



2 0 2 2
L U M E N



POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN E INCLUSIÓN EN LA AGENDA EUROPEA DE MIGRACIONES

Informe técnico

sjm SERVICIO JESUITA
A MIGRANTES

SUMARIO

Introducción

1. **Una nueva hoja de ruta para la política migratoria**
2. **El Plan de Acción sobre integración e inclusión: Las claves de una apuesta política**
3. **Lo que nos dicen los datos: ¿a qué contexto y a qué migración mira el Plan de Acción?**
4. **Conclusiones**

Introducción

En esta nueva entrega de Lumen queremos profundizar en el [Plan de Acción para la Integración y la Inclusión de la Comisión Europea](#). Este documento es uno de los instrumentos que desarrollan el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo en la Unión Europea al que dedicamos el [primer informe Lumen](#).

La mirada que proponemos trata de poner en contexto el Plan en el marco del Pacto Europeo y analizar los pilares y grandes coordenadas de la hoja de ruta para la migración que se está construyendo, para profundizar luego en los contenidos del propio Plan de Acción. Busca aportar algunos datos que nos ayuden a contrastarlo y por último recoger algunas claves sobre sus implicaciones en términos del relato sobre las migraciones en Europa, las políticas y las oportunidades y desafíos que nos presenta.

1. Una nueva hoja de ruta para la política migratoria

Hace más de un año que se aprobó el nuevo [Pacto de Migración y Asilo](#). En grandes líneas este documento establece **una nueva hoja de ruta** para la Agenda Europea de Migraciones. Con sus luces y sus sombras dicho pacto no deja de ser una respuesta tardía a la crisis humanitaria de las personas refugiadas que atravesó Europa en los años 2015 y 2016. Desde este punto de partida pone el foco en el reto de la gestión de las fronteras, la búsqueda de mecanismos para coordinar (reducir, filtrar, rechazar y retornar) las llegadas a gran escala por tierra y por mar, los retos derivados de la administración de centros de acogida superpoblados y enfrentar el elevado número de movimientos no autorizados de migrantes. Así, en este tiempo se han lanzado cinco propuestas legislativas en esta dirección:

- Una propuesta de reglamento que introduce el control de personas nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y un mecanismo de control de fronteras independiente.
- La propuesta de reforma del reglamento por el que se establece un procedimiento común de protección internacional.
- La propuesta de reforma del Reglamento de Dublín¹.

¹ Reglamento europeo que establece los criterios para determinar cuál estado miembro es competente para estudiar cada solicitud de protección internacional.

- La propuesta de reglamento que regula situaciones de crisis y fuerza mayor.
- La propuesta de reforma del establecimiento del sistema europeo de comparación de impresiones dactilares de las personas solicitantes de asilo (Dactiloscopia Europea, EURODAC).

Sin embargo, el Pacto va más allá de la gestión de las fronteras y, en su parte final, apunta a la necesidad de revisar las políticas de vías legales para atraer capacidades y talento a la UE y para apoyar la integración con el objetivo de lograr unas sociedades más inclusivas. Dos meses después de la presentación del Pacto sobre Migración y Asilo, la Comisión Europea presentó el [Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027](#) que analizaremos en este Lumen y, actualmente está avanzando en un documento sobre el futuro de la migración legal en la Unión Europea. Todo este corpus conformado por el Pacto, las propuestas del Plan y el documento sobre migración legal señalará las claves para seguir avanzando en las cuestiones de inmigración y asilo en la Unión Europea.

El **Plan de Acción** consolida una narrativa sobre integración en la UE y apunta hacia el fortalecimiento de unas políticas generales de cohesión social reforzado con apoyos y políticas específicas a los retos y necesidades que enfrentan diferentes grupos específicos. En materia de integración de las personas de origen migrado, el documento se estructura en los ejes de educación, empleo, salud y vivienda.

Por su parte la publicación **sobre el futuro de la migración legal** está en [fase de desarrollo tras la consulta pública](#) llevada a cabo por la Comisión, pero que permite ya entrever algunos de los puntos que tratará de abordar:

- Políticas dirigidas a atraer trabajadores para determinados trabajos: profesionales sanitarios, trabajadores de cuidados, trabajadores domésticos y trabajadores del campo, la agricultura y la pesca.
- Medidas para impulsar las vías legales facilitando mejor información en los países de origen sobre las mismas y para avanzar en el reconocimiento de cualificaciones y competencias profesionales que permitan optar a esas vías como trabajadores con cualificaciones válidas en Europa.
- Impulsar unos criterios comunes para la admisión de trabajadores de terceros países sin ofertas concretas de trabajo durante un periodo de tiempo en el que puedan buscar empleo y en base a un sistema de puntos en lo que se ha dado en llamar el "EU Talent Pool".
- Reforzar los instrumentos para la protección contra la explotación laboral y para la regularización de trabajadores.
- Medidas orientadas a atraer emprendedores y *Start Ups*.
- Articular soluciones para facilitar la movilidad intraeuropea de trabajadores migrantes.

En resumen, **la hoja de ruta diseñada por la Comisión** y articulada por el Pacto, las 5 propuestas legislativas, el Plan y un documento sobre migración legal, apunta hacia tres grandes ejes de la política migratoria:

- Seguir reforzando el control del acceso al territorio, la gestión de las fronteras y los procedimientos de admisión, rechazo y retorno en las fronteras.
- El control de los flujos y la creación de oportunidades de migración legal para migración cualificada y trabajadores de sectores estratégicos.
- El impulso de políticas de cohesión social y políticas específicas de integración que permitan la inclusión y la participación de una migración laboral, cualificada y legal.

En este sentido aún, aunque logre avanzar en sus objetivos y crear mecanismos eficaces para ello, nos parece que la Comisión diseña una política más orientada a la migración que quiere que a la que tiene, olvidando el impulso de la migración forzosa, obviando la realidad de la inmigración irregular y los retos que esta supone para promover la cohesión social.

2. El Plan de Acción sobre Integración e Inclusión

Ideado como un documento marco, una declaración de intenciones operativa, cimentada sobre las 4 prioridades básicas mencionadas - Educación y Formación, Empleo, Salud y Vivienda - el Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027 parte de un análisis en clave de "lecciones aprendidas" sobre el plan de acción que le precede, presentado en 2016.

A juicio de la Comisión Europea, el [Plan de Acción 2016](#) - que tenía como objetivo apoyar las acciones que emprendieran los gobiernos europeos, administraciones locales y sociedad civil, alineados con la Agenda Europea de Migración de 2015 - ha impactado positivamente el trabajo de los estados europeos durante el último lustro, impulsando con un marco de política común el desarrollo o revisión en profundidad de las estrategias nacionales de integración.

Sin embargo, reconoce el largo camino que aún queda por recorrer, identificando importantes brechas entre población nativa y extranjera tras el análisis de datos claves de indicadores de inclusión, y poniendo el foco en el fortalecimiento de herramientas eficaces y participativas de medición de impacto de las medidas implementadas.

La narrativa del documento busca transmitir el reforzamiento del discurso de un necesario **enfoque bidireccional de la integración**, como un proceso que requiere el aporte de la sociedad en su conjunto.

En consecuencia, se insta a adoptar políticas que necesariamente apuesten por un mayor peso del papel de actores fundamentales de la sociedad de acogida para su correcto desarrollo. Esta clave deja su huella de manera transversal en el documento político, con la recomendación de estrategias y programas para generar capacidades en profesionales y funcionarios de sectores prioritarios (salud, educación, empleadores de sectores muy diversos) en la gestión inclusiva de la diversidad en sus ámbitos de *expertise* específicos.

Sin embargo, esta declaración inicial de intenciones palidece ante la consolidación de un relato basado en el "estilo de vida europeo" como conjunto de valores con escasa capacidad de evolución de cara a la generación de dinámicas novedosas de encuentro, interacción y acogida con vecinos y vecinas de origen migrante.

La estrategia de la Comisión Europea no se centra exclusivamente en el análisis de desigualdades por origen nacional, sino que apuesta explícitamente por un enfoque interseccional de características personales tales como el género, la raza, la orientación sexual o la discapacidad, recomendando esta institución que sean tenidas en cuenta para legislar, implementar y evaluar el impacto de medidas transversales.

Dentro de estos focos de opresión, **queda notoriamente omitida la situación administrativa**, dejando pasar una nueva oportunidad para implementar estrategias de choque contra la informalidad que acarrea la [irregularidad administrativa](#) que sufren muchas personas extranjeras residentes en el continente europeo. Para este colectivo queda

reservada la aplicación del resto de propuestas legislativas contenidas en el Pacto de Migración y Asilo, con un acento muy marcado en el retorno a país de origen, quedando explícitamente excluidos de medidas con enfoque de integración a pesar de poder hallarse ya en procesos de regularización u ostentar relevantes indicios de arraigo.

Bajo la premisa de que todo proceso de integración no finaliza tras un período específico o definido, el Plan propone, con acierto, continuar con el proceso de adaptación de las disposiciones generales a las necesidades de sociedades diversas. Es decir, procurar que todas las medidas generales presenten claros componentes de accesibilidad para todos, incluyendo a las personas migradas.

Esta apuesta no debe resultar incompatible con la identificación de los obstáculos que inciden de manera específica o de forma especialmente acuciante en la población de origen migrante en su acceso a la plena participación e inclusión.

En el **eje de educación y formación profesional**, los dos principales retos radican en:

- a) Proporcionar herramientas para que los profesionales de la educación – a todos los niveles – cuenten con recursos para generar espacios inclusivos y de provecho en aulas multiculturales.
- b) Procurar el reconocimiento y aprovechamiento de las habilidades y competencias adquiridas en origen por las personas migradas dando respuesta a una reivindicación histórica: la reducción drástica de trabas burocráticas para la homologación de títulos.

Las prioridades del **eje de empleo** son un resultado lógico del eje previo: dinamizar el mercado laboral y adecuar el marco normativo para facilitar la inserción laboral de personas migradas en condiciones no meramente dignas, sino ajustadas a su cualificación profesional. Un plan de choque contra la abultada sobrecualificación presente en puestos de trabajo ocupados por personas migradas, sobre todo en mujeres.

La vertiente de generación de capacidades presenta especial relevancia en el **eje de salud**. La accesibilidad a servicios sanitarios no está enfrentada únicamente con barreras burocráticas, sino también con potenciales carencias de enfoque intercultural de los profesionales que la componen. Un esfuerzo particular se manifiesta necesario, con especial mención al enfoque de salud mental, para perfiles específicos de personas migrantes:

- a) Víctimas de trata o de violencia de género,
- b) Menores no acompañados o,
- c) Migrantes forzosos que acarrean la carga de experiencias traumáticas en origen o tránsito.

Por último, el **eje de vivienda** parte del diagnóstico de una segregación residencial, por un lado, y de una brecha significativa entre población nativa y extranjera en el acceso a viviendas de calidad y tendencia a sucumbir a situaciones de emergencia residencial.

Sin entrar a desglosar medidas excesivamente concretas, la Comisión Europea busca generar el marco para que las administraciones competentes en la materia de los países europeos continúen desplegando esfuerzos por una política inclusiva de vivienda como piedra angular para generar comunidad en los barrios. Barrios que reflejen nuestra realidad multicultural, buscando integrar la política de vivienda con el enfoque de accesibilidad al resto de pilares mencionados (empleo, educación, salud, servicios sociales...).

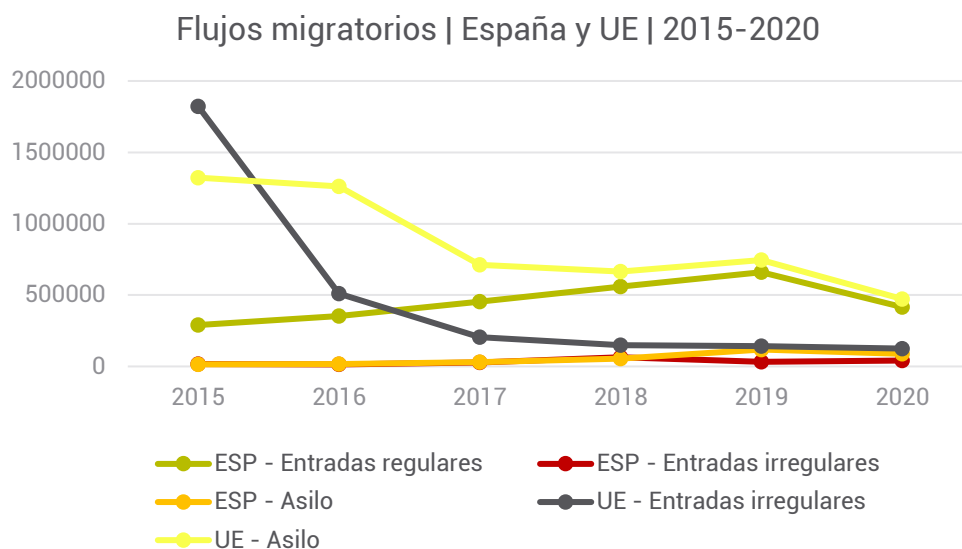
3. Lo que nos dicen los datos: ¿a qué contexto y a qué migración mira el Plan de Acción?

En este apartado recogeremos algunos datos e indicadores que, sin ánimo de exhaustividad ni pretendiendo ser un análisis profundo de la realidad de la migración, sí aporten luz y nos permitan valorar y contrastar el diagnóstico que hace la Comisión.

El Plan de acción señala algunos datos que son de especial relevancia para entender el dibujo de la migración sobre el que pretende incidir la agenda de la Unión y cuyas grandes coordenadas ya hemos comentado. A saber, fortalecer las políticas universales de cohesión social dirigidas al conjunto de la población e impulsar políticas específicas para remover barreras que enfrentan grupos específicos. Los focos en la inclusión de las personas migrantes son: educación, empleo, salud y vivienda. ¿Pero qué nos dicen los datos sobre los retos de la integración?

En primer lugar, podemos observar cómo los **cambios en los flujos migratorios** y los esfuerzos puestos en el control de las fronteras han tenido un impacto significativo en limitar las entradas a Europa, especialmente las llegadas irregulares. Recordemos el camino de alguna manera reforzado con el Acuerdo UE-Turquía y el conjunto de medidas para la externalización de las fronteras que pusieron en marcha los Estados Miembro por la vía de los acuerdos bilaterales con países como Marruecos, Senegal, Libia...

La eficacia de las medidas para reducir el número de entradas por las fronteras exteriores tras la crisis siria ha sido notable. Las cifras han caído desde 1.322.820 solicitudes de protección y 1.822.177 entradas irregulares en 2015 a las 744.810 solicitudes y 141.846 entradas irregulares en 2019, dejando fuera los datos del tiempo de pandemia.



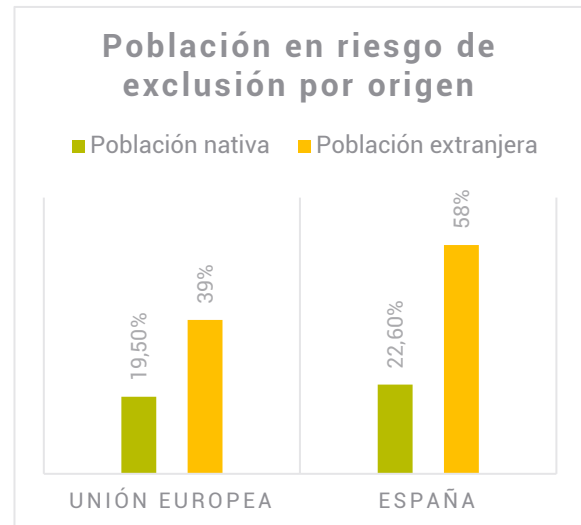
Fuente: Eurostat | INE | Frontex

	ESP – Entradas regulares	ESP – Entradas irregulares	ESP - Asilo	UE – Entradas irregulares	UE - Asilo
2015	290.005	1.822.177	14.881	1.822.177	1.322.850
2016	352.174	511.146	15.755	511.146	1.260.920
2017	453.950	204.750	31.120	204.750	712.250
2018	559.998	149.117	54.065	149.117	664.410
2019	660.022	141.846	118.264	141.846	744.810
2020	415.150	125.256	88.762	125.256	472.395

En segundo lugar, hoy es innegable la **diversidad étnica y cultural** en una Europa con 27 estados miembros que abarcan desde Portugal a Europa del Este, y desde el Mediterráneo al Báltico, y donde conviven 54.456.718 (2020²) personas de origen extranjero (el 12 % de la población europea) además de numerosos hogares mixtos y segundas y terceras generaciones de ciudadanos y ciudadanas europeas que han incorporado y mantienen las tradiciones culturales a la vida colectiva.

A pesar de ello, las personas migradas se encuentran de manera significativa entre la población más vulnerable. La **tasa de personas en riesgo de exclusión** que es del 19,5% para los nativos asciende en el conjunto de Europa al 39% para los extranjeros³.

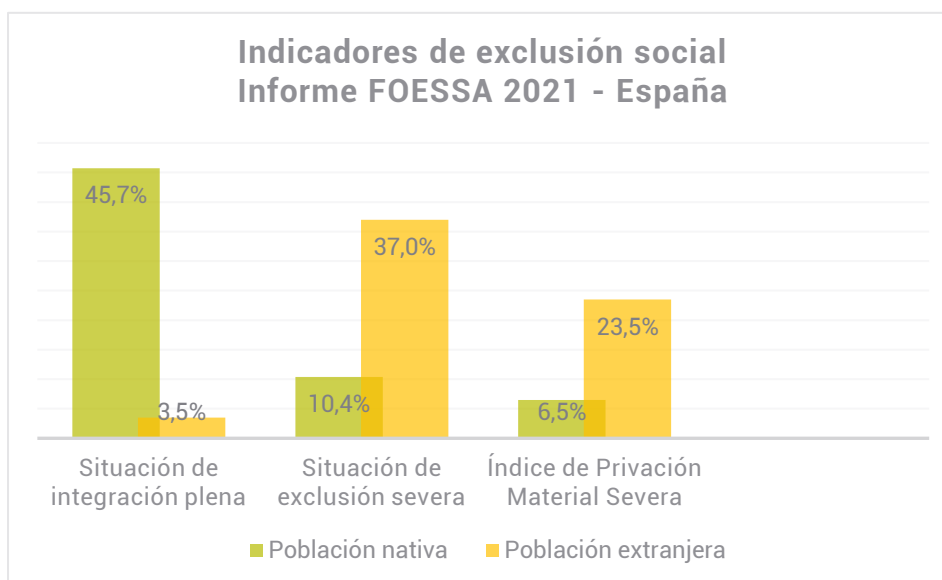
En España alcanza el 22,6% y el 58%⁴ respectivamente. Que el AROPE en España sea 3 puntos superior a la media europea para los nativos y casi 20 puntos superior para los extranjeros no solo habla de la mayor debilidad de las políticas sociales en España, sino de la mayor vulnerabilidad de las personas extranjeras en nuestro país y de las deficientes políticas para la integración.



Fuente: INE

Esta idea la refuerzan los datos sobre integración del informe FOESSA⁵ donde se señala que solo el 3,5% de los extranjeros residentes en España están en una situación de **integración plena** frente al 45,7% de los nativos; o que el 37,7% de los extranjeros están en situación de **exclusión severa** frente a un 10,4% de los nativos.

Por su lado el índice de **Privación Material Severa** coloca en su grado más extremo al 23,5% de los extranjeros frente al 6,5% de los nativos.



Fuente: Informe FOESSA 2022

² Fuente: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography>

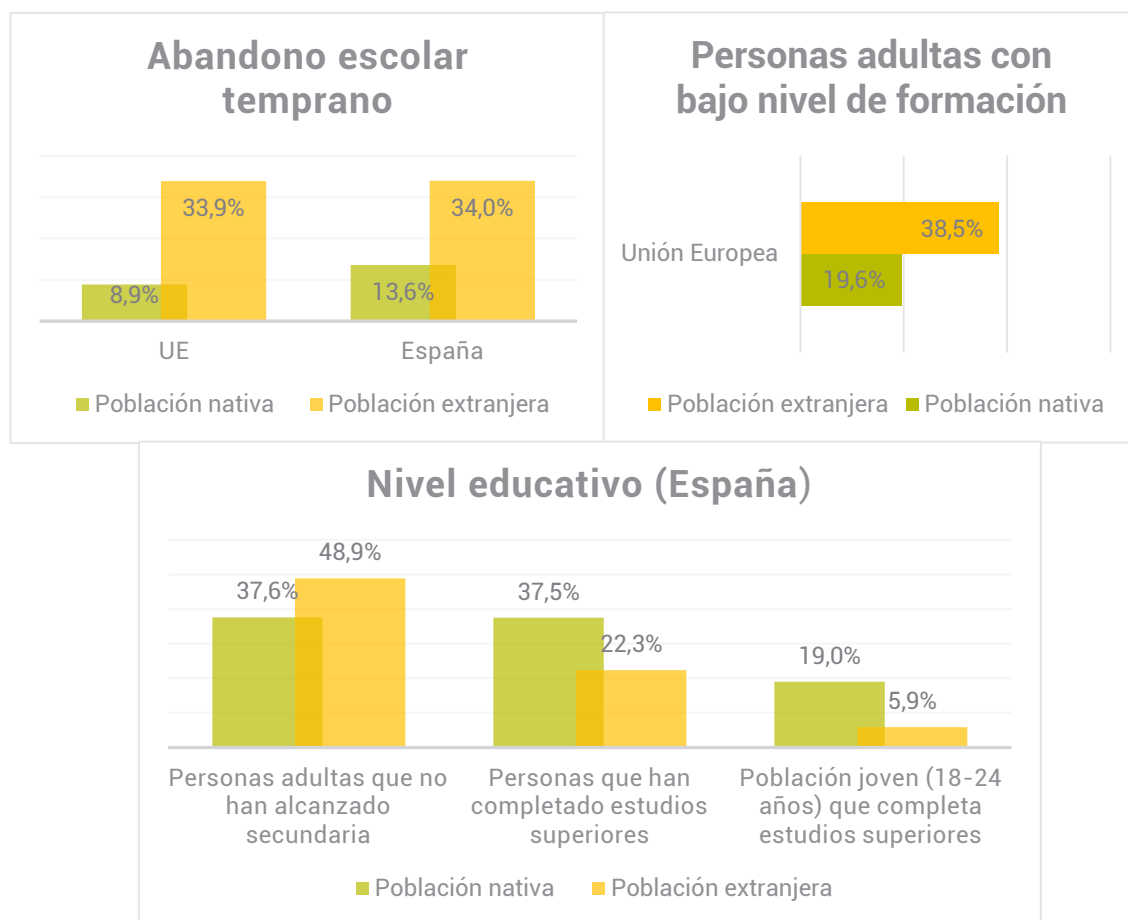
³ Fuente: Action Plan EC, Eurostat

⁴ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

⁵ Fuente: informe FOESSA 2022: <https://www.foessa.es/>

Por último, en lo referente a las brechas en la educación, el empleo, la vivienda y salud que señala en Plan de acción como prioridades específicas, podemos apreciar la profundidad de las barreras étnicas en el acceso a derechos.

En el ámbito de la **educación**, observamos la mayor incidencia del abandono escolar temprano entre los jóvenes extranjeros, el menor nivel formativo de la población extranjera que dificulta el acceso a empleos seguros y de calidad o la brecha étnica en el acceso a la universidad.



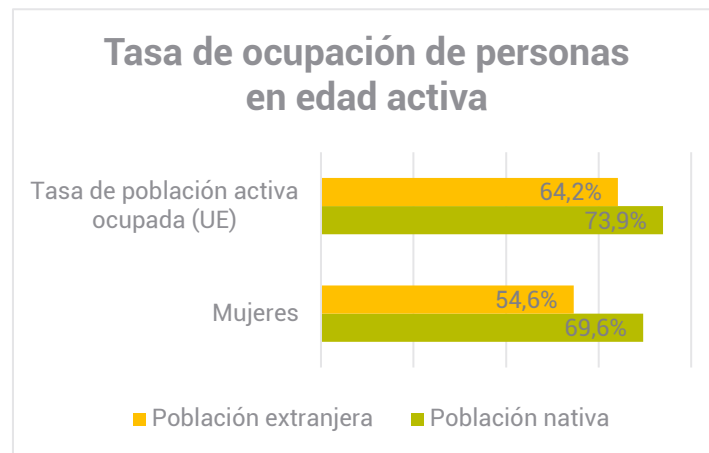
Fuente: Eurostat / INE

En el acceso al **empleo**, la Comisión también señala que la tasa de ocupación de personas en edad de trabajar presenta una diferencia importante a nivel europeo: la tasa de población activa ocupada entre los nativos es del 73,9% (69,6 para las mujeres nativas) y del 64,2% para los extranjeros (54,6% entre las mujeres extranjeras)⁶. Para España, según los datos oficiales y sin entrar en la calidad y seguridad del empleo, la diferencia parece menos pronunciada. Según los datos de CCOO⁷ antes del impacto de la pandemia (2019) la tasa de ocupación es 5 puntos superior para la población nativa (8 puntos respecto a la mujer migrada). En base al INE en 2020, el desempleo entre los extranjeros procedentes de fuera de la unión es 12,5 pp superior (26,9%) al de la población nativa (14,1%) y casi 7pp más que el desempleo de los extranjeros comunitarios (20%)⁸.

⁶ Fuente: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/overview>

⁷ Fuente: informe Ocupación de Población Extranjera 2019, CCOO: <https://www.ccoo.es/8991b94e327452513a1594572cbd5257000001.pdf>

⁸ Fuente: INE, Datos 2020: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t00/ICV/dim2/l0/&file=21207.px>

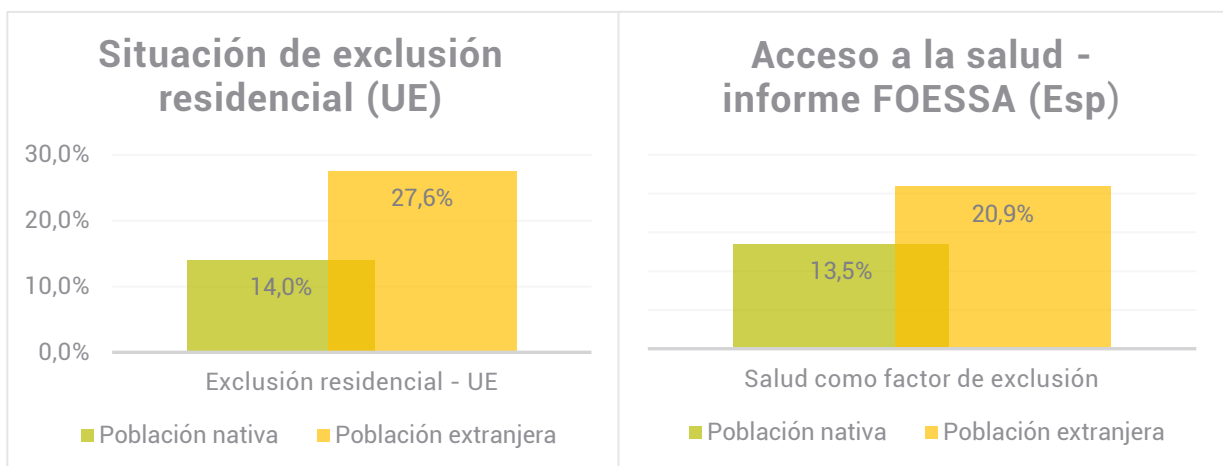


Fuente: Eurostat, Action Plan C.E.

Siguiendo la estela de los datos aportados por la Comisión, diferentes indicadores apuntan a una mayor exclusión residencial de la población migrada y en el acceso a los servicios de atención a la salud.

Respecto al ámbito residencial, la población migrada se ve afectada principalmente por el hacinamiento (27,6% de los extranjeros frente al 14% de los nativos). Más allá de las intuiciones, los datos que manejamos para España no arrojan información concluyente más allá de que la vivienda es un problema generalizado para la población residente, nativa o extranjera y que la baja calidad de las soluciones habitacionales afecta de manera severa a ambos grupos.

En relación a la Salud, el informe Foessa sí percibe una incidencia significativa de barreras de acceso a la sanidad que es muy superior para aquellos hogares con algún miembro extranjero.



Fuente: Eurostat / Action Plan C.E.

Fuente: informe FOESSA 2022

4. Conclusiones

A modo de conclusión recogeremos las impresiones más relevantes del análisis del Plan de Acción en el contexto del conjunto de instrumentos que configuran la nueva hoja de ruta en las migraciones, mirando la narrativa sobre la migración que consolida, el marco sobre el que actúa, cómo nos afecta y las oportunidades que abre.

Mirar el Plan de Acción en el conjunto de instrumentos que desarrollan el Pacto Europeo de Migración y Asilo, nos deja clara la nueva hoja de ruta de la Unión Europea que se estructura en tres grandes ejes: control de fronteras, control de flujos e impulso de políticas generales de cohesión social con apoyos específicos en el acceso a derechos para grupos vulnerables específicos.

En términos de la narrativa, la defensa de la integración como un compromiso bidireccional y que requiere el aporte de la sociedad en su conjunto nos parece positivo. Sin embargo, refuerza la idea de “un estilo de vida europeo” en el que los elementos de radicalización son un factor exógeno que de alguna manera se producen debido a los efectos de la migración.

Respecto al marco de acción, consideramos que el Plan parece responder más a la inmigración que la UE quiere tener que a la que tiene. El plan se orienta hacia una inmigración ordenada, con competencias para los empleos que necesitamos y que enfrentan algunas barreras puntuales de acceso a derechos. Sin embargo, la realidad de los flujos migratorios mixtos, de la inmigración irregular y de la migración forzada coloca a las personas migrantes en situaciones de vulnerabilidad profunda que requiere, no de políticas y medidas puntuales, sino de planes integrales.

Sí nos parece acertada la necesidad de políticas sociales y de cohesión más fuertes dirigidas a la población general pues en la desigualdad se halla la fuente de la radicalización y la xenofobia que crece por toda la Unión Europea, pero abordando el hecho de que la población migrada se encuentra entre la más vulnerable y que por tanto dichas políticas deben reforzar los componentes étnicos, interculturales y comunitarios.

En todo caso, el marco de acción tiene dos implicaciones prácticas. La primera, orienta las políticas y narrativas de los estados miembro afectando al final a las herramientas de financiación del trabajo con la población migrada. El documento hace un llamamiento a articular discursos y políticas, ya no tanto sobre migración, sino sobre grupos vulnerables y programas específicos en base a barreras concretas de acceso a derechos que les afectan y en base a perfiles concretos de atención prioritaria (víctimas de trata o de violencia de género, menores no acompañados, personas en necesidad de protección internacional o trabajadores migrantes).

En segundo lugar, emplaza nuevamente a la Unión, al conjunto de estados miembro y a la sociedad civil europea a abrir el debate sobre las vías efectivas de migración legal donde tenemos la responsabilidad de participar. La contribución podría ser a través de consultas en el plano de la incidencia regional y nacional, y mediante programas piloto como el patrocinio comunitario para explorar y mejorar su sostenibilidad y viabilidad.