

63  
MARZO  
2025

## PROPUESTAS PARA UNA MEJORA DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA ENTRE ÁFRICA Y EUROPA: movilidad regular e integración laboral

**Francesco Pasetti**, investigador principal, área de Migraciones, CIDOB

*Este documento recoge las conclusiones del «Encuentro de think tanks África-España sobre migraciones», organizado por CIDOB y Casa África, y celebrado el 4 de diciembre de 2024 en la sede de Casa África, en Las Palmas de Gran Canaria<sup>1</sup>. Partiendo de los principales elementos compartidos durante el encuentro, su objetivo es ofrecer una base de reflexión y una hoja de ruta para la mejora de la gobernanza migratoria y del discurso sobre el fenómeno migratorio. El documento se presenta en forma de recomendaciones organizadas según dos temas clave de la gobernanza migratoria: a) los canales de movilidad regular; b) la integración laboral de las personas migrantes.*



La migración es un fenómeno *necesario* de las sociedades contemporáneas. Lo es en el sentido más amplio del hecho histórico y la dinámica estructural de un mundo globalizado y desigual. Y lo es también en el sentido más específico relativo a la sostenibilidad económica y social de los países de origen y destino. Entre los últimos, el contexto de la Unión Europea (UE) representa un caso paradigmático. Durante los años de la (mal llamada) *crisis de los refugiados*, de media, cada migrante contribuyó con más de 1.500 euros netos a las arcas de los estados comunitarios; 47 veces más que la población nativa (Fiorio *et al.*, 2022). El envejecimiento de la población, la reducción de la fuerza laboral autóctona y el deterioro de las variables fiscales hacen de la inmigración un activo irremplazable para el progreso de la Unión Europea (Defensor del Pueblo, 2020).

En España, el impacto más significativo de la inmigración ha sido demográfico, con un crecimiento de 8 millones de personas desde el comienzo del siglo, debido exclusivamente a la llegada de inmigrantes. Sin embargo, este crecimiento no ha sido acompañado por un aumento de la productividad. En efecto, entre 2000 y 2022, la distancia

entre el PIB per cápita español y el del resto de los países de la UE-15 ha aumentado (González Enríquez, 2024). Este resultado apunta a límites estructurales del modelo productivo español, que acotan los beneficios y las oportunidades de la inmigración y perjudican los derechos y las oportunidades de las personas migradas. Como señala el *Informe sobre la Integración de la Población Extranjera en el Mercado Laboral Español* (Mahía y Medina, 2022), el salario medio de las personas extranjeras procedentes de África es un 34% más bajo que el de los españoles; una brecha que se amplía en el caso de las mujeres. La combinación de una menor ocupación y del estancamiento en puestos de baja calificación (y bajos salarios) coloca a una parte significativa de la población inmigrante en una situación de riesgo de pobreza o, incluso, de privación material.

1. Esta actividad está cofinanciada al 85% por fondos FEDER en el marco del proyecto COMPASS (1/MAC/4/7.2/0018), dentro de la iniciativa INTERREG VI D MAC 2021-2027. El conjunto de reflexiones recogidas durante el evento ha sido publicado en un documento de conclusiones por Casa África, disponible en el siguiente enlace: [https://www.casafrica.es/sites/default/files/contents/document/documento\\_conclusiones\\_esp.pdf](https://www.casafrica.es/sites/default/files/contents/document/documento_conclusiones_esp.pdf). Este CIDOB Briefings se centra en algunas de dichas reflexiones, relativas a la movilidad regular y al proceso de integración laboral.

El fenómeno migratorio tiene consecuencias cruciales también en los países de origen. El impacto puede ser positivo, si pensamos, por ejemplo, en el efecto agregado de las remesas en el progreso económico, pero también social y político de dichos países, como han demostrado recientemente Escribá-Folch, Wright y Meseguer (2022). Pero puede ser también negativo, ya que se priva a los países de origen de capital humano. Ebeye y Lee (2023), por ejemplo, han detallado muy claramente cómo el fenómeno del *brain drain* en el sector sanitario afecta negativamente a las dinámicas de desarrollo de los países africanos, debilitando sus sistemas de salud.

El impacto de la migración en los países de destino, de origen y en la vida de las personas migrantes es el resultado de un complejo sistema de elementos estructurales, institucionales y de agencia, que varía con el tiempo y geográficamente. Esta complejidad requiere una reflexión atenta por

**El caso de la migración circular espontánea entre Senegal y España apunta a la necesidad de potenciar las sinergias entre «las dos orillas», y desarrollar políticas que fortalezcan las dinámicas migratorias existentes. Los responsables políticos deberían pensar y ajustar los programas de movilidad en función de dichas dinámicas.**

parte de todos los actores involucrados en la gobernanza migratoria, con el fin de limitar sus consecuencias negativas y potenciar sus efectos positivos. Dicha reflexión, sin embargo, parece cada vez más difícil en el marco del discurso político actual, polarizado y centrado exclusivamente en el control de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular.

Este CIDOB Briefing busca avanzar en la dirección opuesta, identificando directrices comunes para mejorar la gobernanza migratoria entre África y la Unión Europea. Al hacerlo, sigue un triple enfoque: a) dirigido a los países de África Subsahariana, no solo como origen clave de los flujos migratorios, especialmente a lo largo de la ruta canaria, sino también como interlocutores institucionales clave para España y la Unión Europea, portadores de intereses y perspectivas imprescindibles para la sostenibilidad de la gobernanza migratoria, y como fuentes de inspiración, en cuanto que también son países receptores en el contexto africano; b) pragmático, centrado en la evidencia empírica como condición indispensable para una gobernanza justa, viable y eficaz, y orientado a las buenas prácticas existentes tanto en los países de origen como en los de destino; c) centrado en el trabajo, como dimensión fundamental de la integración y presupuesto imprescindible para la cohesión social.

El documento se presenta en forma de recomendaciones organizadas según dos temas clave de la gobernanza migratoria: los canales de movilidad regular y la integración laboral

de las personas migrantes. Concluye con unas reflexiones sobre el caso de España en el actual contexto migratorio entre África y la Unión Europea y acerca de su papel en el camino hacia la gobernanza migratoria justa, eficaz y sostenible.

## **1. Hacia una movilidad laboral segura y regular que beneficie a los migrantes y a los países de origen y destino**

### **– Reconocer la necesidad de la inmigración regular**

La migración es esencial para la sostenibilidad económica y social de la Unión Europea, especialmente en un contexto de envejecimiento poblacional y reducción de la fuerza laboral autóctona. Se estima que para 2100, la población europea disminuirá un 6%, lo que aumentará la presión sobre las finanzas públicas. La competencia

global por el talento, incluyendo países de ingresos medios, complica la capacidad de la Unión Europea para atraer a los trabajadores necesarios. Promover políticas activas de inclusión laboral para migrantes es crucial para aliviar la presión sobre las finanzas públicas y aprovechar su potencial económico, asegurando así el progreso y la sostenibilidad de la región.

### **– Superar las limitaciones de la gobernanza migratoria de la Unión Europea**

El nuevo Pacto sobre Migración y Asilo consagra y extiende el imperativo securitario. Sus ejes principales de actuación giran en torno a la defensa de las fronteras y la externalización del control migratorio hacia los países de origen y de tránsito. Este enfoque, por un lado, ha provocado que el territorio europeo sea cada vez más inaccesible para las personas migrantes, incluso para aquellas que buscan asilo, algo que ha generado dinámicas migratorias perversas. Las políticas de externalización de fronteras implementadas por la Unión Europea en el Sahel, por ejemplo, han obstaculizado la movilidad intraafricana y contribuyen a empujar a las personas provenientes de África Subsahariana hacia rutas migratorias irregulares hacia Europa. Por otro, ha restado espacio programático a otros ejes de acción. La migración laboral regular es actualmente una baja prioridad en la agenda política europea. Como resultado,

los programas en esta materia son a menudo de pequeña escala y no logran satisfacer las necesidades del mercado laboral europeo.

#### – Elevar la prioridad de la migración laboral en la Unión Europea

Elevar la prioridad de la migración laboral es crucial para desarrollar programas más efectivos y a gran escala que aborden las carencias de habilidades y mano de obra de la Unión Europea. Una vía para lograrlo es escalando las buenas prácticas, como las *talent partnerships*, que forman y atraen a trabajadores de países socios. Actualmente, existen cinco asociaciones con países como Egipto, Túnez, Marruecos, Bangladesh y Pakistán. Sin embargo, es esencial desvincular estos programas del control migratorio y de estrategias de contención, ya que estas condiciones reducen los incentivos para la participación de los

selección y reclutamiento. Esto significa establecer criterios claros y objetivos para la selección de las personas migrantes y garantizar que sus derechos estén protegidos durante su empleo en el extranjero.

#### – Simplificar los sistemas de acceso al trabajo en la Unión Europea y los procedimientos administrativos

El actual sistema de permisos de trabajo en la Unión Europea es demasiado complejo, con aproximadamente 300 canales de entrada al mercado laboral europeo diferentes. Esta complejidad solo beneficia a los grandes empleadores que pueden navegarla y aprovechar las oportunidades, y crea confusión a los potenciales migrantes. La simplificación del sistema sería beneficiosa tanto para los empleadores como para los migrantes. Los procedimientos administrativos y burocráticos más sencillos son cruciales para garantizar una movilidad regular más fluida

**Es necesario un cambio de enfoque, hacia una perspectiva pragmática, transversal y a largo plazo, centrada en crear las condiciones de convivencia, que aúne la dimensión laboral a la social y la cultural y aborde los contextos de origen y de destino.**

países socios y pueden tener efectos desestabilizadores. Al centrarse exclusivamente en la movilidad laboral y la formación, se pueden crear asociaciones más atractivas y efectivas que beneficien tanto a la Unión Europea como a los países socios y aborden, de manera más eficiente, las necesidades del mercado laboral europeo.

#### – Promover políticas de fortalecimiento de las dinámicas migratorias existentes

El caso de la migración circular espontánea entre Senegal y España apunta a la necesidad de potenciar las sinergias entre «las dos orillas», y desarrollar políticas que fortalezcan las dinámicas migratorias existentes. Los responsables políticos deberían pensar y ajustar los programas de movilidad en función de dichas dinámicas. Esto requiere una comprensión más profunda y extensa de los modelos migratorios y un cambio de perspectiva, más atenta a la realidad socioeconómica de los países de origen, así como más respetuosa con los intereses y las necesidades de las personas que quieren migrar.

#### – Garantizar la transparencia y la equidad en la migración circular

Mientras que los programas de migración circular — como el proyecto Wafira, que involucra a las trabajadoras marroquíes en la provincia de Huelva— representan alternativas viables y prometedoras, es fundamental garantizar la transparencia y la equidad en los procesos de

y eficaz. En este sentido, las largas esperas para las citas de visado y otros trámites representan obstáculos significativos para los migrantes. Así, simplificar los procedimientos administrativos puede mejorar la experiencia de los migrantes y optimizar los beneficios económicos y sociales tanto para los países de origen como de destino.

## 2. Integración, trabajo y cohesión social

#### – Abordar la integración como un proceso multidimensional

La integración de las personas migrantes es un proceso multidimensional complejo en el que interactúan dimensiones individuales (agencia), institucionales y estructurales, así como factores socioeconómicos, demográficos, legales y políticos que abarcan el «espacio migratorio» entre países de origen y destino. El acceso al trabajo y la inclusión en el mercado laboral representan elementos clave de dicho proceso. La experiencia española es un ejemplo paradigmático de ello y, asimismo, un espejo de los puntos fuertes y de las limitaciones a tener cuenta.

#### – Adoptar un enfoque pragmático y transversal para la integración

Para abordar estos problemas y, más en general, mejorar el proceso de integración de las personas migrantes en lo que se refiere al acceso y la inclusión en el mercado

laboral, es necesario un cambio de enfoque, hacia una perspectiva pragmática, transversal y a largo plazo, centrada en crear las condiciones de convivencia, que aúne la dimensión laboral a la social y la cultural y aborde los contextos de origen y de destino.

#### – Fortalecer las políticas públicas en sectores complementarios

Esta transversalidad llama al fortalecimiento del marco normativo (y de las herramientas ejecutivas) de otros sectores de políticas públicas. Entre ellas destacan las políticas de vivienda. Como demuestran los problemas estructurales observados en el contexto español, facilitar el acceso a la vivienda a las personas migrantes es una condición imprescindible para permitir su inclusión en el mercado laboral. Las políticas educativas y los programas formativos juegan también un papel clave a la hora de determinar

este respecto cabe mencionar los ejemplos fructuosos de los acuerdos bilaterales de movilidad circular firmados por Senegal con Alemania y España en los sectores de la construcción y de la agricultura, respectivamente.

#### – Garantizar los derechos de las personas migrantes «sobre papel» y «en la práctica»

La protección y la garantía de los derechos de las personas migrantes debe ser una condición *sine qua non* en la reflexión de los actores políticos y en la concreción de las medidas políticas. Por un lado, hacen falta avances legales. La reciente reforma del Reglamento de Extranjería representa un paso significativo en esta dirección, de cara a mejorar el acceso a derechos y prestaciones de las personas migrantes y evitar la explotación laboral. Por otro, no se trata solo de garantizar derechos formales, sino también de asegurar derechos sustanciales, eli-

**En este contexto, España ha sabido también aportar soluciones alternativas. La cuestión central es cómo convertir esta excepción en una propuesta sólida y creíble, en un modelo de gobernanza alternativo a seguir en el contexto europeo.**

las posibilidades de acceso al trabajo. En este sentido, es crucial afinar el ajuste entre programas educativos y formativos y las necesidades del mercado laboral.

#### – Promover la colaboración entre distintos actores

A través de la transversalidad se fortalece la colaboración entre actores (estatales y no estatales) del sistema de gobernanza multinivel de la integración, la sociedad civil y la coordinación entre diferentes niveles de la administración pública. La participación de la sociedad civil no debe tener un carácter meramente simbólico, sino que debe desempeñar un papel real y activo en el proceso de análisis y elaboración de estrategias.

#### – Basar las decisiones políticas en la evidencia empírica y en experiencias concretas de buenas prácticas

En este cambio de enfoque, destaca la importancia de los datos y del conocimiento empírico como base fundamental de la reflexión política y del desarrollo de medidas efectivas y ajustadas a los retos existentes. El sistema de indicadores MGI de la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) destaca como buena práctica en este sentido, por ejemplo, de cara a la evaluación y reelaboración de los programas de reintegración en países de origen. Más en general, la identificación y el análisis (de viabilidad, escalabilidad y replicabilidad) de las buenas prácticas representa un aspecto crucial con vistas a la mejora de la integración laboral. A

minando las barreras que dificultan el acceso efectivo a estos derechos (como, por ejemplo, los largos tiempos de espera para las citas de visado o las trabas burocráticas que impiden el reconocimiento de títulos y competencias para acceder al mercado laboral). Asimismo, para colmar la brecha entre los derechos formales y su aplicación práctica, es esencial contar con herramientas ejecutivas eficaces y recursos adecuados.

### **3. El papel de España en el camino hacia una gobernanza migratoria justa, eficaz y sostenible**

En la última década, la gobernanza migratoria europea ha sufrido un giro restrictivo y securitario. Obsesionados por el control fronterizo y la lucha contra la inmigración irregular, los estados miembros han intensificado la inversión en fuerzas de seguridad y tecnologías de vigilancia, así como la externalización del control migratorio hacia los países de origen y de tránsito. Este modelo de gobernanza ha provocado que el territorio europeo sea más inaccesible para las personas migrantes, incluso para aquellas que buscan protección internacional. El ideal europeo de promover una «migración segura, ordenada y regular» encaja muy poco con la movilidad humana desordenada, irregular y peligrosa de la que somos testigos actualmente.

En este contexto, España ha sabido también aportar soluciones alternativas. La reforma de la ley de extranjería, el fortalecimiento de la movilidad circular y la mejora

del sistema de acogida y atención humanitaria son claros ejemplos de ello. Aunque se trata de medidas parciales y limitadas, representan excepciones virtuosas que demuestran que otra gobernanza migratoria es posible. La cuestión central es cómo convertir esta excepción en una propuesta sólida y creíble, en un modelo de gobernanza alternativo a seguir en el contexto europeo.

Como se ha señalado en las recomendaciones recogidas en el presente documento, este camino requiere, ante todo, abordar los límites críticos y las fuertes contradicciones del propio modelo de gobernanza, tanto en la gestión de la movilidad humana, como en la gobernanza de los procesos de integración. A este respecto, cabe destacar cómo, desde su origen, el modelo español de integración migrante ha convertido la incorporación al mercado laboral en su eje central, según un enfoque de no intervención en el que el mercado ha desempeñado el papel de regulador principal. Este modelo, cuya sostenibilidad ha sido garantizada por mecanismos de regularización (arraigo), ha premiado la flexibilidad y permitido un grado suficiente de integración de la población extranjera. Sin embargo, ha generado dinámicas de segmentación que se han cronificado con el tiempo, y han perjudicado a colectivos específicos, como las mujeres extranjeras y las personas provenientes de países africanos.

Finalmente, es un camino que pasa, sobre todo y necesariamente, por consolidar un enfoque: (1) pragmático y basado en la evidencia empírica, condición imprescindible para soluciones políticas eficaces; (2) transversal, construido sobre la colaboración y la solidaridad entre todos los actores involucrados en el sistema de gobernanza; y (3) a largo plazo, donde la garantía de los derechos (formales y sustanciales) de las personas migrantes sea siempre el resultado esperado de la negociación política y nunca parte de ella.

España tiene la oportunidad de demostrar que una alternativa al modelo securitario europeo es posible, abriendo el camino hacia una gestión de la inmigración más justa, eficaz y sostenible.

## Referencias bibliográficas

Defensor del Pueblo (2020). *La contribución de la inmigración a la economía española*. Informe anual del Defensor del Pueblo 2019, Volumen II. Madrid: Defensor del Pueblo, 2020.

Ebeye, T., & Lee, H. (2023). Down the brain drain: a rapid review exploring physician emigration from West Africa. *Global Health Research and Policy*, n.º 8, 23. <https://doi.org/10.1186/s41256-023-00307-0> (en línea) [Fecha de consulta 15.11.2024].

Escribà-Folch, A.; Meseguer, C. & Wright, J. (2022). *Migration and Democracy: How Remittances Undermine Dictatorships*. Princeton University Press 11 de enero de 2022. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1j6669c> (en línea) [Fecha de consulta 15.11.2024].

Fiorio, C.; Frattini, T.; Riganti, A. & Christl, M. *Migration and public finances in the EU*, European Commission, 2022, JRC129747.

González Enríquez, Carmen (2024). *Inmigración, trabajo, productividad y desigualdad en España*. Real Instituto Elcano. 12 de febrero de 2024. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/inmigracion-trabajo-productividad-y-desigualdad-en-espana/> (en línea) [Fecha de consulta 15.11.2024].

Mahía Casado, R. & Medina Moral, E. (2022). *Informe sobre la Integración de la Población Extranjera en el Mercado Laboral Español*. Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE). Madrid, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2022. <https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/Integraciondelapoblacion.pdf> (en línea) [Fecha de consulta 15.11.2024].