



POLICY PAPER
VÍAS LEGALES CREÍBLES
*ENTRE LA PROMESA POLÍTICA Y LA
CAPACIDAD REAL: ESTRUCTURAR LA
MOVILIDAD CIRCULAR, EL ARRAIGO
TERRITORIAL Y EL PAPEL DE LAS
DIÁSPORAS*

Informe 4/2026

Instituto Español de Análisis Migratorio (IEAM)

Resumen ejecutivo

El presente Policy Paper propone orientaciones estratégicas destinadas a convertir las vías legales de migración en mecanismos más creíbles, eficaces y sostenibles para la gestión de la movilidad entre la Unión Europea y sus socios africanos. El objetivo es superar centrado en las necesidades de visibilidad política a corto plazo y avanzar hacia una arquitectura operativa coherente, basada en las realidades económicas y territoriales.

Este documento se inscribe en la continuidad de los trabajos del Instituto Español de Análisis Migratorio (IEAM) y es el resultado de un taller de inteligencia colectiva organizado en Roma por el IEAM y el centro de investigación independiente italiano AMIStaDeS.

El taller reunió a una amplia gama de actores clave, entre los que se encontraban representantes de agencias de las Naciones Unidas, instituciones europeas, representantes ministeriales, organizaciones humanitarias y de la sociedad civil, empresas, así como expertos africanos. Esta diversidad de actores permitió intercambiar perspectivas institucionales, operativas y analíticas sobre las dinámicas de la movilidad euroafricana. También contribuyó a identificar las tensiones estructurales que limitan la eficacia de los dispositivos existentes y a esbozar líneas de acción para transformar los programas piloto en mecanismos estructurales creíbles y adaptados a las capacidades y prioridades de los socios africanos.

El análisis de este Policy Paper se inscribe en un contexto marcado por la paradoja de las vías legales: aunque son políticamente visibles, siguen siendo estructuralmente periféricas. Los programas de movilidad circular pueden generar resultados positivos a nivel individual, pero no cambian de forma significativa las dinámicas de fondo del sistema. Esta tensión se explica por tres desajustes persistentes: la distancia entre la escala real de los programas y la presión demográfica, la falta de confianza en los procedimientos, agravada por la opacidad consular, y la débil integración de estos dispositivos en las estrategias locales de formación, empleo y reintegración. A estas limitaciones se suman una creciente presión demográfica africana, una capacidad de absorción europea limitada por los ciclos políticos y una sostenibilidad financiera que sigue dependiendo en exceso de la financiación externa a corto plazo.

Mensajes estratégicos

- **Hacer que la credibilidad pueda medirse:** publicar de manera armonizada indicadores consulares – plazos de tramitación, tasas de aceptación y motivos de denegación – con el fin de transformar los anuncios políticos en compromisos verificables, reducir la incertidumbre sistémica y limitar el recurso a la intermediación informal.

- **Garantizar la accesibilidad social de los procedimientos:** simplificar los requisitos documentales, adaptar las condiciones financieras a los niveles de ingresos de los países socios y establecer mecanismos de asistencia administrativa local certificada, con el fin de corregir las distorsiones de acceso que orientan estructuralmente las vías legales hacia los candidatos con mayores recursos, en detrimento de los perfiles buscados por los sectores.
- **Estructurar el ciclo completo de la movilidad circular:** condicionar todo programa a una arquitectura coherente que integre la preparación previa a la partida, la adecuación entre empleo y competencias, la protección durante la estancia y un retorno estructurado que ofrezca perspectivas reales de reincorporación, basado en diagnósticos sectoriales documentados y un reconocimiento mutuo de las cualificaciones.
- **Territorializar la reintegración:** ir más allá de los dispositivos individuales a corto plazo para integrar los retornos en dinámicas económicas locales, apoyando proyectos colectivos, condicionando los dispositivos de ayuda a la reintegración a una inserción en sectores identificados y orientando la financiación hacia una lógica de inversión territorial plurianual.
- **Estructurar el papel de las diásporas:** ir más allá de su invocación política para crear interfaces institucionales claras con las administraciones locales, garantizar los instrumentos financieros y alinear los proyectos de inversión con las estrategias territoriales, sin convertir por ello a la diáspora en un sustituto de las políticas públicas.
- **Garantizar la sostenibilidad financiera:** salir del modelo de dependencia de los donantes movilizando financiaciones mixtas que combinen presupuestos nacionales, administraciones locales, sector privado, diásporas y apoyo europeo específico, e integrando la movilidad legal en las estrategias de empleo y desarrollo territorial de los países socios, condición esencial para la corresponsabilidad y la viabilidad a largo plazo.

© Instituto Español de Análisis Migratorio (IEAM). Todos los derechos reservados.

Cualquier reproducción, difusión o uso comercial de este documento requiere autorización previa de los editores.

Referencia recomendada:

DE LEÓN COBO, B. y DOCK, C. (2026), Policy Paper « Vías legales creíbles: entre la promesa política y la capacidad real – Estructurar la movilidad circular, el arraigo territorial y el papel de las diásporas », Policy Paper 4/2026, Instituto Español de Análisis Migratorio (IEAM).

1. Introducción

1.1 La paradoja de las vías legales

Desde hace una década, las vías legales ocupan un lugar central en los discursos euroafricanos. Se presentan como una alternativa a la irregularidad y como una herramienta de colaboración equilibrada.

Estas vías legales se materializan hoy en día en la Asociación de Talentos (Talent Partnerships), un instrumento de la Unión Europea destinado a responder simultáneamente a la escasez de mano de obra en Europa y a estructurar vías de migración legales en cooperación con terceros países. Los países prioritarios identificados son Bangladés, Egipto, Marruecos, Túnez y Pakistán.

En Egipto, el centro italo-egipcio para el empleo – denominado « DEMO » – ofrece formación profesional en los sectores del turismo y la hostelería, preparando a los trabajadores para una experiencia en Italia antes de regresar a Egipto, siguiendo una lógica de circularidad. En Túnez, un programa gestionado por la oficina italiana de la OIM se centra en la formación de trabajadores de la construcción con vistas a su inserción en el mercado laboral italiano.

Estas experiencias dan fe de la viabilidad de un modelo de colaboración basado en la legalidad y la cooperación operativa, y proporcionan una base empírica útil para la consolidación de estas iniciativas.

Sin embargo, su impacto estructural sigue siendo limitado. Esta tensión se explica por tres desajustes:

- **En primer lugar, la escala:** los volúmenes movilizados siguen siendo marginales en comparación con la presión demográfica y las incorporaciones anuales a los mercados laborales locales;
- **En segundo lugar, la credibilidad procedimental:** los plazos impredecibles, los criterios poco claros y la ausencia de indicadores públicos debilitan la confianza en los dispositivos;
- **Por último, el arraigo territorial:** los programas funcionan de forma aislada, rara vez articulados con las estrategias locales de empleo, formación o reinserción.

Las vías legales son políticamente visibles, pero estructuralmente periféricas. Generan éxitos individuales sin modificar los equilibrios sistémicos. La cuestión no es, por tanto, su existencia, sino su capacidad para convertirse en un mecanismo creíble de organización de la movilidad.

1.2 Metodología

Este Policy Paper se basa en las discusiones de un taller de inteligencia colectiva organizado en Roma, que reunió a participantes europeos y africanos: instituciones europeas, autoridades nacionales, administraciones locales, actores económicos y organizaciones internacionales.

Los debates pusieron de manifiesto tres tensiones estructurales:

- Acceso efectivo a las vías legales frente a la percepción de selectividad;
- Las limitaciones políticas europeas a corto plazo;
- El desfase entre los dispositivos administrativos y las realidades económicas y territoriales.

El análisis distingue tres niveles: procedimental, económico y territorial. Su objetivo es identificar las condiciones necesarias para transformar los proyectos piloto en palancas estructurales creíbles y sostenibles, en un marco adecuado para los socios africanos y coherente con sus prioridades de desarrollo.

2. La credibilidad procedimental: un fundamento indispensable

El desarrollo de las vías legales es fruto de un cambio de paradigma: no se trata de abandonar toda exigencia de control migratorio, sino de reconocer la migración como un fenómeno estructural que un enfoque exclusivamente represivo no puede abordar por sí solo. La regularización y las vías legales se inscriben así en una lógica de gobernanza pragmática, basada en la gestión del fenómeno migratorio más que en su negación.

Para que las vías legales se erijan en una alternativa creíble a la irregularidad, hay un factor que resulta determinante: la credibilidad del proceso de acceso. Esta recae principalmente en los Estados miembros de la Unión Europea. De hecho, es en el ámbito consular donde se decide la eficacia de los anuncios políticos. Mientras el acceso a los visados siga percibiéndose como incierto, opaco o socialmente selectivo, los mecanismos no modificarán las decisiones individuales. En Roma, la conclusión es clara: el problema no es la existencia de los programas, sino la probabilidad real de acceder a ellos. La credibilidad no se basa en declaraciones: se mide a partir de indicadores concretos – plazos, tasas de aceptación, claridad de los criterios – y no solo a partir de anuncios políticos.

2.1 Previsibilidad y transparencia

La incertidumbre administrativa constituye la principal fragilidad. Se basa en:

- La ausencia de plazos garantizados;
- Criterios poco explicados;
- Una variabilidad entre las oficinas consulares.

La discrecionalidad es legítima, pero la opacidad no lo es. La ausencia de indicadores públicos (plazos medios, tasas de aceptación, motivos agregados de denegación) alimenta una incertidumbre sistémica. Esto produce dos efectos: la reducción de las solicitudes formales e el desarrollo de intermediaciones informales, sobre todo a estafas. Así, la opacidad crea un mercado. Por tanto, resulta necesaria una armonización mínima:

- Publicación armonizada de indicadores consulares;
- Aclaración estandarizada de los motivos de denegación;
- Plazos indicativos públicamente exigibles.

Sin estas garantías, las vías legales seguirán dependiendo de la reputación variable de los consulados.

2.2 Accesibilidad social

La segunda fragilidad se refiere a la accesibilidad real. Las barreras administrativas se acumulan: gastos, desplazamientos, complejidad documental, elevados requisitos financieros. En contextos de renta media baja, estos costes producen una selección implícita.

Los perfiles que disponen de capital financiero o educativo dominan mejor el procedimiento. Por el contrario, los trabajadores poco cualificados – a pesar de ser buscados en varios sectores europeos – siguen estando estructuralmente en desventaja. Así, los procedimientos de movilidad tienden a beneficiar a los candidatos con más recursos, aunque la demanda del mercado laboral europeo se concentra en gran medida en perfiles poco cualificados.

De ello se deriva una paradoja: los sectores con escasez de mano de obra se alimentan de circuitos irregulares, mientras que las vías legales favorecen a las categorías con mayor capacidad administrativa. Por lo tanto, una reforma creíble implica:

- La simplificación de la documentación;
- Proporcionalidad de los requisitos financieros;
- Asistencia administrativa local certificada;
- Diversificación de las categorías alineadas con las necesidades sectoriales reales.

El objetivo no es flexibilizar los estándares, sino reducir las distorsiones de acceso.

Percepción de la denegación y paso a la irregularidad

En varios contextos, la no solicitud de visado es el resultado de un cálculo racional: cuando la probabilidad percibida de aceptación es baja y el coste elevado, se evita el procedimiento. Muchos migrantes consideran que sus probabilidades serán más altas si entran en Europa de manera irregular y buscan la regularización dentro del territorio. Cuanto más arbitraria parece la decisión, más se erosiona la credibilidad y más atractivo comparativo adquieren las redes de paso. La credibilidad se basa en la previsibilidad medible.

3. Movilidad circular: de la experimentación a la estructuración

La movilidad circular y los programas de trabajo se han convertido en el instrumento que más consenso político genera en las asociaciones migratorias. Promete responder a las necesidades sectoriales europeas, al tiempo que limita el asentamiento duradero y favorece las transferencias de competencias.

Sin embargo, su capacidad para producir un efecto estructural depende de una condición fundamental: la integridad del ciclo completo. De hecho, la movilidad circular no debe ser un programa aislado, sino una arquitectura en sí misma.

3.1 El ciclo completo como arquitectura

La circularidad supone una coherencia secuencial:

- **Preparación previa a la partida:** son indispensables una formación adaptada, información jurídica y la aclaración de las condiciones de estancia. Sin una preparación adecuada, aumentan los riesgos de ruptura contractual;
- **Emparejamiento empleo-competencias:** la viabilidad depende de una adecuación real entre las competencias certificadas, las necesidades sectoriales verificadas y el compromiso previo de los empleadores. Formar sin una salida contractual debilita el dispositivo. Por otra parte, el emparejamiento debe estar basado en las necesidades concretas de cada territorio;
- **Protección durante la estancia:** los contratos efectivos, el acceso a los derechos sociales y los mecanismos de recurso son determinantes. En ausencia de protección, la circularidad se vuelve asimétrica y alimenta la irregularidad;
- **Retorno estructurado y reincorporación:** el reconocimiento de las competencias y la posibilidad de un nuevo ciclo condicionan la credibilidad del retorno. Sin perspectivas de reincorporación, la circularidad contractual no genera estabilidad socioeconómica.

La experiencia española con Senegal ilustra tanto los límites como las condiciones de éxito de esta arquitectura. Lanzado a pequeña escala en 2019 (con unos cincuenta participantes), el programa se topó desde el principio con una tasa de no retorno significativa, ya que casi la mitad de los beneficiarios optaron por quedarse en España al finalizar su contrato. En lugar de abandonar el dispositivo, las autoridades españolas optaron por un enfoque a largo plazo: continuación del diálogo con las autoridades senegalesas, mejora progresiva de los mecanismos de seguimiento y consolidación de la confianza mutua. En 2025, el programa alcanzaba los 500 beneficiarios anuales, con una tasa de retorno del 99 %. Este resultado se atribuye principalmente a la alineación progresiva de intereses y a la legitimidad construida a lo largo del tiempo.

Si bien la arquitectura es conocida, la dificultad radica en su ampliación a mayor escala.

3.2 Limitaciones estructurales

Tres limitaciones impiden hoy en día que la movilidad circular se convierta en un instrumento con impacto estructural a gran escala.

- **Limitación de escala**

En varios países socios, cientos de miles de jóvenes se incorporan cada año al mercado laboral. En Senegal, por ejemplo, unos 400 000 jóvenes llegan anualmente al mercado laboral, frente a un volumen estimado de 500 000 empleos formales, lo que pone de manifiesto una capacidad de absorción limitada.

Por su parte, los programas de movilidad circular abarcan a unos cientos o miles de beneficiarios. Su efecto sigue siendo sobre todo demostrativo, no transformador: aunque permiten reducir ciertas vulnerabilidades individuales, no alteran de forma significativa las dinámicas demográficas de fondo.

- **Incompatibilidad de los plazos**

Mientras que la implementación de un programa puede prolongarse durante varios años, necesidades de los candidatos son inmediatas. Este desfase reduce el atractivo de las vías formales frente a las opciones informales.

- **Desajuste entre la formación y el mercado**

Formar sin garantizar la demanda efectiva crea un exceso de competencias sin salida. La falta de coordinación sistemática entre empresas, centros de formación y autoridades públicas limita la viabilidad del modelo.

Efecto de escala

Los programas piloto producen resultados medibles (altos índices de retorno, satisfacción de los empleadores, transferencia de competencias).

Pero persisten tres límites estructurales:

- Capacidad administrativa limitada;
- Restricciones políticas internas de los Estados miembros.
- Desequilibrio entre la presión demográfica y la capacidad de absorción.

Así, el éxito a pequeña escala demuestra la viabilidad, pero no elimina la limitación a gran escala.

4. Presión demográfica y mercado laboral: restricción estructural

Las vías legales y la movilidad circular evolucionan bajo una restricción aritmética: la de los mercados laborales. Los debates de Roma coinciden en este punto: estos mecanismos pueden organizar una parte de la movilidad, pero no pueden sustituir a las dinámicas estructurales del empleo y la demografía.

4.1 Desequilibrios internos

La población africana en edad de trabajar está aumentando rápidamente. Las proyecciones indican un paso de unos 883 millones de activos potenciales en 2024 a cerca de 1600 millones en 2050. Esta trayectoria implica un aumento continuo de los nuevos incorporados a los mercados laborales nacionales.

En varios países africanos, cientos de miles de jóvenes llegan cada año al mercado laboral, mientras que el empleo formal avanza lentamente. Esta presión se concentra especialmente en los principales núcleos urbanos, donde la densidad de las aspiraciones educativas y profesionales acentúa la brecha entre las expectativas y las oportunidades reales. La limitación se debe tanto a los volúmenes como a la estructura productiva: la informalidad dominante, la escasa industrialización, la productividad limitada y las vulnerabilidades en materia de seguridad reducen la capacidad de absorción.

Esto se traduce en precarización del empleo local y en un mayor incentivo a la salida. Cuando la brecha entre las aspiraciones educativas y las oportunidades reales se amplía, la movilidad se convierte en una estrategia económica, no en una elección cultural.

4.2 Límites de la capacidad de absorción europea

La Unión Europea se enfrenta a un marcado envejecimiento y a una contracción relativa de su población en edad de trabajar. Esta dinámica alimenta escaseces sectoriales duraderas, especialmente en la agricultura, la sanidad, la construcción y determinados servicios. Sin embargo, estas necesidades no implican necesariamente una capacidad de apertura proporcional a la presión demográfica de los países socios. De hecho, las decisiones migratorias se ven afectadas por:

- Las limitaciones políticas internas;
- Los ciclos electorales;
- Una coordinación compleja entre los Estados miembros;
- Una falta de articulación entre las políticas laborales y migratorias dentro de la propia UE, lo que limita la traducción de las necesidades sectoriales reales en capacidades de acogida efectivas;
- La prioridad otorgada a la reducción visible de la irregularidad.

Conviene señalar dos límites estructurales:

- La UE tiene necesidades sectoriales reales, pero no puede absorber volúmenes que correspondan a las dinámicas demográficas externas;
- Las vías legales constituyen instrumento de organización de la movilidad, no un mecanismo de absorción masiva.

Movilidad legal: palanca parcial

La movilidad legal puede:

- Reducir la dependencia de los traficantes para una parte de los solicitantes;
- Responder a la escasez de mano de obra en sectores específicos;
- Mejorar la calidad de los itinerarios;
- Contribuir a limitar la vulnerabilidad acumulada al ofrecer alternativas legales antes de que se produzca el paso a los corredores irregulares.

Pero su efecto se ve limitado por una brecha estructural entre el crecimiento demográfico y la capacidad de absorción europea.

Por lo tanto, la movilidad legal debe concebirse como un instrumento de gestión cualitativa, no como una respuesta cuantitativa a la presión demográfica.

5. Reintegración y arraigo territorial

La reintegración constituye la prueba de coherencia de las políticas migratorias. Los retornos se contabilizan a menudo como indicadores de rendimiento, sin que ello se traduzca en una mejora duradera de las trayectorias.

Los debates de Roma han puesto de manifiesto que la reintegración no puede tratarse como una mera fase administrativa. Implica dinámicas económicas locales e incentivos estructurales a la salida.

5.1 Límites de los dispositivos individuales

Los dispositivos predominantes se basan en un apoyo financiero individual y un acompañamiento a corto plazo. Se observan cuatro vulnerabilidades recurrentes:

- **Insuficiencia económica**

Las cantidades asignadas rara vez cubren el coste de poner en marcha una actividad viable ni el capital movilizado para emigrar. El retorno suele realizarse bajo presión financiera y social.

- **Seguimiento limitado**

El acompañamiento se centra en el cumplimiento de los trámites administrativos más que en la viabilidad económica. La falta de un diagnóstico sectorial y de coordinación local debilita los proyectos.

- **Desajuste de incentivos**

Cuando los ingresos generados son inferiores a las expectativas o a las oportunidades percibidas en el extranjero, la remigración se convierte en una opción racional. Así, la reintegración individual puede facilitar el retorno, pero no modifica el entorno económico que está en el origen de la salida.

- **Estigmatización social del retorno**

En algunos contextos, el retorno es percibido como un fracaso por la comunidad de origen, lo que genera una fragilidad psicológica y social susceptible de reducir las capacidades de reinserción y reforzar los incentivos a la remigración. Esta dimensión simbólica debilita la eficacia de los dispositivos de retorno. Algunos países y organizaciones reclaman, por tanto, la adopción de terminologías alternativas, con el fin de atenuar esta percepción negativa del retorno y limitar el sentimiento de fracaso asociado a estas trayectorias.

5.2 Necesidad de un cambio de escala: enfoque territorial

La sostenibilidad de las trayectorias de retorno supone una integración en las dinámicas económicas del territorio. Los proyectos colectivos (cooperativas, plataformas locales) permiten repartir el riesgo y producen un efecto multiplicador. La inserción en un sector económico – acceso al crédito, oportunidades estables, coordinación con los actores locales – condiciona la sostenibilidad. Una reintegración dispersa no produce efectos estructurales.

Así, la viabilidad de las trayectorias de retorno depende de la capacidad de integración económica y social de los territorios.

5.3 Dimensión estratégica

Los dispositivos actuales siguen estando guiados por lógicas cuantitativas (número de retornos). Sin embargo, la estabilización exige:

- Financiación plurianual;
- Una coordinación entre los distintos actores;
- Indicadores de sostenibilidad (ingresos, empleo).

Sin una reorientación hacia una lógica de inversión territorial, la reintegración sigue siendo una herramienta de gestión a corto plazo.

Reinserción aislada: un limite estructural

El fracaso recurrente de los dispositivos individuales se explica por:

- Un rendimiento local insuficiente;
- La ausencia de un ecosistema económico;
- Una presión estructural persistente.

La reintegración aislada corrige una situación administrativa, pero solo una estrategia territorial estructurada modifica los incentivos a la salida.

6. Diásporas: palanca transversal y estratégica

La diáspora se presenta habitualmente como un actor clave del codesarrollo y de la movilidad ordenada. De hecho, desempeña un papel en las transferencias financieras, la circulación de información y las relaciones económicas. Sin embargo, en la práctica, ese reconocimiento suele ir más allá de su incorporación real en los dispositivos existentes. Los debates de Roma pusieron así de relieve la brecha entre el reconocimiento político y la integración operativa. La diáspora no es ni una solución automática ni un sustituto de las políticas públicas. Se convierte en una palanca cuando se dan determinadas condiciones institucionales.

6.1 Mediación, información y acompañamiento

En las zonas de origen, la información migratoria circula a través de redes informales y relatos parciales. Una diáspora estructurada puede reducir esta asimetría:

- Aclarar las condiciones de acceso a las vías legales;
- Describir las limitaciones reales de la estancia;
- Ajustando las expectativas económicas de las familias.

El acompañamiento (preparación administrativa, orientación sectorial y acompañamiento para la inserción) aumenta las posibilidades de éxito de estos procesos de movilidad y limita el recurso a intermediarios informales.

Sin embargo, esta función supone una coordinación formalizada con las autoridades locales y consulares. Sin una interfaz institucional, el impacto sigue siendo fragmentado.

6.2 Inversión y arraigo económico

Las remesas financian principalmente el consumo, y su conversión en capital productivo sigue siendo limitada.

La estructuración de la inversión supone:

- Instrumentos de ahorro colectivo seguros;
- Mecanismos de trazabilidad;
- Una cofinanciación público-privada;
- Incentivos fiscales específicos, con el fin de orientar una parte de las transferencias hacia la inversión productiva en lugar de hacia el mero consumo.

Las plataformas locales que asocian a la diáspora, las administraciones locales y los agentes económicos pueden desempeñar un papel de intermediación. Así, la diáspora no está llamada a sustituir a la inversión pública, sino amplificar su efecto.

Sin embargo, su compromiso depende de la calidad institucional local: la seguridad de la propiedad, la estabilidad normativa y la transparencia condicionan la movilización de capitales.

6.3 Límites y condiciones

La diáspora no es homogénea: está atravesada por diferencias sociales y generacionales y presenta intereses y niveles de compromiso variables.

Cabe recordar tres límites estructurales:

- Una fragmentación interna;
- La creciente distancia generacional;
- La atribución de responsabilidades excesivas a la diáspora.

La diáspora no puede compensar el déficit de empleo, la debilidad industrial o la fragilidad institucional. Complementa una estrategia económica, pero no la sustituye.

De la retórica a la estructuración

La diáspora se convierte en una palanca estratégica cuando se dan tres condiciones:

- Una interfaz institucional clara con las administraciones locales;
- Instrumentos financieros seguros y trazables;
- Armonización entre los proyectos territoriales y las capacidades de inversión.

Sin estas condiciones, su invocación sigue siendo meramente retórica.

7. Sostenibilidad financiera y alineación económica

La credibilidad de las vías legales y de la reintegración se basa en su sostenibilidad financiera y su coherencia económica. Mientras los mecanismos dependan de dotaciones externas a corto plazo, seguirán siendo vulnerables a los ciclos políticos.

Lo que está en juego no es aumentar puntualmente el número de personas incluidas en estos programas, sino la capacidad de generar una dinámica sostenible en el tiempo.

7.1 Salir del modelo « todo donante »

Los programas actuales presentan tres limitaciones:

- Dependencia de las prioridades de los donantes;
- Enfoque de proyectos a corto plazo;
- Escasa integración en las estrategias económicas nacionales.

Este modelo favorece la multiplicación de proyectos piloto sin institucionalización.

Por lo tanto, la financiación externa debe desempeñar un papel de catalizador: reducir el riesgo inicial, poner a prueba los mecanismos y atraer capital complementario. La sostenibilidad requiere una financiación mixta que combine presupuestos nacionales, administraciones locales, el sector privado, la diáspora y el apoyo europeo específico.

Por otra parte, la movilidad legal y la reintegración deben integrarse en las estrategias de empleo y desarrollo territorial. Sin corresponsabilidad local, siguen ocupando un lugar secundario.

7.2 Alineación con las necesidades reales

La coherencia financiera exige una alineación económica.

La escasez de mano de obra en determinados sectores en Europa justifica la puesta en marcha de medidas específicas. Sin embargo, la movilidad no puede limitarse a responder a las necesidades del mercado laboral europeo, sino que también debe articularse con las prioridades económicas y las estrategias de empleo de los países socios del África subsahariana.

Una alineación creíble supone:

- Un diagnóstico bilateral de las necesidades, actualizado periódicamente para tener en cuenta la rápida evolución de los mercados laborales de ambas partes de la asociación;
- Un reconocimiento mutuo de las competencias;
- Una inserción en los sectores económicos locales.

Formar sin una demanda verificada debilita el sistema. La integración entre empresas, formación y autoridades locales es indispensable.

Así, la movilidad puede contribuir al desarrollo de un territorio, pero no puede compensar la ausencia de una estrategia económica local.

7.3 Arbitraje estratégico

Coexisten dos lógicas:

- Un instrumento limitado, pensado para responder de forma puntual a necesidades concretas de ciertos sectores, pero sin formar parte de una estrategia a largo plazo;

- Un componente de una estrategia económica bilateral, que integra la movilidad, la formación, la reintegración y el desarrollo territorial en un marco coherente y previsible.

La sostenibilidad depende de la elección entre estas dos orientaciones. Esta elección compromete por igual a las instituciones europeas y a los Estados socios africanos, cuya adhesión y apropiación son indispensables para la viabilidad de la segunda orientación.

8. Recomendaciones operativas

La transformación de las vías legales se basa en tres prioridades.

Prioridad 1: Hacer que la credibilidad sea cuantificable

- Publicación armonizada de indicadores consulares, incluyendo en particular los plazos de tramitación, las tasas de aceptación y los motivos agregados de denegación.
- Estandarización de los requisitos documentales para los programas sectoriales, con el fin de limitar las incertidumbres administrativas para los solicitantes.
- Implantación de mecanismos oficiales de asistencia administrativa, con el fin de reducir el recurso a la intermediación informal o fraudulenta.

Prioridad 2 – Estructurar el ciclo completo

- Condicionar cualquier programa de movilidad a que se tenga en cuenta el ciclo completo de movilidad-retorno-reincorporación, con el fin de garantizar la sostenibilidad de los dispositivos.
- Dimensionar el alcance de la movilidad a partir de diagnósticos sectoriales documentados, basados en las necesidades del mercado laboral.
- Establecer mecanismos de reconocimiento mutuo de competencias y cualificaciones.

Prioridad 3 – Territorializar y mutualizar

- Establecer plataformas territoriales de movilidad y desarrollo, que asocien a las diásporas, las administraciones locales y los agentes económicos, dirigidas por agencias de desarrollo regionales y respaldadas por financiación europea y nacional.
- Condicionar los dispositivos de ayuda a la reintegración a la inserción en sectores económicos identificados, en consonancia con las necesidades de las economías locales y las estrategias de desarrollo territorial.
- Crear fondos de inversión territoriales mixtos, cofinanciados por la Unión Europea, las administraciones locales y las diásporas, y gestionados por agencias de desarrollo regionales con el fin de apoyar proyectos productivos y trazables.

Estas medidas implican:

- Una mayor coordinación entre la Comisión Europea, los Estados miembros y las autoridades territoriales asociadas;
- Un compromiso financiero mínimo por parte de los Estados socios y las autoridades locales implicadas;

- Una gestión operativa encomendada a agencias de desarrollo regionales o a estructuras equivalentes;
- Una evaluación anual independiente de los dispositivos y de sus repercusiones económicas y sociales.

La credibilidad depende menos de nuevos anuncios que de la institucionalización de mecanismos operativos, financiados y evaluables a largo plazo.

9. Conclusión

Las vías legales no pueden absorber la presión demográfica ni corregir los desequilibrios estructurales de los mercados laborales. No sustituyen ni a las políticas industriales, ni a la creación de empleo local, ni a las inversiones territoriales.

Sin embargo, pueden tener un efecto estratégico si su función está claramente definida: organizar una parte de la movilidad, reducir la vulnerabilidad ligada a las trayectorias irregulares y limitar la ventaja comparativa de las economías de tránsito.

Así pues, la cuestión no es aumentar indefinidamente el número de personas incluidas en estos programas, sino garantizar su coherencia:

- Un acceso previsible y cuantificable;
- Una alineación económica verificada;
- Un arraigo territorial real;
- Una financiación sostenible y una responsabilidad compartida.

Sin estas condiciones, las vías legales seguirán siendo visibles, pero marginales. Cuando se dan estas condiciones, las vías legales pueden ayudar a gestionar una parte de la movilidad en un entorno marcado por presiones demográficas y políticas duraderas.

Lo que está en juego no es anunciar más, sino institucionalizar lo que funciona. La credibilidad no se proclama: se construye, mediante la coherencia de los actos y la constancia de los compromisos.

ACERCA DE LOS AUTORES

Beatriz de León Cobo

Directora del Instituto Español de Análisis Migratorio (IEAM)
Directora del Foro de Diálogo Sahel- Europa (UFV)
Doctoranda en Sociología (Université de la Sorbonne)
beatriz.deleoncobo@ieam.es

Camille Dock

Asistente de Investigación en el Instituto Español de Análisis
Migratorio (IEAM)
Estudiante de máster en Estudios Africanos en la Universidad
de Ginebra
camille.dock@ieam.es

Agradecemos sinceramente a los participantes del taller, así como a las instituciones que representan, por el tiempo dedicado a este proceso y por sus valiosas contribuciones a la revisión de este Policy Paper.