

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 6.5.2010
COM(2010)214 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Primer informe anual sobre inmigración y asilo (2009)

{SEC(2010) 535}

1. INTRODUCCIÓN

En el Pacto europeo sobre inmigración y asilo, adoptado en octubre de 2008¹, el Consejo Europeo llegó a cinco compromisos básicos relativos a: inmigración legal e integración, inmigración irregular, controles en las fronteras, asilo, y cooperación con los países de origen y de tránsito (planteamiento global).

El presente informe anual es el primero de la Comisión sobre la aplicación del Pacto y contribuirá a preparar el debate anual del Consejo Europeo sobre políticas de inmigración y asilo.

La sección 2 resume y evalúa los avances en la UE y en los Estados miembros² y presenta recomendaciones para cada uno de los cinco ámbitos del Pacto. Dado que el informe tendrá periodicidad anual, las recomendaciones resaltan los puntos que la Comisión considera que precisan una atención particular durante el próximo año. Los compromisos del Pacto también se desarrollarán conforme al Programa de Estocolmo³ y a su plan de acción.

El informe cubre el período de octubre de 2008 al final de 2009, durante el cual la crisis económica constituyó un factor importante, por lo que la sección 3 examina sus efectos en la migración. La sección 4 aborda la metodología del presente informe y presenta las conclusiones. En un anexo se recogen datos estadísticos clave.

2. AVANCES EN LOS CINCO ÁMBITOS DEL PACTO

2.1. Inmigración legal e integración

Compromiso fundamental: organizar la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinadas por cada Estado miembro, y favorecer la integración.

Inmigración legal. En la UE: La adopción de la Directiva sobre la tarjeta azul ofrecerá un procedimiento de admisión en la UE para trabajadores altamente cualificados. Por otro lado, prosiguió la discusión sobre la propuesta de Directiva Marco relativa a un permiso único y a los derechos de los trabajadores migrantes. La iniciativa «Nuevas cualificaciones para nuevos empleos»⁴ aborda la forma en que las cualificaciones de los trabajadores migrantes pueden integrarse con las necesidades laborales de la UE. Un informe de la Comisión estudió los posibles problemas de transposición de la Directiva sobre reagrupación familiar. Se desarrolló la información mutua, especialmente a través de la Red Europea de Migración, aunque una evaluación del Mecanismo de Información Mutua mostró que no cumplía las expectativas.

¹ 14368/08 (Conclusiones de la Presidencia) y 13440/08 (Pacto).

² Para más detalles, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

³ EUCO 6/09 (Conclusiones de la Presidencia) y 17024/09 (Programa).

⁴ COM(2008) 868.

En los Estados miembros: La migración laboral siguió gestionándose de acuerdo con las necesidades del mercado laboral y con la preferencia a los ciudadanos de la UE. La crisis económica redujo las llegadas, pero no en todos los Estados miembros. Por ello, algunos restringieron sus condiciones o cuotas de entrada, mientras otros confiaron en la flexibilidad de los sistemas basados en la demanda. Las mejoras de la gobernanza de la migración legal incluyeron nuevos conceptos, nuevos organismos y procedimientos simplificados, y en las políticas de reagrupación familiar se produjeron cambios, como condiciones más estrictas y un incremento de las medidas para impedir los matrimonios de conveniencia.

Evaluación: Con arreglo al Pacto, en general la migración laboral es gestionada teniendo en cuenta las necesidades del mercado laboral y la preferencia a los ciudadanos de la UE. Se constata una tendencia a la simplificación de los procedimientos, que hay que saludar, pero todavía queda margen para una mejor correspondencia entre las necesidades laborales de la UE y las cualificaciones de los ciudadanos de terceros países.

Recomendaciones: En cooperación con los terceros países, los Estados miembros y la Comisión deberían seguir **mejorando el ajuste entre demanda y oferta laboral y el reconocimiento de las cualificaciones**, de acuerdo con la promoción de una política general de migración laboral enmarcada en la iniciativa emblemática «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» de la estrategia Europa 2020. Esto también ayudará a hacer frente a los retos demográficos.

El plan de migración legal debería proseguir:

- Los Estados miembros deberían trabajar en pro de una **transposición a tiempo y ambiciosa de la tarjeta azul de la UE**,
- El Consejo y el Parlamento deberían aprovechar la nueva dinámica del Tratado de Lisboa para alcanzar un **acuerdo sobre la Directiva marco** relativa a un permiso único y a los derechos socioeconómicos básicos para los trabajadores migrantes.

La información mutua sigue siendo importante: los Estados miembros y la Comisión deberían mejorar la **información sobre los avances nacionales importantes en forma de futuros informes anuales sobre inmigración y asilo**.

Integración. En la UE: Se lanzaron dos nuevos instrumentos: el Foro Europeo sobre Integración y un sitio internet europeo consagrado a la integración, y se realizaron actividades en los ámbitos prioritarios citados en las conclusiones del Consejo de noviembre de 2008: promoción de los valores europeos, trabajo sobre la percepción por la opinión pública de los migrantes y de la inmigración legal, desarrollo de módulos europeos y elaboración de indicadores para evaluar los resultados. Se redactó el tercer Manual sobre Integración, cuyos detalles pueden consultarse en el informe a la Conferencia Ministerial de 2010 sobre Integración⁵. El Consejo adoptó la Decisión Marco relativa al racismo y la xenofobia, y prosiguieron las negociaciones sobre la propuesta de Directiva Marco que prohíbe la discriminación fuera del puesto de trabajo. En marzo de 2010, el Consejo Europeo constató

⁵ SEC(2010) 357.

que una mejor integración de los migrantes ayudaría a lograr el objetivo de que en 2020 el nivel de empleo en Europa de las personas de entre 20 y 64 años alcance el 75 %.

En los Estados miembros: Los Estados miembros informaron sobre la adopción o preparación de legislación nacional, planes o estrategias y, varios de ellos, sobre mecanismos de consulta y diálogo. Los temas clave fueron el aprendizaje de idiomas, el acceso al empleo y las medidas contra la discriminación. Determinados Estados miembros centran sus políticas en los refugiados, algunos formalizan los derechos y obligaciones en un «contrato de integración» y otros informaron sobre políticas para mejorar la situación de los migrantes mediante la concesión de un permiso de residencia de larga duración o de la ciudadanía. Un número creciente de Estados miembros menciona un seguimiento y esfuerzos para desarrollar indicadores.

Evaluación: El marco de la UE ha sido consolidado. La política de integración continuó desarrollándose en la UE y en los niveles nacionales conforme a los principios de base comunes de la UE para la integración y a la agenda común para la integración de 2005. Se está prestando atención tanto a los derechos (empleo, lucha contra la discriminación) como a las obligaciones (aprendizaje de idiomas). Una tendencia bienvenida es el continuo desarrollo de estructuras de la UE y nacionales, tanto de tipo general como de intercambio de información y de diálogo.

Recomendaciones: **Debería seguirse dando prioridad a los indicadores** de seguimiento de los resultados de las políticas de integración.

Debería comenzar a trabajarse en una **nueva agenda de la UE para la integración de los migrantes** con vistas a su adopción en 2011, tal como se pide en la estrategia Europa 2020, y tener en cuenta el Programa de Estocolmo y la base jurídica explícita (artículo 79.4 del TFUE) introducida por el Tratado de Lisboa.

2.2. Inmigración irregular

Compromiso fundamental: Combatir la inmigración irregular, garantizando, entre otras cosas, el retorno a su país de origen o a un país de tránsito de los extranjeros en situación irregular.

En la UE: Se adoptaron dos instrumentos clave: la Directiva sobre sanciones a los empresarios y la Directiva de retorno. La Comisión propuso un instrumento para reforzar la prevención y luchar contra el tráfico de personas y proteger a las víctimas. FRONTEX incrementó sus actividades en el campo del retorno. Se realizaron esfuerzos para celebrar acuerdos de readmisión, firmándose uno con Pakistán, y las negociaciones avanzaron con Marruecos y se reanudaron con Turquía (véase 2.5); se adoptaron directrices de negociación para Georgia y Cabo Verde y prosiguieron las negociaciones relativas a varios acuerdos de asociación y cooperación. La eficacia de los acuerdos de readmisión se controla regularmente a través de comités conjuntos de readmisión. Combatir la inmigración clandestina fue un componente clave de las «asociaciones de movilidad» (véase 2.5).

En los Estados miembros: Comenzaron los trabajos para la transposición de la Directiva de retorno. Varios Estados miembros adoptaron medidas para promover el retorno voluntario y

en algunos casos se estimó que unas políticas más rigurosas de retorno forzoso y unos mayores índices de ejecución condujeron también a una disminución de la inmigración irregular. Algunos Estados miembros señalaron determinadas grandes bolsas de migrantes en situación irregular que no pueden ser expulsados por ahora y que deberían adoptarse medidas para encontrar soluciones. Se prestó un considerable apoyo a vuelos de retorno conjuntos y varios Estados miembros indicaron la adopción de medidas para luchar contra el tráfico de personas. Muchos Estados miembros informaron de sus esfuerzos para celebrar acuerdos bilaterales de readmisión y subrayaron la importancia de la cooperación de la UE con terceros países, a condición de que se proceda a unas consultas adecuadas. Diversos Estados miembros citaron las medidas de regularización que han adoptado y otros se esforzaron por evitar tales medidas o por adaptarlas a la política de retorno; algunos informaron sobre mecanismos para impedir que se abuse de los sistemas de migración legal y libre circulación, por ejemplo, mejorando la coordinación entre diferentes sectores de la Administración nacional.

Evaluación: La política de retorno y los acuerdos de readmisión centraron gran parte de la atención. El retorno voluntario parece haberse convertido en la opción preferida, de conformidad con la Directiva de retorno. Por otra parte, varios Estados miembros también adoptan una política más rigurosa con respecto al retorno forzoso, subrayando su efecto disuasorio, y muchos Estados miembros informaron sobre experiencias positivas con vuelos conjuntos de retorno coordinados por FRONTEX. La cooperación con los países de origen y de tránsito es esencial para las políticas relativas a inmigración irregular. La existencia de un gran número de migrantes en situación irregular que no pueden ser expulsados merece más atención. En cuanto a las medidas de regularización, no parece existir ninguna opinión coherente entre los Estados miembros con respecto a su uso como herramienta para luchar contra la inmigración irregular.

Recomendaciones: Los Estados miembros deberían prestar una atención particular a la **transposición completa y a tiempo de la Directiva de retorno y de la Directiva sobre sanciones a los empresarios.**

Los Estados miembros deberían **aumentar el número y la eficacia de las inspecciones** en el puesto de trabajo en sectores en los que exista un riesgo particular de explotación de trabajadores en situación irregular.

Los Estados miembros deberían utilizar la oportunidad que ofrece la Directiva de retorno para **estimular el retorno voluntario** y para hacer uso del Fondo para el Retorno.

Debería promoverse la organización de vuelos conjuntos de retorno, haciendo un uso pleno del Fondo para el Retorno y de la coordinación FRONTEX.

Teniendo en cuenta los diversos planteamientos, debería promoverse el **intercambio de información y la supervisión de las medidas nacionales de regularización**, con arreglo a las recomendaciones del Pacto.

Deberían hacerse más esfuerzos para **negociar y celebrar acuerdos de readmisión** con terceros países clave.

Dada la gran cantidad de **inmigrantes en situación irregular que por el momento no pueden ser expulsados**, la Comisión realizará un estudio sobre cómo gestionar este asunto, **pero manteniendo el objetivo primero de ejecutar las expulsiones (finalización de la estancia irregular) lo antes posible**.

La UE y los Estados miembros deberían asegurarse de que las medidas destinadas a mejorar el control de la inmigración tengan plenamente en cuenta los **derechos fundamentales y los derechos del niño**, de conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y con la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU.

2.3. Control de las fronteras

Compromiso fundamental: Fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras.

En la UE: Comenzaron los trabajos preparatorios para la reciente propuesta (febrero de 2010) de modernización de FRONTEX y para una propuesta de sistema de registro de entradas y salidas de la UE y un programa de registro de viajeros en la UE. Se abordaron los problemas técnicos que pospusieron el Sistema de Información de Visados (VIS). Se entablaron conversaciones sobre un mecanismo mejorado de evaluación de Schengen propuesto por la Comisión. Se modificaron las Instrucciones Consulares Comunes (ICC), estableciendo un marco jurídico para la cooperación reforzada entre consulados de los Estados miembros, y se prepararon medidas de ejecución. Con el fin de gestionar conjuntamente los flujos mixtos de migración, se desarrolló una cooperación internacional reforzada, en particular con Turquía y Libia (véase 2.5).

En los Estados miembros: Todos los Estados miembros informaron de sus esfuerzos para establecer o mantener mecanismos reforzados de control de las fronteras (en su caso, con el apoyo del Fondo para las Fronteras Exteriores). Varios tomaron medidas para estimular una mejor cooperación entre las autoridades de migración, de fronteras y la policía. Los Estados miembros informaron sobre su participación activa en las actividades de FRONTEX y muchos expresaron el apoyo al refuerzo del papel de esta Agencia. Varios Estados miembros mencionaron una intensificación en materia de cooperación con terceros países para la gestión de fronteras. Comenzaron los preparativos para el VIS y varios Estados miembros subrayaron la necesidad de abordar cuanto antes los obstáculos restantes. Algunos Estados miembros intentaron promover el papel de los funcionarios de enlace de inmigración en los servicios de visados, y se prestó un apoyo activo a la cooperación entre consulados a nivel local. Varios Estados miembros aplicaron proyectos de programas de registro de viajeros y sistemas de registro de entradas y salidas de la UE.

Evaluación: Todos los Estados miembros abordaron seriamente el compromiso de asegurar un control más efectivo de las fronteras exteriores e hicieron esfuerzos significativos, como el despliegue de tecnología moderna. Se mencionó frecuentemente la utilidad de la financiación aportada por el Fondo para las Fronteras. Existe un amplio apoyo y participación en las actividades de FRONTEX. Varios Estados miembros actuaron para aplicar el llamamiento en pro del refuerzo de la cooperación consular y varios (particularmente en las fronteras oriental y meridional de la UE) intensificaron la cooperación en materia de gestión aduanera con terceros países. Determinados Estados miembros se quejaron por los problemas técnicos y el retraso subsiguiente en el funcionamiento del VIS y algunos expresaron dudas sobre el futuro

desarrollo de grandes sistemas de tecnología de la información (como el sistema de registro de entradas y salidas de la UE). El compromiso de mejorar el proceso de evaluación de Schengen no pudo materializarse todavía.

Recomendaciones: Los Estados miembros y la Comisión deberían **aplicar adecuadamente los instrumentos jurídicos clave y garantizar su aplicación correcta** (Código de Fronteras, Código de Visados -que deroga las ICC-, Reglamento FRONTEX, VIS, Fondo para las Fronteras), y tomar las medidas de ejecución necesarias.

En los casos en que exista un apoyo amplio para una mayor armonización (como la **modernización del papel de FRONTEX** según lo propuesto por la Comisión, o la modificación de determinadas disposiciones de la legislación existente), deberán hacerse esfuerzos durante las discusiones legislativas para mantener los compromisos del Pacto de movilizar todos los recursos disponibles para asegurar un control de las fronteras más eficaz y para dotar a FRONTEX de recursos para cumplir su misión.

La cooperación de Schengen constituye un paradigma de éxito y el **proceso de evaluación de Schengen es un mecanismo único de examen que debe ser mantenido y consolidado de acuerdo con las disposiciones del Tratado**. Este mecanismo debe basarse en la confianza entre todos los implicados y en una asignación clara de competencias. Ahora que el Tratado de Lisboa ha entrado en vigor, la Comisión presentará en breve una nueva propuesta, pero para lograr resultados se requerirá la flexibilidad de todas las instituciones de la UE y el reconocimiento de las realidades jurídicas.

2.4. Asilo

Compromiso fundamental: Construir una Europa del asilo.

En la UE: La Comisión presentó todas las iniciativas legislativas requeridas por el Pacto y otras que habían sido anunciadas en el Plan sobre asilo de junio de 2008. En especial, las enmiendas a la Directiva sobre procedimientos de asilo y a la Directiva de calificación responden al llamamiento del Pacto en pro de un procedimiento único y de un estatuto uniforme, y se espera que mejoren la coherencia entre los instrumentos de asilo de la UE. Dichas enmiendas deberían simplificar, racionalizar y consolidar en toda la UE normas sustantivas y procesales sobre protección y promover unas calificaciones más fiables en primera instancia, impidiendo así los abusos y mejorando la eficacia del proceso de asilo.

También se propusieron enmiendas a los Reglamentos de Dublín y Eurodac y a la Directiva sobre condiciones de acogida, y hubo propuestas para un sistema conjunto de la UE en materia de reasentamiento y para una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) con el fin de facilitar, coordinar y consolidar la cooperación práctica. En noviembre de 2009, el Consejo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo político sobre la OEAA.

También se adoptaron medidas no legislativas. Una evaluación externa de los programas regionales de protección concluyó que constituyen un primer y acertado mecanismo para garantizar más protección para los refugiados cerca de las regiones de origen, pero que su impacto se ha visto limitado debido a su escasa flexibilidad, financiación, visibilidad y coordinación con otras políticas humanitarias y de desarrollo de la UE, y al insuficiente

compromiso de terceros países. Se ha decidido mejorarlos y extenderlos, en especial en el Cuerno de África (Kenia, Yibuti y Yemen) y en el Norte de África (Libia, Egipto y Túnez).

Desde julio de 2009 se trabaja en un proyecto experimental para el traslado voluntario desde Malta a otros Estados miembros de beneficiarios de protección internacional, con la ayuda financiera del Fondo Europeo para los Refugiados, que en 2009 también apoyó el traslado a FR desde MT de 95 beneficiarios de protección internacional. En total, 10 Estados miembros (DE, FR, LU, HU, PL, PT, RO, SI, SK, UK) aceptaron acoger a beneficiarios de protección internacional procedentes de MT.

En los Estados miembros: Al comienzo del período cubierto por el presente informe, la mayor parte de los Estados miembros ya habían incorporado la primera fase de los instrumentos del acervo relativos al asilo, aunque algunos notificaron medidas de transposición en 2009, con un retraso significativo. Las principales actividades comunicadas fueron las de traslado y cooperación práctica. Algunos Estados miembros que tradicionalmente no lo hacían, acogieron a refugiados (BE, PT) y por lo menos dos (RO, SK) recibieron temporalmente a refugiados destinados a ser reinstalados en otros países.

MT y EL fueron apoyados por algunos Estados miembros (NL, UK) mediante cooperación práctica, como formación y envío de funcionarios en comisión de servicio. Varios Estados miembros (BE, CZ, DE, FR, NL, AT, SE, UK) prosiguieron sus esfuerzos para crear un currículo europeo en materia de asilo.

Evaluación: Se están desarrollando esfuerzos para ejecutar todos los compromisos del Pacto relativos al asilo. Sin embargo, aunque se han logrado avances significativos en la creación de la OEAA, que comenzará a funcionar en 2010, y en materia de reinstalación, con un número creciente de Estados miembros que muestran interés, las discusiones sobre la modificación de los instrumentos de la primera fase son difíciles y avanzan lentamente. La mayoría de los Estados miembros no ha mostrado mucho interés por medidas de solidaridad en forma de reasentamiento en el interior de la UE de los beneficiarios de protección internacional.

Recomendaciones: El Consejo y el Parlamento deberían hacer esfuerzos adicionales durante los debates legislativos en curso para **mantener su compromiso en pro de un sistema europeo común de asilo que ofrezca un mayor grado de protección y normas más estrictas.**

Todos los interesados deberían prestar su total apoyo a una **rápida puesta en marcha de las operaciones de la OEAA.**

Más Estados miembros deberían intensificar sus esfuerzos para **apoyar a los Estados miembros más afectados por peticiones de asilo**, aceptando el traslado de beneficiarios de protección internacional o por otros medios, por ejemplo, facilitando asistencia técnica, en concordancia con el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad (artículo 80 del TFUE) introducido por el Tratado de Lisboa.

2.5. Planteamiento global de la migración

Compromiso fundamental: Establecer una colaboración global con los países de origen y de tránsito que favorezca las sinergias entre migración y desarrollo.

En la UE: Sobre la base de la Comunicación de la Comisión de 2008 titulada «Reforzar el planteamiento global de la migración», que sugería mejoras en la coordinación, la coherencia y las sinergias, se han desarrollado las herramientas para el planteamiento global. Además de las «asociaciones de movilidad» en curso con la República de Moldavia (en la que participan 15 Estados miembros) y con Cabo Verde (5 Estados miembros), en noviembre de 2009 la UE firmó otra de estas asociaciones con Georgia (16 Estados miembros). Un documento de trabajo de los servicios de la Comisión de septiembre de 2009 evaluó estas primeras asociaciones de movilidad y los principales elementos de la evaluación quedaron reflejados en las conclusiones del Consejo de diciembre de 2009. Se desplegaron otras herramientas como, por ejemplo, misiones sobre migración en Georgia, Tanzania, Bielorrusia y Kenia, y se concluyeron los perfiles de migración en 10 países de África Occidental y 17 de Europa del Este y del Sudeste, así como los anexos a los documentos estratégico nacional de los ACP. Se creó una plataforma de cooperación en Etiopía.

Las conclusiones del Consejo Europeo de junio y octubre de 2009 sobre el Mediterráneo han sido materializadas con éxito. Por lo que se refiere a Turquía, se reanudaron las negociaciones sobre un acuerdo de readmisión, que habían sido interrumpidas, y FRONTEX avanzó en la negociación de un acuerdo operativo. En lo tocante a Libia, la Comisión continuó negociando el Acuerdo Marco UE-Libia, que incluye un artículo sobre migración, y se avanzó en materia de diálogo y cooperación.

En relación con África, la Comisión apoyó acciones en el marco de la Asociación UE-África sobre migración, movilidad y empleo y, a nivel regional, el Programa de Cooperación Rabat/París. En Europa del Este, la Comisión apoyó la Conferencia Ministerial celebrada en abril de 2009 en Praga y el proyecto de seguimiento de la creación de asociaciones de migración. En otras regiones, la UE puso en marcha un diálogo estructurado sobre migración con países de América Latina y del Caribe, y celebró reuniones con la ASEM y la India. El programa temático financió proyectos sobre fuga de cerebros, migración circular, migración legal e irregular, implicación de la diáspora en el desarrollo y envío de remesas. Para actividades relacionadas con la migración se ha programado financiación con cargo a los instrumentos geográficos.

Una comunicación de la Comisión de septiembre de 2009 resaltó la necesidad de coherencia entre las políticas de migración y desarrollo, al igual que lo hicieron las conclusiones del Consejo de noviembre de 2009.

En los Estados miembros: Los Estados miembros manifestaron un gran interés por una mejor sinergia (es decir, nexos) entre las políticas de migración y las relaciones exteriores, especialmente con los países que se encuentran en las rutas migratorias hacia Europa. Los Estados miembros afirman haber contribuido adecuadamente al planteamiento global, mediante la participación en asociaciones de movilidad, misiones, puesta en marcha de asociaciones de migración, y avances en la plataforma de cooperación en Etiopía. Varios Estados miembros negociaron acuerdos bilaterales sobre migración con Marruecos, Rusia, Georgia, Ucrania, Congo, Burundi, Malawi, Libia, Albania y Cabo Verde y algunos han adoptado una estrategia a medio plazo de cooperación al desarrollo que incluye un vínculo entre desarrollo y migración. Con respecto a temas específicos, existen programas sobre transparencia en el sector de las remesas y sobre lucha contra la fuga de cerebros mediante la contratación ética de personal médico procedente de países en desarrollo.

Evaluación: El diálogo con terceros países sobre migración se ha desarrollado considerablemente. Sin embargo, deben racionalizarse los diversos procesos de diálogo y consolidarse las sinergias entre migración y desarrollo. Es necesario reforzar la cooperación relativa al programa temático utilizando los instrumentos geográficos de la UE y las contribuciones de los Estados miembros; la cooperación en materia de migración y desarrollo debería ir más allá del estado experimental. Se promovieron con éxito los perfiles de migración, un instrumento clave para una política de migración basada en hechos. Las herramientas del planteamiento global deben sistematizarse y consolidarse con la implicación activa de todos los implicados, con el fin de asegurar una mejor coordinación, coherencia y sinergia.

Recomendaciones: Con el apoyo continuo de los Estados miembros, la UE debería **desarrollar y consolidar el planteamiento global de la migración**, sobre la base del Programa de Estocolmo, mediante un uso estratégico, basado en hechos y sistemático, de todos sus instrumentos, la racionalización de los procesos de diálogo y la consolidación de la cooperación operativa, y debería reforzarse el equilibrio entre los tres ámbitos (migración legal, migración irregular, migración y desarrollo).

La atención debería seguir centrada en la cooperación con los países más importantes de origen y tránsito de África y Europa del Este y del Sudeste. Asimismo, debería fomentarse el diálogo y la cooperación con países de Asia, como la India y China, y de América Latina y el Caribe.

3. EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA

La inmigración desde terceros países ha contribuido al crecimiento en muchos Estados miembros. La recesión económica plantea nuevos retos, aunque sus efectos en los flujos de migración sean difíciles de evaluar. Dos tercios de los Estados miembros han detectado un impacto de la crisis económica en los flujos migratorios, reflejado principalmente en una reducción de la demanda de trabajadores extranjeros.

Los migrantes son uno de los colectivos más duramente afectados por la crisis, aunque el impacto difiere mucho en función del sector (los más afectados son la construcción, la industria, el turismo y los servicios financieros), del nivel educativo y de las cualificaciones profesionales. Las tasas de desempleo de los ciudadanos no pertenecientes a la UE subieron desde un 13,6 % en el tercer trimestre de 2008 al 18,9 % en el tercer trimestre de 2009, lo que supone un incremento superior al de los nacionales (6,4 % al 8,4 %), pero similar al de los trabajadores de otros Estados miembros (8,6 % al 12 %).

Los flujos de remesas a los países en desarrollo han disminuido (según el Banco Mundial, habrían pasado de 338 000 millones USD en 2008 a unos 317 000 en 2009). El apoyo de la UE se ha centrado en los países en desarrollo más afectados.

La UE ha respondido resueltamente a los efectos de la crisis. Muchas de las medidas generales, como los paquetes de estímulo de la economía y las intervenciones en el mercado laboral mediante la creación de empleo, han beneficiado tanto a los ciudadanos de la UE como a los migrantes.

La economía ya se está recuperando. Aunque a corto plazo la crisis atenuará las deficiencias del mercado de trabajo y de formación, a más largo plazo una política de inmigración legal bien organizada continuará desempeñando un papel importante para compensar los déficit de mano de obra y hacer frente a los retos demográficos (la población activa de la UE empezará a disminuir a partir de 2013/2014). De hecho, una política excesivamente restrictiva podría empeorar los efectos de la crisis, agravando la falta de mano de obra. En este contexto, se debería prestar una atención especial a la necesidad de respetar el principio de preferencia a los ciudadanos de la UE y las disposiciones transitorias relevantes de las recientes actas de adhesión.

Recomendaciones: La UE y los Estados miembros deberían **maximizar los beneficios de la migración laboral como herramienta importante para hacer frente a la escasez de mano de obra, como parte de la estrategia Europa 2020.**

La UE debería **abordar la crisis económica con terceros países** particularmente afectados por sus efectos a largo plazo.

4. METODOLOGÍA

Utilizando el «método de seguimiento» descrito en su Comunicación de junio de 2009⁶, la Comisión ha redactado el presente informe a partir de las contribuciones de los Estados miembros y de otros datos, en especial información de los puntos de contacto nacionales (PCN) de la Red Europea de Migración (REM). El segundo informe anual, que debe ser presentado en 2011, también cubrirá el Programa de Estocolmo y el plan de acción sobre inmigración y asilo.

Recomendación: Para el próximo informe, los Estados miembros deberían continuar transmitiendo información a la Comisión, pero **la información concreta pertinente debe ser facilitada mediante informes de los puntos de contacto nacionales de la REM.**

5. CONCLUSIONES

Se han logrado avances en los niveles nacional y de la UE en materia de inmigración y asilo, en la línea del Pacto. Ahora contamos ya con una primera generación de instrumentos de política general de la UE en materia de migración: legislación, cuatro Fondos, organismos y redes, y acuerdos con terceros países. Todos ellos deberían ejecutarse plenamente, utilizarse de la mejor forma posible y ser evaluados⁷. Determinados marcos políticos deben ser desarrollados, como el plan relativo a la migración legal y el planteamiento global.

En algunos campos, la Comisión ha presentado propuestas para modernizar los instrumentos de primera generación, creando un Sistema Europeo Común de Asilo y modernizando FRONTEX, y anima al Parlamento y al Consejo a apoyar estos ambiciosos textos legislativos.

⁶ COM(2009) 266.

⁷ En 2010, la Comisión presentará una comunicación sobre la evaluación de las políticas JLS.

Sin embargo, se precisa un desarrollo de la política de migración de la UE, tal como se reconoce en el Programa de Estocolmo. La estrategia Europa 2020 demanda una política global de migración laboral y una mejor integración de los migrantes, también en el ámbito laboral. Las recomendaciones del presente informe establecen las prioridades para el próximo año. Un nuevo impulso será también aportado por los cambios introducidos con arreglo al Tratado de Lisboa, especialmente el papel reforzado del Parlamento Europeo y el Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo⁸.

⁸ Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos, COM(2010) 171.

Anexo: Resumen estadístico

Perspectivas demográficas de la UE⁹

- Desde los 495,4 millones de 2008, se estima que la población de la UE-27 alcanzará los 520,7 millones en 2035 y que posteriormente descenderá a 505,7 millones en 2060. Mientras que en 2008 había 4 personas en edad laboral (15-64 años) por cada mayor de 65 años, en 2060 esta proporción se calcula que será de 2 a 1.

Migración e integración

- A 1.1.2003, el número de nacionales de terceros países que se hallaban en la UE-25 era de 16,2 millones, es decir, el 3,6 % de la población. Cinco años más tarde, el 1.1.2008, esta cifra, en la UE-27, ascendía a 19 millones (3,9 % de la población y 4,15 % de la población de la UE-25).
- En 2008, los mayores grupos de nacionales de terceros países procedían de Turquía, Marruecos y Albania.
- En 2008, en la UE se expidieron 1,62 millones de primeros permisos de residencia¹⁰; de ellos, el 35 % fueron expedidos a efectos de migración familiar; el 33 %, de empleo remunerado; el 14 %, de estudios; y el resto, de diversas razones (protección, residencia sin derecho a trabajo, etc.).
- Como se muestra en el cuadro, la tasa de desempleo de los nacionales que desean trabajar en su propio Estado miembro era inferior a la de nacionales de terceros países. Aunque la actual crisis económica haya afectado a ambos grupos de trabajadores, los nacionales de terceros países han sufrido más: la tasa de desempleo aumentó un 31 % para los nacionales y un 39 % para los nacionales de terceros países entre el tercer trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2009.

		3º trim. 2007	3º trim. 2008	3º trim. 2009
Ciudadanos UE	Nacionales	6,6 %	6,4 %	8,4 %
	Otros ciudadanos UE	7,7 %	8,6 %	12 %
Nacionales de terceros países		13,4 %	13,6 %	18,9 %

Inmigración irregular y retorno

- En 2008, los nacionales de terceros países en situación irregular detenidos en la UE-27 fueron alrededor de 609 000 (en 2003, en la UE-25, 425 000). Los Estados miembros adoptaron alrededor de 608 000 decisiones de expulsión y el número de expulsiones ejecutadas fue mucho más bajo, unas 241 000 (en 2003, en la UE-25, 245 000).

⁹ Publicación de Eurostat «*Statistics in focus 72/2008*».

¹⁰ Excluidos LU y UK.

- El proyecto «Clandestino»¹¹ calculó que la población en situación irregular era, en 2008, de entre 1,8 y 3,3 millones en la UE-15 (un descenso con respecto a los 3,1-5,3 millones de 2002).

Asilo

- En 2008, los Estados miembros registraron algo más de 240 000 solicitudes de asilo, es decir, un aumento aproximado del 6 % con relación a 2007. Los datos preliminares indican que en 2009 el número de solicitudes se estabilizó al nivel de 2008, pero esta estabilidad aparente oculta diferencias significativas entre Estados miembros: los mediterráneos (EL, ES, IT, CY, MT) experimentaron bajadas, pero se constatan grandes incrementos en DK (59 %), HU (50 %), PL y FI (47 %), BE (40 %), DE (25 %), AT (23 %) y FR (19 %); y, además, estos totales esconden grandes disparidades entre Estados miembros si se expresan como porcentaje de la población.
- En 2009, los países cuyos ciudadanos presentaron más solicitudes de asilo en la UE fueron, por este orden: Afganistán, Somalia, Rusia, Iraq y Serbia (incluido Kosovo). Las cifras descendieron un 36 % para los iraquíes en comparación con 2008, pero aumentaron más de un 30 % para afganos y serbios.
- En 2008, a más de 65 000 solicitantes de asilo les fue otorgado el estatuto de beneficiario de protección internacional en la UE. Este estatuto fue concedido en casi el 24 % de las decisiones adoptadas en los procedimientos en primera instancia. Además, se autorizó la estancia de casi 11 000 personas por razones humanitarias.
- Un total de 4 886 refugiados fueron admitidos en la UE procedentes de terceros países.
-

¹¹ Proyecto de investigación financiado por el Sexto programa marco.