenómeno empírico cuya relevancia ha crecido en las últimas décadas, desde que los actores de diferentes niveles de gobierno comenzaron, cada vez más, a actuar conjuntamente para resolver los problemas de la migración. Este proceso ha acompañado a la debilitación del Estado. Por un lado, en las últimas décadas los Estados han intentado relegar sus responsabilidades sobre la migración hacia *arriba* (instituciones internacionales y supranacionales), *abajo* (autoridades locales) y *fuera* (actores no públicos). Por otro lado, las instituciones internacionales, autoridades locales y organizaciones de sociedad civil se han movilizado para obtener influencia en las decisiones sobre migración. El aumento de la gobernanza multinivel en migración, observada como un fenómeno empírico, suele ser resultado de estos múltiples procesos.

2. LOS MECANISMOS QUE LLEVAN A LA GOBERNANZA MULTINIVEL DE LA INTEGRACIÓN MIGRANTE

Los acuerdos de gobernanza multinivel suelen ser resultados de procesos políticos arriba-abajo (top-down) y/o abajo-arriba (bottom-up).

Los procesos arriba-abajo (top-down) aparecen:

- de altos niveles de gobierno a niveles más bajos y/o
- de actores públicos a actores no públicos.

Encontramos ejemplos de procesos arriba-abajo en **Tánger** y **Beirut**.

En Marruecos, donde las iniciativas locales de migración/integración se deciden a nivel nacional y las autoridades municipales no suelen estar implicadas en su diseño o implementación, la reorganización institucional que se está llevando a cabo da más autonomía a las autoridades regionales y, como consecuencia, más voz a las ciudades. Por ejemplo, este desarrollo institucional ha llevado al que el Consejo de la Región de Tánger muestre su interés en la migración, lo que se espera fomentará la gobernanza multinivel de la integración migrante, con mayor implicación de los actores locales, incluyendo la ciudad de Tánger.

Beirut es uno de los mayores objetivos del Plan de Respuesta a la Crisis del Líbano, establecido en 2015 por el gobierno central y agencias de la ONU, para coordinar las respuestas internacionales y locales a la crisis de los refugiados. La ciudad de Beirut, como otras municipalidades del Líbano, está implicada indirectamente con el Ministerio de Interior y las Municipalidades que participan en una serie de grupos de trabajo, y directamente como actor principal de los planes de implementación con la sociedad civil y el sector privado.

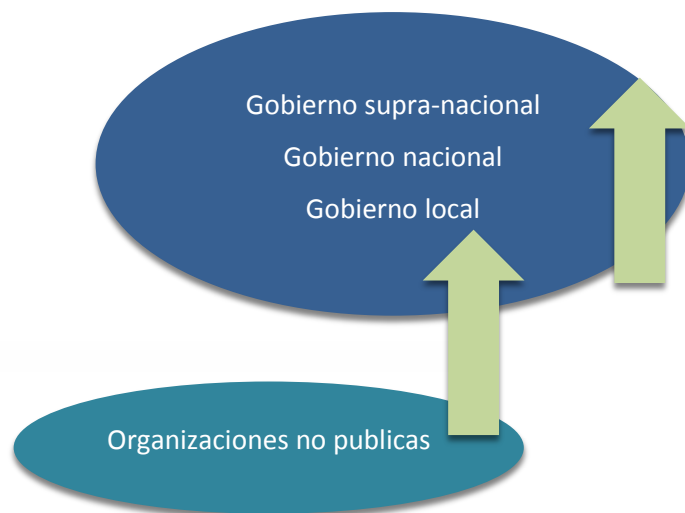


Fig.1 - Procesos arriba-abajo

Los procesos abajo-arriba son iniciados:

- por niveles de gobierno bajos y/o
- por actores no públicos

Un ejemplo de gobernanza multinivel desarrollado mediante un proceso abajo-arriba es el que concierne a la implicación de la ciudad de **Ammán** en el Plan de Respuesta Jordano (JRP), 2016-2018, coordinado por el Ministerio de Interior para satisfacer las necesidades humanitarias de los refugiados sirios y la población jordana. En principio, Ammán no estaba implicado en el Plan. Sin embargo, la presión realizada por la ciudad al gobierno local, además de su implicación en el proyecto MC2Cm y las donaciones internacionales, han hecho que el Ministerio invite formalmente a Ammán a participar en la planificación del JRP.



Fi.2 - Procesos abajo-arriba

Ambos procesos son a veces simultáneos. Por ejemplo, a través de un proceso arriba-abajo, el Departamento de Integración y Diversidad de **Viena** implica a los actores de la sociedad civil en reuniones de coordinación sobre la migración y la integración con el objetivo de desarrollar una visión común y prioridades de la integración local. Al mismo tiempo, las ONG locales normalmente están afiliadas con partidos políticos específicos y tienen relaciones cercanas con Consejeros, lo que les permite ejercer una fuerte influencia en la creación de políticas y prioridades a través de un proceso abajo-arriba.

3. CONFIGURACIONES TÍPICAS IDEALES DE CONFIGURACIÓN MULTINIVEL

Scholten ha desarrollado una tipología que distingue entre cuatro configuraciones típicas ideales de las relaciones entre niveles de gobierno respecto a la integración migrante: centralista, localista, separada, gobernanza multinivel, que se explican más detalladamente a continuación:

La configuración **centralista** muestra una clara jerarquía y división del trabajo entre diferentes niveles de gobierno. Implica una relación arriba-abajo entre diferentes niveles de gobierno, como el control de mecanismos para asegurar que la implementación de políticas a nivel local sigue las reglas centrales y refleja el marco político central. Se espera que esta configuración produzca convergencia política entre los diferentes niveles de gobierno.

La configuración **localista** sigue el principio de subsidiariedad, es decir, lo que se pueda hacer a nivel local se debe hacer a nivel local. Los gobiernos locales no solamente implementan políticas: las formulan, desarrollan agendas políticas locales e intercambian conocimientos e información de manera horizontal con otros gobiernos locales. Esta configuración puede llevar a que los gobiernos locales enmarquen las políticas de integración de migrantes en un modelo local específico, lo que producirá divergencias políticas entre los niveles local y nacional, y entre varias entidades.

La configuración **separada** se caracteriza por la ausencia de una coordinación política entre los diferentes niveles. Por tanto, las políticas de integración a diferentes niveles no están asociadas e incluso pueden ser contradictorias. Esta configuración puede llevar a conflictos políticos entre diferentes niveles de gobierno y pueden disminuir la eficacia política.

La configuración de **gobernanza multinivel** se refiere a la interacción y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, sin que haya uno predominante. Esto requiere foros o redes en los que las organizaciones de diferentes gobiernos de nivel se puedan reunir y coordinar políticamente en pie de igualdad. Esta configuración podría crear convergencia entre los marcos políticos a diferentes niveles, convergencia producida y mantenida mediante la interacción mutua. Un ejemplo de este tipo de configuración es Viena, que gracias a su estatus de ciudad y provincia federal, participa en la consulta del gobierno nacional a través de la «Conferencia de Gobiernos Provinciales», en negociaciones nacionales y distribución de fondos nacionales para la integración de migrantes, y en intercambios y plataformas de coordinación con otras provincias en una amplia gama de áreas políticas, incluyendo la integración y la naturalización. En la clasificación de Scholten, la **gobernanza multinivel es un escenario normativo que promueve la coherencia política mediante la interacción entre los diferentes niveles de gobierno.**

4. EL EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LAS CIUDADES EN LA GOBERNANZA MULTINIVEL DE LA MIGRACIÓN

4.1. El creciente activismo de las ciudades

Durante las últimas décadas, ha crecido el nivel de actividad de las ciudades en cuanto al desarrollo de sus propias filosofías de integración y la concienciación de que las políticas de integración de migrantes son cruciales para preservar su viabilidad como comunidades y el bienestar de todos los residentes. De hecho, es a nivel local donde los migrantes desarrollan redes sociales, empiezan sus propias familias, encuentran trabajo, acceden a servicios, se integran en la comunidad, etc. También es a este nivel donde se experimentan más concretamente los aspectos positivos y negativos de la diversidad. Este activismo de las ciudades tiene muchas implicaciones en lo que respecta a la gobernanza multinivel de la migración.

En primer lugar, los gobiernos locales han hecho esfuerzos para regional a nivel nacional, y las relaciones tanto institucionalizadas como informales entre los gobiernos nacionales y locales han evolucionado en varios países durante la última década. Obviamente, un aumento en las relaciones no siempre implica una mayor cooperación, y los desacuerdos entre las ciudades y los gobiernos nacionales han crecido o se han reducido en cuanto a distintos problemas, como la gestión de migrantes indocumentados o la implementación de políticas. Incluso cuando no surge ningún conflicto, la cooperación entre actores locales, públicos y no públicos, ha permitido a las ciudades expandir el acercamiento nacional a la integración de migrantes. Por ejemplo, la Ciudad de **Lyon** sigue el modelo francés que enfatiza en el acceso total e igualitario sin importar la procedencia étnica. Al mismo tiempo, siendo conscientes de que el acceso de los migrantes a los servicios generales puede ser complicado, confía explícitamente en que las organizaciones de sociedad civil desarrollen acciones específicas para ayudar a migrantes en el acceso a los servicios generales. La ciudad de **Tánger** ha empezado a cooperar con ONG locales para proporcionar una recepción a los migrantes y desarrollar otras actividades relacionadas con la migración. La Ciudad Metropolitana de **Turín**, a pesar de haber reducido recientemente los recursos y competencias en el campo de la integración de migrantes, trabaja para fomentar la cooperación entre las municipalidades para reforzar y armonizar las medidas de integración de refugiados.

Otra consecuencia del activismo es que las ciudades se han dirigido a nuevos socios fuera del área nacional en busca de conocimiento y recursos para sus políticas. Con este objetivo, se han establecido redes enfocadas a la migración (por ejemplo, Ciudades Interculturales, Ciudades Santuarios, y en cierto modo la **red de ciudades MC2CM**) o desarrollado áreas de trabajo específicas a la migración dentro de las ya existentes (por ejemplo Eurocities) para intercambiar conocimientos y ejercer presión a instituciones supranacionales, como la UE, en este campo.

Estos desarrollos han evolucionado en un refuerzo de la gobernanza multinivel de la integración de migrantes.

4.2 Desafíos y oportunidades

La creciente gobernanza multinivel de la integración de migrantes es una oportunidad de que las ciudades ganen voz en el proceso de toma de decisiones más allá de sus competencias formales. Este proceso está generalmente reforzado cuando las autoridades locales cooperan con instituciones pares de otras ciudades y con organizaciones no públicas, tanto dentro del país como a un nivel transnacional.

Así mismo, esta creciente gobernanza multinivel entraña nuevos riesgos a los actores locales ya que se les puede pedir que jueguen un rol esencial en la integración de migrantes de manera informal, sin que se les proporcione recursos adecuados y poder de decisión para que desarrollen sus propias medidas.