



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 11.7.2001
COM(2001) 387 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO
Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**RELATIVA A UN MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA
COMUNITARIA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO
Y AL PARLAMENTO EUROPEO**

**RELATIVA A UN MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA
COMUNITARIA EN MATERIA DE INMIGRACIÓN**

SUMARIO

1.	INTRODUCCIÓN.....	3
2.	APLICACIÓN DEL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN A LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN	5
3.	DIRECTRICES EUROPEAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN	7
3.1.	Gestión de los flujos migratorios	7
3.2.	Admisión de los inmigrantes económicos	9
3.3.	Asociación con los terceros países	10
3.4.	Integración de los nacionales de terceros países	11
4.	INSTRUMENTOS Y MÉTODOS.....	13
4.1.	Planes de acción nacionales	13
4.2.	Elaboración y evaluación de la política comunitaria en materia de inmigración	14
4.3.	Participación de las instituciones europeas.....	15
4.4.	Participación de la sociedad civil	15
4.5.	Medidas complementarias	15
5.	CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO	16

1. INTRODUCCIÓN

El Tratado de Amsterdam estableció la competencia comunitaria en los ámbitos de la inmigración y el asilo. En octubre de 1999, el Consejo Europeo de Tampere propuso la elaboración de una política europea común en materia de asilo e inmigración que comprendería esencialmente cuatro elementos: la asociación con los países de origen; un régimen de asilo europeo común que debería desembocar a largo plazo en un procedimiento de asilo común y un estatuto uniforme para las personas que obtienen el asilo; un tratamiento equitativo para los nacionales de terceros países y una gestión más eficaz de los flujos migratorios.¹ Ya se han realizado progresos notables en la elaboración del método global propuesto en esta reunión.

En su Comunicación titulada "*Una política comunitaria en materia de inmigración*" (COM (2000)757), la Comisión expuso su visión de un nuevo método de gestión de los flujos migratorios y en particular de una política común en materia de admisión por razones económicas. El éxito de esta política depende de una coordinación eficaz de todas las partes interesadas y de la adopción y aplicación de nuevas medidas, cuando proceda, tanto a nivel comunitario como de los Estados miembros. Se trata no sólo de establecer una respuesta adecuada a las necesidades inmediatas a corto plazo, sino también de permitir a todas las partes interesadas que intervengan a medio o largo plazo.

Esta política se basará en un marco legislativo común, cuyo fundamento ya ha sido adoptado por los Estados miembros (artículo 63 del Tratado de Amsterdam). De acuerdo con el programa detallado establecido en Tampere y presentado en el "*Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea*"², la Comisión ya formuló propuestas en varios ámbitos, estableciendo así las bases de este marco con el que se refuerzan los cuatro ámbitos de la política común en materia de asilo e inmigración definidos en Tampere y que deberían establecerse a más tardar en 2004, según el calendario previsto.

Por lo que se refiere a la inmigración legal, el Consejo³ examina actualmente una propuesta de Directiva relativa a la reagrupación familiar. La Comisión prepara por otra parte propuestas sobre la admisión de los nacionales de terceros países. La primera de entre ellas es una propuesta de Directiva, presentada al mismo tiempo que la presente Comunicación, sobre la admisión de los nacionales de terceros países a efectos de una actividad económica.⁴ Una vez adoptada, esta Directiva fijará las condiciones comunes de entrada y estancia de los trabajadores nacionales de terceros países que serán aplicables en los Estados miembros. Irá seguida de propuestas de Directivas relativas a la admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios y de formación profesional así como con fines no lucrativos.

¹ SN 200/99 Consejo Europeo de Tampere, conclusiones de la Presidencia, 15-16 de octubre de 1999

² Ver actualización semestral COM (2000) 278 final del 23 de mayo de 2001

³ COM (2000) 624, versión modificada del 10 de octubre de 2000

⁴ COM (2001) 386 "Condiciones de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de un empleo remunerado y de una actividad económica independiente"

Se han alcanzado también algunos progresos en la instauración de un marco jurídico que garantice un trato justo para los nacionales de países terceros que residen legalmente en la UE. Se han adoptado algunas disposiciones legales con el fin de fomentar la igualdad de trato sin distinción de raza u origen étnico y con el fin de luchar contra el racismo y las discriminaciones⁵, así como una propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración⁶. Estas disposiciones definirán, por primera vez, como lo solicitó el Consejo Europeo de Tampere, un estatuto común para los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

Por lo que se refiere a la inmigración clandestina así como la lucha contra el tráfico ilícito y la trata de seres humanos, se aprobaron varias Directivas del Consejo en los ámbitos del reconocimiento mutuo de las decisiones de expulsión de los nacionales de terceros países⁷, la armonización de las sanciones pecuniarias impuestas a los transportistas que transportaban en el territorio de los Estados miembros a nacionales de terceros países que carecían de los documentos necesarios para su admisión⁸, así como el refuerzo del marco penal para evitar que se facilite la entrada y la estancia irregulares de nacionales de terceros países⁹. Además, la Comisión prepara actualmente una Comunicación sobre la lucha común contra la inmigración clandestina, que presentará un extenso Plan de acción destinado a coordinar y consolidar las acciones en este ámbito. Este texto irá seguido de una Comunicación sobre una política comunitaria en materia de retorno.

En las conclusiones de su Comunicación sobre una política comunitaria de inmigración, la Comisión propuso, dado el carácter pluridimensional del fenómeno migratorio, el gran número de protagonistas afectados por la gestión de estos flujos y la responsabilidad permanente de los Estados miembros en la aplicación de una política en materia de inmigración, crear un procedimiento abierto de coordinación política a escala comunitaria.

La presente Comunicación tiene por objeto formular propuestas de adaptación del método abierto de coordinación a la política en materia de inmigración. La Comisión aporta así una nueva contribución al debate en curso sobre la elaboración de una política de inmigración para la Unión, que se verá enriquecido con dos nuevas Comunicaciones que la Comisión prepara actualmente sobre la lucha contra la inmigración clandestina y sobre la política en materia de retorno. Debe examinarse en el contexto de las actuales iniciativas de la Comunidad en el campo de la movilidad de los trabajadores, tales como la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia de movilidad para el espacio europeo de investigación¹⁰ y en el seguimiento del Grupo de Trabajo de alto nivel sobre cualificación y movilidad. La presente Comunicación está destinada a servir de base en los trabajos de la Conferencia europea sobre las migraciones que organizará la Presidencia los días 16 y 17 de octubre de 2001 y que preparará el examen de los progresos realizados en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001.

⁵ Directiva 2000/43, DO L 180 de 19.7.2000, y Directiva 2000/78, DO L 303 de 2.12.2000.

⁶ COM (2001) 127

⁷ Directiva 2001/40. DO L 149 de 2.6.2001

⁸ DO C 269 de 20.9.2000 p. 8

⁹ DO C 253 de 4.9.2000 p. 6

¹⁰ COM (2001) 331 de 20.06.2001

2. APLICACIÓN DEL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN A LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN

Existen varias razones por las cuales la Comisión estima que la adopción de un método abierto de coordinación constituiría el mejor medio de apoyar el desarrollo de la política comunitaria en materia de inmigración. Antes de 1999, este aspecto se había abordado esencialmente a nivel intergubernamental. El Tratado de Amsterdam (Título IV del Tratado y concretamente artículo el 63) transfirió esta competencia del tercero al primer pilar de la UE (aunque no todos los procedimientos que dependen del primer pilar sean aún aplicables).

En este contexto, los Estados miembros siguen siendo responsables de una serie de cuestiones importantes, en particular por lo que se refiere a la admisión de los inmigrantes económicos y la elaboración y la aplicación de la política de integración. La inmigración plantea también numerosos problemas espinosos y de envergadura que afectan directamente a la sociedad civil y que debe ser objeto de un debate abierto a nivel nacional y Europeo con el fin de llegar a un consenso sobre las políticas. Por otra parte, el carácter internacional de los flujos migratorios y la interconexión de los distintos aspectos de la política en materia de inmigración exige un procedimiento que permita evaluar los progresos alcanzados en la realización de los objetivos europeos comunes y adaptar estos objetivos cuando proceda. La utilización de un método abierto de coordinación especialmente adaptado al campo de la inmigración y como complemento del marco legislativo garantizará el contenido político necesario para alcanzar una elaboración progresiva de una política de la Unión, fundada, al menos inicialmente, en la definición y la puesta a punto de objetivos comunes que requerirán, incuestionablemente, una respuesta europea. Se propone que este método sea aplicado durante un período inicial de seis años para cubrir el período en el que debe realizarse la primera evaluación de la aplicación de la Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países a efectos de trabajo remunerado y por cuenta propia. Tras este "período introductorio" y a la luz de la evaluación de la ejecución del método de coordinación, la Comisión se reserva el derecho de introducir, cuando sea necesario, instrumentos legislativos adecuados en aras de la coordinación de la política común.

El Tratado marca unas pautas claras sobre las medidas prioritarias, particularmente durante los cinco primeros años posteriores a su entrada en vigor y la Comisión avanza rápidamente en la presentación de los instrumentos jurídicos solicitados. No obstante, el principio de subsidiariedad, que se aplica a todos los aspectos de la política de la Unión, reviste una importancia particular para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, al igual que la necesidad de solidaridad entre los Estados miembros y las instituciones europeas para hacer frente a los retos transnacionales que constituyen los movimientos migratorios.

El Consejo Europeo de Tampere fijó las directrices políticas y algunos objetivos concretos para la elaboración de una política común de la UE en los ámbitos clave identificados, es decir:

- Un enfoque global sobre **la asociación con los países de origen** que aborde los aspectos políticos, los derechos humanos y la cuestión del desarrollo en los países y regiones de origen y de tránsito;

- **Un régimen de asilo europeo común** basado en la aplicación íntegra y global del Convenio de Ginebra;
- Una política de integración ambiciosa que garantice **un trato justo a los nacionales de terceros países** y destinada a ofrecerles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la UE; y
- Medidas para garantizar **una gestión más eficaz de los flujos migratorios** basada en una cooperación más estrecha entre los Estados miembros y los países de origen y de tránsito.

El método abierto de coordinación apoyará y completará la legislación comunitaria preconizada en el Tratado y proporcionará un marco para el examen, junto con los Estados miembros, de la aplicación de estos instrumentos jurídicos. Por lo que se refiere a la admisión de los inmigrantes económicos, por ejemplo, los Estados miembros adoptarán medidas nacionales que tendrán en cuenta los criterios definidos en la Directiva. Éstos se centrarán en el número de inmigrantes que podrán ser admitidos durante un período determinado, la aplicación de programas de evaluación horizontales, la fijación de la duración de los permisos de residencia acordados de acuerdo con la Directiva así como otras cuestiones sobre las cuales se deberá informar a la Comisión. Por lo tanto, son necesarios diversos procedimientos para garantizar la coherencia y la utilización de normas comunes en la aplicación concreta de la legislación comunitaria en este ámbito y para facilitar la evaluación de la incidencia de estos elementos clave de la política comunitaria de inmigración.

Además, la Comisión considera que será útil examinar varias otras cuestiones más extensas en relación con la legislación común, lo que permitirá medir la eficacia y definir las prácticas que podrían ser útiles en otros contextos nacionales. Entre estos cabría incluir los criterios relativos al establecimiento de programas de evaluación horizontales y las condiciones de su aplicación, los mecanismos establecidos en cada uno de los Estados miembros para favorecer la participación de los interlocutores sociales en la evaluación de la necesidad económica de nacionales de terceros países, la comparación de los procedimientos de contratación, en particular en los países de origen y, por último, si sería útil una cooperación más estrecha entre los Estados miembros. Todo ello se llevaría a cabo en el estricto cumplimiento de las disposiciones del Tratado y, en particular, de su Título VIII sobre el empleo.

La Comisión se propone desempeñar plenamente su papel en la aplicación de este método abierto de coordinación. Proseguirá la elaboración del programa legislativo adoptado en Tampere y velará para que el conjunto de las propuestas correspondientes se presente a más tardar en 2004 de acuerdo con el calendario fijado en el *Marcador*. En paralelo al establecimiento del marco legislativo, apoyará la aplicación de este método formulando propuestas de directrices europeas y garantizando la coordinación de las políticas nacionales, el intercambio de mejores prácticas, así como el control y la evaluación del impacto de la política comunitaria, además de las consultas regulares con los terceros países afectados.

3. DIRECTRICES EUROPEAS EN MATERIA DE INMIGRACIÓN

El método abierto de coordinación se basa esencialmente en la aprobación, por el Consejo, de directrices plurianuales para la Unión combinadas con un calendario para la realización de los objetivos a corto, medio y largo plazo. Estas directrices se incorporarán a continuación en la política nacional por medio de la definición de objetivos específicos que tendrán en cuenta las disparidades nacionales y regionales. En el marco de las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere y a la luz de las propuestas formuladas en su Comunicación sobre una política comunitaria en materia de inmigración, la Comisión propone definir en primer lugar directrices en los ámbitos siguientes: gestión de los flujos migratorios; admisión de los inmigrantes económicos; asociación con los terceros países e integración de sus nacionales. Las primeras directrices deberían ser aprobadas por el Consejo en 2002 y podrían ser objeto, si se estima conveniente, de una revisión anual en el marco del método abierto de coordinación.

Para que el control y la evaluación de la política común de la inmigración sean eficaces, es indispensable disponer de estadísticas comparables. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el intercambio de informaciones estadísticas en materia de asilo y migración¹¹ recomienda que, a tal efecto, se proceda a la recopilación de estadísticas comunitarias pertinentes sobre la inmigración legal. Actualmente, EUROSTAT lleva a cabo el acopio de datos en materia de migración en el marco de sus trabajos sobre la demografía. Aunque los datos en cuestión proporcionan información sobre las características demográficas de las personas que tienen previsto entrar y residir en la UE, no indican los motivos de la migración ni su duración. Además, el acopio varía mucho de un Estado miembro al otro en términos de las fuentes utilizadas, las definiciones y la cobertura, y los datos sólo se recogen anualmente. La Comisión solicitó un estudio sobre la disponibilidad en los Estados miembros de estadísticas sobre la entrada y la estancia legal de nacionales de terceros países con el fin de que se estableciera un acopio mensual de estadísticas sobre la entrada legal. Habida cuenta de la importancia que reviste para la elaboración de una política común en materia de inmigración, este trabajo constituirá una de las medidas clave del plan de acción solicitado por el Consejo en sus conclusiones sobre el análisis común y la mejora del intercambio de estadísticas en materia de asilo y migración¹². Es importante que los Estados miembros aporten un apoyo sin reserva a este plan de acción.

A continuación se ofrecen sugerencias sobre el contenido de estas directrices. Podrían fijarse unos objetivos globales todos los años a nivel europeo que servirían de base a los Estados miembros para la definición de sus objetivos nacionales.

3.1. Gestión de los flujos migratorios

La interacción entre las distintas facetas de la política relativa a las migraciones – aspectos humanitarios y económicos, inmigración clandestina y trata de seres humanos– y la necesidad de tratarlos separadamente reconociendo al mismo tiempo los vínculos que los unen, requieren la aprobación de medidas destinadas a promover la cooperación en los Estados miembros, entre éstos y con los terceros países y

¹¹ SEC (2001) 602

¹² 7973/01 ASIM 10, adoptado por el Consejo JAI de mayo de 2001

facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos. La importancia de las migraciones como factor de influencia sobre la situación demográfica de la Unión exige la instauración de procedimientos adecuados vinculados a las políticas elaboradas en otros ámbitos, en particular, económicas y sociales.

Directriz nº 1: Elaborar un método global y coordinado de gestión de las migraciones a nivel nacional en el que:

- se tengan debidamente en cuenta los vínculos y las interacciones entre los distintos tipos de flujo migratorios: personas admitidas por razones humanitarias, a efectos de una actividad remunerada o independiente, con fines de estudios o formación, de turismo u otros fines no lucrativos. Se incluiría la evaluación, por los órganos competentes, del impacto que puede tener la flexibilidad de las condiciones de entrada de los emigrantes económicos sobre las solicitudes de asilo y la inmigración clandestina, los vínculos entre las estrategias de lucha contra el trabajo no declarado y la presión migratoria, todo ellos tratando de equilibrar los recursos necesarios para la integración de los emigrantes y su contribución al desarrollo económico y social. También debería tenerse en cuenta la necesaria coherencia con la política exterior y de desarrollo.
- los Estados miembros contribuyan plenamente a mejorar las actividades de acopio y análisis de estadísticas sobre las migraciones con el fin de aplicar el plan de acción que adoptará el Consejo.

Directriz nº 2: Mejorar la difusión de información sobre las posibilidades legales de entrada en la UE y las consecuencias de la utilización de vías clandestinas especialmente:

- desarrollando los servicios de información en los terceros países en torno a las posibilidades legales de entrada en la UE para los nacionales de estos países, incluidos los procedimientos de solicitud del permiso de residencia y trabajo, por ejemplo, mediante la creación de sitios Internet, la apertura de oficinas de información o medidas especiales de publicidad.
- fomentando la cooperación y el intercambio de información entre los servicios consulares de los Estados miembros en los países de origen sobre la política en materia de visados con el fin de tratar las solicitudes de entrada en la UE con más eficacia, transparencia y coherencia entre los Estados miembros.
- lanzando, en cooperación con los terceros países, campañas de sensibilización sobre los riesgos de ser víctima del tráfico ilegal y la trata de seres humanos.

Directriz nº3: Reforzar la lucha contra la inmigración clandestina, las actividades de tráfico ilegal y la trata de seres humanos apoyando las medidas siguientes :

- la promoción de un método basado en la coherencia y el equilibrio entre las responsabilidades humanitarias, la inmigración legal y la lucha contra las redes criminales de tráfico ilegal y trata de seres humanos.
- la aprobación de medidas que permitan hacer un seguimiento de los movimientos ilegales de personas entre los países y regiones de origen hacia los países de destino a través de los países de tránsito.

- la aplicación, sobre la base de la legislación comunitaria en vigor o futura, de niveles adecuados de sanciones contra las actividades criminales asociadas a las migraciones ilegales y/o la trata de seres humanos y al aumento del coste de la inmigración clandestina y la trata de seres humanos mediante medidas destinadas a privar a los contrabandistas y a las personas dedicadas a la trata de seres humanos de los beneficios económicos obtenidos ilegalmente.
- Fomentar la aplicación concreta de la cooperación y otras medidas previas al cruce de las fronteras y el refuerzo de los controles en las fronteras exteriores de la Unión de acuerdo con normas comunes.

3.2. Admisión de los inmigrantes económicos

Para hacer frente a la escasez creciente de mano de obra, varios Estados miembros contratan de forma activa inmigrantes económicos, incluidos trabajadores muy cualificados, como investigadores y universitarios. En un contexto de envejecimiento de la población y decadencia demográfica, la Comisión juzga necesario revisar las posibilidades legales de admisión de nacionales de terceros países con el fin de responder a las necesidades del mercado laboral, consciente de los efectos potencialmente negativos que supondría la fuga de cerebros desde los países de origen. Está convencida, pues, de que la admisión de inmigrantes con fines económicos debe hacerse, en la medida de lo posible, en asociación con los países de origen y en el marco de la estrategia europea para el empleo, de manera transparente y coherente, sobre la base de los procedimientos definidos en las propuestas de legislación comunitaria sobre la admisión de nacionales de terceros países a efectos de empleo¹³. Si bien estas disposiciones legales definen los procedimientos y las condiciones de admisión de los nacionales de terceros países en el mercado laboral, no prevén sin embargo ni objetivos cuantitativos ni cuotas. Los Estados miembros siguen siendo responsables de la selección de los inmigrantes económicos y de la determinación del número necesario para cubrir las necesidades nacionales. Eso supone que la responsabilidad de los aspectos de la inmigración vinculados al mercado laboral se debería confiar a los órganos encargados de la aplicación de la estrategia europea para el empleo tanto en los Estados miembros como a escala comunitaria.

La Comisión considera además que una política de admisión más abierta debería acompañarse de medidas adicionales destinadas a erradicar el trabajo no declarado que, a su vez, fomenta la inmigración clandestina y las actividades de tráfico ilegal y trata de seres humanos.

Directriz nº4: Establecer una política coherente y transparente así como procedimientos de apertura del mercado laboral nacional de los países terceros en el marco de la estrategia europea para el empleo. Los Estados miembros deberán garantizar que:

¹³ COM (2001) 386 "Condiciones de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de un empleo remunerado y de una actividad económica independiente"

- los procedimientos establecidos para aplicar la estrategia europea para el empleo son los adecuados para estimar la contribución que pueden aportar los emigrantes al mercado laboral. Las modificaciones necesarias a tal efecto deberían decidirse en concertación con los interlocutores sociales, las autoridades nacionales, los poderes locales y regionales, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de emigrantes y otras organizaciones implicadas. A este respecto, conviene tener en cuenta la capacidad y los recursos disponibles para la acogida e integración de los que llegan y la situación de los nacionales de países terceros que residen en el Estado miembro en cuestión, por ejemplo, las personas admitidas bajo el criterio de la reagrupación familiar, las personas que se benefician de algún tipo de protección temporal, etc.
- la legislación nacional en vigor o adoptada prevé procedimientos simples y transparentes para el trámite de las solicitudes de permiso de trabajo de los nacionales de terceros países según la categoría establecida.
- se adoptarán medidas para velar por el respeto de la obligación de notificación a la Comisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la propuesta de Directiva sobre el empleo de nacionales de terceros países¹⁴, con el fin de permitir un intercambio de opiniones que podría desembocar en acciones complementarias en el contexto de la política comunitaria en materia de inmigración.
- la contratación de nacionales de terceros países se ajusta plenamente a la legislación nacional y comunitaria relativa al empleo de nacionales de terceros países, especialmente por lo que se refiere a la lucha contra el trabajo no declarado.
- se prestará una atención especial a la situación y a las necesidades de las mujeres, cada vez más numerosas entre los emigrantes deseosos de entrar en la UE para trabajar.

3.3. Asociación con los terceros países

La Unión Europea preconiza una asociación con los terceros países que trate de las dimensiones políticas, económicas y sociales. La puesta a punto del enfoque global de las cuestiones de inmigración, propuesta por el Consejo Europeo de Tampere, supone incluir lo relativo a los derechos humanos y al desarrollo en los países y regiones de origen y tránsito. Con el fin de fomentar, en el marco de un diálogo estructurado y coherente, la cooperación con los terceros países en torno a la cuestión de los flujos migratorios, el Consejo Europeo recomendó la creación de una asociación a nivel nacional y europeo. En una primera fase, las dos partes deben definir los principales ámbitos en los que centrar este diálogo, así como los medios más adecuados de desarrollarlo en el marco de los foros y acuerdos de asociación existentes y futuros que permitan un enfoque global de las cuestiones de inmigración.

¹⁴ COM (2001) 386 "Condiciones de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de un empleo remunerado y de una actividad económica independiente"

Directriz nº5: Integrar las cuestiones relativas a las migraciones en las relaciones con los terceros países y en particular con los países de origen en particular:

- teniendo en cuenta la dimensión de la emigración en el país tercero afectado de cara a la preparación y la aplicación de programas de desarrollo y cooperación, por lo que se refiere, entre otros aspectos, a la educación y la formación, y garantizando la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.
- apoyando medidas destinadas a maximizar el impacto positivo de las migraciones como factor de desarrollo del país de origen (por ejemplo, el impacto de las remesas de dinero de los nacionales que residen en el extranjero) minimizando al mismo tiempo los efectos negativos (en particular la fuga de cerebros).
- buscando medios para promover algunos sistemas de movilidad entre los Estados miembros de la UE y los terceros países con el fin de incitar a los emigrantes a conservar y desarrollar los vínculos con su país de origen¹⁵. Podrían considerarse varias acciones:
 - revisión de la legislación que limita la libre circulación de emigrantes entre su país de residencia y su país de origen;
 - incentivar a los emigrantes para que se interesen por los proyectos de desarrollo, las iniciativas comerciales y de formación en su país de origen;
 - ayuda financiera o de otra naturaleza, incluido el suministro de capital riesgo, para ayudar a los candidatos a instalarse de nuevo en su país de origen.
- apoyando las medidas destinadas a desalentar la emigración de los nacionales de terceros países no admitidos en la UE, en particular en el marco de políticas en favor de la inmigración legal procedente de estos países.
- apoyando los esfuerzos de los terceros países en la gestión de los flujos migratorios y elaborar disposiciones legales y estructuras de acuerdo con las normas internacionales.
- apoyando las medidas destinadas a facilitar la reintegración social y económica de las víctimas del tráfico ilícito y/o de la trata de seres humanos en su país de origen.

3.4. Integración de los nacionales de terceros países

El Consejo Europeo de Tampere destacó la importancia de una integración positiva de los nacionales de terceros países en la sociedad. Se trata de un reto de importancia, tanto para los responsables políticos como para la sociedad civil, habida cuenta del carácter pluridimensional de las políticas de integración y el grado de participación de los distintos sectores de la sociedad en su aplicación. El éxito de la política comunitaria en materia de inmigración dependerá en gran medida del grado

¹⁵

Por ejemplo, en el nuevo programa marco sobre Investigación propuesto por la Comisión (COM (2001) 94 final), el régimen internacional de becas de estudios Marie Curie, que se propone con el fin de atraer investigadores de terceros países, implicará, en el caso de las economías emergentes y los países en desarrollo, créditos para ayudar a los becarios deseosos de regresar a su país de origen.

de integración de los emigrantes en su país de acogida. Si no se desarrolla una sociedad tolerante que favorezca la inserción, en la cual las distintas minorías étnicas pueden vivir en armonía con la población local de la que forman parte, se estaría promoviendo la discriminación, la exclusión social y el incremento del racismo y la xenofobia.

La puesta a punto de estrategias de integración adecuadas es competencia de los Estados miembros y, a este respecto, las autoridades y otros protagonistas locales y municipales tienen un papel muy importante que jugar.

Habida cuenta del aumento de la proporción de nacionales extranjeros en la población de los Estados miembros y de la perspectiva de la continuación de esta tendencia, es necesario más que nunca llevar a cabo esfuerzos que cuenten con apoyo y sean coordinados para garantizar la inserción social de los emigrantes. Estos esfuerzos deberán completar las acciones nacionales adoptadas en el marco de las directrices para el empleo y ajustarse a los objetivos aprobados por el Consejo Europeo de Niza por lo que se refiere a la inserción social. Serán necesarias medidas adecuadas para responder a las necesidades de las minorías étnicas y de trabajadores emigrantes en relación a su integración en el mercado laboral y con este fin se establecerán unos objetivos nacionales cuando proceda (Directriz nº7 para el empleo). Los Estados miembros fomentarán también la integración social de las mujeres y hombres amenazados por la pobreza dada su pertenencia a un grupo con particulares problemas de integración (objetivo de Niza).

Directriz nº 6: Garantizar la elaboración de políticas de integración para los nacionales de países terceros que residen legalmente en el territorio de un Estado miembro concretamente:

- definiendo las prioridades y los recursos para la elaboración de una política global que garantice la inserción de los emigrantes en la sociedad.
- instaurando un marco que garantice la participación de los protagonistas locales y regionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y los propios emigrantes en la elaboración y la aplicación de la estrategia nacional.
- fomentando la integración de los emigrantes por medio de campañas de información y sensibilización en colaboración con todas las partes interesadas.
- adoptando medidas específicas sobre integración social y económica de las mujeres y emigrantes de la segunda generación.
- desarrollando programas destinados a facilitar la instalación de los nuevos emigrantes y de su familia. Estos programas incluirán, en particular, cursos de lengua adaptados e informaciones sobre los aspectos culturales, políticos y sociales del país en cuestión, además de sobre la naturaleza de la ciudadanía y los valores europeos fundamentales.
- elaborando medidas que aporten un apoyo social, económico y sanitario a las víctimas del tráfico ilegal y de la trata de seres humanos durante su estancia en el territorio de la Unión.

- examinando la validez del concepto de civismo definiendo los derechos y responsabilidades que garanticen un tratamiento equitativo para los nacionales de países terceros que residen legalmente en el Estado miembro en cuestión.

4. INSTRUMENTOS Y MÉTODOS

4.1. Planes de acción nacionales

Para aplicar cada una de las orientaciones en materia de inmigración, los Estados miembros deberían preparar planes de acción nacionales que se reexaminarán y se adaptarán anualmente. Estos planes, concebidos con un doble propósito, tendrían por objeto, por una parte, elaborar el balance de las acciones ejecutadas el año anterior con relación a las orientaciones europeas y, por otra parte, presentar propuestas de aplicación de las orientaciones en materia de inmigración para el próximo año.

En la parte "revisión", los planes de acción nacionales presentarían estadísticas por categorías sobre el número y la situación de los nacionales de países terceros admitidos durante el año transcurrido, incluidas las informaciones pertinentes contenidas en los planes de acción nacionales para el empleo. Esta parte incluiría comentarios sobre la cooperación entre las autoridades nacionales, los poderes locales y regionales, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales y los propios emigrantes, así como sobre la eficacia de su participación en la concepción y en la aplicación de la política en materia de inmigración. Incluiría también información sobre la interacción entre las distintas medidas adoptadas y los flujos legales y clandestinos. Esta parte del informe ofrecería asimismo precisiones sobre los recursos empleados y llamaría la atención sobre las experiencias interesantes y las buenas prácticas definidas así como sobre los problemas encontrados, en particular, cuando deben buscarse manifiestamente soluciones a nivel europeo. Incluiría, por último, información sobre la aplicación de las Directivas comunitarias pertinentes, su transposición al Derecho nacional y sus efectos sobre la situación nacional.

En la segunda parte relativa a sus planes, los Estados miembros describirían las acciones propuestas, cuando proceda, a nivel nacional, regional y local para la aplicación de las directrices durante el año en cuestión, indicando sus objetivos nacionales para cada una de ellas así como el calendario propuesto. Mencionarían también, si procede, sus previsiones sobre la solicitud de trabajadores emigrantes, de acuerdo con sus planes de acción nacionales en materia de empleo.

Los planes de acción servirán de base a una evaluación global de la aplicación de la política común y los resultados obtenidos y contribuirán a determinar cómo adaptar las directrices para responder a la evolución de las necesidades. A la luz de estos informes, la Comisión preparará un informe de síntesis que pondrá de relieve los problemas comunes e identificará los ámbitos para los cuales podrían adaptarse soluciones europeas. La preparación de este informe se coordinará con el de los informes correspondientes sobre el empleo y la integración social.

4.2. Elaboración y evaluación de la política comunitaria en materia de inmigración

La Comisión contribuirá activamente al apoyo y a la elaboración de una política común en materia de inmigración presentando la legislación comunitaria necesaria y preparando propuestas relativas a las directrices europeas, la promoción de la cooperación y el intercambio de mejores prácticas, evaluación y control. A tal efecto, la Comisión consultará ampliamente –adoptando las medidas convenientes, incluida la creación de Comités y Grupos de Trabajo– a los altos funcionarios, a los expertos de los Estados miembros en materia de inmigración, a los representantes de los interlocutores sociales y poderes locales y regionales así como a los especialistas de cuestiones particulares que se están estudiando y otros representantes de la sociedad civil.

Es importante velar por que los países candidatos sean informados de este proceso y participen en la aplicación del método abierto de coordinación previamente a su adhesión por medio de mecanismos adecuados, con el fin de prepararse adecuadamente de cara a la adhesión y permitiendo a los países candidatos familiarizarse con las políticas y métodos de trabajo de la Comunidad. Eso supone que los países candidatos participen en el proceso a través de los Comités y Grupos de Trabajo que se creen.

Las actividades de la Comisión serán:

- controlar la aplicación concreta de las disposiciones legales en este ámbito con el fin de garantizar la coherencia entre los Estados miembros;
- presentar propuestas sobre nuevas iniciativas legislativas necesarias para aplicar la política común;
- fomentar el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre los Estados miembros;
- preparar las directrices europeas que el Consejo debe aprobar;
- hacer un seguimiento y evaluar la aplicación de las directrices mediante un informe de síntesis que debe presentarse al Consejo, elaborado sobre la base de un análisis de los informes nacionales e incluyendo recomendaciones para el futuro de la política común en materia de inmigración, incluida la revisión de las directrices.
- examinar la posibilidad y la oportunidad de reformar y ampliar la red EURES con el fin de proporcionar informaciones sobre las posibilidades de empleo y las condiciones de vida y trabajo para los nacionales de terceros países en busca de un empleo en la UE.
- integrar las cuestiones de inmigración en las relaciones con los terceros países, en particular en la elaboración de las estrategias nacionales (estudios estratégicos u otros por país).

En la realización de estas tareas, la Comisión deberá velar por la complementariedad y la coherencia de la política en materia de inmigración con otros ámbitos de la política interior o exterior, y más particularmente, la evolución de la economía

europea, la estrategia sobre el empleo y las políticas sociales como la inserción social y la estrategia comunitaria de lucha contra la discriminación, con el fin de que se refuercen mutuamente en un contexto de desarrollo sostenible. La política en materia de inmigración debería también fomentar la igualdad entre hombres y mujeres de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Tratado. Al mismo tiempo, en cuanto a la política exterior, conviene velar por la coherencia con las políticas de la Unión en materia de relaciones exteriores y desarrollo. La Comisión trabajará, cuando sea pertinente, en cooperación con otros órganos y Comités que traten de estas cuestiones como el Comité de empleo y el Comité de protección social.

4.3. Participación de las instituciones europeas

Habida cuenta del carácter pluridimensional de la política de inmigración, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de Regiones deberían participar estrechamente en la elaboración y la aplicación de la política comunitaria en esta materia. La Comisión presentará también a estas instituciones el informe anual sobre migraciones así como las orientaciones europeas en materia de inmigración.

Debería estudiarse, en concertación con las instituciones en cuestión, cuales son los medios más eficaces para que éstas participen en el mecanismo de coordinación a nivel europeo y puedan así contribuir a él plenamente.

4.4. Participación de la sociedad civil

La participación activa de los responsables políticos, de los interlocutores sociales, de los protagonistas regionales y locales y de otras organizaciones tales como las organizaciones no gubernamentales y las asociaciones de emigrantes, como partes involucradas, así como los medios de comunicación, tanto a nivel nacional como europeo, es la clave del éxito de esta política y la realización de los objetivos fijados en las directrices. Se invita a los Estados miembros a adoptar las medidas adecuadas para garantizar esta participación activa a nivel nacional. La Comisión adoptará, por su parte, medidas en favor de un diálogo con la sociedad civil a nivel europeo.

4.5. Medidas complementarias

La Comisión desempeñará un papel importante en el control y la evaluación de la política común, la promoción de la cooperación entre los Estados miembros y los distintos protagonistas interesados, la definición y el estímulo del intercambio de mejores prácticas. Se trata de una etapa esencial del proceso de elaboración de una visión común, de definición de mejores normas y de promoción de la convergencia entre las diferentes prácticas y los procedimientos. La cooperación administrativa será facilitada por el programa de acción propuesto en el ámbito de las fronteras exteriores, los visados, el asilo y la inmigración (el programa ARGO¹⁶, que vino a continuación del programa Odysseus).

¹⁶ COM (2001). Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa de acción de cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (ARGO).

La Comisión considera no obstante que es necesario un programa más extenso para favorecer el intercambio de información y mejores prácticas entre las numerosas instancias oficiales y organizaciones en cuestión por lo que se refiere a la integración de los nacionales de terceros países, y con el fin de apoyar las acciones destinadas a evaluar y fijar los objetivos europeos en materia de inmigración. La Comisión prevé por lo tanto, según se indicaba en su Comunicación sobre una política comunitaria en materia de inmigración, formular propuestas relativas a un programa de acción comunitario específico para completar los programas de acción comunitarios de lucha contra la discriminación y de promoción de la inserción social.

El objetivo consistirá en contribuir a la elaboración de una legislación y de una política europeas mejorando los conocimientos, reforzando las capacidades de todos los protagonistas interesados y procediendo a la sensibilización en torno a las estrategias de integración. Se hará hincapié en varios ámbitos esenciales y se orientará el programa hacia la definición de un enfoque global y la movilización de todas las partes interesadas en la aplicación de esta política. Servirá de base para la evaluación de la eficacia de las políticas, de la legislación y la aplicación así como a su difusión, incluida la puesta a punto de datos de referencia e indicadores. Tendrá por objeto desarrollar las capacidades de algunos protagonistas mediante intercambios transnacionales de información y el apoyo a las acciones europeas además de sensibilizar a los creadores de corrientes de opinión.

5. CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO

Con la presente Comunicación, la Comisión se propone presentar, de manera más detallada, las propuestas relativas a la aplicación de una política común en materia de inmigración resumidas en su Comunicación sobre *"Una política comunitaria en materia de inmigración"*. Con ello pretende aportar una contribución concreta a la Conferencia europea interinstitucional sobre migraciones que la Presidencia organiza los días 16 y 17 de octubre de 2001.

Cuando el Consejo examine las propuestas relativas al mecanismo de coordinación, eventualmente en la Cumbre de Laeken en diciembre de 2001, la tarea prioritaria de la Comisión consistirá en estudiar las sugerencias, presentadas en el apartado 3 más arriba, en relación con las directrices europeas en materia de inmigración así como las grandes líneas de los planes de acción nacionales (apartado 4.1) y presentar al Consejo propuestas a este respecto para su aprobación con la mayor brevedad posible durante el año 2002. En ese momento se invitará a los Estados miembros a preparar sus primeros planes de acción nacionales en materia de inmigración.