



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 5.12.2007
COM(2007) 780 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Una política común de inmigración

{SEC(2007) 1632}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Una política común de inmigración

1. INTRODUCCIÓN

La inmigración supone tanto un reto como una oportunidad para la UE y tiene un impacto en la economía, la sociedad y las relaciones exteriores, y en el contexto de unas sociedades europeas que envejecen y de las crecientes necesidades del mercado laboral, la demanda de inmigración en la UE deberá seguir aumentando. Europa tendrá probablemente que apoyarse más en los inmigrantes para equilibrar la oferta y la demanda en el mercado laboral, y en general para impulsar el crecimiento económico. Por ello, la importancia económica de la inmigración se añadirá al complejo conjunto de cuestiones que plantean los inmigrantes, que van desde el respeto de los derechos de los individuos y la necesidad de integración, hasta la seguridad y las relaciones de Europa con los países de origen de los inmigrantes, y ello sin olvidar la necesidad de combatir la inmigración ilegal.

La mundialización está acelerando el ritmo del cambio de la inmigración al fomentar la movilidad de las personas, lo que en las últimas décadas ha dado como resultado un incremento sustancial de la población de origen extranjero en la UE. Muchas partes de Europa se han convertido en receptoras netas de flujos de inmigración, incluidas áreas que anteriormente experimentaron flujos persistentes de emigración neta.

Al mismo tiempo, las tendencias demográficas plantean un reto considerable a la viabilidad de las finanzas públicas y de los sistemas de protección social en muchos Estados miembros de la UE. Aunque no pueda sustituir a las reformas estructurales, una inmigración bien gestionada, junto con una mayor movilidad de los trabajadores dentro de la UE, podría ayudar a incrementar el tamaño de la población activa y a aliviar las escaseces de mano de obra.

Sin embargo, la inmigración conlleva nuevas demandas políticas. La lucha contra la inmigración ilegal requiere esfuerzos particulares de las autoridades competentes. La falta de integración de los inmigrantes conlleva un coste socioeconómico real, que soportan sobre todo las comunidades de inmigrantes de segunda y tercera generación. Las políticas de integración deben estar en el centro de las políticas de inmigración. Una política de integración basada en la no discriminación, la igualdad de trato, y una serie de derechos y deberes puede mejorar la variada percepción que se tiene de la inmigración.

Tanto en el Eurobarómetro como en las encuestas nacionales, la inmigración aparece regularmente como una de las grandes preocupaciones de los ciudadanos europeos: siendo la inmigración tan importante para el tejido económico y social de Europa, algunas preocupaciones son, por supuesto, genuinas pero el miedo potencia muchas falsas ideas. Los europeos necesitan una política de inmigración coherente que demuestre que se están abordando las preocupaciones legítimas y que cuente con su apoyo. Existe una necesidad urgente de facilitar una información mejor y más exacta y de evitar historias sensacionalistas sobre la inmigración en los medios de comunicación

En paralelo a la inmigración, la UE también está experimentando movimientos cada vez mayores de personas dentro de su territorio. Las ventajas que aporta la Unión Europea han estimulado el que los europeos se desplacen dentro de nuestras fronteras interiores y cada vez más personas así lo hacen.

Estos movimientos internos son fundamentalmente distintos de la inmigración desde fuera de la Unión y no están cubiertos por la presente Comunicación.

- La población de la UE ronda los 493 millones de personas, de los que 18,5 millones son nacionales de terceros países, lo que equivale a algo menos del 3,8% de la población total.
- Los grupos más importantes de nacionales de terceros países que residen en la UE son ciudadanos de Turquía, Marruecos, Albania y Argelia.
- Desde 2002, la inmigración neta en la UE ha oscilado entre 1,5 y 2 millones de personas al año. La mayor parte de los recién llegados se han establecido en Grecia, Italia, España y el Reino Unido.
- Aunque los retos demográficos difieren para cada país y región de Europa, las recientes proyecciones sugieren que se registrará una disminución natural de la población de la UE entre 2010 y 2050. Suponiendo que la inmigración neta fuese nula, en 2030 la población de la UE sería inferior en unos 26 millones de personas a la actual y en 2050 lo sería en aproximadamente 50 millones.
- En términos económicos, el cambio principal será el tamaño de la población en edad de trabajar (15-64 años) que, según las tendencias actuales, disminuirá en 59 millones hacia 2050; de este modo y si la tasa de participación no se modifica, la UE pasaría de tener 4 a solo 2 personas en edad de trabajar por cada mayor de 65 años.

La inmigración es por naturaleza un fenómeno transfronterizo que precisa de un planteamiento integrado para ayudar a los Estados miembros a gestionarlo con más éxito.

La presente Comunicación explica porqué es importante una política europea de inmigración efectiva, analiza parte de las carencias y puntos débiles que subsisten, resume los problemas que deben ser abordados en 2008 y concluye estableciendo los elementos de base necesarios para hacer avanzar la política común de inmigración de la UE durante los próximos años.

2. BASES DE UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN

Durante la última década se han establecido gradualmente las bases de una política común de inmigración con arreglo al programa establecido en Tampere y La Haya. En Hampton Court, en octubre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno citaron la inmigración como un ámbito fundamental para el trabajo futuro, invitando a la Unión y a los Estados miembros a desarrollar un planteamiento común. Esto condujo a la adopción del "Enfoque global de la migración" por parte del Consejo Europeo de diciembre de 2005, que fue corroborado por el Consejo Europeo de diciembre de 2006. En este contexto, la Comisión estableció un Grupo de Comisarios para asuntos de inmigración.

Más recientemente, la Comunicación de la Comisión titulada "El interés europeo: Triunfar en la era de la mundialización"¹, confirmó que en una Europa sin fronteras internas, las demandas cambiantes de una sociedad envejecida y de un mercado laboral en evolución constante desafían a los supuestos establecidos sobre la inmigración.

¹ COM(2007) 581 de 3.10.2007.

Inmigración legal

Las bases de la política de inmigración legal eran ambiciosas en el espíritu del mandato de Tampere pero **esta política sigue aún estando muy incompleta**. Las tentativas de armonización se han reducido al mínimo necesario, aunque sentando las bases del derecho a la reagrupación familiar supeditada al cumplimiento de una serie de condiciones. Los derechos de los nacionales de terceros países que residen desde hace más de 5 años en el territorio de un Estado miembro se han consolidado, ofreciéndoles también la posibilidad de establecerse y de trabajar en otro Estado miembro. La admisión de estudiantes ya está sometida a normas comunes pero no ha respondido al reto de atraer a jóvenes talentos a nuestras universidades.

En **materia económica**, aunque se reconoce la urgencia demográfica y económica, no fue posible lograr normas comunes sobre la admisión de trabajadores de terceros países y sólo se reguló la admisión de investigadores para colmar parcialmente las lagunas en este ámbito esencial; no obstante, las primeras evaluaciones de la transposición de esta Directiva indican que solo 6 de los 27 Estados miembros la aplican.

Como la política de inmigración está ligada a las **políticas de integración**, este ámbito se benefició de un enfoque pragmático apoyado por una **demanda política importante** que se tradujo de forma simbólica en la adopción de principios de base comunes. La dotación de 825 millones de euros concedida al Fondo de Integración hasta el año 2013 permitirá proseguir este trabajo. A esto se añaden las acciones en favor de la integración financiadas desde hace tiempo por los Estados miembros a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y, sobre todo, por el Fondo Social Europeo.

Las necesidades del mercado laboral son reales y las políticas de contratación de los Estados miembros, a veces contradictorias, no permiten subsanarlas. Un enfoque sectorial tal como el anunciado por el programa de acción de 2005 relativo a la inmigración legal parece actualmente la única posibilidad de encontrar una salida y de superar la reserva de los Estados miembros con respecto a una competencia que consideran nacional. La primera urgencia se refiere a los **trabajadores muy cualificados**, con respecto a los cuales en octubre pasado la Comisión presentó una propuesta de directiva con el fin de facilitar su admisión ("tarjeta azul UE"). Otros sectores de la economía recurren a trabajadores poco cualificados, como los temporeros, con respecto a los cuales se presentará una propuesta legislativa en el otoño de 2008. Por otra parte, tal como lo propuso la Comisión en octubre pasado, estas normas sectoriales deberán encontrar su coherencia en el marco de una directiva que establezca una **base común de derechos para los trabajadores de terceros países**, con el fin de evitar todo riesgo de aplicación laxa de la normativa de tipo social y de explotación de los trabajadores. Finalmente, es importante recordar que cualquier política común en el ámbito de la inmigración económica debe ser plenamente compatible con el principio de la preferencia comunitaria.

Schengen, visados, gestión de las fronteras exteriores y nuevas tecnologías

El espacio Schengen crece y se consolida como uno de los grandes acervos de la Unión y uno de los logros más tangibles para sus ciudadanos. Tras varios años de aplicación en la Unión, el acervo de Schengen será en 2008 objeto de una revisión de sus dimensiones legales y operativas. El Código común de control en las fronteras exteriores irá seguido por un Código sobre visados, de tal forma que estos dos instrumentos constituirán conjuntamente un marco procesal claro y coherente para el control fronterizo y la expedición de visados. Otros instrumentos jurídicos ya han sido adoptados o lo serán con el fin de regular el tráfico fronterizo menor, fijar las condiciones de recogida y control de los identificadores biométricos o sentar las bases para la creación de centros comunes de expedición de visados.

La agencia **Frontex**, creada en 2005, ha favorecido la cooperación práctica entre los Estados miembros, ha aportado una dimensión muy operativa al control de las fronteras exteriores de la Unión Europea y también juega un importante papel en el control de las fronteras marítimas y en la coordinación de las actividades de los Estados miembros para reducir los flujos de inmigración ilegal. No obstante, su potencial solo será alcanzado plenamente si existe un compromiso más firme de los Estados miembros y una implicación real de los países terceros afectados en sus actividades operativas. Por otra parte, el **Sistema de Información de Schengen (SIS II)** es objeto de una modernización profunda tanto a nivel técnico como añadiéndole nuevas funcionalidades. Cuando entre en funcionamiento, el **Sistema de Información sobre Visados (VIS)** permitirá hacer más eficaz y seguro el procedimiento de expedición de visados de corta duración.

Por último, la Unión debe prepararse para utilizar mejor las **nuevas tecnologías** de control y detección, garantizando la plena interoperatividad de los sistemas existentes, desarrollando nuevos instrumentos y explotando plenamente el potencial que ofrece la biométrica. En un futuro próximo será necesario seguir desarrollando a nivel europeo un modelo integrado de gestión del control en las fronteras y, más generalmente, dotarse de una política coherente de control integrado del acceso al territorio de la Unión y sus Estados miembros.

Estos instrumentos operativos y legislativos han sido apoyados por un esfuerzo financiero consecuente, ya que el Fondo para el control de las fronteras exteriores está dotado con 1 590 millones de euros de 2007 a 2013.

Inmigración ilegal

Una mejor gestión de la inmigración legal y una lucha firme contra la inmigración ilegal son las dos caras de la misma moneda. Los progresos en materia de prevención y lucha contra la inmigración ilegal han sido rápidos gracias a la adopción de un conjunto de instrumentos legislativos y operativos, encuadrada por tres planes de acción: lucha contra la inmigración clandestina, control de las fronteras exteriores y retorno.

Las estadísticas sobre la **presencia de inmigrantes ilegales** son, por su propia naturaleza, difíciles de establecer, aunque las regularizaciones pueden aportar información sobre la población de inmigrantes ilegales. Al menos 3,7 millones de personas han sido regularizadas en Estados miembros de la UE (Alemania, España, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos y Portugal) desde principios de los años ochenta. Uno de los puntos débiles del dispositivo establecido hasta ahora es la insuficiencia de la política europea en materia de retorno: actualmente solo una orden de expulsión de cada tres se ejecuta. La fijación de normas europeas en este ámbito sigue debatiéndose en el Consejo y en el Parlamento desde hace demasiado tiempo, pero la rápida adopción de estos instrumentos legislativos es vital. También se ha abierto un nuevo frente esencial: la lucha contra los factores de atracción de los inmigrantes ilegales y en particular el trabajo clandestino. Mientras el mercado laboral europeo ofrezca esta posibilidad, los flujos de inmigración no podrán administrarse de manera coherente e incluso aumentarán. La Directiva propuesta en mayo pasado permitirá luchar en origen contra los empresarios que contraten a trabajadores que residan ilegalmente. La Comunicación de la Comisión sobre el trabajo no declarado, de 23 de octubre de 2007, hace un inventario de las medidas adoptadas en los Estados miembros para desincentivar el trabajo no declarado, incluyendo medidas no solo represivas, por ejemplo mediante el uso de instrumentos fiscales, e ilustra el margen para aprender mutuamente de las buenas prácticas.

Toda política de inmigración legal o de lucha contra la inmigración ilegal se ve limitada cuando los Estados miembros deciden medidas de regularización a gran escala. Más allá del mecanismo de información mutua establecido, es hora de entablar un verdadero debate para llegar a un enfoque

común sobre esta cuestión. Las medidas nacionales aisladas pueden debilitar la coherencia y la solidaridad europea.

La lucha eficaz contra la inmigración ilegal implica la cooperación de los países de origen y de tránsito mediante su participación activa en los siguientes mecanismos:

- la creación de mecanismos de cooperación para combatir a las redes y los grupos que organizan y participan en la trata de seres humanos;
- en lo que respecta a la gestión de las fronteras exteriores, la formación de personal competente en los países de origen y de tránsito y la cooperación con ellos así como el refuerzo de los dispositivos conjuntos de vigilancia de fronteras;
- en lo tocante al retorno, la cooperación en los trabajos y procedimientos necesarios para el retorno de los inmigrantes ilegales, en especial en lo relativo a su identificación y documentación, reforzando al mismo tiempo la creación de mecanismos de retorno eficaces. Esto incluirá la ejecución efectiva de la obligación de readmisión incluida en el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú y la conclusión de acuerdos de readmisión con otros terceros países.

La dimensión exterior

La dimensión exterior de la política de inmigración ha crecido en importancia en los últimos años y las preocupaciones relacionadas con la inmigración se han integrado en la política y los programas de relaciones exteriores de la UE así como en la agenda de desarrollo. Se ha prestado una particular atención a los países vecinos de la UE, con los que la Comunidad ya ha establecido un marco institucional específico que ha permitido desarrollar adecuadamente, y reforzar en caso necesario, un diálogo político y una cooperación en asuntos de inmigración.

Recientemente, la UE ha definido un **planteamiento general sobre inmigración** basado en reforzar el diálogo y la cooperación con terceros países mediante la cooperación, la solidaridad y la responsabilidad compartida y centrado inicialmente en África y el Mediterráneo.

Este planteamiento se fundamenta en el **diálogo político y la cooperación** en el marco de la Política Europea de Vecindad a través de agendas bilaterales que cubren toda África y que también se ocupan de los niveles regional y multilateral. El marco político para este diálogo y cooperación con los países del África Subsahariana es el artículo 13 del Acuerdo de Cotonú. La estrategia UE-África y su cooperación en materia de inmigración, movilidad y empleo, que debería adoptarse en la cumbre de Lisboa, en diciembre, supondrán la consolidación de la agenda a largo plazo sobre inmigración y desarrollo desarrollada con África hasta la fecha.

En el contexto del enfoque general también se han desarrollado **instrumentos de cooperación financiera y técnica más específicos** que se están utilizando y aplicando en caso necesario. Las nuevas iniciativas de la UE incluyen: centros africanos de información y gestión de la inmigración; inmigración circular para gestionar la inmigración laboral de una forma más flexible en beneficio tanto de los países de origen como de destino y de los propios inmigrantes; asociaciones de movilidad para facilitar un marco equilibrado para una mejor organización de la cooperación entre los países de origen y de destino; perfiles de inmigración que faciliten una herramienta para los responsables políticos; así como plataformas de cooperación para reunir a los implicados en la inmigración y el desarrollo de los distintos países y regiones.

Sin embargo, ahora que se han establecido las prioridades, comienza la prueba real del valor y la eficacia del planteamiento en África y durante los próximos años todos los implicados (Estados

miembros, Comisión y organizaciones internacionales, en asociación con terceros países) deberán intensificar el proceso ya en curso y obtener resultados. En este contexto, hay una necesidad urgente de garantizar un seguimiento apropiado y la obtención de resultados en los ámbitos políticos acordados el pasado año entre Europa y África en las conferencias de Rabat y Trípoli.

El planteamiento se ha ampliado a las regiones del Este y del Sudeste vecinas de la UE. La naturaleza del diálogo y la cooperación de la UE sobre inmigración con estas regiones es muy diferente del entablado con el África subsahariana. El verdadero reto en lo relativo a estas regiones es reconciliar las preocupaciones de seguridad de la UE con las expectativas de nuestros vecinos (y con los propios intereses de la UE) en términos de una mayor movilidad.

El planteamiento general con respecto al Este también incluye a Asia, donde hasta ahora el interés de los Estados miembros de la UE parece limitarse al asunto de la readmisión. Por ello, deben realizarse esfuerzos para ampliar este enfoque a otras dimensiones importantes para nuestras relaciones con estos países, tales como la inmigración de trabajadores muy cualificados. La inmigración es una de las prioridades de la nueva estrategia de la UE para Asia Central. Es necesario indicar que los principales temas del segundo Foro mundial sobre migraciones y desarrollo, que se celebrará en Manila en octubre de 2008, serán la protección de los derechos de los emigrantes y la relación entre migraciones, desarrollo y seguridad.

Por lo que respecta a América Latina y el Caribe, la inmigración debería seguir siendo abordada en el contexto de los preparativos de las cumbres UE/ALC (en especial la de Lima, en mayo de 2008), con el objetivo de asentar un diálogo y una cooperación más estructurados y regulares.

El documento de trabajo anexo a la presente Comunicación describe la aplicación del planteamiento general existente hasta la fecha tanto con África como con el Este y el Sudeste.

3. NECESIDAD DE UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN: OPORTUNIDADES Y RETOS

En un mercado único con libre circulación de personas, ofrece muchas ventajas **ir más allá** de 27 políticas de inmigración individuales. Está claro que los Estados miembros presentan necesidades diversas debido a sus distintas situaciones económicas, su evolución demográfica, sus normas sociales y sus lazos y, en consecuencia, sus políticas de gestión de la inmigración también varían considerablemente. Sin embargo, esto ha dado lugar a incoherencias y a una falta de coordinación en la UE. Además, las políticas de inmigración nacionales tienen claramente repercusiones más allá de las fronteras nacionales, en el espacio de Schengen, y las adoptadas en un Estado miembro por razones internas o regionales pueden tener rápidamente un impacto en otros Estados miembros. Los ciudadanos de la UE deben tener confianza en que la acción de la UE aborda sus preocupaciones, por lo que se precisa liderazgo y un esfuerzo continuo de comunicación.

Por ello es necesario un cambio profundo que utilice los cimientos existentes para desarrollar un **nuevo compromiso** y establecer una **política europea común de inmigración**, reforzando las oportunidades económicas y las medidas de integración basadas en la solidaridad y la distribución de las cargas.

Muchas políticas deben adaptarse a un nuevo mundo del trabajo con el fin de sostener la atención sanitaria pública, la protección social y las pensiones en un contexto de cambio demográfico y que permita a los ciudadanos de la UE ajustarse con éxito al cambio.

Este enfoque común requiere un **marco europeo** en el que los niveles nacional y de la UE se complementen y que respete las diferencias y necesidades nacionales pero que reconozca los retos

comunes a los que se enfrentan la economía y el territorio abiertos de Europa y que refuerce nuestra capacidad para hacerles frente. Esto conlleva tener en cuenta la inmigración al adoptar decisiones sobre ámbitos económicos, sociales, internacionales y de desarrollo. Esta integración de la inmigración no solo ayudará a la sociedad europea a superar los retos sino que también beneficiará a los propios inmigrantes.

Si se gestiona bien, la inmigración puede ayudar a las sociedades europeas a aliviar en parte los efectos del envejecimiento de nuestra población y a solventar la falta de población activa y de formación. Sin una iniciativa estratégica europea creíble para la inmigración económica los fuertes elementos de incentivación y disuasión que convergen en la inmigración continuarán sobrecargando las normativas y las legislaciones nacionales existentes. La discusión de la UE debería centrarse en las acciones necesarias para gestionar eficazmente la inmigración y en los recursos necesarios para su aplicación. Un primer paso en el proceso es contar con una comprensión más profunda del impacto potencial de la inmigración y de los retos que plantea.

Oportunidades económicas

Aunque la inmigración no es una panacea para cubrir el déficit de Europa en materia de formación y población activa, los trabajadores extranjeros con cualificaciones bajas, medias y altas contribuyen a la prosperidad económica de Europa. Nuestra estrategia de inmigración debe tener en cuenta la evolución demográfica y laboral así como el papel que la externalización de determinadas actividades desempeña tanto para los países de origen como de destino. Como la población europea disminuye y nuestros mercados laborales sufren escasez en determinados sectores, necesitamos evaluar cómo la inmigración puede ayudarnos a cumplir nuestros objetivos de crecimiento y empleo.

- Los inmigrantes no solo incrementan el tamaño de la **población activa** sino que se reconoce cada vez más el potencial que representan para establecerse como empresarios y existen más indicios de las ventajas que en los negocios puede tener la diversidad, por ejemplo la diversidad étnica.
- Los inmigrantes también ayudan a aliviar la **falta de mano de obra**. Por una parte, algunos Estados miembros sufren una escasez de trabajadores altamente cualificados. Tales inmigrantes no solamente contribuirán a cubrir puestos de trabajo sino también que inyectarán experiencia técnica, ampliarán la base de cualificaciones y mejorarán la calidad del capital humano. Por otra parte, ya constatamos necesidades crecientes en el sector de servicios, en especial en el servicio del hogar, hoteles y restaurantes, construcción y los caracterizados por una fuerte estacionalidad, tales como la agricultura. Estos sectores clave también se enfrentan a una mayor demanda a medida que una proporción creciente de mujeres ingresa en el mercado laboral y que nuestra población envejece, lo que requiere mayor trabajo en los ámbitos de la salud y los cuidados sanitarios de larga duración y atención a niños y ancianos. Aquí existe una clara oportunidad de consolidar nuestras infraestructuras laborales, sobre todo los servicios públicos de empleo.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Los trabajadores inmigrantes cualificados suponen el 1,7% en la UE mientras que este porcentaje alcanza un 9,9% en Australia, un 7,3% en Canadá, un 5,3% en Suiza y un 3,2% en Estados Unidos.- El peso económico de los trabajos con salarios bajos en relación con el total del empleo en |
|--|

cada Estado miembro es muy significativo y en 2005 iba desde el 10,8% en Suecia hasta un 38,8% en Rumanía². Los trabajadores inmigrantes desempeñan un papel clave en estos sectores en varios Estados miembros y es probable que este papel se amplíe en el futuro dadas las tendencias actuales.

- El envejecimiento de la población de la UE tiene **implicaciones presupuestarias** ya que la disminución de la población en edad laboral puede tener graves repercusiones en la financiación de las pensiones y ejercer una presión adicional sobre el gasto sanitario y la atención sanitaria a largo plazo. La inmigración puede contribuir a financiar los sistemas de pensiones de reparto financiado, pero solamente a corto y medio plazo porque los inmigrantes acumularán con el tiempo derechos a pensión. A largo plazo, se necesitarán reformas apropiadas de los sistemas de pensiones para garantizar su viabilidad.
- Los inmigrantes legales contribuyen al **desarrollo económico de los Estados miembros** porque son contribuyentes y consumidores de bienes y servicios.

Retos de la integración

- La UE sufre un retraso en materia de integración con respecto a otros grandes países receptores de inmigración. El potencial para obtener unos beneficios significativos gracias a la inmigración solo puede explotarse si la integración tiene éxito. Por lo tanto, la política de integración debería considerarse como una continuidad que abarca desde la llegada hasta la instalación y la integración social y económica; para ello son necesarias políticas efectivas y eficaces de integración, en especial en los ámbitos de la educación, la salud, la vivienda y el mercado laboral, que son competencia directa de los Estados miembros y donde la UE solo puede desempeñar un papel de apoyo. Los responsables políticos deberían también evitar las rigideces en las instituciones que se ocupan del mercado laboral o en los mercados de productos y financieros que impiden aprovechar las ventajas de la inmigración. Por último, las políticas de lucha contra la discriminación y de igualdad de derechos son importantes para combatir parte de los obstáculos a los que se enfrentan los inmigrantes y sus descendientes; en este contexto, el diálogo intercultural e interconfesional debe promoverse.
- Las políticas de integración implican costes a corto plazo para las **finanzas públicas**. Este aspecto representa un elemento importante en el debate público sobre la inmigración. Los Estados miembros de la UE deberían considerar la interacción entre inmigración y política social como una inversión a largo plazo en su propio avance económico y social y evaluar los costes a corto plazo de las políticas de integración a largo plazo.
- El **acceso al mercado laboral** sigue siendo una de las principales condiciones para una buena integración e implica una serie de beneficios para las personas, las empresas, la sociedad y la economía. Sin embargo, las cifras actuales tienden a mostrar que los inmigrantes tienen niveles de empleo mucho más bajos que los autóctonos y a menudo están más expuestos al trabajo no declarado y a la "infrautilización" (es decir, que realizan trabajos para los cuales están demasiado cualificados). Por sexos, las mujeres de fuera de la UE se enfrentan a dificultades particulares en comparación con las mujeres de la UE, particularmente las muy cualificadas, donde la diferencia entre los niveles de empleo de las mujeres de la UE y de fuera de la UE supera el 20 puntos porcentuales. La ocupación remunerada y legal será la salida más importante para la exclusión social y económica y cuanto más corto sea el período de integración más rápido los inmigrantes

² Estas cifras se basan en datos recogidos por Eurostat para los sectores de agricultura, caza y silvicultura; construcción; y hoteles y restaurantes.

contribuirán social y económicamente a las sociedades en las que han decidido vivir. Restringir el acceso a derechos sociales y a la formación puede ser un obstáculo para la integración en el mercado laboral. Un acceso completo a la protección social y a la formación continua ofrecen los mejores resultados. La propuesta recientemente adoptada de Directiva marco que establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residan legalmente es importante en este sentido.

- En particular, los jóvenes de origen inmigrante se ven afectados por el desempleo de forma desproporcionada. La diferencia entre la tasa de desempleo total y la de no nacionales de la UE para el conjunto de la población en edad laboral es alta (12-25 puntos porcentuales). En el ámbito educativo se dan las mismas diferencias en lo que respecta a los jóvenes.

En 2005, el nivel de empleo de los nacionales de terceros países era sustancialmente inferior (55%) al de los nacionales de la UE (65%) y la tasa de desempleo era casi dos veces superior para los no nacionales de la UE (17%) que para los nacionales (9%). Sin embargo, no en todos los Estados miembros los niveles de empleo de los no pertenecientes a la UE están por debajo, ya que en muchos de los nuevos Estados miembros, así como en Grecia, España y Portugal, el nivel de empleo de los no nacionales era superior al de los nacionales de la UE.

- La **educación** es vital en muchos sentidos, entre ellos porque garantiza la interacción entre los inmigrantes y otros sectores de la población. Sin embargo, los resultados escolares de los hijos de inmigrantes en muchos casos plantean preocupaciones con respecto a su futuro desarrollo personal y profesional e influirán claramente en su participación futura en el mercado laboral. El origen étnico extranjero es otro factor que influye perceptiblemente en los resultados escolares de los alumnos en muchos países y los datos de todas las encuestas internacionales pertinentes así lo confirman. Por lo tanto, los currículos deberán adoptarse paulatinamente a las necesidades de los alumnos inmigrantes y los profesores deberán contar con experiencia en interculturalidad que les permita sacar el máximo partido de la diversidad de las aulas. En 2008, la Comisión adoptará un libro verde sobre inmigración y educación.
- Los **conocimientos lingüísticos** son cruciales para la integración: los emigrantes pueden verse atrapados en un círculo vicioso en el que el acceso al mercado laboral esté restringido debido a los escasos conocimientos lingüísticos y esto impida el desarrollo de tales conocimientos a través del empleo y la formación. Aprender la lengua del país de acogida puede ser particularmente importante para las inmigrantes que en caso contrario pueden verse cortados de su nueva sociedad y tener dificultades para ayudar a sus hijos a integrarse en la escuela.
- Del mismo modo, deben adoptarse medidas adecuadas para el acceso de los inmigrantes a una **vivienda**, aspecto que desempeña un papel clave en términos de integración social local de los inmigrantes y sus familias. En general, los inmigrantes se ven perjudicados desproporcionadamente en este aspecto, pero las medidas de integración ligadas a la vivienda representan un gran reto. Existe la necesidad de prever mejor el número de inmigrantes y dónde es probable que se concentren por razones de empleo o reagrupación familiar. En los casos en que las comunidades inmigrantes se encuentran aisladas o segregadas, se trata de un obstáculo real para la participación en una sociedad más amplia.
- La inmigración y la **salud** están ligadas de varias formas importantes. Los inmigrantes se enfrentan frecuentemente a riesgos sanitarios adicionales ligados a sus condiciones de vida y de trabajo, deben poder acceder a servicios sanitarios como el resto de la población y pueden precisar de ayuda e información específicas a tal efecto. Los inmigrantes ilegales pueden encontrar particularmente difícil obtener la atención sanitaria que necesitan debido a su posición precaria. Al mismo tiempo, la emigración de profesionales sanitarios con experiencia está

originando una grave escasez en muchos países en vías de desarrollo. Las cuestiones sanitarias ligadas a los inmigrantes serán abordadas mediante iniciativas desarrolladas en el contexto de la nueva estrategia sanitaria de la UE³.

Retos exteriores

La inmigración forma parte de la política de relaciones exteriores de la Unión y ha sido plenamente integrada en el **diálogo político y diplomático y la cooperación** con terceros países. Esto es especialmente cierto en el caso de los países vecinos del Sur y del Sudeste de Europa, donde el reto consiste ahora en equilibrar todos los aspectos de nuestra estrategia, especialmente los relativos a la seguridad y la movilidad. Se han logrado muchos progresos con los países de los Balcanes Occidentales en términos de movilidad y contactos interpersonales. Además, el diálogo sobre asuntos de inmigración ocupa un lugar cada vez más importante en la agenda con los países de América Latina y el Caribe, Asia Central y Asia y la UE debería fijarse por objetivo reforzar y ampliar el ámbito de este diálogo. Con África, la cooperación en materia de inmigración, movilidad y empleo facilitará una comprensión común y concreta del camino que debe seguirse.

La plena integración de la inmigración en las relaciones exteriores de la Unión ha ayudado a asegurar la coherencia y complementariedad con otras áreas políticas y a gestionar mejor los retos de la inmigración en colaboración con los terceros países afectados. Además, integrar la inmigración en la **política de desarrollo** supone permitir que tome en consideración los problemas de desarrollo con el fin de trabajar para que la política de inmigración se convierta en un factor positivo para el desarrollo. Es importante que la UE ayude a minimizar la fuga de cerebros y su desaprovechamiento y que maximice los beneficios de la movilidad y de la inmigración para los países en vías de desarrollo, por ejemplo reduciendo los costes de transferencia de las **remesas** enviadas por los inmigrantes, facilitándoles más posibilidades de retorno temporal o protegiendo a los sectores que sufren una grave carencia de recursos humanos frente a los intentos de despojarlos de su personal.

El retorno temporal o permanente de los trabajadores inmigrantes a su país de origen puede ser una "**aportación de cerebros**" porque los inmigrantes pueden haber adquirido cualificaciones adicionales en el extranjero, por ejemplo en idiomas, tecnología o espíritu empresarial, que aumentarán su productividad laboral y podrían ser también transferibles. La inmigración circular tiene ventajas claras para los países de destino, los de origen y los inmigrantes. Para favorecer la inmigración circular, Europa tiene que establecer un marco que reconozca y fomente la circularidad como modelo dinámico de movimiento transnacional y no simplemente como un medio de evitar los retos de integración de los inmigrantes. Este marco debe ligarse a las agendas de desarrollo y de relaciones exteriores de la UE. La posibilidad de transferir las pensiones debería examinarse como asunto importante ligado a la inmigración circular.

4. CONCLUSIÓN

La inmigración conformará la sociedad europea del futuro, tal como siempre lo ha hecho en el pasado. Una política de inmigración exitosa requiere una política comprometida y coherente tanto a nivel nacional como de la UE y solo un planteamiento común y transversal puede dar una respuesta política efectiva a través de una amplia serie de ámbitos políticos. Una estrategia coherente y equilibrada permitirá que la UE aproveche las oportunidades de la inmigración para abordar la

³ El documento sobre la estrategia sanitaria, titulado "Juntos por la Salud: Un planteamiento estratégico para la UE de 2008 a 2013" puede consultarse en http://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/strategy_wp_en.pdf.

percepción negativa por parte de la opinión pública y hacer frente a los retos que supone, incluida la lucha contra la execrable práctica del tráfico y la explotación asociados a la inmigración clandestina.

La inmigración puede **contribuir significativamente a la prosperidad de la UE**, pero ello requiere una gran mejora de la adecuación entre las necesidades del mercado laboral, las cualificaciones de los inmigrantes y su integración general. La integración efectiva de los nuevos inmigrantes y de los ya presentes en el mercado laboral es una condición esencial para lograr los objetivos de Lisboa de crecimiento y empleo. La inmigración legal correctamente gestionada puede contribuir a las necesidades del mercado laboral y proporcionar una alternativa real a la inmigración clandestina y a la economía sumergida.

Paralelamente, fomentar la integración puede ayudar a evitar perjuicios y a promover una sociedad tolerante e integradora. Las políticas de lucha contra la discriminación y de igualdad de derechos son importantes para combatir parte de los obstáculos a los que se enfrentan los inmigrantes y sus descendientes.

La inmigración también requiere un grado mucho más efectivo de **cooperación y conocimiento mutuo** entre todos los ámbitos pertinentes de las políticas públicas. La Unión Europea y sus Estados miembros deben cooperar entre sí y con los socios extranjeros a este respecto para incardinar los aspectos económicos, sociales y exteriores de la inmigración en una estrategia coherente.

Se requiere un **compromiso renovado** para desarrollar una política de inmigración común que permita a la Unión beneficiarse de la inmigración en pro del crecimiento económico y la competitividad. Esto no requiere ningún cambio de las actuales competencias de la UE sino que se trata de un asunto político y práctico de colaboración para lograr un resultado que ningún Estado miembro puede obtener por sí solo.

De modo general, este compromiso:

- se basaría en una evaluación de la situación de los inmigrantes en los Estados miembros, incluidas las necesidades y lagunas actuales y futuras en materia de cualificaciones;
- definiría un plan para una comprensión común del tipo de inmigración que necesita Europa y de las medidas de acompañamiento requeridas para garantizar una integración adecuada;
- establecería medidas comunes para abordar efectivamente la inmigración clandestina, tanto con respecto a las nuevas llegadas como a los inmigrantes ilegales ya presentes en la UE;
- aseguraría una coordinación y una información auténticas y eficaces entre los Estados miembros en lo relativo a decisiones importantes en el campo de la inmigración, en particular las medidas de regularización y cómo abordar la inmigración ilegal;
- aseguraría una coherencia política ya que todos los ámbitos políticos deben contribuir y complementarse entre sí para enfrentarse a los retos comunes, tanto los niveles nacional y de la UE como las diversas políticas sectoriales;

- proseguiría el proceso de ligar la política de inmigración de la UE a la agenda exterior, incluido el desarrollo.

En la práctica, el compromiso:

- velaría para que los Estados miembros y las instituciones europeas trabajen en **asociación y transparencia**, sobre la base de la **solidaridad mutua y el reparto de las cargas** a través de una puesta en común eficaz y focalizada de los recursos;
- transformaría la **necesidad de coherencia y solidaridad en normas y principios comunes**;
- aplicaría las iniciativas previstas en el contexto de la estrategia de empleo y el método abierto de coordinación en materia de integración social, protección social y atención sanitaria, así como en políticas de lucha contra la discriminación, para reforzar la coherencia entre estas políticas.
- establecería **objetivos e indicadores cuantificables** que permitan una evaluación periódica del impacto de las medidas adoptadas;
- sentaría las bases para una **cooperación mejorada** entre las Administraciones de los Estados miembros haciendo el mejor uso posible de los fondos disponibles y de la tecnología;
- animaría a los Estados miembros a reforzar su acción para mejorar la situación del mercado laboral de los inmigrantes en el contexto de la política de cohesión.

La Comisión está dispuesta a presentar propuestas para desarrollar y poner en marcha este nuevo compromiso para finales del primer semestre de 2008 con el fin de que el Consejo Europeo lo examine en su reunión de diciembre de 2008.