



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales

Grado en Relaciones
Internacionales

Trabajo Fin de Grado

**Primeros pasos en la
adopción del Nuevo
Pacto de Asilo y
Migración en España**

Estudiante: **Gustavo Juan Álvarez Castro**

Director: Prof. Carlos López Gómez

Madrid, Junio 2020

Resumen: Este Trabajo de Fin de Grado se centra en la implementación del Nuevo Pacto de Asilo y Migración de la Unión Europea en España. En primer lugar, se realiza una exposición de las teorías de migración sobre las que el NPMA y la política migratoria española se sustentan. Posteriormente, se expone de forma objetiva del NPMA, el estado actual de la política migratoria en España y los objetivos migratorios del Estado español en el medio y largo plazo. Finalmente, se establecen cuatro criterios útiles para definir cuáles de las medidas del NPMA son una prioridad para España y se procede a argumentar y desarrollar las prioridades identificadas a través de dos propuestas de política migratoria: el Plan de Estrategia Ciudadana e Integración 2022-2030 (PECI) y la Estrategia Laboral de Contratación en Origen (ELCO).

Abstract: This thesis focuses on the implementation of the New Pact on Asylum and Migration of the European Union in Spain. First, we develop an exposition of the migration theories on which the NPMA and the Spanish migration policy are based. Subsequently, the NPMA, the current state of migration policy in Spain and the migratory objectives of the Spanish State in the medium and long term are presented in an objective manner. Finally, four useful criteria are established to define which of the NPMA measures are a priority for Spain. Then, the so-called priorities are argued and developed through two migration policy proposals: Citizenship and Integration Strategy Plan 2022-2030 (CISP) and Labor Strategy for Recruitment in Origin (LSRO).

Palabras clave: Nuevo Pacto de Migración y Asilo, España, sistema migratorio, política migratoria, inmigración, prioridad.

Keywords: New Migration and Asylum Pact, Spain, migration system, migration policy, immigration, priority.

Índice de figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1 Pirámides de población, EU-27, 2019 y 2100 | 2 |
| Figura 2 Pirámide Poblacional de España 2017 | 3 |
| Figura 3 Pirámide Poblacional de España 2100 | 3 |
| Figura 4 Rutas de Flujos Migratorios hacia Europa | 15 |

Relación de abreviaturas

ELCO

Estrategia Laboral de Contratación en Origen

NPMA

Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo

PECI

Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración

UE

Unión Europea

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN | 1 |
| 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN | 5 |
| 2.1 Objetivos, preguntas de investigación e hipótesis | 7 |
| 3. METODOLOGÍA | 8 |
| 4. MARCO TEÓRICO | 9 |
| 4.1 Teoría del mercado dual | 10 |
| 4.2 Teoría de red | 12 |
| 4.3 Teoría de los sistemas mundiales | 13 |
| 4.4 Teoría institucional | 14 |
| 5. ANÁLISIS | 16 |
| 5.1 El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (NPMA) | 17 |
| 5.1.1 El Marco Europeo Común | 18 |
| 5.1.2 La Gestión de Fronteras | 20 |
| 5.1.3 Terceros países | 22 |
| 5.2 La política migratoria de España en 2020 | 25 |
| 5.2.1 La Ley de Extranjería y la Ley de Asilo | 25 |
| 5.2.2 Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración y Programas de Integración | 28 |
| 5.2.3 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones | 29 |
| 5.3 Objetivos de la política migratoria de España en el medio y largo plazo .. | 30 |
| 5.3.1 España 2050 | 30 |
| 5.3.2 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia | 32 |
| 5.4 Adopción del NPMA en la política migratoria española: Prioridad y criterios | 33 |
| 5.4.1 Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2022-2030 (PECI) | 34 |
| 5.4.2 Estrategia Laboral de Contratación en Origen (ELCO) | 36 |
| 6. CONCLUSIONES | 38 |
| Bibliografía | 41 |

1. INTRODUCCIÓN

El concepto “política exterior” siempre ha sido cuanto menos controvertido. En términos de teoría política, el control de esta se considera una competencia nacional, es decir, se encuentra bajo la soberanía del país que la ejerce (Becerra, 2002). Un estado soberano dicta las políticas que diseña para con el resto de países del sistema internacional en base a sus intereses y el contexto en el que se desarrolla. La política exterior está en constante redefinición puesto que busca un desafiante denominador común, el cual depende directamente del país que la pone en práctica e indirectamente de la situación socio-económica y geopolítica del (los) estado(s) que por ella se ve(n) afectada (Smith,1986).

Este fenómeno se complica con la presencia de un órgano supranacional. La realidad que mejor describe el diseño y la aplicación de la política exterior bajo un órgano supranacional es la relación multilateral que mantienen la Unión Europea y los Estados miembros fronterizos con el Mar Mediterráneo en términos de migración. Por una parte, la UE ha intentado desarrollar protocolos de cuestionable efectividad (Garcés-Mascareñas, 2015) para la gestión temporal de perspectiva cortoplacista como respuesta a las crisis migratorias que han tenido lugar desde el comienzo del XXI. El ejemplo más destacable es el Convenio de Dublín de 1997 y sus posteriores Reglamentos I, II y III, siendo el Reglamento III la última medida tomada como respuesta a la crisis migratoria tras la guerra civil de Siria (Comisión Europea, 2015).

Sin embargo, dado que este tipo de medidas sobrecargan a los Estados miembros que conforman el EuroMed7¹, se han llegado a producir grandes desajustes internos en su implementación (Ferrero, 2016). Debido a la falta de recursos y de voluntad, estos estados fronterizos han decidido establecer cuotas de migración con los países emisores a modo de externalización de fronteras, como es el caso de España y Marruecos. En consecuencia, agravado por los fallos estructurales y su objetivo cortoplacista, el Reglamento III no ha resultado ser un sistema seguro e integrador con carácter unificador para las llamadas fronteras “europeas”, sino un proyecto temporal que busca poner solución a una de las repercusiones negativas que ha provocado la falta de un sistema migratorio real (Garcés-Mascareñas, 2015).

¹ El grupo EuroMed7 está compuesto por Portugal, España, Francia, Italia, Malta, Grecia y Chipre, también conocidos como Países del Sur de la Unión Europea (Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, 2020).

Actualmente, la UE se encuentra en una situación crucial en materia migratoria. Históricamente, la migración es un fenómeno natural e inherente al ser humano, puesto que en él se ven reflejados dos de los instintos básicos que caracterizan a nuestra especie, la supervivencia y la interacción con el medio (Bermúdez, 2008). Los flujos migratorios son esenciales para el desarrollo de nuestra especie y por ende la evolución de nuestro sistema de sociedades puesto que favorecen actividades básicas como el comercio o el intercambio de ideas y evitan procesos biológicos de reproducción intrínsecamente contraproducentes como la endogamia (Andrés, 2020). No obstante, no es la naturaleza de los movimientos migratorios la que motiva esta investigación, sino el alarmante futuro demográfico de la UE y España, así como la incapacidad de mostrar una respuesta coordinada y apropiada a las crueles y asiduas crisis migratorias en el mar Mediterráneo.

En la actualidad, la UE goza de una pirámide poblacional en forma de vasija (Fig. 1), propia de las regiones con un nivel de desarrollo elevado. En 2019, de los 446,8 millones de ciudadanos de la UE, un 20,3 % estaba representado parte el colectivo de los 65 años o más. Debido a esta situación demográfica de envejecimiento poblacional, Eurostat (2019) realizó una proyección de la población europea en la que se puede observar como la pirámide poblacional cambia de forma drástica, sufriendo un gran aumento en su población mayor de 65 años. Se calcula una reducción de 30,7 millones de personas en la población de la UE, descendiendo hasta los 416, 1 millones. Además, cabe destacar el acelerado envejecimiento dentro del sector más mayor de la población (80 años o más), el cuál representará un 14,6% de la población total en 2100.

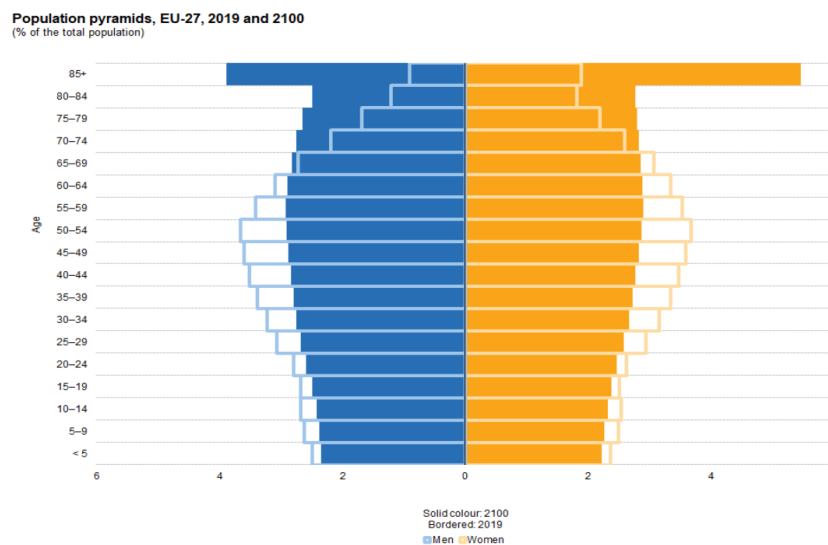


FIGURA 1 PIRÁMIDES DE POBLACIÓN, EU-27, 2019 Y 2100

Fuente: Eurostat (2019)

Esta misma situación, se repite en España. Entre el año 2017 (Fig. 2) y el año 2100 (Fig. 3) se producirá un cambio drástico en la pirámide poblacional, semejante al de la Unión Europea. Sin embargo, se calcula que la reducción de la población censada en el Estado español será de un calibre mayor, pasando de los 46,39 millones registrados en el año 2017 a los 22,91 millones en el año 2100. (Lancet, 2020).

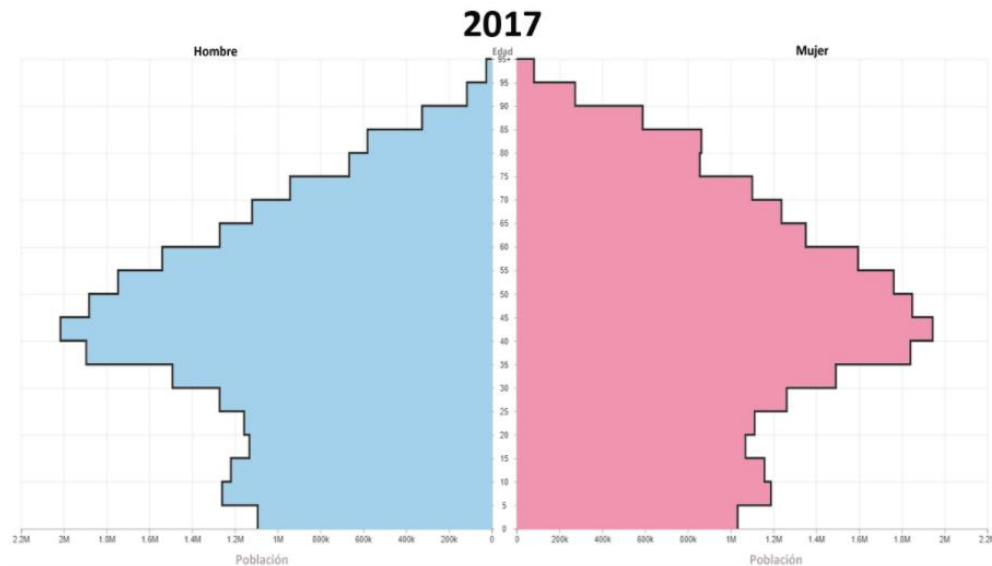


FIGURA 2 PIRÁMIDE POBLACIONAL DE ESPAÑA 2017

Fuente: Albor (2020)

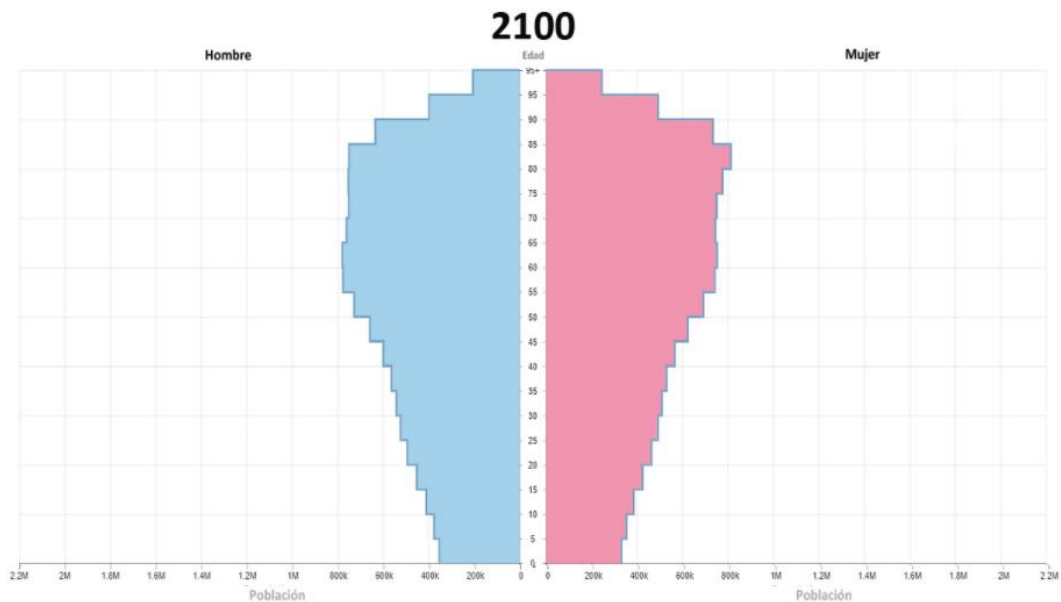


FIGURA 3 PIRÁMIDE POBLACIONAL DE ESPAÑA 2100

Fuente: Albor (2020)

Esta preocupante realidad pone de manifiesto la necesidad inminente de implementar medidas para crear un sistema migratorio capaz de gestionar los flujos migratorios que afectan tanto a España como al resto de Estados miembros de la UE, proporcionando a todas aquellas personas aptas para entrar al territorio español una salida laboral inminente. Ciertamente es que la pérdida de fuerza trabajadora por el envejecimiento y reducción de la población en la UE y España en su conjunto no podrán ser revertidos completamente por la inmigración (Gobierno de España, 2021). Sin embargo, sí puede tener un papel preponderante en la reactivación del mercado laboral y el freno en la reducción de población. En el caso de España se calcula que:

“En los próximos 30 años, la población de España se incrementará alrededor de un 5%, hasta superar los 49 millones de personas en 2050. No obstante, este crecimiento se deberá principalmente a la inmigración internacional, ya que en todos los años se producirán más defunciones que nacimientos. Esto tendrá efectos sobre nuestra estructura demográfica, con un claro aumento de la proporción de la población en edades avanzadas.” (Gobierno de España, 2021, p. 256)

Por otra parte, España, debido a su posición geopolítica como punto de llegada para inmigrantes latinoamericanos y africanos, es uno de los países con mayor presión migratoria de la UE. Tan sólo en el periodo 2015-2019, España recibió 2.360.000 inmigrantes (Statista, 2021), provenientes principalmente de Marruecos y numerosos países latinoamericanos, lista encabezada por Ecuador (Expansión, 2019). De manera más específica y por la especial relevancia dentro del sistema migratorio europeo, cabe destacar que España fue el tercer país receptor de peticiones de asilo (115.175), después de Alemania y Francia (Comisión Europea, 2019). Además, debido al fortalecimiento de la ruta mediterránea occidental desde África, principalmente propiciado por el tráfico ilegal de personas y la utilización de las migraciones masivas como arma coercitiva en política exterior (Greenhill, 2011), la ruta marítima mediterránea hacia Europa ha albergado entre 2019 y 2020, la llegada de 25.625 refugiados, de los cuales 9.294 finalizaron su viaje en costas españolas, y la defunción de 518 personas, de las cuales 170 fallecieron en aguas españolas (OIM, 2020).

Respecto a esta situación, la Unión Europea ha decidido tomar cartas en el asunto, a través de la comunicación del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (NPMA), el pasado 23 de septiembre de 2020. Este pacto busca armonizar la política migratoria de los Estados miembros a fin de crear una respuesta común y útil para el desafío migratorio que se plantea en los años venideros. A pesar de sus numerosas críticas por la tajante

protección fronteriza que plantea (Cear, 2020), es necesario adoptarlo lo antes posible. El debate y la actividad de lobby para su modificación sólo provoca un retraso en su implementación. El NPMA es inherentemente complejo en su adopción por parte de los Estados miembros, puesto que recomienda encarecidamente a estos invertir en un sistema migratorio, así como en la mejora de la política exterior de los Estados miembros con terceros países, principalmente, en materia de seguridad y trabajo.

Sabiendo el rol de España, en base a la no unánime política exterior de la UE, es ahora más que nunca el periodo histórico en el que se debe dar un paso al frente para encabezar una reforma migratoria que ofrecerá una respuesta fiable tanto para aquellas personas en derecho de buscar una vida mejor, así como para una demografía y un mercado laboral que se debilitan con el paso del tiempo (Gobierno de España, 2021). Este trabajo pretende crear un documento interesante y sencillo de lectura, en el cuál se aporten directrices para la adopción del NPMA por parte del Gobierno de España. En tiempos de crisis, la solidaridad más solidaria, aquella que establece una relación de beneficio mutuo, deber ser la verdadera protagonista. Sabiendo que la UE ha decidido tomar la iniciativa en gestión migratoria, está en manos de España y el resto de Estados miembros tomar las riendas de una transformación sin precedentes. Como bien dijo Nelson Mandela (1990), que nuestras acciones reflejen nuestras esperanzas, no nuestros miedos. Adoptemos el NPMA, adoptemos políticas públicas que conviertan a la inmigración en lo que verdaderamente es, una oportunidad de mejora tanto para aquellos que llegan, como para los que reciben.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

En términos generales, la política migratoria tanto de la UE como de España se trata desde un punto de vista analítico con intención de entender la realidad de la manera más fiel. Estos análisis tienen como objetivo valorar las ventajas y desventajas, así como las razones por las cuales inmigrantes y refugiados deciden abandonar su país. A nivel europeo, destacan dos títulos recientes: *The European Union's Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco* escrito por Yildız, A. (2016) y *The EU Migration System of Governance: Justice on the Move* a cargo de Ceccorulli, M. et al (2021). Respectivamente, estas dos obras analizan el reto migratorio que tiene lugar en el Mar Mediterráneo y traen a debate el concepto de gobernanza migratoria a través de la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino. En cuanto al objeto de esta investigación, Yildiz (2016) hace referencia al papel fundamental que juega Marruecos

en la política exterior migratoria de la UE, en materia de internacionalización de fronteras y de actor geopolítico de transición en las rutas migratorias del continente africano. De esta obra se puede extraer el concepto de cooperación con terceros países y las dificultades que se suelen encarar en dicho proceso. De un manera más filosófica y teórica, Cecorrulli et al. (2021) expone la necesidad latente de establecer un sistema de gobernanza migratoria, el cual no solo se limita al control fronterizo y a la gestión migratoria en la UE, sino la necesidad de dotar a aquellos países de origen y transición con elementos y vías legales suficientes para controlar la migración.

Por otra parte, desde un punto de vista nacional, nos encontramos obras como *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España* de Zapata R. (2009), *Las múltiples caras de la inmigración en España* escrito por Reher D. (2009) y *El fenómeno migratorio en España reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional* realizado por el Gobierno de España (2019). Estas tres obras ofrecen una imagen representativa de la literatura actual sobre migración en España compuesta por: (1) el análisis de las políticas públicas con intención de evaluar y destacar los errores y fallas de nuestro sistema migratorio, (2) las historias de personas con intención de poner nombre y apellido a aquellas narrativas desgarradoras que los medios presentan de manera impersonal y (3) la visión política nacional y objetiva sobre la relación peliaguda que guardan la migración y la Seguridad Nacional.

Por último, es necesario destacar *Refuge: Transforming a Broken a Refugee System*, la última y brillante obra de Betts, A. y Collier P. (2018) en el que se hace un repaso histórico del concepto y sistema de refugiados a fin de explicar por qué el ser humano debe de prestar asistencia humanitaria y cómo podría remodelarse este sistema migratorio asistencialista para poner el foco de dicho sistema en la figura del refugiado, no en los estados que los acogen. En este libro se ofrece un análisis transversal del sistema de refugiados de occidente, aportando tintes de economía de pobreza, filosofía de cooperación y sistemas tangibles de inversión rentable en campos de refugiados.

Si reducimos el espectro literario, con intención de observar la literatura sobre el Nuevo Pacto de Migración y Asilo, observamos dos claras tendencias: (1) informes oficiales de la Unión Europea o comunicados oficiales de los países a los que afecta el NPMA e (2) informes por parte de actores no gubernamentales (ONG, *Think Tank*...) en los que se muestra una fuerte crítica al NPMA por su carácter proteccionista y de duro control fronterizo. Un claro ejemplo es el Comunicado de La Moncloa (2021) respecto a

la cumbre que tuvieron los Estados miembros que conforman el Med5². En dicho comunicado se instaba al resto de países de la UE, así como a la propia Comisión a promover el sistema de solidaridad como garante para el funcionamiento del NPMA. En el segundo caso, se pueden destacar informes llevados a cabo por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (2020) *El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa?*, el Real Instituto Elcano (2020) *El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: la posición Española y la Guía de lectura y valoración Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea* de porCausa (2020). A lo largo de los dos primeros se analiza la posición de España y cómo puede afectar el NPMA sin entrar a proponer ningún tipo de solución sobre su adopción. En el tercer informe se puede consultar en tiempo real un estudio objetivo pero crítico, realizado por el colectivo líder en migraciones en España.

Finalmente, en el último estrato de este estado de la cuestión no existe ningún tipo de propuesta, al menos de acceso público, en la que se dicten unas directrices para la adopción del NPMA sin llevar a cabo un análisis valorativo del mismo.

2.1 Objetivos, preguntas de investigación e hipótesis

Es por esto, que la presente investigación tiene como principal objetivo averiguar cuáles son los pasos que debe dar España para comenzar a implementar el NPMA de la manera más eficiente. En este objetivo se ven reflejados diferentes motivaciones como comprender todos los documentos que regulan tanto el NPMA como la política migratoria en España, identificar las prioridades de España en referencia al NPMA y conseguir aportar una propuesta útil para comenzar la implementación del NPMA en España. Este objetivo se verá completado respondiendo a las siguientes cuatro preguntas de investigación: (1) ¿Qué objetivos tiene España en materia migratoria en el medio y largo plazo?, (2) ¿Qué criterios determinan qué elementos del NPMA son una prioridad para España?, (3) ¿Qué elementos del NPMA son una prioridad para España?, (4) ¿Qué posibles propuestas de política migratoria engloban aquellos elementos considerados como prioridad?

El objetivo principal y las preguntas de investigación, nos conducen a una hipótesis: *De entre las propuestas a los Estados miembros recogidas en el NPMA, algunas de ellas son más prioritarias que otras para España.* Aparentemente, en el NPMA, que será posteriormente explicado, todas las medidas que se presentan gozan de

² Los países que conforman el Med5 son España, Italia, Grecia, Chipre y Malta (La Moncloa, 2021).

la misma relevancia y por ende deben ser aplicadas al unísono por todos los Estados miembros. Sin embargo, los Estados miembros de la UE tienen políticas migratorias diferentes, en base a su localización geográfica, intereses en política exterior y relación con terceros países. España, como Estado miembro de la UE, tiene una situación migratoria particular, debido a su situación geopolítica. Por lo tanto, el NPMA debe ser aplicado en base a las características, necesidades y objetivos de la política migratoria del Estado español. Siguiendo este mismo planteamiento, algunas de las propuestas del NPMA deberán ser consideradas prioridades en función de las situaciones migratorias de España. Es en estas medidas consideradas prioridades en las que se debe hacer hincapié y realizar un esfuerzo en su implementación a fin de comenzar con éxito la tan necesaria implementación del NPMA.

3. METODOLOGÍA

En esta investigación se utilizará una metodología compuesta por dos elementos: el análisis conceptual y la perspectiva comparada. En primer lugar, el análisis conceptual “consiste en presentar sus usos en contextos diversos, establecer semejanzas y diferencias entre estos usos y compararlos también con el uso que se hace de otros conceptos en el marco de una misma teoría o juego de lenguaje” (Gómez, 2006, p. 82). Debido a la propia naturaleza de esta investigación, el análisis conceptual no se llevará a cabo sobre uno o varios conceptos, discutiendo así su significado y los contextos a los que pertenecen, sino sobre como traspasar dichos conceptos de un papel a una realidad determinada. Generalmente, el análisis conceptual tiende a favorecer un replanteamiento de carácter filosófico. En este caso, el análisis conceptual nos ayudará a alcanzar directrices de aplicación directa de ciertos conceptos en la realidad. Los conceptos a los que se refiera la explicación previa son las medidas que insta a implementar el Nuevo Pacto de Migración y Asilo. Siguiendo la secuencia lógica anterior, el análisis no se hará sobre los conceptos del NPMA sino sobre cómo adaptar esos conceptos a la realidad migratoria de España. Es esta adopción, por parte del Estado español, de los conceptos y medidas propuestas en el NPMA la que será analizada de manera conceptual, con la intención de descifrar cuáles de estos conceptos deben adoptarse en primera instancia para comenzar lo antes posible la implementación del propio NPMA.

Sin embargo, puesto que estamos traspasando a la realidad conceptos y medidas sobre papel, es necesario establecer una perspectiva comparada. De esta manera, podremos explicar la razón de ser y contenido de dichos conceptos, es decir el contexto

en el que tienen lugar y su significado. Asimismo, la perspectiva comparada nos permitirá entender la realidad en la que se implementarán. Esta relación entre el concepto sobre papel y la realidad en la que debe ser adaptada es la que representa la perspectiva comparada. En nuestro caso, los conceptos sobre papel son las medidas incluidas en el Nuevo Pacto de Migración y Asilo y la realidad donde será adaptado es la política migratoria española y los objetivos del Estado español en el medio y largo plazo. A pesar de que la finalidad no es comparar el NPMA y la realidad migratoria de España, uno puede afirmar que es una perspectiva comparada puesto que son dos realidades que deben presentarse de forma paralela para así poder entender ambas como un todo, el mismo todo que representa la relación que España guarda con la UE y viceversa.

Esta investigación utilizará como fuente principal la revisión literaria de los documentos oficiales que conforman el NPMA y la realidad y ambición migratoria de España. El procedimiento constará de la creación de un marco teórico compuesto por cuatro teorías migratorias en las cuáles se explican las razones principales por las cuales se producen los fenómenos de migración internacional y refugiados. El compendio creado por la teoría del mercado dual, la teoría de red, la teoría de sistemas mundiales y la teoría institucional nos ayuda a establecer el marco teórico-ideológico en el que el NPMA ha sido originado, así como las políticas públicas y metas de España en el ámbito de la migración. Posteriormente, se llevará cabo un análisis dividido en dos partes. En primer lugar, se realizará una exposición objetiva y meramente descriptiva del NPMA, las leyes y el órgano que rigen la política migratoria de España, así como la visión de futuro en los próximos 30 años, con objetivo de responder las tres primeras preguntas de investigación. En segundo lugar, se establecerá un mapa conceptual para identificar qué elementos del NPMA se deben aplicar en España de manera prioritaria en base la urgencia o relevancia de su aplicación, el avance de España en cada elemento, es decir, si esa medida ya ha sido tomada o no por el Gobierno español, y la voluntad o prioridad que España concede a un determinado enfoque en política migratoria.

4. MARCO TEÓRICO

El siguiente marco teórico se compone de 4 teorías. La teoría del mercado dual y la teoría de red hacen referencia a la inmigración internacional, principalmente aquella que llega por vías legales a su país de destino. Estas dos teorías ofrecen una visión tanto macroeconómica como humana sobre la toma decisiones y la motivación que existe detrás de la inmigración internacional. Por otra parte, la teoría de los sistemas mundiales y la

teoría institucional nos permiten comprender el origen de los flujos de migración y su instauración tanto a nivel público como privado. Este segundo bloque de teorías acentúa la relevancia de los refugiados dentro de la migración internacional. En conjunto, estas cuatro teorías que ofrecen diferentes puntos de vista sobre la migración internacional, ofrecen un compendio teórico holístico sobre el cual se fundamentan el Nuevo Pacto de Migración y Asilo y la política migratoria española. Estas teorías son también la base del actual sistema migratorio, sin embargo, en ellas se destaca constantemente los retos que el actual sistema no cumple y que, en consecuencia, el NPMA busca solucionar.

4.1 Teoría del mercado dual

Micheal Piore (1979) en su obra *Birds of passage: Migrant labor and industrial societies*, estableció una reinterpretación de las principales teorías microeconómicas de migración³ conocida como la teoría del mercado dual. A través de esta nueva propuesta Piore argumentaba que la migración internacional no solo constaba de decisiones racionales en base a una situación económica precaria, sino a la atracción generada por el mercado laboral de los países desarrollados. Esta teoría pone al descubierto la necesidad imperante e inherente del mercado laboral de los países desarrollados de atraer mano de obra extranjera. Desde la perspectiva opuesta, convierte dicha necesidad en una oportunidad, al argumentar que una de las razones por la cuales tiene lugar la migración internacional es porque los inmigrantes identifican la falta de mano de obra de los países desarrollados como un primer paso para la construcción de una nueva vida en el extranjero. Piore (1979) identifica cuatro motivos por la cuales los países desarrollados precisan atraer mano de obra extranjera: (1) la inflación estructural, (2) los problemas motivacionales, (3) el dualismo económico y (4) la demografía del suministro de mano de obra.

La inflación estructural se refiere a la imposibilidad de atraer mano de obra no cualificada a través del aumento del sueldo. Dado que el sueldo se corresponde con un estatus y responsabilidad dentro de una organización o colectivo, si un empleador quisiera atraer mano de obra a un puesto no cualificado y, por ende, de bajo salario, no podría hacerlo aumentando dicho salario puesto que, en ese caso, debería también aumentar el salario de aquellos puestos de trabajo que estén por encima. Este aumento en cadena provocaría un desajuste salarial difícilmente asumible para el empleador, lo cual obliga

³ Estas teorías son la teoría neoclásica microeconómica (Todaro, 1969) y la nueva teoría económica de la migración (Stark & Bloom, 1985).

al empleador a promocionar sus puestos de empleo y posibles contrataciones en los países de origen, dado que los inmigrantes tienden a ser más propensos a aceptar salarios más bajos que los nativos (Massey et al., 1993. p. 441). Esto se debe principalmente a que los sueldos bajos en países desarrollados son considerados elevados en la mayoría de países de origen. Por ejemplo, si comparamos el salario mínimo interprofesional garantizado en España (1.108,83€) y Marruecos (264,11€) observamos como existe una diferencia de 844,72 €, es decir, un inmigrante marroquí estaría percibiendo cuatro veces el SMIG que percibe en su país, cobrando el salario supuestamente más bajo que se puede ofrecer en el mercado laboral español para cualquier contrato a jornada completa (Expansión, 2021). Teniendo en cuenta esta diferencia salarial, los inmigrantes se ven atraídos por la oferta laboral de los países desarrollados puesto que, a pesar de ser los salarios mínimos, siguen siendo una mayor fuente de ingresos en comparación con su país de origen.

Los problemas motivacionales están directamente relacionados con la inflación estructural. Generalmente, los nativos suelen rechazar aquellos trabajos que están en el último escalón de la jerarquía laboral, ya no solo por su bajo nivel de aceptación social sino por la poca probabilidad de promoción y evolución en el ámbito profesional. Esta perspectiva tiene lugar entre los nativos, sin embargo, los inmigrantes suelen presentar otro tipo de prioridades más cortoplacistas que le permitan alcanzar rápidamente un cierto grado de autonomía individual (Massey et al., 1993, p. 441-442). Esta falta de motivación, en combinación con la baja oferta salarial, deja libres muchos puestos de trabajo no cualificados que los inmigrantes sí estarían dispuestos a aceptar. En España, concretamente, el 75% de los inmigrantes ocupan puestos de trabajo no cualificados y de baja remuneración (Fundación Foessa, 2020). Esta brecha laboral, también conocido como dualismo económico, provoca que los empleos cualificados sean elegidos por los nativos, mientras que aquellos que no requieren de cualificación se centran en los inmigrantes.

Por último, la demografía del suministro de mano de obra indica que, por la emancipación de la mujer en el mercado laboral, así como la imposición de una etapa obligatoria de educación primaria y secundaria, afortunadamente tanto mujeres como adolescentes ya no están relegados a la ocupación de trabajos no cualificados. Esta evolución en el suministro de mano de obra deja al descubierto numerosos puestos de trabajo que son adoptados por inmigrantes, puesto que es necesario mantener una demografía de suministro de mano de obra no cualificada constante y sólida (Massey et

al., 1993, p. 443-444). Aunque Poire (1979) no realiza hincapié debido al periodo histórico en el que propone la teoría del mercado dual, cabe incluir en este último elemento de dicha teoría el crecimiento negativo que tiene lugar en las demografías y mercados laborales de países desarrollados, el cual mengua a pasos agigantados, tal y como se narra en la introducción, la capacidad de una sociedad para autoabastecer el mercado laboral con la mano de obra necesaria.

La teoría del mercado dual representa la relación *cuasi* sinérgica entre un mercado laboral renqueante en los países desarrollados y el gran número de inmigrantes que desean buscar un puesto de trabajo en dichos mercados laborales. Esta teoría pone en valor el empleo y el efecto positivo que tiene tanto para la economía del país receptor, así como para la autonomía individual del inmigrante. Se concluye a partir de esta teoría que es necesario promover enérgicamente la contratación en origen para garantizar que aquella persona que llega a un país receptor goza de un puesto de trabajo que le permitirá evolucionar a nivel humano y profesional.

4.2 Teoría de red

La teoría de migración en red hace referencia a la creación y perpetuación de flujos migratorios gracias a los lazos interpersonales que existen entre aquellas personas de un mismo país de origen que migran, aquellas que lo han hecho anteriormente y las que permanecen en dicho país de origen (Massey et al., 1993, 448-449). Esta relación humana e intangible entre los inmigrantes que hay llegado a su destino y aquellos permanecen en el país de origen es lo que se conoce como red. Esta teoría expone la correlación que existe entre la decisión individual que toma un inmigrante a la hora de emigrar y la existencia de una comunidad de inmigrantes en el país de destino al que se emigra. Esta correlación mantenida en el largo plazo crea flujos migratorios puesto que se reducen los costes y riesgos del proceso de inmigración (Massey et al., 1993, 449).

Los costes económicos se ven reducidos puesto que el primer inmigrante que decide embarcarse en la aventura migratoria, recibirá a los próximos inmigrantes que vengan, ayudándoles en el proceso de adaptación, proporcionando un hogar o conocimiento para la consecución de un puesto de trabajo. Este proceso repetido en un periodo de tiempo acaba atrayendo a un número de personas suficientes para el establecimiento de una comunidad inmigrante (Massey et al., 1993, 449). Este punto se conoce como umbral de la red y varía en función del tamaño de la comunidad y la población de la región nativa en la que se instala dicha comunidad. Además de la

reducción del coste económico, cabe destacar la disminución de los riesgos. La red proporciona un punto de llegada seguro, dado que suelen ser familiares o amigos, un *know-how* valioso en cuanto al proceso burocrático que debe seguir un inmigrante a la hora de entrar a un país y advertencia y consejo para la evasión de las redes de tráfico de migrantes.

La teoría de migración en red pone en valor el factor humano e individual presente en los flujos migratorios. Destaca la confianza y la seguridad como elementos principales para un inmigrante a la hora de abandonar su país de origen. Esta teoría tiene claras implicaciones prácticas ya que pone de manifiesto la necesidad de los países receptores de diseñar vías seguras en colaboración con los países de origen que permitan justificar los lazos familiares como un motivo de entrada al país, así como la obligación de diseñar políticas públicas de integración que permitan a la red de inmigrantes integrarse e interactuar con la población nativa a fin de evitar la creación de los llamados ghettos⁴. Dichas políticas de integración son de nuevo beneficiosas tanto para el país receptor como para la comunidad inmigrante puesto que expande la red a través de lazos interpersonales con personas nativas, aumentando así los niveles de confianza y de solidez de la propia red.

4.3 Teoría de los sistemas mundiales

La teoría de los sistemas mundiales ha sido elaborada a partir de un compendio de investigaciones relativas a la expansión del mercado capitalista, desde los países desarrollados hacia aquellas regiones con un menor nivel de desarrollo. Dicha teoría establece un nexo lógico entre la explotación de tierra, materias primas y mano de obra y los flujos migratorios (Massey et al., 1993, 445-446). Justifica que los nuevos modelos de explotación a nivel agrario y material, junto con la implantación de plantas de producción que utilizan mano de obra barata para reducir costes, han provocado una desestructuración en el mercado laboral de los países subdesarrollados. Esta desestructuración tiene como última consecuencia el éxodo de las poblaciones afectadas por el neo-colonialismo hacia los países desarrollados (Massey et al., 1993, 446).

Sin embargo, la aportación más interesante de la teoría de los sistemas mundiales para nuestra investigación son los flujos migratorios de refugiados. Esta teoría pone de

⁴ Concentración voluntaria inscrita en el orden natural del comportamiento de las comunidades inmigrantes. (Wirth, 1956)

manifiesto que los procesos de intervención militar y, por ende, política, con objetivo de conseguir la permanencia de un gobierno de un país en vías de desarrollo que apoye la expansión del mercado capitalista tienen un alto riesgo de desplazamiento de la población en caso de que no sean exitosos (Massey et al., 1993, 448). Esto se debe a las revueltas militares que causan las presiones políticas y empresariales de los países desarrollados, las cuales pueden desembocar en guerras, hambrunas y largos periodos de inseguridad ciudadana. Por otra parte, también afirma que aquellos lugares más propensos a la migración internacional y desplazamiento de refugiados son los países que fueron ocupados por el colonialismo occidental (Massey et al., 1993, 448).

Esta teoría propone un mecanismo lógico de justificación entre el neocolonialismo, la migración internacional y las conocidas crisis de refugiados. Bien es cierto que su aproximación a nivel macro necesita del estudio de cada caso en particular, puesto que en los procesos de neocolonialismo no exitosos se debe tener en cuenta también los conflictos locales entre diferentes etnias y religiones. No obstante, la teoría de los sistemas mundiales nos muestra una de las razones que provocan el desplazamiento y la búsqueda de asilo en la UE, por parte de miles de personas que se ven obligadas a abandonar su país de origen. Aunque las solicitudes de asilo apenas representan el 10% de los permisos de residencia que se otorgan en la UE (Comisión Europea, 2019), es esencial reconocer el origen de los desplazamientos de refugiados para tratar de paliarlo a través de estrategias de cooperación con terceros países allí donde tienen lugar dichos conflictos.

4.4 Teoría institucional

La teoría institucional de la migración analiza la formación de entidades privadas que buscan cubrir la demanda de muchos inmigrantes que no obtienen un visado para entrar al país receptor deseado. Las entidades privadas surgen una vez los flujos migratorios se estabilizan en el largo plazo, puesto que estas entidades se dedican bien al tráfico ilegal de inmigrantes o a dar apoyo y asistencia humanitaria a aquellas personas que no pueden conseguir un visado o que se ven en situaciones de asistencia humanitaria, como podría ser un naufragio en el mar Mediterráneo (Massey et al., 1993, 450-451).

La formación de estas entidades privadas tiene como razón de origen la escasez de visados para satisfacer la demanda migratoria, así como la ausencia de estrategias de contratación eficaces entre los países receptores y de origen. Su nombre proviene de la institucionalización de los flujos migratorios tanto a nivel nacional-público como en el

ámbito privado (Masset et al., 1993, 450-451). Las organizaciones centradas en el tráfico de migrantes se dedican principalmente al transporte terrestre y marítimo por el cual cobran una cuota. Además, también crean contratos de trabajo falsos que hacen creer a muchos inmigrantes y refugiados que podrán entrar al país receptor en cuestión de manera legal. Las principales mafias de tráfico ilícito de inmigrantes que operan en el flujo migratorio hacia Europa (Fig. 4) se encuentran en el África subsahariana, donde transportan por el desierto a inmigrantes, y en los países fronterizos con el mar Mediterráneo, principalmente Marruecos y Libia (Greenhill, 2011). En contraposición surgen ONG's dedicadas a la asistencia con procesos administrativos, tanto laborales como de asilo, así como al rescate humanitario, generalmente centrado en los naufragios de embarcaciones en el mar Mediterráneo, en donde podemos destacar el trabajo del barco de Open Arms.

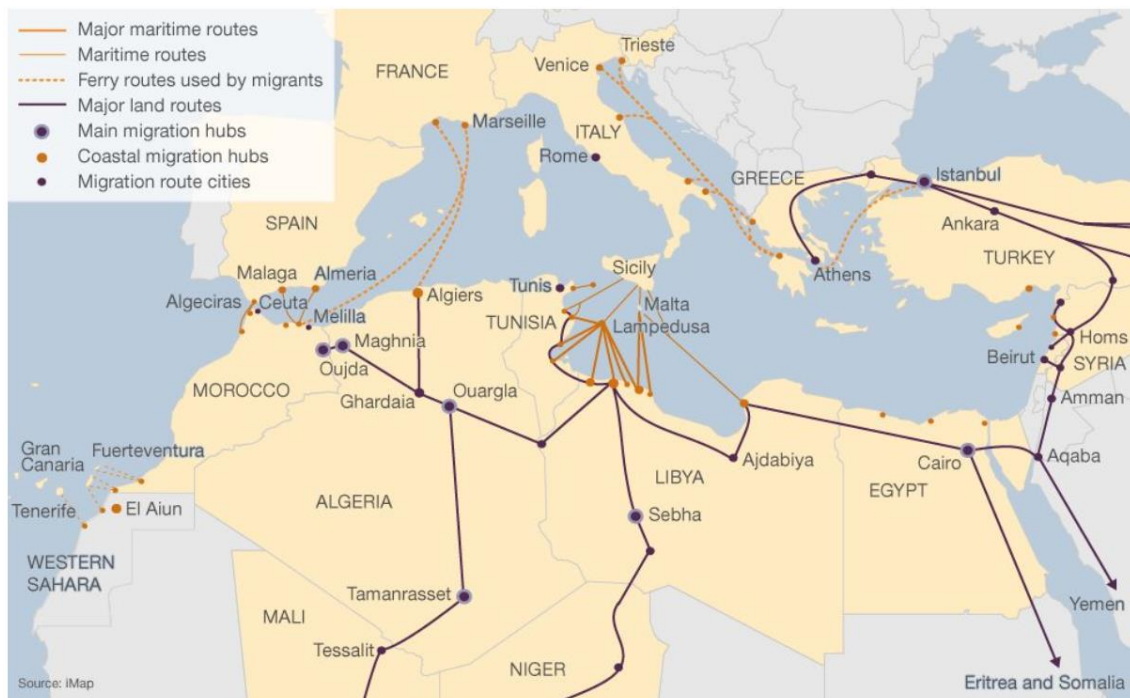


FIGURA 4 RUTAS DE FLUJOS MIGRATORIOS HACIA EUROPA

Fuente: BBC (2014)

La teoría institucional de las migraciones es esencial para entender cuál es el camino que toman aquellos inmigrantes que no pueden acceder a los países desarrollados a través de las vías legales que estos ofrecen (Massey et al., 1993, 451). Los vacíos que han creado el presente y deficiente sistema migratorio que regula la entrada de inmigrantes a la UE han sido cubiertos por organizaciones criminales y de asistencia

humanitaria. La teoría institucional permite entender el proceso de institucionalización, valga la redundancia, de los flujos migratorios, al mismo tiempo que esclarece los retos de nuestro sistema migratorio con intención de diseñar políticas migratorias que los solucionen. En este caso, el foco se pone sobre el tráfico ilegal de migrantes y la cooperación en materia de seguridad con terceros países, la eliminación de la asistencia humanitaria como un delito y la digitalización y simplificación de las vías legales para acceder a la UE.

5. ANÁLISIS

En primer lugar, en esta sección se procederá a hacer una exposición objetiva sobre el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (Comisión Europea, 2020). El objetivo es proveer a esta investigación de una visión completa y elaborada sobre los puntos clave del NPMA y cómo estos se interconectan creando un sistema migratorio. Esta exposición esquemática e integrada es necesaria para conseguir transmitir un proyecto todavía intangible a través de un mensaje central, dividido en diferentes secciones.

En segundo lugar, se procederá a hacer una recopilación, presentación y aclaración de las políticas migratorias de España. Este proceso es necesario puesto que generalmente la política migratoria no se encuentra condensada en un mismo documento sencillo de consultar, sino que forman parte de los diferentes bloques que conforman las políticas públicas nacionales. Esto se debe a que la migración como campo de estudio es relativamente reciente, y, por ende, las leyes que la rigen no han sido diseñadas como parte de un todo sino como soluciones temporales a los desafíos que planteaba la migración internacional. Cabe destacar que la exposición de estas leyes no se hará desde una perspectiva legal, es decir no se analizarán los artículos y derechos que en ellos se recogen, por ejemplo, el derecho de asilo, sino que se presentarán de forma descriptiva, a fin de entender cuál es el punto de partida de España en política migratoria, sobre el que se cimentará el NPMA.

En tercer lugar, se expondrán los objetivos de España para con la inmigración internacional, recogidos en dos documentos recientemente presentados por el Gobierno de España: España 2050 y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Estos objetivos son la visión que el Gobierno de España y los diferentes actores gubernamentales que han colaborado en los informes tienen de los próximos

30 años. En esta investigación nos centraremos en el enfoque que en ellos se propone sobre la inmigración internacional para entender cuáles son las prioridades respecto a los flujos migratorios.

Una esquematización integrada de la política migratoria tanto a nivel europeo como español nos permitirá concebir, a través de una lectura fluida, las dos esferas que confluyen en la adopción del NPMA en España. Además, conocer los objetivos de España respecto a la inmigración internacional en el largo plazo nos permite tener indicios de cuáles son los cambios que España necesita. Es esencial mantener un tono descriptivo, en el cual no hay lugar a juicios de valores, porque nos permitirá responder a las primeras preguntas de investigación sin estar sesgados por una opinión positiva o negativa.

Por último, se procederá a la elaboración del concepto de prioridad en base a cuatro criterios, a partir de las teorías expuestas en el marco teórico anterior, las medidas del NPMA, la actual política migratoria de España y sus objetivos en migración en el medio y largo plazo. Una vez especificado el proceso de identificación de prioridades, se expondrán dos propuestas que recogen dichas prioridades de manera organizada y tangible, aplicadas a la realidad migratoria de España.

5.1 El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (NPMA)

El 23 de septiembre de 2020 la Comisión Europea comunicó al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, a través de un documento central y sus consiguientes documentos detallados en referencia a los Reglamentos y Protocolos pertinentes, los puntos claves y su proceso de adopción con intención de desarrollar un Sistema Europeo Común de Asilo. Dicho sistema podría definirse como un proyecto *quasi*-descentralizado, a través del cual se busca crear una armonización de la política migratoria de los Estados miembros partiendo de unas directrices europeas comunes. Es un sistema de cooperación entre estados miembro, las instituciones de la UE y terceros países de los que proviene la mayor parte de los flujos migratorios. La aplicación del NPMA depende de la iniciativa de que cada uno de los países de la UE y el trabajo de lobby, incidencia pública y monitorización que realicen las instituciones de la UE.

El NMPA cuenta con 7 bloques que han sido reorganizados en tres secciones con intención de condensar y redactar un marco teórico sencillo, pero con toda la información necesaria. Estas secciones son: el marco europeo común, la gestión de fronteras y los terceros países.

5.1.1 El Marco Europeo Común

El primer paso es diseñar un marco europeo común que sienta unas bases migratorias sobre el asilo. Gracias a que la UE tiene un recorrido breve pero intenso en política migratoria, construirá el marco teórico del NPMA sobre los últimos progresos realizados a partir del año 2016. Es decir, utilizará tanto su *know-how* como su infraestructura para la tramitación de la migración. Basará sus nuevas iniciativas en acuerdos previos como el *Reglamento sobre requisitos para la protección internacional* o la *Directiva sobre el retorno*. Esta lógica de construcción sobre lo anteriormente acordado muestra que el NPMA es una propuesta definitiva a largo plazo que busca reunificar y mejorar todas aquellas decisiones tomadas por parte de la UE con respecto a la migración (Comisión Europea, 2020, p. 3).

El marco europeo se centra en tres puntos clave, el procedimiento a la llegada de la frontera, el mecanismo de solidaridad para el reparto entre los Estados miembros y la digitalización. El procedimiento sobre el estatuto de un migrante tiene como requisito establecer un control previo (identificación, toma de huellas dactilares, registro sanitario...) para conseguir una unificación del proceso de asilo y retorno dentro de dicho procedimiento (Comisión Europea, 2020, p. 4). Es decir, toda persona que llegue a la frontera de un Estado miembro, deberá pasar por un control previo para posteriormente ser tramitado de manera eficiente. Esta tramitación tiene tres posibilidades⁵ que se llevarán a cabo desde la misma vía. La solicitud de asilo de un refugiado deberá ser estudiada para saber si su entrada se hace efectiva, si es necesario ejecutar el retorno o si debe revisarse de nuevo porque es dudosa. Estos pasos se aplican para poder dotar al refugiado de un tratamiento digno que cumpla con el principio de no devolución y respete los Derechos Humanos. La supervisión del control y el procedimiento sobre el estatuto será ejecutada por la Agencia de Asilo de

⁵ Es necesario aclarar que los menores no acompañados (MENA) y los menores de 12 años acompañados no serán sometidos al procedimiento fronterizo como medida de protección para los grupos más vulnerables. (Comisión Europea, 2020).

la Unión Europea y las autoridades nacionales con competencia en migración (Comisión Europea, 2020, p. 4).

A modo de complemento consecuente con los derechos humanos en relación al retorno, el marco europeo aporta unas directrices que conforman un sistema de retorno común a todos los Estados miembros (Comisión Europea, 2020, p. 9). En primer lugar, este sistema depende de las capacidades nacionales (presupuesto, infraestructura...) y del apoyo operativo ofrecido tanto por parte de la UE como del resto de Estados miembros. Este sistema se centra en la cooperación con terceros países con la intención de crear canales de retorno seguros y coordinados que promuevan el retorno voluntario asistido basados en programas de asistencia. Cabe destacar que Frontex es el actor escogido para llevar a cabo los retornos, los cuales serán dirigidos por un coordinador/a que estará al mando de la Red de Alto Nivel para el Retorno (Comisión Europea, 2020, p. 9).

En segundo lugar, el mecanismo de solidaridad se basa en el reparto equitativo, el apoyo y la asistencia para la reubicación del migrante en cuestión a otro Estado miembro, o bien para su retorno (Comisión Europea, 2020, p. 6). Además, se intentará redistribuir equitativamente los exámenes de solicitud para poder fomentar la estancia de un migrante o refugiado en el aquel país donde se realiza el procedimiento sobre su estatuto, a través de incentivos como el convertirse en residente de larga duración después de permanecer tres años en el país que acepta la solicitud de asilo. En términos normativos, este mecanismo sustituye a la propuesta del año 2016 de un nuevo Reglamento de Dublín (Comisión Europea, 2020, p. 5). Es interesante mencionar que los criterios de redistribución dependen del grado de voluntad y/o disponibilidad de aquellos Estados miembros que no reciben una gran carga de solicitudes de asilo.

En tercer lugar, la digitalización de los procesos migratorios será coordinada por el Eurodac (Comisión Europea, 2020, p. 10). Esta plataforma online tiene como objetivo crear una base de datos común a todos los Estados miembros en los que figuren todas las solicitudes individuales, los casos de migración irregular y aquellos solicitantes que han sido reubicados o retornados. Este sistema buscará introducirse dentro de las bases de datos y softwares de cada agencia nacional de control de fronteras. Eurodac es una herramienta que garantiza el registro y acceso inmediato a cualquier tipo de datos relativo a la migración. Es de gran utilidad puesto que dota a

la gestión migratoria de un software propio, reconociendo su importancia y mejorando su eficiencia.

En términos generales, el marco europeo tiene la difícil misión de fomentar la confianza tanto entre los Estados miembros como para con las instituciones europeas en base a una política migratoria que coordina y cohesiona los procedimientos de asilo, retorno y reubicación. La confianza depende en mayor medida del trabajo que haga cada Estado miembro, es decir, de la relevancia y prioridad de la que doten al hecho de implementar una estrategia nacional y local. Dicha estrategia debe ser una propuesta en la que se vean reflejados los puntos clave del marco europeo común a través de políticas públicas reales. El elemento de cohesión será un proceso de consulta establecido por la UE, semejante al de las Naciones Unidas. Este proceso consistirá en la emisión de un informe anual, basado en los propios informes que deberán emitir los Estados miembros con respecto a la actualidad migratoria de sus países y al estado de adopción del NPMA.

5.1.2 La Gestión de Fronteras

El segundo pilar del NPMA es las fronteras y su gestión en función del status del inmigrante. Si bien es cierto que la UE establece una diferenciación entre fronteras interiores y exteriores, es decir, aquellas fronteras pertenecientes a Estados Miembros que conforman el espacio Schengen y la UE en su interior y aquellas fronteras pertenecientes a Estados miembros que delimitan los bordes de la UE y el espacio Schengen, la gestión de estas fronteras (sean interiores o exteriores) pertenece íntegramente a los Estados miembros (Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, 2006). Sin embargo, esta realidad es interesante puesto que la migración no pertenece a la política exterior de la UE, pero sí ha sido un elemento unificador de un elemento esencial de la política exterior de la UE como son las fronteras (Borrell, 2020).

Esta dependencia de la gestión nacional de las fronteras de la UE, convierte a cualquier sistema de migración posible en inherentemente desigual en términos de carga migratoria. La carga migratoria se podría entender como el volumen de solicitudes y procesos de admisión que un Estado miembro recibe (Comisión Europea, 2020, p. 15). En consecuencia, el grupo Med5 siempre recibirá una mayor carga migratoria que el resto de Estados miembros, lo cual compromete no solo la gestión de las fronteras exteriores, sino también a la fortaleza de las fronteras interiores caracterizada por la ausencia de controles (Comisión Europea, 2020, p. 16). Debido a la falta de confianza, motivada por

el desequilibrio de los previos Reglamentos y la falta de una implementación coordinada de los elementos de control migratorio, algunos Estados miembros cuyas fronteras son mayoritariamente interiores han decidido establecer barreras o vallas de forma arbitraria a fin de no permitir que la carga migratoria que los Estados miembros fronterizos con el Mar Mediterráneo no son capaces de absorber, termine traspasando sus fronteras sin un control previo. El levantamiento de muros interiores como Austria y Eslovenia, al igual que la construcción de vallas exteriores como la erigida entre España y Marruecos en el año 2009 no están recogidas y, por ende, permitidas de manera oficial por ningún documento de la UE. Esta reducción de confianza entre Estados miembros requiere la creación de políticas nacionales alineadas con el NPMA. Para esto la UE insta a los Estados a priorizar la puesta en marcha de sistemas informáticos interoperables como máximo en 2023, funciones entre las cuales destaca la digitalización del proceso de adquisición de visado (Comisión Europea, 2020, p. 14). Además, la UE ha aumentado el cuerpo de funcionarios encargados de la gestión migratoria, como la Guardia Europea de Fronteras y Costas, hasta 10.000 (Comisión Europea, 2020, p. 14). En referencia a los controles dentro del propio Espacio Schengen, la UE ha diseñado el Foro y la Estrategia Schengen a fin de dotar a dichas barreras y vallas de control de un carácter jurídico temporal (Comisión Europea, 2020, p. 16-17).

Por último, dado que las operaciones de salvamento y búsqueda han sido criminalizadas⁶ por la falta de una legislación que establezca una diferencia explícita entre el tráfico ilegal de humanos y la asistencia humanitaria, la UE ha decidido transferir dichas operaciones a los Estados miembros y a Frontex. Teniendo en cuenta que “prestar asistencia a las personas en peligro en el mar es un imperativo moral y una obligación con arreglo al Derecho internacional” (Comisión Europea, 2020, p. 15) la UE establece un marco jurídico en el cual ni la asistencia marítima de rescate ni los mecanismo de desembarco para la entrega de los rescatados en territorio de alguno de los Estados miembros pueden ser considerados delito. Además, integra a Frontex en la búsqueda y el salvamento recordando que las flotas de los Estados miembros están a disposición de Frontex puesto que dicha actividad corresponde a la gestión integrada de fronteras por parte de la UE (Comisión Europea, 2020, p. 13).

⁶ Entre 2015 y 2018, 158 persona fueron investigadas o procesadas por facilitar la entrada o la estancia irregular de ciudadanos de terceros países en la UE. También cabe destacar que casi una veintena de ONG's se vieron envueltas en procesos judiciales de carácter criminal. (Amnistía Internacional, 2020)

En líneas generales, la nueva propuesta de gestión de fronteras dota de un carácter jurídico a todas aquellas actividades (levantamiento de vallas, operaciones de búsqueda y rescate) que han sido llevadas a cabo en base a los intereses nacionales de algunos Estados miembros. La finalidad es promover la confianza entre Estados miembros para que la gestión fronteriza se lleve a cabo desde una perspectiva europea y nacional, utilizando los recursos operativos de Frontex y dando una respuesta conjunta de unidad y fortaleza a terceros países (Comisión Europea, 2020, p. 15).

5.1.3 Terceros países

Esta tercera sección tiene un carácter supranacional, es decir, depende más de la colaboración e iniciativa por parte de la UE. No obstante, los Estados miembros siguen siendo esenciales en materias de perspectiva y dinámica bilateral con sus países fronterizos. La UE se centrará en desarrollar un sistema de migración circular en el que las rutas migratorias tengan una repercusión mayoritariamente positiva en los países emisores, de tránsito y receptores.

La colaboración con terceros países se centra principalmente en dos aspectos: cooperación al desarrollo y adaptación de los flujos migratorios al mercado laboral europeo. En términos de cooperación al desarrollo, es necesario desarrollar políticas públicas integradas en las que la migración esté reflejada de forma explícita. Incluir la perspectiva migratoria en políticas de cooperación económica, de seguridad o política es una manera acertada de integrar la migración en todos los ámbitos de la política exterior, dotándola así de una mayor relevancia y mostrándole a terceros países que el interés no es meramente migratorio, sino de cooperación. Este objetivo requiere respetar las políticas de vecindad de la UE y mantener negociaciones constantes con los correspondientes órganos supranacionales, como la Unión Africana, u organizaciones internacionales como la ONU (Comisión Europea, 2020, p. 20-21). Por supuesto, es necesario aumentar la financiación a nivel europeo y nacional, reflejándolo así en el marco plurianual y los presupuestos generales.

El éxito de la cooperación al desarrollo en términos migratorios se basa en la combinación del fortalecimiento de las vías legales que la UE pone a disposición y el trabajo gubernamental que realicen los terceros países. Las vías legales son la readmisión, la reintegración y el reasentamiento (Comisión Europea, 2020, p. 25-26). Las dos primeras se verán reguladas por la Estrategia de retorno voluntario y reintegración. Dicha estrategia tiene como principal objetivo fomentar el regreso voluntario y la ayuda para la

integración segura y efectiva de la persona retornada en cuestión. La cooperación positiva de terceros países se verá incentivada con el aumento de visados a emitir, siguiendo el Código de Visados (Comisión Europea, 2020, p. 27). Es decir, si un tercer país coopera eficientemente durante el regreso de un migrante, permitiendo así la migración circular, será ‘recompensado’ con la posibilidad de ofrecer a su población más oportunidades de llegar a la UE de forma segura. La materialización del regreso voluntario supone un cambio de conciencia transversal, puesto que representa un cambio de actitud frente al retorno. La Estrategia de Retorno voluntario y reintegración será revisada anualmente a través de un informe común entre la Comisión y los Estados miembros. En caso de existan conflictos de intereses entre Estados miembros y terceros países, cabe la posibilidad de reducir el número de visados emitidos a ese país a modo de sanción leve (Comisión Europea, 2020, p. 25).

Por otra parte, los Estados miembros son los que tienen una mayor responsabilidad debido a relevancia del reasentamiento dentro de la migración circular. El reasentamiento⁷ permite liberar la presión migratoria. Para fomentar el reasentamiento y asegurar su funcionamiento en el largo plazo, la UE dotará de ayudas a aquellos países que proactivamente colaboren con los Estados miembros fronterizos (Comisión Europea, 2020, p. 26).

La mejora de dichas vías legales pone en alza la migración legal para que los recursos migratorios que los Estados miembros ponen a disposición de terceros países se conviertan en el primer recurso para todas aquellas personas que decidan abandonar su país, de manera forzada o voluntaria. De manera implícita, el fortalecimiento de las vías legales reduce la migración irregular y el tráfico de migrantes. Es aquí donde los Estados miembros y la UE deben asistir a terceros países en términos de gobernanza migratoria. En última instancia, los gobiernos de terceros países deben aplicar un plan de comunicación que conciencie a los ciudadanos sobre el funcionamiento de las vías legales, al mismo tiempo que muestre el peligro de las rutas migratorias ilegales y la fraudulenta estructura del tráfico de migrantes (Comisión Europea, 2020, p. 23).

La cooperación busca reducir la migración irregular y el tráfico de migrantes. A partir del Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, así como la red

⁷ El reasentamiento consiste en el traslado de personas refugiadas de un país de acogida a otro Estado que convino recibirlas y, en última instancia, otorgarles residencia permanente (ACNUR, 2020).

europea de funcionarios de enlace de migración, la UE se encarga de diseñar las directrices que rigen el intercambio de información y el trabajo conjunto de las autoridades entre los Estados miembros y los terceros países (Comisión Europea, 2020, p. 17).

Por otra parte, la UE se encuentra en un contexto de necesidad de atracción de talento debido a su situación demográfica. Es en este ámbito donde la UE y sus Estados miembros tienen un gran reto por delante. Las medidas más destacables del NPMA en cuanto a la captación y retención de talento es la Tarjeta azul como certificado para aquellos migrantes altamente cualificados. Este programa busca diferenciar de forma positiva y a través de vías legales a aquellos inmigrantes y refugiados que posean un grado de universidad y años de experiencia con intención de en primer lugar identificarlos, para luego mostrarles la seguridad que ofrece la UE en materia laboral (Socialistas Españolas en el Parlamento Europeo, 2021).

El colectivo estudiantil y de investigación académica es el que realmente representa al talento, puesto que está enfocado en el largo plazo y su inversión crea valor a nivel nacional. Para la atracción del talento la UE ha creado la Directiva sobre estudiantes e investigadores. Esta estrategia tiene como finalidad la movilidad y la retención del talento en los Estados miembros a través de una bolsa de empleo para aquellos migrantes que estudien o formen parte de un equipo de investigación en materia científica o social (Comisión Europea, 2020, p. 30).

Sin embargo, es necesario crear un marco de integración en referencia a la migración para que todo migrante que entre a formar parte de un Estado miembro pueda gozar de las mismas oportunidades que cualquier ciudadano. Es por esto, que la UE ha diseñado un ‘Plan de acción sobre integración e inclusión’ hasta 2024 a partir de consultas específicas a colectivos empresariales y de investigación. Como refuerzo, ha creado la Asociación Europea para la Integración (Comisión Europea, 2020, p. 31). La integración es el elemento vertebrador de la cohesión social entre ciudadanos de un Estado miembro y futuros migrantes, dado que no solo busca asistir a los migrantes en materia social, sino que les permite adquirir autonomía individual a partir del trabajo. (Betts & Collier, 2018). La autonomía individual es una oportunidad, es decir, es un estado al que un individuo, sea migrante o no, debe tener acceso por el hecho de ser persona. (Betts & Collier, 2018,

p. 157). El método más efectivo son las herramientas de política pública que permiten a los migrantes alcanzar la igualdad de oportunidades en relación al acceso al trabajo, es decir, que proveen a trabajadores de terceros países de un proceso similar al de los ciudadanos de cada Estado miembro. La UE propone la simplificación del acceso al mercado laboral a través de un permiso único que permita a todos los trabajadores de terceros países gozar de una admisión más rápida y sencilla, con intención de conseguir lo antes posible el anteriormente mencionado status de residente de larga duración. La combinación de estos dos elementos permite a un trabajador de un tercer país conseguir la documentación necesaria para cualquier trabajo dentro del espacio Schengen, ya que también podría moverse con total libertad por los Estados miembros.

La capacidad de implementación por parte de los Estados miembros, de políticas migratorias de integración depende directamente del tejido industrial de cada país de la UE y de la propia voluntad de los Estados miembros de cooperar para incentivar el permiso único y el libre movimiento por parte de trabajadores de terceros países, en caso de ser necesario. En este ámbito, sería necesario identificar las fortalezas a nivel económico de cada Estado miembro, para admitir y reasentar a estos trabajadores en los mercados laborales más adecuados a su formación superior y, más enfocados a un desarrollo industrial inclusivo a largo plazo en sintonía con la Agenda 2030.

5.2 La política migratoria de España en 2020

En la actualidad, son dos leyes y dos programas los principales elementos encargados de regir la política migratoria de España. Estos son la Ley de Extranjería (LOEX), la Ley de Asilo, el Programa de Integración y el Programa de Retorno Voluntario. En cuanto a las leyes se hará mención expresa de aquellos títulos y correspondientes artículos pertinentes para la investigación. Por otra parte, de los programas se aportará mayoritariamente una descripción y el estado actual de dichos programas.

5.2.1 La Ley de Extranjería y la Ley de Asilo

La Ley de Extranjería, también conocida comúnmente como LOEX, fue aprobada por Real Decreto el 20 de abril de 2011. La LOEX o el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sufrió su última actualización el año 2009 y el Real Decreto que la aprueba en 2018. Dicha ley consta de 15 títulos y 266 artículos en los cuáles se detallan el proceso legal que debe seguir un inmigrante que desea entrar a España por cualquiera de las vías legales que se ofrece.

El Título I hace referencia al procedimiento que cualquier inmigrante que va a efectuar su entrada (art. 4-18), su salida (art. 19-22) o su devolución (art. 23). Los procesos que se detallan se encuentran aislados, es decir, son procedimientos completamente distintos que no comparten ningún elemento común. La entrada, la salida y la devolución se entienden como tres vías diferentes. Los procedimientos que se describen (identificación, registro sanitario...) cuentan con un alto nivel de detalle, excepto el retorno. Las causas para la devolución o retorno de un inmigrante están claras, sin embargo, es el proceso de retorno, es decir, la salida de España y llegada al país al que es devuelto el que no se especifica con detalle. Se establece como encargado del retorno a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art.24).

Los Títulos VIII, IX y X hacen referencia al empleo. Respectivamente, se insta a crear sinergias laborales con los países de origen (art. 167, 168), se reconoce el permiso de residencia y trabajo para aquellos altamente cualificados o de actividades de alto interés cultural, se reconoce a los trabajadores transfronterizos⁸. Estos títulos guardan especial relevancia puesto que se centran principalmente en el reconocimiento de la posibilidad de tener acceso al empleo y como se puede integrar a los extranjeros en el mundo laboral a partir de su estatus, bien sea en colaboración con países terceros o dentro del propio territorio español.

Los Títulos IV y VI representan una pieza elemental puesto que incorporan elementos propuestos por la UE en referencia a la temporalidad de la residencia y el empleo. Entre otros tipos de residencia temporal, como la residencia temporal por reagrupación familiar, en el Título IV se hace hincapié en la labor de la Tarjeta azul-UE para la atracción de profesionales altamente cualificados, puesto que concede un permiso de residencia temporal en el cual el empleador debe colaborar con el extranjero en cuestión para que este/a pueda optar a la Tarjeta azul-UE (art. 86-88). En el Título VI se trata la residencia de larga duración tanto a nivel nacional como la propuesta por parte de la UE y la consiguiente libertad de movimiento por el espacio Schengen. La residencia de larga duración⁹ es esencial para el éxito de cualquier política migratoria puesto que

⁸ Art. 182, Ley Orgánica, 4/2000. Se halla en situación de trabajo transfronterizo el trabajador que haya sido autorizado para desarrollar actividades lucrativas, laborales o profesionales por cuenta propia o ajena en las zonas fronterizas del territorio español, residiendo en la zona fronteriza de un Estado limítrofe al que regrese diariamente.

⁹ Art. 147, Ley Orgánica, 4/2000. Se halla en situación de residencia de larga duración el extranjero que haya sido autorizado a residir y trabajar en España indefinidamente en las mismas condiciones que los españoles.

reconoce el impacto positivo de un extranjero en territorio español a través de un documento que le permite seguir adquiriendo un mayor grado de autonomía individual y de estabilidad. Además, el hecho de que ambos títulos incluyan la propuesta de Tarjeta azul-UE y la residencia de larga duración de la UE dota al extranjero de dos vías diferentes para obtener un resultado semejante, en función de las expectativas y objetivos vitales de cada persona.

Por último, es necesario mencionar que ambos títulos destacan el papel de las Comunidades Autónomas en referencia al patrocinio comunitario para la reubicación. Sin tener en cuenta el tipo de residencia, bien sea temporal (art. 68) o de larga duración (art. 89) se establece la interoperabilidad entre Comunidades Autónomas para la gestión de dichas solicitudes a fin de obtener una distribución proporcional a lo largo del territorio español, siendo las grandes ciudades el principal objetivo dado que poseen una mayor oferta laboral cualificada (Gobierno de España, 2021). Este principio de patrocinio comunitario y solidaridad, también se extrapola a los Estados miembros para aquellos extranjeros que posean una Tarjeta azul-UE.

La Ley de Asilo y Protección Subsidiaria, también conocida como Ley 12/2009, fue aprobada el 30 de octubre y posteriormente actualizada en el año 2014. Esta ley cuenta con 5 títulos y 48 artículos que recogen el proceso de asilo y protección subsidiaria que un inmigrante debe seguir para adquirir el estatuto de refugiado y, de esta manera, verse amparado/a internacionalmente por España y la UE.

En los Títulos I y II se detalla cómo se debe pedir asilo (art. 6-9) o protección subsidiaria (art. 10-15), así como la unificación de ambos procedimientos a fin de facilitar su tramitación. En el Título II se establece el proceso que sigue cualquier solicitud. En primer lugar, la Oficina de Asilo y Refugio, la cual pertenece al Ministerio de Interior, tramita la solicitud. Una vez evaluada, se envía a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio donde es evaluada por expertos en migración. Finalmente, dicha Comisión envía de nuevo su resolución para que sea corroborada por el Ministerio de Interior ya que es el único órgano estatal con competencia para dictar la aceptación o revocación de una solicitud de asilo o protección subsidiaria (art. 23-24). Cabe destacar que en el Título V trata de manera específica el caso de los menores y menores no acompañados (MENA) a los cuales se les dará un trato prioritario y de urgencia a fin de proveerles de un proceso de tutela lo antes posible (art. 47-48).

De manera adicional, se establecen 8 disposiciones adicionales en las cuales se reconoce el estatuto de refugiado a aquellos que sean reubicados en territorio español, la formación de refugiados para su inclusión en el mercado laboral y la obligación de adoptar todas aquellas medidas propuestas por la UE.

5.2.2 Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración y Programas de Integración

Los Programas de Integración activos en la actualidad son el resultado del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración llevado a cabo en dos periodos de tres años, 2007-2010 y 2011-2014. Estos planes se regían por los principios de igualdad, ciudadanía, interculturalidad e inclusión y ofrecen una respuesta a través de programas en todos los ámbitos necesarios para alcanzar una integración exitosa: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo (Rodríguez, 2007).

Desde el último PECEI han pasado 7 años. A día de hoy, España se encuentra en la creación de un PECEI que se adecúe a las necesidades migratorias presentes. El diseño de este tipo de planes requiere una perspectiva multidimensional en la que todos los actores que se van a ver afectados, al igual que las organizaciones y expertos que puedan aportar valor en forma de datos y conocimiento, puedan ver sus intereses reflejados. Desde el año 2020, con la reestructuración de la Secretaría de Estado de Migraciones, liderada por Hana Jalloul, la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria se encuentra en pleno diseño de un nuevo PECEI. Este plan se elaborará tres fases, siguiendo la lógica de los PECEI previos: consulta pública, presentación de borrador al Consejo de Ministros y enmiendas al documento final por parte de cualquier ciudadano. Dichas fases suelen tener una duración de alrededor de dos años. Los PECEI tienen carácter intercomunitario, es decir, ceden la competencia de su cumplimiento, seguimiento y elaboración a la Comunidad Autónoma encargada de implementarla.

Los Programas de Intervención tienen tres vertientes: (1) Proyectos de empoderamiento de las personas extranjeras con necesidades de atención integral, dedicados a aquellas personas que no pueden acceder a los servicios mínimos; (2) Proyectos cofinanciados por el Fondo Social Europeo, centrados en la concienciación y formación de profesionales para el desarrollo de dichas actividades y (3) Proyectos cofinanciados por el Fondo de Asilo, Migración e Integración, de una perspectiva holística basada en la investigación para el desarrollo de ecosistemas sociales

integradores tanto a nivel educativo, social y laboral. Este último se ha encargado de diseñar los Proyectos de Retorno Voluntario mediante los cuales se proporciona una doble salida: (1) asistencia humanitaria para aquellos residentes de terceros países a retornar a su país de origen donde la situación es inestable y (2) apoyo económico a través de subvenciones a aquellos inmigrantes que deciden de forma personal volver a sus países con intención de llevar a cabo un proyecto con los conocimientos que han adquirido en España.

Este Plan también se encuentra recogido en “España 2050” en el 4º frente de acción de acciones recomendadas para “lograr un desarrollo territorial equilibrado y ciudades más habitables y sostenibles” (Gobierno de España, 2021, p. 266):

“Desarrollar una Estrategia nacional de integración y acogida de la población inmigrante destinada a conocer y satisfacer mejor las necesidades y aspiraciones de las comunidades de llegada y acogida, reducir estereotipos y prejuicios, eliminar cualquier forma de discriminación en el acceso a la vivienda y fomentar las relaciones sociales con la población autóctona. Esta estrategia tendrá en cuenta las necesidades asociadas al cambio en el perfil de la inmigración del futuro.” (Gobierno de España, 2021, p. 272)

Desde esta perspectiva, se pone de manifiesto la perspectiva de codesarrollo en la que tanto los inmigrantes llegados a territorio español como los ciudadanos españoles se benefician de los Planes de Integración. Por otra parte, destaca la necesidad de crear métodos para que tanto la población social como la inmigrante establezcan vínculos a fin de acercar ambas realidades y alcanzar un nivel de integración óptimo.

5.2.3 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

El Real Decreto 497/2020 es el encargado de establecer la estructura del nuevo Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Esta nueva estructura aúna bajo un mismo techo ministerial la elaboración de normativas encargadas de la inclusión y la cohesión social, los procesos administrativos de la Seguridad Social y el control, gestión y diseño de los procedimientos en materia de migración.

En base a los intereses de esta investigación, se analizará el rol y la estructura de la Secretaría de Estado de Migraciones (art.5). Este nuevo cuerpo está compuesto por la Dirección General de Migraciones (art. 6), la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria (art. 7) y la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (art.

9). La Dirección General de Migraciones puede considerarse el órgano principal en normativa migratoria, puesto que es el encargado de diseñar y coordinar proyectos de ley acordes a las recomendaciones de la UE, dar apoyo técnico a la UE siendo el punto de contacto nacional con la Red Europea de Migración en España y gestionar cualquier procedimiento de empleo extranjero, como las contrataciones en origen. Por otra parte, la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria se encarga de coordinar las políticas de inclusión y asistencia a inmigrantes registrados en el Sistema Nacional de Acogida, los Centros de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) y Centros de Acogida a Refugiados (CAR) y gestionar los fondos proporcionados por la UE para migración y asilo. Finalmente, la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones tendrá una función administrativa y comunicativa, basada en la gestión de la Secretaría de Estado de Migraciones (fondos públicos, control, funcionamiento...) y la comunicación interna de la Secretaría a fin de coordinar ambas Direcciones Generales y reportar su actividad al Ministerio y, por consiguiente, al Gobierno.

Cabe destacar que esta nueva estructura sustituye al antiguo Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y, por ende, a las diferentes Subdirecciones Generales de Emigración, Programas de Atención Humanitaria y Centros de Migraciones e Integración y Relaciones Institucionales. La nueva propuesta ministerial presentada por el Gobierno pone en alza el papel de la migración en la sociedad española, dotándola de un órgano para su gestión y desarrollo. Además, demuestra de manera implícita una clara tendencia de integración laboral para con los inmigrantes puesto que incluye a la Seguridad Social dentro del mismo Ministerio, a fin de coordinar todo tipo de procedimientos laboral y administrativos para potenciar el rol del inmigrante dentro del mercado laboral español.

5.3 Objetivos de la política migratoria de España en el medio y largo plazo

5.3.1 España 2050

España 2050 es un extenso informe que propone los “Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”. De entre todos los ámbitos que en este informe se tratan (educación, medioambiente, despoblación rural...) la migración no se refleja de manera explícita en ninguno de sus títulos principales. Sin embargo, si se hace referencia al papel preponderante que tendrá la migración internacional en la reactivación económica, demográfica e identitaria.

El principal objetivo respecto a la migración es el “fomento de la inmigración legal y de la captación de talento extranjero como vías adicionales para dinamizar nuestra economía y apuntalar la viabilidad de nuestro estado de bienestar” (Gobierno de España, 2021, p.22). La principal prioridad de España es la reactivación del mercado laboral mediante la inclusión de personas en edad de trabajar. Debido a esta necesidad, España tiene que “limitar la reducción de su fuerza de trabajo y acoger e integrar a cientos de miles de personas inmigrantes de aquí a 2050, logrando, como mínimo, un saldo migratorio¹⁰ superior a las 191.000 personas cada año¹¹” (Gobierno de España, 2021, p. 299). La migración laboral y no laboral nunca conseguirá revertir de manera total esta debilitación de la fuerza de trabajo, pero sí tendrá un efecto mitigador, reduciendo la pérdida en 2050 a 3,7 millones de trabajadores (Gobierno de España, 2021).

Dado que España ya ha sido capaz de incorporar a más de 2 millones de personas inmigrantes al mercado de trabajo desde 1995 (Gobierno de España, 2021) es en este periodo histórico en el que España debe ser capaz alcanzar el mayor grado de efectividad en términos de gestión migratoria. En el informe España 2050 se afirma que:

“La evidencia empírica demuestra que el aumento de la inmigración no produce un incremento del desempleo, al tiempo que sí beneficia a la economía. Así ha ocurrido, también, en nuestro caso. Entre 1998 y 2007, España recibió 3,8 millones de inmigrantes y la tasa de empleo aumentó en 17 puntos. La población extranjera tiene unas tasas de actividad y empleo significativamente más elevadas que las de la población autóctona, constituyen una fuerza de trabajo clave en sectores como el de los cuidados o la agricultura, contribuyen a la hacienda pública, y no recurren a los servicios públicos y a prestaciones como las ayudas por desempleo o las pensiones más que la población española.” (Gobierno de España, 2021, p. 299)

¹⁰ El saldo migratorio neto de una determinada comunidad autónoma/provincia, esto es, la diferencia entre las entradas y las salidas de individuos de esa comunidad autónoma/provincia, pertenecientes a un determinado ámbito, a lo largo de un año concreto por cada 1.000 habitantes de dicho colectivo poblacional (Instituto Nacional de Estadística, 2021).

¹¹ “En lo que respecta a la inmigración, esta Estrategia asume que nuestro país seguirá acogiendo e integrando a cientos de miles de personas inmigrantes. En concreto, se proyecta un saldo migratorio de unas 191.000 personas al año de aquí a 2050, ligeramente superior al promedio observado entre 1990 y 2019” (Gobierno de España, 2021, p. 209).

Por otra parte, no basta con reconocer la necesidad de inmigración laboral, sino que es necesario poner en práctica medidas que atraigan el talento extranjero a España. Uno de los grandes objetivos en materia laboral es garantizar empleo de calidad también a aquellas personas que vengan a España a trabajar. Para esto España debe en primer lugar, “Promover la contratación en origen, a fin de satisfacer, de manera más rápida y quirúrgica, las potenciales necesidades de nuestro tejido productivo” (Gobierno de España, 2021, p. 313). El método más sencillo y orgánico para incentivar la contratación en origen es trabajar los acuerdos bilaterales con los países emisores de los mayores flujos migratorios hacia España, fomentando un equilibrio entre países de origen y países de tránsito para diseñar una contratación en origen armónica.

Sin embargo, la contratación en origen requiere de un empleador en territorio español que disponga de un procedimiento de contratación y afiliación a la Seguridad Social ágil y seguro. Es necesario optimizar los trámites que tanto el empleador como el empleado en origen deben seguir, desarrollando así una “regularización administrativa por vías diferentes a la laboral, reduciendo las dificultades técnicas, el coste y los tiempos de espera.” (Gobierno de España, 2021, p. 314) Además de una reducción de burocracia, es necesario dotar a las personas inmigrantes de las herramientas necesarias para la integración social en el ámbito laboral, a través de un aprendizaje permanente en relación con su puesto de trabajo, a la vez que una enseñanza en competencias básicas como el idioma español (Gobierno de España, 2021).

Finalmente, se recuerda que es esencial “la adopción de una política migratoria, de asilo y refugio común que favorezca la integración socio laboral, la activación, el reconocimiento de las cualificaciones y el desarrollo de las competencias de las personas migrantes”. (Gobierno de España., 2021, p. 314). Aparentemente obvia, esta afirmación es altamente relevante puesto que recuerda que no se puede alcanzar una reactivación del mercado laboral español (principal objetivo migratorio de “España 2050”) sin establecer un sistema migratorio de carácter holístico en el que se preste asistencia humanitaria y profesional a todos los inmigrantes sin discriminación alguna. Priorizar la inmigración laboral es una de las partes de una política migratoria y de asilo, igual de importante que un Servicio de Acogida efectivo o un Sistema de Retorno acorde a los derechos humanos.

5.3.2 Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia es el documento mediante el cual España ofrece una explicación detallada del destino de los 140.000 millones de

euros aportados por la UE para frenar la recesión económica sufrida tras la Covid-19. En materia de migración, el Gobierno afirma que invertirá el 33% de los recursos en un profundo proceso de digitalización, del cual también se verá beneficiado el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (Gobierno de España, 2021). Sin embargo, no se ofrece ningún tipo de detalle en referencia a la cuantía que percibirá la digitalización de los procesos migratorias. De hecho, se hace mayor referencia a la tramitación de los contratos y cotizaciones y, en ningún momento, se menciona de manera explícita la digitalización de procedimientos esenciales para un nuevo sistema migratorio, como es la interoperabilidad del sistema para la tramitación de solicitudes de asilo o de procesos de reubicación dentro y fuera del Estado español. (Gobierno de España, 2021)

5.4 Adopción del NPMA en la política migratoria española: Prioridad y criterios

En esta sección se procederá a establecer qué es una prioridad en este contexto migratorio, los tipos de prioridades y cuáles son las prioridades para España. En cuanto a las prioridades en cuestión se explicará el porqué de su adopción, es decir, la razón por la que entra en la categoría de prioridades y en qué consistiría dicha prioridad.

En primer lugar, una prioridad es entendida como “anterioridad de algo respecto de otra cosa, en tiempo o en orden” (RAE, 2020). Esta definición es útil como base para el concepto de prioridad que aquí se quiere utilizar puesto que en este análisis se aboga por la urgente implementación de ciertos puntos del NPMA, convirtiendo aquellos que no son una prioridad en posteriores tanto en tiempo como en orden. Por lo tanto, se podría definir como prioridad aquella política pública de migración de igual relevancia que sus homólogas, que debe ser implementada con anterioridad. Sin embargo, el significado de prioridad debe ser contextualizado para la justificar dicha anterioridad en tiempo y en orden.

Una prioridad en el contexto de esta investigación debe cumplir cuatro criterios: (1) estar reflejada implícita¹² o explícitamente en alguna de las teorías del marco teórico (teoría del mercado dual, teoría de red, teoría de sistemas mundiales y teoría institucional), (2) ser una propuesta del NPMA encargada a los Estados miembros, (3) no estar presente o no haber sido desarrollada lo suficiente en el marco de la política migratoria española y (4) ser un objetivo migratorio en el medio y largo plazo para

¹² Dado que las teorías que se recogen son anteriores tanto al NPMA como a la política migratoria de España, no es necesario que sea parte de la teoría per sé, sino que también puede entenderse como las políticas públicas que un Estado debe tomar en relación con el contenido de la teoría en cuestión.

España. Estos criterios obedecen a una lógica de elaboración de políticas públicas en política migratoria. En primer lugar, se debe partir de una de las teorías expuestas puesto que estas teorías establecen directrices en base a investigaciones rigurosas sostenidas en el tiempo y revisadas en repetidas ocasiones. Una política pública de migración nunca podría ser considerada una prioridad si su razón de ser no se encuentra recogida en alguna de las teorías expuestas. Luego, una prioridad debe estar recogida en el Nuevo Pacto sobre Asilo y Migración bien como un reglamento único de implementación, es decir, la adopción de una serie de medidas previamente elaboradas por la Comisión Europea, o través de recomendaciones puntuales a los Estados miembros, las cuales de forma combinada representan una medida lo suficientemente elaborada como para su implementación. En tercer lugar, una prioridad no debe estar recogida o suficientemente desarrollada en el marco de la política migratoria española porque en caso de que esta ya estuviese presente no sería una prioridad porque si no estaríamos incurriendo en un sin sentido. Es la ausencia de la medida, lo que convierte la medida a implementar en prioritaria. Por último, para convertirse en una prioridad, la propuesta en cuestión debe haber sido reconocida como un objetivo migratorio en el medio y largo plazo ya que, en última instancia, la adopción de un pacto común a toda la UE debe estar alineada con los intereses nacionales. Este último criterio representa el punto medio entre aquello que figura en las teorías, lo que se exige en el NPMA y lo que interesa a España, como estado y como sociedad. A fin de justificar una prioridad como tal, es necesario demostrar el cumplimiento de estos cuatro criterios. En caso contrario nunca podrá ser considerada una prioridad.

Las prioridades que se han identificado son dos: (1) la creación e implementación de un nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2022-2030 (PECI) y (2) el diseño de una Estrategia Laboral de Contratación en Origen (ELCO).

5.4.1 Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2022-2030 (PECI)

El nuevo Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración es una de las dos prioridades identificadas puesto que cumple de manera fehaciente cada uno de los criterios anteriormente expuestos. El PECI se recoge principalmente en la teoría de red, en referencia a la inclusión e integración de los inmigrantes y sus correspondientes comunidades. Las políticas de integración se consideran una piedra angular que debe ser puesta en práctica por el país receptor a fin de naturalizar el flujo migratorio y crear lazos interpersonales entre la población nativa y la población inmigrante. En segundo lugar, no

el PECEI, sino el concepto de las políticas de integración aparece recogido en el NPMA como medidas a implementar por los Estados miembros. De hecho, la presencia de la Asociación Europea de Integración puede ser considerado un elemento de presión positiva, es decir, un catalizador para la creación de dichas políticas de integración. Dependiendo del Estado miembro, las políticas de integración migratoria se articulan de una manera u otra. En España, el caso que nos concierne, se ha instaurado la elaboración de los PECEI, teniendo como antecedentes el PECEI 2007-2010 y el PECEI 2011-2014. El tercer criterio, la ausencia de dicha medida en el panorama migratorio español se cumple con creces. A día de hoy, hace 7 años que España viene tratando de integrar a los inmigrantes que recibe sin tener un PECEI que se ajuste a la realidad demográfica y laboral actual. Además, es necesario mencionar que desde el cese del último PECEI en el año 2014, España ha recibido la mayor cantidad de inmigrantes desde el comienzo del XXI (Statista, 2021). Esta realidad pone de manifiesto la urgencia con la que debe ser adoptado un PECEI, puesto que durante los últimos 7 años no se ha propuesto ningún PECEI adaptado al contexto actual. Por último, el cuarto criterio corrobora la prioridad de diseñar e implementar un PECEI. En el informe “España 2050” figura de manera explícita la necesidad de “desarrollar una Estrategia nacional de integración y acogida de la población inmigrante” (Gobierno de España, 2021, p. 272). Por otra parte, el PECEI se convierte una prioridad puesto que, si España quiere alcanzar un saldo migratorio de 191.000 personas (Gobierno de España, 2021), debe tener un PECEI que especifique el proceso de integración que seguirán los inmigrantes que ingresen en territorio español. Es decir, si partimos de la premisa de la reactivación demográfica a partir de la inmigración internacional, es necesario establecer una estrategia que ayude tanto a inmigrantes como a nativos, a entenderse y desarrollarse en conjunto y no como comunidades separadas dentro de un mismo territorio.

Una vez corroborados los cuatro criterios de prioridad, podemos dar paso al contenido del PECEI 2022-2030. El primer elemento que seguramente llame la atención es la duración. Anteriormente, los PECEI tenían una esperanza de vida de cuatro años, la cual se correspondía con la legislatura que lo ponía en marcha. Los PECEI siempre han formado parte de la agenda política de según qué partido estuviese en el poder, es decir, tenía un componente ideológico bastante robusto. Sin embargo, debido a que la inmigración internacional es en la actualidad un elemento básico para el desarrollo social y económico de España, el PECEI debería ser considerado como una estrategia a largo plazo, que se

renovase con cada década, y que contase con procesos de renovación periódica en base a la evolución del contexto. En este caso, se propone el PECEI 2022-2030, un plan con una duración de 8 años que busca establecer el fin y el principio de un nuevo PECEI con el paso de cada década. En este caso, el PECEI 2022-2030 se revisaría dos veces, tras cada cuatro años, con intención de mejorar, eliminar o implementar aquellos elementos que no hayan rendido de una manera tan eficiente como se esperaba. El carácter de establecer un nuevo PECEI a largo plazo, instauraría una regla no escrita sobre el papel tan relevante que juega una estrategia de integración a nivel nacional. El objetivo sería reducir el componente ideológico del PECEI, hasta que fuese tratado desde una perspectiva objetiva y rigurosa en la que no figura la idea de no tener un PECEI. Además, cabe destacar que, si un PECEI tiene un periodo de elaboración de aproximadamente dos años, la manera más eficiente de rentabilizar los recursos invertidos en el diseño de un PECEI sería convertirlo en una estrategia a largo plazo, que no exija ser aprobada con cada cambio de gobierno.

En el PECEI 2022-2030, además de incluir los ya presentes programas de integración mencionados en apartados anteriores, sería necesario realizar un estudio demográfico de las diferentes Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta factores como la densidad de población y la distribución de las diferentes comunidades de inmigrantes a lo largo del territorio español. Este elemento está relacionado con la promoción del patrocinio comunitario encarecidamente recomendado en el NPMA. Las Comunidades Autónomas son las encargadas de implementar y monitorizar las estrategias de integración social. Es por esta razón, que el PECEI 2022-2030 deberá ser realizado en colaboración con las Comunidades Autónomas, a fin de llegar a un acuerdo con el Gobierno, para garantizar una reubicación efectiva, que se adapte a las capacidades y necesidades de cada Comunidad Autónoma. De esta manera, el patrocinio comunitario nacional estaría asegurado, sin depender de la voluntad de las Comunidades Autónomas para la integración de dichos inmigrantes.

5.4.2 Estrategia Laboral de Contratación en Origen (ELCO)

Esta propuesta representa la materialización de la segunda prioridad. La Estrategia Laboral de Contratación en Origen (ELCO) es un plan de cooperación en materia laboral con terceros países que tiene como finalidad fomentar la contratación en origen. De nuevo, el ELCO se considera una prioridad puesto que es el segundo elemento que cumple los 4 criterios previamente establecidos. En primer lugar, el rol vital de la contratación en origen se encuentra en la teoría del mercado dual, en el cual se propone como solución a

la necesidad inherente del mercado laboral de los países desarrollados de obtener mano de obra inmigrante. La contratación en origen se propone como una solución viable puesto que establece una vía legal robusta y crear un lazo profesional entre empleador y empleado incluso antes de que el empleado llegue a su destino (Massey et al., 1993). En referencia a la contratación en origen, la Comisión Europea pone a servicio de los Estados miembros la utilización de elementos para la atracción de talento, como la Tarjeta azul. No obstante, también insta a los Estados miembros a establecer y reforzar sus estrategias de cooperación tanto en materia de seguridad como de cooperación laboral para poder incorporar dichos elementos que la UE pone a su disposición. En tercer lugar, dentro del marco de la política migratoria nacional no existe ninguna medida que promueva la contratación en origen de trabajo no cualificado. Del mismo modo que sí están incluidos la Tarjeta azul-UE y la Directiva sobre estudiantes y trabajadores, no existe ninguna medida tangible que establezca un método en el que se incluya la contratación en origen de trabajo no cualificado. De nuevo la ausencia de una estrategia holística de contratación en origen pone de manifiesto la necesidad de implementar la ELCO. Finalmente, teniendo en cuenta que el principal objetivo migratorio del informe “España 2050” es la atracción de mano de obra para la revitalización del mercado laboral, la ELCO representa una propuesta alineada con dicho objetivo. A través de la inmigración internacional, España busca aumentar el número de personas en edad de trabajar a fin de que muchas de estas ocupen puestos de trabajo tanto cualificados como no cualificados. Por ende, poner en marcha la ELCO no sólo atraería mano de obra, sino que conseguiría que parte de la mano de obra que se atrae entre en territorio español con un puesto de trabajo, lo que facilitaría la inmersión laboral de aquellos que llegan a España sin un contrato. La ELCO representa un plan de beneficio mutuo en el que el empleador consigue un trabajador acorde a los requisitos del puesto de trabajo, y el inmigrante puede alcanzar la autonomía individual de manera más rápida.

Después de argumentar porque la ELCO es una prioridad, podemos proceder a la explicación de dicha estrategia. La Estrategia Laboral de Contratación en Origen se trataría de un profundo análisis para saber de dónde provienen la mayoría de inmigrantes en edad de trabajar. La identificación precisa de terceros países emisores de mano de obra es necesaria para comenzar a realizar un segundo estudio sobre la distribución de la mano de obra tanto cualificada como no cualificada, es decir, analizar la formación de la mano de obra en función del país de origen. En tercer lugar, el proceso de investigación en los

países de origen culminaría con la segmentación de la mano de obra cualificada y no cualificada en función del sector al que pertenecen. Este estudio transversal de la posible mano de obra proveniente de terceros países ayudaría a comenzar negociaciones con dichos terceros países en materia laboral.

La ELCO es una estrategia de cooperación en materia laboral que pretenda buscar sinergias entre las personas en edad de trabajar que habitan en terceros países y el mercado laboral español. Por esta razón, la ELCO se elaboraría en colaboración con las diferentes Comunidades Autónomas con intención de ofrecer al inmigrante el puesto de trabajo que mejor se adecúe a cada persona. Por ejemplo, en el caso de Galicia la industria pesquera está perdiendo trabajadores debido al éxodo rural. En este caso, la ELCO pondría en contacto a empleadores de la industria pesquera con personas que, preferible pero no necesariamente, tengan un mínimo grado de experiencia en el ámbito de la pesca, cubriendo así dos necesidades con un único proceso. Además, la ELCO permitiría incluir uno de los elementos clave de la cooperación con terceros países propuesto por la UE, que es el incentivo de Código de Visados. En otras palabras, la ELCO premiaría con la emisión de más visados a aquellos países que colaboren con España a lo largo del proceso de investigación y de la promoción de la contratación en origen.

6. CONCLUSIONES

Tras esta investigación, la hipótesis formulada se confirma puesto que de entre las medidas propuestas por el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, algunas deben ser consideradas prioritarias para España. Dichas medidas prioritarias han sido transformadas en dos propuestas de política migratoria.

Se concluye que tanto el Plan de Estrategia Ciudadana e Integración 2022-2030 como la Estrategia Laboral de Contratación en Origen representan una prioridad en base a de cuatro criterios: (1) estar reflejada implícita o explícitamente en alguna de las teorías del marco teórico (teoría del mercado dual, teoría de red, teoría de sistemas mundiales y teoría institucional), (2) ser una propuesta del NPMA encargada a los Estados miembros, (3) no estar presente o no haber sido desarrollada lo suficiente en el marco de la política migratoria española y (4) ser un objetivo migratorio en el medio y largo plazo para España.

En primer lugar, el PECI 2022-2030 representa la exigencia del NPMA de establecer una estrategia de integración, apoyada por la Asociación Europea de Integración. En esta propuesta se refleja la necesidad de implementar un PECI, dado que

en los últimos 7 años no ha existido ningún tipo de estrategia semejante. Además, cabe destacar que cumple fielmente con los objetivos migratorios de España en el medio y largo plazo puesto que el PECEI 2022-2030 busca redefinir la estrategia de integración, convirtiéndola en un elemento indispensable que no varíe dependiendo con el paso de las legislaturas.

Posteriormente, se identifica la ELCO como la materialización de la colaboración con terceros países, en términos laborales, a través de la atracción del talento y la contratación en origen. La ELCO refleja la apuesta por un sistema migratorio con sólidas vías legales de trabajo para aquellos inmigrantes que deseen conseguir empleo en España. Asimismo, debido a que solamente se hacía hincapié en el trabajo cualificado, la ELCO pone en valor el papel del trabajo cualificado y hace especial esfuerzo en la captación de mano de obra no cualificada para la reactivación de aquellos sectores que han perdido fuerza trabajadora. Igualmente, la ELCO es una propuesta que pone en común los intereses migratorios de la UE y de España para con los terceros países.

Por otra parte, es necesario hacer alusión al estado de la política migratoria en España. Definitivamente, el Estado español goza de una política migratoria sana. Si bien es cierto que casos aislados, como la pasada crisis migratoria entre España y Marruecos pueden crear situaciones de crispación en la frontera, el sistema migratorio español ya cuenta con parte de las medidas incluidas en el NPMA. Por ejemplo, un procedimiento de asilo unificado, una institución gubernamental dedicada a la migración como el recientemente creado Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones o el Eurodac. Desde luego, cualquier política migratoria es susceptible de mejora, pero en contra de lo que asume la narrativa popular, la realidad del sistema migratorio español es cuanto menos aceptable. De hecho, el propio resultado de esta investigación nos informa que solamente existen dos prioridades para España en relación al NPMA, lo cual denota que el sistema español goza de una serie de exigencias ya cubiertas.

Finalmente, es necesario destacar la proactividad de esta investigación en relación a la implementación del NPMA. Si bien es cierto que dicho pacto puede ser objeto de crítica por su perspectiva proteccionista, es interesante avanzar y comenzar a aplicar aquello que se produce de manera consensuada. La necesidad de un sistema migratorio común a toda la UE es una realidad innegable, al menos si no queremos observar el detrimento al que está abocado nuestro mercado laboral. La perspectiva económica y proteccionista parece ser la única que consigue movilizar a los Estados miembros, puesto que el enfoque humanitario de ayuda y prevención de crisis migratorias no ha surgido

mucho efecto. Esta investigación, tal y como se indica en su introducción, apuesta por la implementación del NPMA para la consecución de un sistema migratorio. Definitivamente, la inacción es la peor de las acciones, por eso España debe comenzar implementar aquellas prioridades que en este trabajo se exponen para alcanzar en última instancia un sistema migratorio holístico que brinde una oportunidad tanto a la persona que llega, como a la sociedad que la recibe.

Bibliografía

- ACNUR. (1 de Febrero de 2020). *¿Qué es el reasentamiento?* Reasentamiento: <https://www.acnur.org/reasentamiento.html>
- Albor, L. (15 de Agosto de 2020). Así habrá cambiado la pirámide de población española en 2100. *ABC*, pág. 25. https://www.abc.es/sociedad/abci-habra-cambiado-piramide-poblacion-espanola-2100-202007151243_noticia.html
- Amnistía Internacional. (2020). *Punishing Compassion. Solidarity on trial in fortress Europe*. Lonndres: Amnesty International Ltd.
- Andrés, J. D. (2020). Impacto de las migraciones históricas en la evolución del sistema inmunitario. *Genética Médica y Genómica*, 4(4), 9-12.
- Barciela, S. (22 de Enero de 2021). Los cinco principales desafíos de España en cuestión de migraciones y asilo. *El País*. <https://elpais.com/planeta-futuro/2021-01-21/los-cinco-principales-desafios-de-espana-en-cuestion-de-migraciones-y-asilo.html>
- Barrero, R. Z. (2009). *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España*. Barcelona: Ariel.
- Betts, A., & Collier, P. (2018). *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*. London: Penguin Books.
- Borrell, J. (20 de Octubre de 2020). *Cuando los estados miembros están divididos, ¿Cómo nos aseguramos de que Europa pueda actuar?* European External Action Service: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86281/cuando-los-estados-miembros-est%C3%A1n-divididos-%C2%BFc%C3%B3mo-nos-aseguramos-de-que-europa-pueda-actuar_es
- Borrell, J. (2 de Octubre de 2020). *Cuando los estados miembros están divididos, ¿Cómo nos aseguramos de que Europa pueda actuar?* Una ventana al mundo: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/86281/cuando-los-estados-miembros-est%C3%A1n-divididos-%C2%BFc%C3%B3mo-nos-aseguramos-de-que-europa-pueda-actuar_es
- Ceccorulli, M., Fassi, E., & Lucarelli, S. (2021). *The EU Migration System of Governance Justice on the Move*. Bolonia: Palgrave Macmillan.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (30 de Septiembre de 2020). *Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la UE: cinco claves de una propuesta decepcionante*. Nuevo Pacto de Migración y Asilo: <https://www.cear.es/claves-nuevo-pacto-migracion-asilo/>
- Comisión Europea. (15 de Septiembre de 2015). *Crisis de los refugiados: la Comisión Europea toma medidas decisivas (preguntas y respuestas)*. Zona de Prensa: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_15_5597

- Comisión Europea. (1 de Enero de 2019). *Estadísticas sobre la migración a Europa*. Unión Europea: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_es
- Comisión Europea. (23 de Septiembre de 2020). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Bruselas, Bélgica.
- Comité Especializado de Inmigración. (2019). *El fenómeno migratorio en España: Reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*. Madrid: Gobierno de España.
- Consejerías de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. (1 de Abril de 2019). *El salario mínimo interprofesional en Marruecos*. Marruecos: <https://www.mites.gob.es/es/mundo/consejerias/marruecos/novedades/contenidos/smig.htm>
- Eurostat. (1 de Agosto de 2020). *Estructura demográfica y envejecimiento de la población*. Eurostat Statistics Explained: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing/es#El_porcentaje_de_personas_mayores_sigue_aumentando
- Expansión . (1 de Enero de 2021). *El salario mínimo en España no varía este año*. SMI de España: <https://datosmacro.expansion.com/smi/espana>
- Expansión. (10 de Diciembre de 2019). *España - Inmigración*. Datosmacro: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion>
- Fanjul, G., González-Páramo, A., Gallego, S., & Muñoz, S. (9 de Octubre de 2020). *Guía de lectura y valoración: Nuevo Pacto de Migración y Asilo de la Unión Europea*. Investigación porCausa: https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/10/Nuevo-Pacto-de-Migracio%CC%81n-y-Asilo-de-la-Comisio%CC%81n-europea_oct2020.pdf
- Ferrero, R. (2016). Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados. *Revista De Estudios Internacionales Mediterráneos*(21), 160-177.
- Fundación Foessa. (2020). *Un arraigo sobre el alambre. La integración social de la población de origen migrante en España*. Madrid: Cáritas Española Editores.
- Garcés-Mascareñas, B. (2015). Por qué Dublín "no funciona". *Notes Internacionals CIDOB*(135), 1-5.
- Gelóver, A. B. (2002). Soberanía, política exterior y supranacionalidad a la entrada del siglo XXI: el caso de México. *Sociológica*, 17(48), 41-79.
- Gobierno de España. (2021). *España 2050 Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Madrid: Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia.
- Gobierno de España. (2021). *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021 -2025*. Madrid: España Digital 2050.

- Gobierno de España. (2021). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Madrid.
- Gutiérrez, S. G. (2006). Análisis Conceptual y Reflexiones sobre el Lenguaje Psicológico en el Wittgenstein posterior al Tractatus. *Praxis Filosófica*(23), 81-94.
- Instituto Nacional de Estadística. (1 de Enero de 2021). *Saldo migratorio neto*. Glosario de Concepto: <https://ine.es/DEFIne/es/concepto.htm?c=5324&op=30264&p=4&n=20>
- Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. (2006). *La Gestión de las Fronteras Exteriores de la Unión Europea*. Madrid: UNED.
- Jefatura de Estado. (31 de 10 de 2009). *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*. Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>
- Jefatura del Estado. (1 de Febrero de 2000). *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*. Boletín Oficial del Estado : <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544&tn=6&p=20210223>
- La Moncloa. (20 de Marzo de 2021). *España, Italia, Grecia, Chipre y Malta reclaman a la UE que garantice un reparto equitativo de la responsabilidad en materia migratoria*. Presidencia del Gobierno: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2021/200321atenas.aspx>
- Manchón, F. (27 de Noviembre de 2020). *El Pacto sobre Migración y Asilo ¿una nueva oportunidad para Europa?* Instituto Español de Estudios Estratégicos: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/11/DIEEEE0152_2020FELMAN_migraciones.html
- Mandela, N. (22 de Junio de 1990). *Discurso ante el Comité Especial de las Naciones Unidas contra el Apartheid*. Fragmentos de los discursos de Nelson Mandela 1961-2008: <https://www.un.org/es/events/mandeladay/legacy.shtml>
- Martín, M. (27 de Febrero de 2020). Escrivá propone cambiar la ley de Extranjería para flexibilizar la entrada legal de inmigrantes. *El País*.
- Massey, D., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia. (10 de Septiembre de 2020). *Cumbre de miembros de la Alianza de Países del Sur de la Unión Europea, Med7, en Ajaccio*. Política Exterior : <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/europa/noticias/articulo/cumbre-de-miembros-de-la-alianza-de-paises-del-sur-de-la-union-europea-med7-en>

- Ministerio de la Presidencia. (30 de Abril de 2011). *Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009*. Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-7703&tn=0&p=20180904>
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (1 de Mayo de 2020). *Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones*. Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4763>
- Organización Internacional de la Migración . (20 de Marzo de 2020). *Se contabilizan 14.854 llegadas y 219 muertes de migrantes en el Mediterráneo en 2020*. OIM International: <https://www.iom.int/es/news/se-contabilizan-14854-llegadas-y-219-muertes-de-migrantes-en-el-mediterraneo-en-2020>
- Pardo, J. L. (5 de Noviembre de 2020). *El nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo: la posición española*. Real Instituto El Cano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari125-2020-pardo-nuevo-pacto-europeo-de-migracion-y-asilo-posicion-espanola
- Piore, M. J. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Real Academia Española. (2020). *prioridad*. Obtenido de Diccionario de la Lengua Española: <https://dle.rae.es/prioridad>
- Reher, D. S., & Requena, M. (2009). *Las múltiples caras de la inmigración en España*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rodríguez, L. C. (2007). El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2011. (U. C. Madrid, Ed.) *Estudios Monográficos* , 247-266.
- Sanchez, R. B. (2008). La migracion : una constante nacional y universal. Algunas causas y consecuencias. *Trabajo social : Escuela Nacional de Trabajo Social-UNAM*(19), 23-34.
- Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración. (2007). *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010*. Madrid: Dirección General de Integración de los Inmigrantes .
- Secretaría de Estado de Migración. (10 de Febrero de 2020). *Programas de Integración*. Portal de Inmigración : https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/Programas_Integracion/index.html
- Secretaría de Estado de Migración. (10 de Febrero de 2020). *Proyectos de retorno voluntario de inmigrantes*. Portal de Inmigración: https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/Retorno_voluntario/programa/index.html

- Smith, S. (1986). Theories of Foreign Policy: An Historical Overview. *Review of International Studies*, 12(1), 13-29.
- Socialistas Españolas en el Parlamento Europeo. (18 de Mayo de 2021). *Javier Moreno: “La Tarjeta Azul será un instrumento eficaz para trabajar a favor de la migración legal en la UE”*. Noticias: <http://www.socialistas-parlamentoeuropeo.eu/javier-moreno-la-tarjeta-azul-sera-instrumento-eficaz-trabajar-favor-la-migracion-legal-la-ue/>
- Stark, O., & Bloom, D. (1985). The New Economics of Labor Migration. *American Economic Review*, 75(2), 173-178.
- Statista. (1 de Junio de 2020). *Flujo migratorio de extranjeros residentes en España 2010-2019*. Statista Sociedad: <https://es.statista.com/estadisticas/472733/flujo-migratorio-de-extranjeros-residentes-en-espana/>
- Todaro, M. P. (1969). A Model of Labor Migration and Urban Unemployment in Less Developed Countries. *The American Economic Review*, 59(1), 138-148 .
- Vollset, S. E., Goren, E., Yuan, C.-W., Cao, J., & Smith, A. (2020). Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study. *The Lancet*, 396, 1285-1306.
- Wirth, L. (1956). *The Ghetto*. Chicago: University of Chicago Press.
- Yıldız, A. (2016). *The European Union’s Immigration Policy: Managing Migration in Turkey and Morocco*. Bruselas: Palgrave Macmillan UK.