



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 4.6.2004  
COM(2004) 412 final

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

**Estudio sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal**

## ÍNDICE

Introducción .....	3
PARTE I – FORMAS EXISTENTES DE GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN LEGAL .....	4
1.1 Normas para la admisión de los migrantes económicos .....	4
1.2 Regulación del número de migrantes económicos y previsión de las necesidades.....	5
1.3 Acuerdos laborales bilaterales.....	7
1.4 Utilización de cuotas para regular los programas bilaterales.....	8
1.5 Medidas de regularización .....	9
PARTE 2 – RELACIÓN ENTRE LOS FLUJOS DE MIGRACIÓN LEGALES E ILEGALES Y RELACIONES CON PAÍSES TERCEROS .....	11
2.1 Impacto de los acuerdos laborales bilaterales en los flujos de migración ilegal.....	13
2.2 El impacto de la política de visados en los flujos de migración ilegal .....	14
2.3 El impacto de la cooperación con países terceros en los flujos de migración ilegal .	15
PARTE 3 – EL CAMINO HACIA ADELANTE .....	16
3.1 Refuerzo de las consultas e intercambio de información en la UE.....	16
3.2 Desarrollo de nuevas iniciativas en el marco de la política común de inmigración ..	18
3.2.1. Por lo que respecta a la migración legal.....	18
3.2.2. Por lo que respecta a la migración ilegal.....	20
3.2.3. Por lo que respecta a la cooperación con países terceros.....	21
CONCLUSIÓN.....	22

## INTRODUCCIÓN

Esta Comunicación presenta los resultados de un estudio solicitado por el Consejo Europeo sobre los vínculos entre la migración legal e ilegal. En ella se examina por primera vez a nivel de la UE si el hecho de que existan vías legales para la admisión de migrantes reduce los incentivos para la migración ilegal y, más específicamente, hasta qué punto la política sobre migración legal incide en los flujos de migrantes ilegales y en la cooperación con países terceros en la lucha contra la migración ilegal.

Este mandato procede de las conclusiones del Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003, que declaró que la UE debe explorar *"medios legales para que los ciudadanos de terceros países emigren a la Unión, teniendo en cuenta la capacidad de recepción de los Estados miembros, dentro del marco de una cooperación reforzada con los países de origen"*. En este contexto, en el Consejo informal de Justicia e Interior de septiembre de 2003, la Presidencia italiana sugirió a sus socios que se realizaran *"un estudio tendente a definir un sistema de cuotas para la migración legal en Europa, a fin de ofrecerlo a los países de origen y tránsito de los principales flujos de migración legal con objeto de obtener su cooperación para lograr un acuerdo sobre la readmisión (...)"*. Posteriormente, en octubre de 2003, el Consejo Europeo amplió el ámbito del estudio y concluyó que, *"al tiempo que reconoce que cada Estado miembro es responsable del número de inmigrantes legales que admite en su territorio, de conformidad con su legislación nacional y en consonancia con su situación concreta, que incluye los mercados de trabajo, el Consejo Europeo toma nota del inicio de un estudio de la Comisión sobre la relación entre la migración legal y la ilegal, e invita a todos los Estados miembros, Estados adherentes y Estados candidatos a cooperar plenamente con la Comisión en este sentido."*

El breve periodo de tiempo de que se disponía para realizar el estudio no permitió encargar su elaboración a institutos de investigación. La Comisión decidió, por tanto, que el estudio debería limitarse a un ejercicio exploratorio realizado en cooperación con expertos de los Estados miembros. Se ha basado en primer lugar en la investigación existente en el ámbito, completándose con la información suministrada por estos expertos en dos reuniones organizadas por la Comisión y en las respuestas a un cuestionario de la Comisión. Los representantes de los Estados miembros y de los nuevos Estados miembros en el Comité de la Comisión sobre inmigración y asilo efectuaron un seguimiento del trabajo.

La primera parte de la Comunicación se centra en la gestión de las vías existentes para la migración laboral legal, incluidos los acuerdos bilaterales y, teniendo en cuenta la intención inicial de la Presidencia italiana, la posible utilización de cuotas o límites máximos en este contexto. Esto se ha ilustrado con algunos ejemplos interesantes en casos concretos. La segunda parte se centra en la relación entre los flujos legales e ilegales de migración, haciendo hincapié en los acuerdos de cooperación con países terceros. Por último, la Comunicación extrae algunas conclusiones y recomendaciones. Cabe señalar que, por lo general, no existen datos estadísticos fiables sobre estas cuestiones ni a escala de la UE ni a escala nacional.

## **PARTE I – FORMAS EXISTENTES DE GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN LEGAL**

### **1.1 Normas para la admisión de los migrantes económicos**

La admisión de nacionales de países terceros con fines laborales se rige por la legislación de los Estados miembros, y las políticas de admisión difieren entre sí dado que se han desarrollado en respuesta a diversas tendencias de la migración durante las últimas décadas. En el período de la posguerra, la migración se fomentó en gran medida para suplir la falta de mano de obra. Sin embargo, tras el declive económico de los años 70 y los crecientes flujos de inmigración ilegal en los años 80 y 90, los controles de admisión se hicieron más estrictos a fin de proteger el mercado laboral nacional, y en algunos Estados miembros se congeló la contratación de extranjeros.

El objetivo de las políticas y procedimientos actuales es proporcionar vías de entrada para colmar las necesidades del mercado laboral, protegiendo al mismo tiempo los intereses de la mano de obra nacional. Los nacionales de países terceros que deseen trabajar en la UE deberán demostrar que cumplen determinados requisitos tales como contar con una oferta de empleo, recursos financieros suficientes para su manutención y un seguro médico adecuado. A veces, los empleadores de los Estados miembros son los responsables de solicitar los permisos de trabajo en nombre de los nacionales de países terceros, y deberán poder demostrar que el trabajador cuenta con una cualificación no disponible en el mercado laboral nacional. Algunos Estados miembros también admiten a trabajadores autónomos, pero deben cumplirse asimismo criterios estrictos, particularmente demostrar que los candidatos cuentan con medios suficientes para su manutención, y que la actividad que desean ejercer beneficiará al Estado miembro en cuestión. La mayoría de los migrantes económicos son admitidos inicialmente con un permiso de residencia temporal, que puede tener una duración de entre de uno y cinco años. Estos permisos pueden renovarse mientras el candidato siga cumpliendo los requisitos necesarios, fundamentalmente que siga empleado y que se siga necesitando su cualificación.

Desde mediados de los años 90 han surgido nuevas vías para la admisión económica en muchos Estados miembros, a fin de responder a la escasez del mercado laboral, y en algunos países se han establecido procedimientos rápidos o preferenciales, especialmente cuando existe una necesidad de colmar determinadas carencias, como por ejemplo en el sector sanitario. La atracción de trabajadores con un alto nivel de cualificación se reconoce generalmente como un medio importante para apoyar el crecimiento económico y evitar bloqueos en las economías nacionales. La experiencia ha puesto de manifiesto que no siempre es fácil atraer por estas vías al número necesario de personas cualificadas. Existen muchas razones para ello, pero cabe señalar que, hasta cierto punto, los Estados miembros compiten entre sí para atraer a categorías específicas de trabajadores de países terceros.

No sólo existe demanda de trabajadores con un alto nivel de cualificación. Muchos Estados miembros, particularmente los del sur de Europa, que son países recientes de inmigración, han experimentado una necesidad de trabajadores poco cualificados. Muchos han optado por regular la admisión de trabajadores poco cualificados a través de la apertura de vías específicas de admisión o de la celebración de acuerdos laborales bilaterales.

### **Estudio de un caso real: Sistema alemán de la Carta Verde**

**Alemania** introdujo el sistema de la **Carta Verde** en agosto de 2000, dirigido específicamente a contratar especialistas en TI en respuesta a la previsión de escasez nacional. Tras realizarse un estudio sobre los empleadores de TI y las previsiones de empleo, el sistema permitió la contratación de hasta 20.000 especialistas de TI entre 2000 y 2005. Con arreglo al sistema, los candidatos podrán permanecer un máximo de cinco años, tiempo durante el cual tienen derecho a traer a los miembros de su familia. Sin embargo, no se permite que los candidatos soliciten la residencia permanente una vez se encuentren en el país. Las solicitudes pueden hacerse directamente a una empresa alemana o por medio de una bolsa de trabajo en línea. Hasta la fecha se han expedido aproximadamente la mitad de los 20.000 permisos.

### **Estudio de un caso real: programa británico de migración de alto nivel de cualificación**

El **Reino Unido** puso en marcha un **programa de migración de alto nivel de cualificación** a finales de enero de 2002 a fin de crear una vía individual de entrada para personas con alto nivel de cualificación que poseen los conocimientos y experiencia requeridos por el Reino Unido para competir en la economía global. Los solicitantes no necesitan contar con un contrato de trabajo, sino que son admitidos para buscar trabajo o para ser inicialmente autónomos durante un período de un año. Mientras el solicitante se mantenga económicamente activo podrá permanecer en el Reino Unido, y finalmente podrá solicitar la residencia permanente. La admisión se basa en un sistema de puntos, así como en unos criterios de inmigración. Los puntos corresponden a las cinco áreas principales siguientes: nivel de formación, experiencia laboral, ingresos pasados, logros en la profesión elegida por el solicitante, y cualificación y logros de la pareja del solicitante. El sistema ha tenido una aceptación relativamente alta.

Cabe señalar que no todos los nacionales de países terceros admitidos al mercado laboral entran a través de los procedimientos selectivos descritos anteriormente. Sólo en dos Estados miembros la admisión de migrantes a efectos de empleo es la principal categoría de admisión de nacionales de países terceros. En todos los demás Estados miembros la mayoría de las admisiones corresponden a los que buscan la reunificación familiar y a personas que se ha reconocido que necesitan alguna forma de protección humanitaria. En varios Estados miembros, los migrantes admitidos para la reunificación familiar suponen más de la mitad del total de admisiones. La migración laboral podría representar menos del 15% del número total de personas admitidas que realmente tienen acceso al mercado laboral.

## **1.2 Regulación del número de migrantes económicos y previsión de las necesidades**

La afluencia de nacionales de países terceros admitidos con fines laborales en los Estados miembros ha aumentado desde mediados de los años 90 (con un crecimiento del 20% en Dinamarca, Reino Unido y Suecia, que refleja un fuerte crecimiento económico y una escasez en los sectores cualificados). No se dispone de datos sobre el número total de migrantes admitidos en la UE con fines laborales. Aunque los datos estadísticos de la UE sobre los flujos de migración han mejorado estos últimos años, sigue habiendo problemas para medir los flujos legales, debido a las diferencias entre fuentes y definiciones, métodos de recopilación de datos y prácticas legislativas de los Estados miembros.

Los Estados miembros tienen métodos distintos para decidir el número de migrantes económicos que admiten cada año. El número suele basarse en una evaluación nacional y/o regional de las necesidades del mercado laboral. Algunos Estados miembros tienen sistemas

de cuotas, pero la manera en que se utilizan difiere de un país a otro. Algunos establecen un total general para el número de trabajadores de países terceros que admitirán cada año, mientras que otros fijan cuotas más específicas para cada sector de trabajo o incluso para tipos de trabajadores, por ejemplo trabajadores temporeros. Otros fijan cuotas anualmente después de estudiar las necesidades del mercado laboral y de consultar con organizaciones de trabajadores y patronos.

En la mayoría de los Estados miembros es necesario realizar una evaluación completa de la situación nacional del mercado laboral, antes de admitir a trabajadores de países terceros. Este principio de "preferencia comunitaria" se reconoció expresamente como principio rector para seleccionar a trabajadores de países terceros en la Resolución del Consejo de 20 de junio de 1994 sobre las limitaciones de la admisión de nacionales de países no comunitarios para trabajar en el territorio de los Estados miembros<sup>1</sup>. El modo en que los Estados miembros aplican este principio difiere de un país a otro.

Las proyecciones globales sobre empleo apuntan a una escasez de mano de obra en la UE debida al envejecimiento de la población activa y a su contracción después de 2010. Las investigaciones también señalan que es improbable que los flujos de inmigración disminuyan en el futuro próximo. Varios estudios han examinado si efectivamente la inmigración es una solución a este declive demográfico previsto. La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo<sup>2</sup> afirmó que la inmigración sería cada vez más necesaria en los próximos años para cubrir las necesidades del mercado laboral de la UE. Sin embargo, al mismo tiempo se reconoce generalmente que la inmigración no es la solución al envejecimiento de la población, y que una mayor inmigración neta no eximirá a los responsables políticos de aplicar cambios estructurales y otros para hacer frente al impacto del envejecimiento de la población.

Muchos estudios han señalado las dificultades de adaptar la inmigración a las necesidades del mercado laboral. Por una parte, las previsiones del mercado laboral no son en modo alguno infalibles, y pueden no predecir siempre con exactitud las tendencias del mercado laboral. Por otra parte, los actuales flujos de inmigración no corresponden en general a la demanda predominante del mercado laboral de mano de obra muy cualificada o específica. Mientras que en muchos Estados miembros se confirma la tendencia de que los inmigrantes trabajen en sectores poco cualificados, esto no refleja necesariamente su cualificación, pues algunos de ellos poseen una cualificación superior a la que exigen sus trabajos<sup>3</sup>. Experiencias anteriores de inmigración han demostrado que es sumamente difícil controlar la duración de la estancia de los migrantes y su movilidad geográfica y profesional. Las previsiones laborales también tienen que tener en cuenta otras categorías de migrantes a los que no se aplica necesariamente la selectividad (admisión por razones de protección internacional o reunificación familiar). Por último, el estudio muestra que existe una clara necesidad de mejores políticas de integración a fin de aprovechar todo el potencial de los migrantes.

---

<sup>1</sup> DO C 274 de 19.9.1996, p. 3.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo COM(2003) 336.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión sobre inmigración, integración y empleo COM(2003) 336.

### 1.3 Acuerdos laborales bilaterales

Existe una gran variedad de acuerdos laborales bilaterales firmados por los Estados miembros y los nuevos Estados miembros para la admisión de nacionales de países terceros. Estos acuerdos se diseñan principalmente para responder a la escasez de mano de obra en el país de recepción, pero existen varios motivos secundarios para firmar tales acuerdos. Estos motivos, a grandes rasgos, son los siguientes: abrir nuevas vías para la migración, mejorar las relaciones con los países terceros, facilitar los vínculos históricos y el intercambio cultural, gestionar mejor los flujos migratorios y luchar contra la migración ilegal. A menudo se da una combinación de estos factores.

Cabe establecer una distinción geográfica entre los Estados miembros según sus enfoques por lo que respecta a los acuerdos bilaterales. Los países del **norte de Europa** elaboraron por primera vez acuerdos bilaterales en el período de la postguerra para responder a escaseces específicas en sus mercados de trabajo. Muchos de estos acuerdos se celebraron con países del sur de Europa antes de su entrada en la UE. Aunque en su mayoría estaban orientados al mercado de trabajo, había otros motivos, como por ejemplo mantener "relaciones especiales" con las antiguas colonias. Muchos de estos acuerdos bilaterales primitivos se interrumpieron después de los años 70 debido al declive económico. Los acuerdos bilaterales firmados más recientemente tienden a centrarse en la admisión de trabajadores temporeros que vienen a trabajar fundamentalmente en la agricultura, la construcción, el turismo y la restauración, en los lugares donde existe una demanda continua de este tipo de trabajadores. Algunos de estos nuevos acuerdos bilaterales estacionales se crearon para proporcionar vías legales a los flujos previamente ilegales de trabajadores temporeros, especialmente en el sector agrícola. También se han utilizado los acuerdos bilaterales para fomentar mejores relaciones con los países vecinos, y especialmente con los países candidatos a la adhesión durante los años 90, lo que contribuyó a su alineación económica con la UE. Varios nuevos Estados miembros también han firmado acuerdos bilaterales con países vecinos del Este, con distintos grados de éxito.

**Los países del sur de Europa** han sido más activos estos últimos años en la firma de acuerdos bilaterales para la admisión de trabajadores temporeros o estacionales. Ello ha sido en parte para responder a la escasez de mano de obra en determinados sectores en estos países. Sin embargo, algunos acuerdos aspiran a abrir nuevas vías legales para la migración económica procedente de los principales países de origen de la migración ilegal y a consolidar el marco general de la cooperación con países terceros para mejorar la lucha contra la migración ilegal.

#### Estudio de un caso real – España

España ha firmado acuerdos bilaterales con seis países terceros<sup>4</sup>, muchos de los cuales son los principales países de origen de la migración ilegal, con objeto de consolidar el marco general de cooperación y prevenir la migración ilegal y la explotación de los trabajadores. Los acuerdos siguen un formato estándar y permiten la contratación tanto de personal fijo como de temporeros y aprendices, de edades generalmente comprendidas entre los 18 y 35 años. Estos acuerdos también contienen capítulos sobre procedimientos de selección, condiciones de trabajo y derechos sociales, retorno de los migrantes y disposiciones sobre la lucha contra la migración ilegal y el tráfico de seres humanos. Para los temporeros existen disposiciones

<sup>4</sup> Rumania, Bulgaria, Ecuador, Colombia, República Dominicana y Marruecos.

especiales que requieren la firma de un compromiso en el que declaren que volverán a su país de origen al final del contrato. También se requiere que los temporeros se presenten en la oficina consular española de su país de origen en el plazo de un mes tras su vuelta. La mayoría de estos acuerdos han funcionado bien en la práctica, particularmente por lo que se refiere a los temporeros. Los números de trabajadores admitidos se determinan mediante unas cuotas que se fijan para cada sector, en vez de por nacionalidades.

Los derechos que se conceden a los trabajadores en virtud de estos acuerdos varían según el objetivo del acuerdo y los términos y condiciones negociados entre los países de origen y de recepción. La mayoría garantiza que los trabajadores admitidos tengan derecho a las mismas condiciones de trabajo y niveles de sueldo que los nacionales. Algunos incorporan disposiciones tendentes a garantizar el retorno de los trabajadores al final de su estancia, por ejemplo transfiriendo las contribuciones a la seguridad social, y en algunos casos exigiendo a los patronos que paguen un depósito por cada trabajador admitido, que sólo se restituirá si el trabajador vuelve a su país. Los temporeros no tienen derecho a la reunificación familiar, lo que es un medio adicional de garantizar su vuelta. Para muchos nacionales de países terceros la participación en acuerdos bilaterales es beneficiosa, y un gran número de ellos viven de participar en estos programas regularmente. Se calcula que la mayoría de los trabajadores envían al menos el 50% de lo que ingresan en el extranjero a su país de origen. Los acuerdos bilaterales son una manera atractiva para que los trabajadores desarrollen sus capacidades, experimenten mejores condiciones de trabajo y obtengan ingresos en divisa fuerte, además de conocer la vida en otro país.

La responsabilidad de la administración de los acuerdos bilaterales parece estar compartida entre los ministerios de inmigración y de empleo a nivel local, regional y nacional. Suele existir una asociación entre muchas partes interesadas, tales como sindicatos, patronos, oficinas de empleo y Gobierno central. En algunos Estados miembros, las administraciones regionales son cada vez más activas en la contratación de trabajadores extranjeros. Dado que muchos de los trabajadores admitidos en virtud de los acuerdos bilaterales son contratados por pequeñas y medianas empresas, las oficinas de empleo regionales son más capaces de responder a las necesidades específicas de la economía local. En los sistemas consolidados, muchos patronos y organismos privados participan activamente en la contratación de trabajadores. Algunos países de recepción han establecido oficinas en los países terceros para contratar e incluso proporcionar formación a los trabajadores a fin de facilitar su admisión. En algunos casos, las propias empresas han intervenido en este proceso y ahora envían personal a los países de origen para formar y contratar trabajadores a fin de que se integren más fácilmente en la empresa cuando lleguen al Estado miembro.

#### **1.4 Utilización de cuotas para regular los programas bilaterales**

Las cuotas han sido utilizadas por varios Estados miembros en los acuerdos bilaterales, aunque los números de trabajadores admitidos varían según el objetivo del programa y el país de origen. Los Gobiernos fijan cuotas anualmente previa consulta con órganos pertinentes como el sector, los patronos, los sindicatos y las oficinas de empleo, a fin de tener en cuenta las necesidades del mercado de trabajo. Generalmente las cuotas se fijan para cada sector, aunque algunos países especifican cuotas para cada región geográfica, y en algunos casos para los países de origen de los solicitantes. Algunos Estados miembros fijan cuotas muy altas para los temporeros, pues ha resultado muy difícil encontrar trabajadores nacionales que estén dispuestos a efectuar las tareas requeridas, o a moverse dentro del país a la zona donde se les necesita.



## **Estudio de un caso real – Italia**

Italia tiene un sistema de cuotas muy desarrollado que existe desde 1998. Conforme a la legislación introducida en aquella época, el Gobierno deberá publicar un decreto anual en el que figuren las cuotas desglosadas por regiones y por sector de empleo. Las cuotas se fijan previo acuerdo de varios órganos distintos entre los que figuran el Ministerio de Trabajo, oficinas locales y regionales, sindicatos y patronos. Las cifras totales de las cuotas se calculan según los niveles de empleo locales. En el decreto que establece límites máximos para los trabajadores de países terceros específicos se incluyen las llamadas "cuotas de privilegio"<sup>5</sup>. En cierto modo, estas cuotas figuran al margen de los cálculos del mercado laboral, y se fijan en un nivel lo suficientemente bajo como para que se puedan absorber fácilmente en el mercado laboral (hasta un máximo de 3000 trabajadores por año por país). Estas cuotas se ofrecen a los países terceros a cambio de su cooperación en la readmisión y en la reducción de los flujos de migración ilegal. Tales cuotas pueden reducirse, y se han reducido de hecho, si se considera que el país tercero no coopera plenamente. La cuota para Marruecos se redujo de esta manera en 2001.

Varios Estados miembros critican la potencial inflexibilidad de ofrecer cuotas laborales bilaterales como incentivo para una mayor cooperación de los países terceros en la lucha contra la migración ilegal. Se teme que los acuerdos bilaterales basados en cuotas puedan limitar las capacidades de los Estados para responder a las necesidades del mercado laboral. Aunque pueda ser aceptable reducir las cuotas como sanción por la falta de cooperación de un país tercero, podría resultar difícil reducir las cuotas de la misma manera por razones políticas o del mercado de trabajo. Otro factor que debe considerarse es el potencial efecto discriminatorio de las cuotas preferenciales en países con los que no se firman tales acuerdos. Mientras que estos programas aspiran a facilitar la cooperación con determinados países terceros, los países a los que no se les ofrece un tratamiento similar pueden considerar esto una razón para no cooperar con la UE. De esta manera, podría decirse que las cuotas preferenciales pueden facilitar a corto plazo la cooperación con unos países terceros concretos, pero pueden frustrar a largo plazo la cooperación con otros países terceros.

### **1.5 Medidas de regularización**

El hecho de que muchos nacionales de países terceros residan y trabajen ilegalmente en Europa y que algunos Estados miembros hayan creado programas para "regularizarlos" pone de manifiesto los límites actuales de las medidas vigentes para gestionar las vías existentes para la inmigración legal. Aunque no constituyen un objetivo estándar de la política de inmigración, las regularizaciones se han convertido en una característica en los Estados miembros, con más de 26 operaciones realizadas desde los años 70. El uso y las motivaciones de las regularizaciones en los Estados miembros son diversos: en algunos no se utilizan nunca, mientras que en otros han sido un fenómeno más frecuente. La frecuencia de las operaciones de regularización ha mostrado una marcada tendencia al aumento desde mediados de los años 90. Los nuevos Estados miembros, que en general son países relativamente nuevos de inmigración, no han realizado regularizaciones, salvo en algunos casos particulares. Cabe distinguir entre las regularizaciones temporales, en virtud de las cuales se expide a las personas regularizadas un permiso de residencia de duración limitada, renovable solamente si se cumplen determinadas condiciones, y las regularizaciones definitivas, en las que se otorga a los migrantes la residencia permanente. En la mayoría de los casos, los Estados miembros

---

<sup>5</sup> Albania, Túnez, Marruecos, Egipto, Nigeria, Moldavia, Sri Lanka, Bangladesh y Pakistán.

tienden a expedir permisos temporales renovables, lo que significa que los tenedores podrán volver a encontrarse en situación ilegal si dejan de cumplir las condiciones del permiso. Esto puede dar lugar a que algunos migrantes sean regularizados de nuevo en virtud de programas de regularización posteriores.

### **Estudio de un caso real – Bélgica**

Bélgica ha llevado a cabo dos programas de regularización de gran envergadura, uno en 1974 y el otro en 1999. La regularización de 1999 se concibió como una operación de una sola vez, y aspiraba a poner fin a la marginación de los que, aunque fueran ilegales, estaban no obstante integrados en la vida económica y social de Bélgica. La otra motivación principal era crear una cohesión social y abordar las redes delictivas que explotaban a los migrantes ilegales. En la práctica, la regularización permitió al Gobierno regularizar a aquellos cuya condición médica les impedía repatriarse, a los que habían estado residiendo ilegalmente en Bélgica durante mucho tiempo y estaban bien integrados, y también a los que habían estado esperando una decisión sobre una solicitud de asilo durante más de tres años. Se dio a los solicitantes un período de tres semanas para que presentasen sus solicitudes, tiempo durante el cual Bélgica restableció temporalmente sus controles fronterizos para impedir la afluencia de migrantes ilegales deseosos de beneficiarse de esta posibilidad, procedentes de los Estados miembros vecinos.

Se presentaron más de 37.146 solicitudes de regularización, que implicaban a un total de más de 50.000 individuos, y de ellas se aceptaron el 80%. Las primeras evaluaciones del programa de regularización señalaron que los flujos de migrantes ilegales aumentaron a raíz de la medida; se considera que la medida envió un mensaje erróneo a los potenciales emigrantes ilegales, en el sentido de que su estancia acabaría tolerándose. El posterior aumento de las solicitudes de reunificación familiar se consideró una consecuencia de la regularización; las solicitudes aumentaron de 2122 en 1999 a 4500 en 2003.

La mayoría de los Estados miembros reconocen que por razones pragmáticas puede surgir la necesidad de regularizar a determinados individuos que no cumplen los criterios normales para obtener un permiso de residencia. Con las operaciones de regularización, los Gobiernos intentan introducir a los migrantes en la sociedad en vez de dejarlos marginados, sujetos a la explotación. Algunos países se niegan a realizar regularizaciones, salvo en casos concretos en circunstancias excepcionales. Prefieren realizar las llamadas regularizaciones humanitarias o de protección, dirigidas a conceder un derecho de residencia a categorías específicas de personas que no pueden solicitar protección internacional, pero a las que tampoco se puede repatriar. Estos tipos de regularizaciones suelen estar relacionados con la política de asilo. Algunos Estados miembros han llevado a cabo programas de regularización concretos de este tipo, dirigidos a grupos de solicitantes de asilo procedentes de países de los que han tenido grandes afluencias, pero que han estado presentes en su territorio durante mucho tiempo (por ejemplo, los huidos del conflicto de la antigua República de Yugoslavia).

Otros Estados miembros están dispuestos a realizar **regularizaciones "de hechos consumados"**. Algunos han aplicado medidas únicas, pero otros han necesitado aplicar tales medidas con más frecuencia. Los programas "de hechos consumados" implican la regularización de migrantes ilegales, generalmente de los que ya están ilegalmente empleados. El hecho de que sea necesario realizar tales regularizaciones pone de relieve la existencia de una economía sumergida dinámica en muchos Estados miembros, y las regularizaciones tienen en parte una motivación económica. En un Estado miembro se realizaron regularizaciones similares dirigidas por los patronos, en reconocimiento al hecho de que

algunos sectores, particularmente el servicio doméstico, habían llegado a depender de una mano de obra ilegal que convenía atraer a la economía formal. El desarrollo de este sector indica nuevas aperturas en el mercado laboral, debido al envejecimiento de la población y a las nuevas necesidades de servicios de atención a las personas mayores. Las regularizaciones a gran escala tienen repercusiones en muchos ámbitos de la sociedad, puesto que es necesario que los Gobiernos obtengan el apoyo de los principales actores, como los patronos y sindicatos, a la vez que introducen otras medidas para abordar la migración ilegal a fin de conservar el apoyo público.

El estudio examinó la **eficacia de los programas de regularización** no sólo para los migrantes afectados, sino también para el Estado. En primer lugar, estos programas permiten una mejor gestión de la población, permitiendo a los Gobiernos tener un panorama más claro de quién está presente en su territorio. También sirven para abordar el trabajo ilegal y aumentar los ingresos públicos mediante el pago de impuestos y seguridad social, al traer a los trabajadores ilegales al mercado laboral regular, siempre que las personas afectadas logren mantener u obtener un empleo. Sin embargo, cabe señalar que se ha cuestionado la eficacia de las regularizaciones para reducir la magnitud del mercado laboral no regulado. Por otra parte, se cree que las regularizaciones ofrecen hasta cierto punto un estímulo a la migración ilegal. Esto se ha experimentado en los Estados miembros que han aplicado programas de regularización a gran escala, y tales medidas parecen autoperpetuarse por cuanto a menudo se requieren otras medidas a gran escala algunos años más tarde. Un estudio de los programas de regularización efectuado en ocho Estados miembros concluyó que tienen lugar por término medio cada 6,5 años, lo que indica que persiste la inmigración y que se cubren unas ciertas reservas de migrantes ilegales.

## **PARTE 2 – RELACIÓN ENTRE LOS FLUJOS DE MIGRACIÓN LEGALES E ILEGALES Y RELACIONES CON PAÍSES TERCEROS**

Existen muchas formas de migración ilegal. Algunos migrantes entran en el territorio de un Estado miembro ilegalmente por tierra, aire o mar. Otros utilizan documentos falsos o falsificados; y otros intentan entrar de forma individual o utilizando redes organizadas delictivas, activas particularmente en las dos formas más odiosas de inmigración ilegal, a saber, las redes de contrabandistas que actúan por razones no humanitarias, y la explotación de extranjeros para la trata de seres humanos. Una gran parte de los residentes ilegales entran legalmente con un visado válido o bajo un régimen que no exige visado, pero permanecen pasado el plazo legal o modifican el propósito de la estancia sin aprobación de las autoridades. Algunos, como los solicitantes de asilo que no lo obtienen, pasan a situación ilegal si no salen del país una vez agotado el estudio de su petición de asilo.

Las dificultades para identificar el tamaño y las características de las poblaciones migrantes y los flujos registrados, tanto legales como ilegales, están bien documentadas. Por definición, dado que los migrantes ilegales no se identifican ante las autoridades, es difícil conocer con exactitud la magnitud de la migración ilegal en los Estados miembros de la Unión Europea. Las estimaciones de los flujos de migración ilegal sólo pueden derivar de indicadores existentes ligados al fenómeno, tales como los números de entradas denegadas y traslados, las aprehensiones de migrantes ilegales en las fronteras o en el país, las solicitudes denegadas de asilo u otras formas de protección internacional, o las solicitudes en procedimientos nacionales de regularización. A estos números debe añadirse el considerable número de los que no solicitan ninguna forma de protección internacional, bien porque han entrado legalmente o porque permanecen pasado el plazo legal. Según estos indicadores, las estimaciones de los flujos anuales de migración ilegal en la UE alcanzan más de seis dígitos.

Unas cifras más exactas no pueden considerarse fiables. Por otra parte, estos cálculos no mejoran la comprensión de las complejidades de la migración ilegal y pueden dar lugar a malentendidos. La magnitud de la migración ilegal es considerable, y la reducción de los flujos de migración ilegal es una prioridad política tanto a nivel nacional como de la UE. Es por tanto importante conocer quiénes son los emigrantes ilegales y porqué vienen a la UE, a fin de establecer soluciones políticas eficaces para combatir el fenómeno.

La investigación sobre el **perfil de los migrantes ilegales** es bastante escasa. Sin embargo, hay pruebas que sugieren que el mayor porcentaje de residentes ilegales está compuesto por varones de edades comprendidas entre los 20 y 30 años, jóvenes, con movilidad y dispuestos a asumir riesgos. Entre los migrantes ilegales se ha observado un aumento del número de mujeres jóvenes y una parte mucho más pequeña de personas mayores de ambos sexos. La información disponible en los Estados miembros indica que los migrantes ilegales suelen estar poco cualificados, por lo que no suelen cubrir las deficiencias del mercado de trabajo formal. Sin embargo, otra investigación sugiere que un número cada vez mayor de migrantes ilegales tiene formación, y optan por migrar en busca de una vida mejor. Generalmente hay diversos **motivos detrás de las decisiones** de venir a la UE; las consideraciones económicas no son el único factor. Las decisiones de migrar se basan en una evaluación individual de varios factores de empuje tales como el desempleo, unos niveles salariales muy bajos permanentes y desastres naturales o ecológicos; y factores de estímulo tales como la existencia de un sector informal y un empleo con niveles salariales más elevados, estabilidad política, Estado de Derecho y protección efectiva de los derechos humanos, y condiciones distintas del mercado laboral. Los migrantes ilegales toman sus decisiones a pesar de otros factores que tienen un efecto disuasorio, tal como los altos costes de los servicios y el riesgo de interceptación y procesamiento por las autoridades fronterizas, entre otros.

Una vez en la UE muchos migrantes ilegales encuentran trabajo en la economía sumergida, demostrando que existe una clara conexión entre los migrantes ilegales y el mercado laboral no regulado. En la UE, se calcula que a la economía sumergida corresponde entre el 7 y el 16% del PIB de la UE<sup>6</sup>, aunque esta cifra no se debe en su totalidad a los migrantes ilegales. Los migrantes ilegales trabajan mayoritariamente en el sector poco cualificado, como la construcción, la agricultura, la restauración o la limpieza y el servicio doméstico. A menudo se les contrata para los trabajos sucios, peligrosos y exigentes que no desea realizar la mano de obra nacional. El hecho de que los migrantes ilegales trabajen en la economía sumergida con trabajos poco cualificados no se debe sólo al hecho de que no tienen estatus, cualificación o conocimientos lingüísticos adecuados para otros trabajos. A los migrantes ilegales cualificados les puede resultar difícil trabajar en el sector de su formación, no sólo por carecer de permisos de trabajo adecuados, sino también porque su cualificación no se reconoce en la UE. Estas personas trabajan ilegalmente en el sector poco cualificado de los Estados miembros debido a la falta de documentación, y su sueldo suele ser mucho más elevado que el correspondiente a un trabajo cualificado en su país de origen.

---

<sup>6</sup> Resolución del Consejo sobre la transformación del trabajo no declarado en el empleo regular, octubre de 2003.

## **2.1 Impacto de los acuerdos laborales bilaterales en los flujos de migración ilegal**

En primer lugar es importante distinguir entre los acuerdos bilaterales que admiten a temporeros y los que admiten a trabajadores temporales o permanentes. Muchos de los programas iniciales que admitieron a estos últimos trabajadores se diseñaron fundamentalmente para hacer frente a las escaseces del mercado laboral. Algunos Estados miembros consideran que estos programas tuvieron el efecto de aumentar la presión migratoria, puesto que muchos de los admitidos se convirtieron en residentes permanentes y presentaron posteriormente solicitudes de reunificación familiar.

Para los Estados miembros que firmaron acuerdos bilaterales motivados en parte por la reducción de la migración ilegal, las evaluaciones del impacto no son determinantes. La mayoría no ve una relación directa entre la introducción de acuerdos bilaterales y la reducción de los flujos de migración ilegal. Muchos han descubierto que es difícil identificar el impacto de los acuerdos bilaterales en los flujos de migración ilegal, pues a menudo existen otros muchos factores que contribuyen a la reducción de la misma. En varios Estados miembros se han introducido acuerdos bilaterales recientemente y es demasiado pronto para determinar si tales medidas tienen un impacto continuo en la reducción de los flujos de migración ilegal. Otros han descubierto que la firma de acuerdos bilaterales no ha reducido de por sí la migración ilegal, pero ha contribuido a desarrollar la cooperación con países terceros sobre cuestiones de migración en general.

Sólo un Estado miembro considera que la introducción de programas laborales bilaterales tiene un impacto directo en la reducción de los flujos de migración ilegal. Sin embargo, en este caso el impacto no puede atribuirse sólo a los acuerdos bilaterales en cuestión, pues se ofrecieron como incentivo para la firma de acuerdos de readmisión, y formaban parte de un paquete de medidas tendentes a facilitar la cooperación con países terceros, que también incluían ayuda financiera, cooperación policial, formación y desarrollo de capacidades. Asimismo, en el período en que se produjo la disminución de los flujos ilegales, se percibió una disminución general de la migración ilegal hacia la UE.

Hay que reconocer que siempre habrá una cierta migración ilegal cualesquiera que sean las vías legales que se establezcan, pues siempre habrá factores de empuje o de incentivo que no se verán afectados por ellas. Algunos migrantes que deseen entrar en la UE no podrán participar en tales programas, o los programas no tendrán capacidad suficiente para acoger a todos los que desean participar. Además, según se ha apuntado antes, las razones por las que los migrantes deciden venir a la UE son complejas, y no son sólo razones económicas. Algunos migrantes que terminan residiendo ilegalmente en los Estados miembros han salido de sus países de origen debido a los conflictos o a la inestabilidad, pero no cumplen los requisitos para poder recibir protección humanitaria.

En resumen, el impacto de los acuerdos laborales bilaterales en los flujos de migración ilegal depende hasta cierto punto de la motivación del programa. Incluso para los programas cuyo objetivo primario es reducir los flujos de migración ilegal, no es posible aislar de forma concluyente su impacto, habida cuenta de los muchos otros factores implicados.

## 2.2 El impacto de la política de visados en los flujos de migración ilegal

Aparte de los acuerdos laborales bilaterales, la mayoría de los Estados miembros y los nuevos Estados miembros han tenido una experiencia limitada en la utilización de otras medidas legales de migración para reducir los flujos de migración ilegal. Un modo tradicional de regulación de los flujos migratorios se realiza a través de los cambios en la política de visados. Desde que entró en vigor el Tratado de Amsterdam (1999) la Comunidad tiene competencia sobre la política de visados de los Estados miembros (con excepción del Reino Unido y de Irlanda). Ello incluye establecer una lista de los países terceros cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado y los que están exentos de dicha obligación<sup>7</sup>. Esta decisión se toma tras realizar *“una evaluación, ponderada caso por caso, de diversos criterios relativos en particular a la inmigración clandestina, al orden público y a la seguridad, así como a las relaciones exteriores de la Unión con los terceros países, teniendo también en cuenta las implicaciones de la coherencia regional y de la reciprocidad”*.

La modificación de estas listas se decide por mayoría cualificada del Consejo a propuesta de la Comisión, y previa consulta con el Parlamento Europeo. Desde que se establecieron las listas apenas se ha transferido entre ellas a unos pocos países. En 2000, la Comisión propuso que Bulgaria y Rumania se transfirieran de la lista negativa a la lista positiva en reconocimiento a las relaciones más estrechas entre estos países y la UE, y con vistas a la libre circulación de los ciudadanos. El Consejo dio su acuerdo en marzo de 2001, tras estudiar dos informes detallados sobre las medidas adoptadas para combatir los flujos de migración ilegal, los controles fronterizos y la política de visados. Las restricciones de visados se suprimieron a partir de enero de 2002.

En marzo de 2003, el Consejo decidió<sup>8</sup> trasladar a Ecuador de la lista positiva a la lista de países terceros cuyos nacionales deben poseer visado para cruzar las fronteras exteriores. Esta decisión se basó fundamentalmente en consideraciones relativas a los riesgos probados de inmigración ilegal, apoyadas por las cifras y las estadísticas de varios Estados miembros. El impacto de esta decisión no se ha evaluado todavía debido al corto período transcurrido desde su aplicación. Esta evaluación será esencial y podría confirmar si efectivamente existe una relación directa entre la imposición de requisitos de visado y la ralentización de la migración ilegal. Por el contrario, parece muy difícil demostrar la existencia de un vínculo entre la supresión de la obligación de visado y el posterior aumento de la migración ilegal. Las experiencias han sido diferentes y parecen poner de manifiesto que existen varios otros factores que intervienen a favor o en contra del aumento de los flujos.

Por lo que respecta a la política de visado de los países terceros, un ejemplo notable es el cambio al régimen de visado realizado por Bosnia y Hercegovina, que era un importante país de tránsito para la migración ilegal a la UE. La introducción por parte de las autoridades de regímenes de visado para los nacionales iraníes y turcos dio lugar a un marcado descenso del número de migrantes de estas nacionalidades que llegaban ilegalmente a la UE a través de Bosnia y Hercegovina.

---

<sup>7</sup> Reglamento (CE) n° 539/2001 del Consejo.

<sup>8</sup> Reglamento (CE) n° 453/2003 del Consejo de 6.3.2003, DO L 69 de 13.3.2003.

### 2.3 El impacto de la cooperación con países terceros en los flujos de migración ilegal

El Consejo Europeo de Tampere y varios Consejos Europeos posteriores subrayaron la necesidad de un enfoque global de la migración, abordando los derechos humanos y las cuestiones políticas y de desarrollo en los países y regiones de origen y tránsito. Se consideró que la asociación con países terceros era uno de los elementos clave para el éxito de esta política. Desde Tampere, la Comisión ha realizado esfuerzos especiales para integrar la política de migración en los programas y políticas exteriores de la UE. La Comunicación sobre la integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros<sup>9</sup> puso de relieve el potencial para una mayor sinergia entre las políticas de migración y desarrollo. Los Consejos Europeos de Sevilla y Salónica prestaron atención específica a los esfuerzos que tendrían que hacer los países terceros en la lucha contra la migración ilegal. El Consejo de Asuntos Generales de 8 de diciembre de 2003 estableció un mecanismo de control y evaluación. La Comisión debe informar anualmente acerca de la cooperación con países terceros y se espera su primer informe para finales de 2004. El informe contendrá un panorama de los esfuerzos que están realizando los países terceros en la lucha contra la migración ilegal y la ayuda técnica y financiera proporcionada por la UE y sus Estados miembros.

La cooperación de los países terceros es vital para reducir los flujos de migración ilegal, y en este contexto es importante evaluar el impacto de las distintas medidas e incentivos que se han utilizado. La experiencia de los Estados miembros y de los nuevos Estados miembros en la mejora de la cooperación con los países terceros para controlar los flujos de migración ilegal por medios informales parece limitada. Algunos han considerado más eficaz firmar acuerdos de cooperación policial o de vigilancia de fronteras, en los que se incluye un elemento de readmisión, en vez de acuerdos formales de readmisión. Tales acuerdos han permitido a los Estados miembros desarrollar mecanismos útiles para el intercambio de información y formación conjunta, que no han necesitado el uso de incentivos. Estos acuerdos suelen incluir la prestación de apoyo técnico que ha resultado muy útil en la práctica. Otros Estados miembros han iniciado una cooperación informal con países de tránsito para abordar flujos concretos de países terceros sin establecer acuerdos formales de readmisión. La cooperación ad hoc de esta manera puede producir resultados beneficiosos para responder a flujos específicos procedentes de países que de otro modo podrían ser reacios a firmar acuerdos formales de readmisión. Los Estados miembros y los nuevos Estados miembros también han sido activos en la firma tanto de acuerdos formales como informales de readmisión con países terceros, tendentes a facilitar el proceso de vuelta. En el contexto de las negociaciones nacionales formales de readmisión, puesto que es una obligación internacional de los países terceros readmitir a sus propios nacionales, los Estados miembros no están dispuestos a ofrecer incentivos a los países terceros para que firmen un acuerdo a estos efectos. Sin embargo, algunos están dispuestos a hacerlo en caso de que los acuerdos readmitan tanto a nacionales propios como de países terceros, dado que se reconoce que la firma de acuerdos de readmisión es generalmente más ventajosa para los Estados miembros que para los países terceros. Entre los distintos tipos de incentivos que se ofrecen figuran la ayuda técnica y la asistencia para controlar los flujos de migración, la formación en control fronterizo y la cooperación policial, y la provisión de tecnología y equipamiento, que contribuyen a la capacidad de los países terceros para gestionar los flujos de migración. La provisión de incentivos no se incluye normalmente en el texto de los acuerdos de readmisión, a fin de garantizar que la aplicación de los acuerdos no llegue a depender de los incentivos. Un Estado

---

<sup>9</sup> COM(2002) 703 de 3.12.2002.

miembro ha ofrecido cuotas laborales bilaterales a países terceros. El impacto de esta política se ha analizado en la sección 1.4. *supra*.

Dado el estado actual de las negociaciones, puede ser necesario un enfoque distinto de los incentivos para firmar acuerdos comunitarios de readmisión. En el curso de estas negociaciones, los países terceros piden, entre otros, una mejor integración de sus nacionales en los Estados miembros europeos, la supresión de las restricciones de visados, la facilidad de obtención de visados para determinadas categorías de personas, y cuotas para trabajadores permanentes o temporeros. Los incentivos que se han ofrecido hasta ahora en la celebración de acuerdos comunitarios incluyen la facilidad de obtención de visados, la cooperación en la aplicación de la ley, y la ayuda financiera y técnica. Las ventajas de estos incentivos se examinarán más detalladamente en el próximo informe de la Comisión sobre las prioridades para el buen desarrollo de una política común de readmisión. No obstante, está claro que se necesitará una gama flexible de incentivos para alcanzar acuerdos futuros.

Los países vecinos de la UE se enfrentan a crecientes problemas de migración. La presencia de una población extranjera cada vez mayor puede ocasionar tensiones sociales en estos países, y los países de recepción se enfrentan a la necesidad de intensificar sus esfuerzos de gestión de la migración. La UE y los países terceros afectados están discutiendo las cuestiones de la **migración de tránsito y de los países vecinos** que se convierten en países de destino. La UE está proporcionando y prevé proporcionar más ayuda técnica y financiera a través de los instrumentos comunitarios pertinentes (TACIS, MEDA y Eneas) para apoyar a estos países en sus esfuerzos dirigidos a gestionar mejor la migración, incluida una política eficaz y preventiva de lucha contra la migración ilegal. Además, el nuevo instrumento de vecindad desarrollado por la Comisión para promover la cooperación transfronteriza incluirá la gestión de la migración como una de las áreas prioritarias para la cooperación. Algunos países vecinos han desarrollado planes de acción dirigidos específicamente a la migración ilegal, y la UE está dispuesta a apoyar su puesta en práctica.

### PARTE 3 – EL CAMINO HACIA ADELANTE

#### 3.1 Refuerzo de las consultas e intercambio de información en la UE

Este estudio ha puesto de manifiesto que existe una clara **falta de datos fiables y comparables en la UE**. Ya se están tomando medidas dirigidas a mejorar la recogida y el análisis de estadísticas comunitarias. La Comisión se ha comprometido ahora a presentar un informe estadístico anual sobre la migración, incluido un análisis estadístico de las principales tendencias de la migración en los Estados miembros. Tomando como base el plan de acción para la recogida y el análisis de estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración<sup>10</sup>, en junio de 2004 se presentará una propuesta de reglamento de la UE relativo a la recogida de estadísticas comunitarias sobre la migración, la nacionalidad y el asilo, que irá seguido de una serie de medidas de ejecución.

Los resultados del estudio ilustran la necesidad de hacer **un uso más intensivo y específico del intercambio de consultas e información** en áreas específicas que tienen un impacto significativo en varios Estados miembros o en la UE en su conjunto. En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de

---

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo con objeto de presentar un plan de acción para la recogida y el análisis de estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración. COM(2003) 179.



migración<sup>11</sup>, la Comisión presentó una propuesta para cubrir esta necesidad, y dio nuevos detalles en sus dos Comunicaciones de 2001<sup>12</sup>. El Consejo Europeo de Laeken de 2001 pidió explícitamente un mayor intercambio de información en el ámbito de la inmigración y el asilo. En respuesta a esta petición, la Comisión creó en 2002 un grupo de expertos, conocido como el "Comité sobre inmigración y asilo", destinado a dirigir un procedimiento de comunicación y consultas con el fin de extender las mejores prácticas y lograr una mayor convergencia de las políticas de inmigración y asilo. Este Comité se reúne periódicamente.

Estas medidas se complementan con la Red Europea de Migración, que aspira a crear una base sistemática para supervisar y analizar el fenómeno multidimensional de la migración y el asilo, cubriendo un gran número de sus dimensiones: política, legal, demográfica, económica y social, e identificando sus causas profundas. La información disponible o tratada va dirigida a proporcionar a la Comunidad y a sus Estados miembros un panorama global de la situación de la migración y el asilo para cuando, en sus ámbitos respectivos, elaboran políticas, toman decisiones o deciden medidas. El proyecto piloto inicial fue aprobado por el Consejo Europeo de Salónica en junio de 2003. Tras su evaluación a lo largo de 2004, la Comisión examinará la posibilidad de crear una estructura permanente con una base jurídica adecuada que tenga en cuenta una iniciativa paralela que se está examinando en el marco del Consejo de Europa.

Se han tomado otras medidas destinadas a aumentar el intercambio de información en áreas específicas, especialmente la creación de una red de puntos de contacto nacionales para la integración. El Consejo Europeo de Salónica aprobó esta iniciativa, subrayando la importancia de desarrollar la cooperación y el intercambio de información en la red con vistas, en especial, a reforzar la coordinación de las políticas pertinentes a nivel nacional y europeo. Poco después, los puntos de contacto nacionales acordaron un programa de trabajo intensivo de intercambio de información y buenas prácticas en tres ámbitos, a saber: la introducción de inmigrantes recién llegados, la formación lingüística y la participación de los inmigrantes en la vida civil, cultural y política. Decidieron elaborar un manual sobre integración para profesionales y responsables políticos. Estos progresos figurarán en el primer informe anual sobre inmigración e integración que está preparando la Comisión.

En el ámbito de la inmigración ilegal también se han aplicado otras medidas tendentes a reforzar el intercambio de información. Estas iniciativas se centran en el intercambio de información operativa en el marco del grupo de trabajo ad hoc del Consejo, CIREFI. Se ha creado un sistema de detección precoz para intercambiar información sobre la inmigración clandestina y las rutas utilizadas por los contrabandistas de seres humanos. Este sistema se actualizará mediante la creación de una "Red segura de información y coordinación en Internet para los Servicios de gestión de la emigración de los Estados miembros"<sup>13</sup>.

La Comisión se propone reforzar el intercambio de información y consultas de acuerdo con las prioridades descritas, en el marco del Comité sobre inmigración y asilo. Posteriormente, una vez se cuente con más experiencia en este procedimiento, se estudiará la utilidad de proponer una base jurídica concreta para formalizar su funcionamiento y garantizar la coherencia y la complementariedad entre los diversos foros.

---

<sup>11</sup> COM(2000) 757 final, de 22.11.2000.

<sup>12</sup> COM(2001) 387 final y COM(2001) 710 final.

<sup>13</sup> COM(2003) 727 final de 25.11.2003.

## 3.2 Desarrollo de nuevas iniciativas en el marco de la política común de inmigración

### 3.2.1. Por lo que respecta a la migración legal

Todos los Estados miembros tienen vías para la **admisión de migrantes laborales**, especialmente para nacionales de países terceros con cualificaciones específicas. La mayoría de los Estados miembros sufren una escasez de mano de obra cualificada y están desarrollando programas específicos de contratación, tal y como se muestra en los estudios realizados en Alemania y el Reino Unido. Hasta cierto punto, estos Estados miembros compiten entre sí para la contratación de mano de obra adecuada procedente de países terceros. La Comisión opina que, debido al efecto del declive demográfico y del envejecimiento de la población, es probable que continúe y aumente en la UE la contratación de nacionales de países terceros y la inmigración por razones económicas. Por otra parte, los países terceros piden constantemente más vías legales de migración. Sin embargo, la propuesta de Directiva de la UE sobre esta cuestión<sup>14</sup>, presentada en 2001, no recibió apoyo del Consejo. Por tanto, es necesario abordar algunas cuestiones básicas para comprender si efectivamente la admisión de migrantes económicos debe regularse a nivel de la UE. Entre las cuestiones que deben aclararse figuran el grado de armonización a que debe aspirarse, el ámbito de la propuesta, y si debe mantenerse o no el principio de preferencia comunitaria por el mercado laboral nacional. Por lo que respecta a la Comisión, las respuestas a estas preguntas deben basarse en dos principios clave: por una parte, el proyecto de Tratado constitucional que confirma la competencia europea en materia de política de migración, pero deja a los Estados miembros la determinación del número de migrantes que deben admitir, y por otra parte, la necesidad de que las medidas que se tomen en este ámbito se basen en un criterio exclusivo que es el valor añadido de adoptar la medida a nivel de la UE.

La Comisión está planeando poner en marcha, a finales de este año, un amplio proceso de consulta sobre este tema que ayudará a responder a estas preguntas. Como primer paso, se presentará a finales de este año un Libro Verde que revisará las decisiones tomadas por la Comisión en el proyecto de directiva y reexaminará las dificultades planteadas en el Consejo. Se organizará una audiencia pública a finales de 2004 para reunir a todas las partes interesadas: organizaciones institucionales, económicas y no gubernamentales.

El estudio ha puesto de manifiesto que las **medidas de regularización** a gran escala que han adoptado algunos Estados miembros les han permitido, de una vez, abordar la presencia de grandes números de migrantes ilegales en su territorio. Sin embargo, no se considera que estos programas tengan un efecto a largo plazo en la reducción de los niveles de migrantes ilegales, sino que pueden servir como factor adicional de incentivo para los migrantes ilegales, tal como demuestra el estudio del caso belga. Además, estas medidas a gran escala también tienen implicaciones para otros Estados miembros de la UE debido a la supresión de los controles en las fronteras interiores. Sin embargo, también es inaceptable que los Estados permitan la residencia ilegal duradera de grandes números de nacionales de países terceros.

La Comisión podría proponer el desarrollo de un enfoque común de la regularización basado en el principio de que las medidas de regularización a gran escala deberían evitarse o limitarse a situaciones muy excepcionales. El estudio justifica que las regularizaciones no deberían considerarse una manera de gestionar los flujos de migración, puesto que en realidad a menudo parecen la consecuencia negativa de la política de migración en otras áreas. Sin

---

<sup>14</sup> Ibidem.

embargo, es necesario analizar más profundamente los procedimientos de regularización con objeto de identificar y comparar prácticas. Teniendo en cuenta las posibles consecuencias de las regularizaciones en otros Estados miembros, en caso de que un Estado miembro decidiera llevar a cabo un programa de regularización a gran escala, los demás deberían ser informados con mucha antelación. También debería consultarse a los Estados miembros sobre la magnitud de la medida prevista, el número de personas afectadas, los criterios que se utilizarán y el posible impacto en otros Estados miembros. Con esta información mutua y con transparencia, podrían establecerse criterios comunes. Este intercambio podría tener lugar en el marco del Comité sobre inmigración y asilo.

El estudio ha confirmado que, paradójicamente, en un momento en el que la perspectiva de una escasez en determinados sectores del mercado laboral en los Estados miembros pone de manifiesto la necesidad de una nueva política de inmigración, la tasa de desempleo de los nacionales de países terceros que ya residen en los Estados miembros sigue siendo considerablemente elevada. El **refuerzo de la integración de los nacionales de países terceros** que residen legalmente en los Estados miembros es un objetivo esencial para la política de inmigración de la UE. Es también una de las exigencias que plantean los países terceros en las discusiones sobre cuestiones de migración. La mayoría de estos países se ha comprometido a defender los intereses de sus propios nacionales, incluso aunque residan en otro país. Las vías legales de inmigración deben complementarse con medidas destinadas a promover la integración. El primer informe anual sobre inmigración e integración, que se presentará al Consejo Europeo en junio de 2004, describirá las evoluciones recientes en este ámbito.

Por lo que se refiere a la **integración en el mercado laboral**, la Estrategia Europea de Empleo proporciona el marco político para las reformas que deben realizarse a escala nacional. En especial, las directrices de 2003 sobre el empleo invitan a los Estados miembros a promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado laboral, y a luchar contra cualquier discriminación de que puedan ser objeto. Estas nuevas directrices fijan en especial el objetivo de reducir la diferencia entre el desempleo de los nacionales de países terceros y los nacionales de la UE. En 2002, el nivel de empleo de los ciudadanos no pertenecientes a la UE en la UE-15 era considerablemente más bajo que el de los nacionales de la UE (52,7% frente al 64,4%). El informe de 2003 sobre el empleo en Europa confirma que estas divergencias siguen siendo importantes, aunque varían considerablemente entre los Estados miembros.

Promover la integración sostenible en el mercado laboral y una mayor movilidad en el mercado laboral de la UE ha sido una preocupación constante de la Estrategia de Empleo a fin de mantener la oferta de mano de obra, maximizar la adaptabilidad y responder a la escasez sectorial y regional. Los trabajadores migrantes podrían contribuir a este objetivo, por lo que es deseable avanzar más en cuanto a **facilitar la movilidad de los nacionales de países terceros en la Unión Europea**. La Directiva sobre la situación de los residentes a largo plazo, que se adoptó el 25 de noviembre de 2003, introdujo el principio de movilidad para los que habían residido en un Estado miembro más de cinco años. También se ha facilitado la movilidad mediante la adopción de la ampliación del Reglamento 1408/71 a los nacionales de países terceros. Asimismo, se ha previsto un cierto grado de movilidad en la propuesta de directiva del Consejo relativa a los requisitos de entrada y estancia de los nacionales de terceros países a efectos de estudios, de formación profesional o voluntariado que se adoptará

próximamente<sup>15</sup> y para la admisión de investigadores<sup>16</sup>. Este principio podría ampliarse a otras categorías de nacionales de países terceros. Además, la propuesta de Directiva sobre servicios en el mercado interior deberá facilitar el desplazamiento de trabajadores nacionales de países terceros para la prestación de servicios transfronterizos.

**El reconocimiento de las cualificaciones profesionales de nacionales de países terceros** es otro tema que podría abordarse. Una posibilidad sería buscar los medios adecuados para ampliar a todos los nacionales de países terceros los beneficios de las directivas sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales (esto se refiere, en particular, al reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas por los nacionales de países terceros en otros Estados miembros, o de cualificaciones de países terceros ya reconocidas por otro Estado miembro). Además del mencionado reconocimiento de las cualificaciones, podría proporcionarse una enseñanza que les permita obtener niveles equivalentes de cualificación sin tener que comenzar de nuevo sus estudios.

### *3.2.2. Por lo que respecta a la migración ilegal*

El estudio ha puesto de manifiesto que siempre existirá un cierto nivel de migración ilegal cualesquiera que sean las vías legales que se instauren, por lo que la lucha contra la migración ilegal debe seguir siendo una parte esencial de la gestión de la migración.

La lucha contra la migración ilegal empieza con las medidas preventivas y la supresión de los principales incentivos. El trabajo no declarado en varios países o regiones es un importante factor de estímulo para la migración ilegal. Abordar el mercado laboral no regulado es por tanto un objetivo común que afecta no sólo al ámbito de la inmigración, sino también al del empleo. Los que trabajan en la economía sumergida suelen estar sujetos a la explotación, y se les niegan los derechos de otros trabajadores. El problema del trabajo no declarado se aborda en la Estrategia Europea de Empleo desde 2001. En 2003 la Comisión subrayó la necesidad de una política dirigida a **transformar el trabajo no declarado en empleo regular** y solicitó el establecimiento de objetivos. Esta cuestión es una de las diez prioridades de las directrices del empleo de 2003<sup>17</sup>. Sobre la base de los planes de acción nacionales de 2003, se realizó una evaluación de las medidas nacionales tendentes a transformar el trabajo no declarado en empleo regular, en el proyecto de informe conjunto sobre el empleo presentado por la Comisión Europea en enero de 2004<sup>18</sup>. Varios Estados miembros mencionaron en sus planes de acción nacionales medidas especiales dirigidas a los trabajadores extranjeros o a los inmigrantes ilegales. La Comisión seguirá supervisando la acción de los Estados miembros en el marco de la Estrategia Europea de Empleo.

La lucha común contra la migración ilegal y el **desarrollo de una política comunitaria de repatriación** son cuestiones prioritarias en el ámbito del desarrollo de otros instrumentos políticos necesarios para aliviar la presión migratoria. En el contexto de una política de inmigración gestionada, el único enfoque coherente para abordar el problema de los residentes ilegales es garantizar la vuelta a su país de origen. Como un elemento de la política comunitaria de repatriación, la Comisión propone establecer acciones preparatorias para un instrumento financiero destinado a la gestión de la repatriación para los años 2005 y 2006.

---

<sup>15</sup> COM(2002) 548 final de 7.10.2002.

<sup>16</sup> COM (2004) 178 final de 16.3.2004.

<sup>17</sup> Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, DO L 197/13 de 5.8.2003.

<sup>18</sup> COM(2004) 24 final/2 de 27.1.2004.

Estas acciones cubrirán la repatriación voluntaria, la repatriación forzosa y la ayuda a la repatriación de los migrantes irregulares que se encuentran en países de tránsito. Aspirarán, a través de una coordinación adecuada con los instrumentos pertinentes, a una repatriación sostenible y a la reintegración sostenible en el país de origen o de residencia anterior. Las acciones se centrarán en la repatriación del grupo objetivo designado en sus distintas dimensiones, la ayuda previa a la repatriación, los planes para el viaje, la organización del tránsito y la recepción, y la coordinación adecuada con instrumentos existentes con vistas a la ayuda posterior a la repatriación y la ayuda a la reintegración. Además, la Comisión presentará en el primer semestre de 2004 una propuesta de directiva de la UE sobre normas mínimas para los procedimientos de repatriación y el reconocimiento mutuo de decisiones de repatriación.

### *3.2.3. Por lo que respecta a la cooperación con países terceros*

Este estudio ha confirmado que la **intensificación de la cooperación con los países de origen o tránsito** es un medio eficaz para reducir los flujos de migración ilegal. Sin embargo, nuestras relaciones con los países terceros no pueden basarse en el unilateralismo. La experiencia muestra que la asociación real es el elemento clave para el éxito de la cooperación. La UE necesita tener una comprensión clara de la situación en el país y los problemas a los que se enfrenta, a fin de promover un diálogo abierto que tenga en cuenta los intereses y las expectativas de ambas partes. Muchos países de origen y tránsito están ahora dispuestos a asumir la responsabilidad y a hacer mayores esfuerzos para prevenir la inmigración ilegal. Sin embargo, esto debe hacerse en el marco de un enfoque global de la migración y, en ciertos casos, se necesitan incentivos y ayuda financiera y técnica de la UE.

En un primer momento, es importante que la Unión reúna toda la información disponible sobre las vías legales de migración para los nacionales de países terceros. Esta **puesta en común de la información** debería tratar en primer lugar el número de emigrantes admitidos por nacionalidades, a fin de presentar a cada país tercero una visión clara del modelo de migración de sus nacionales en la UE. Esto podría hacerse en el marco del Comité sobre inmigración y asilo, que podría elaborar un inventario de todos los acuerdos bilaterales firmados por cada Estado miembro con países terceros específicos, el número de migrantes afectados por estos acuerdos y el número de migrantes admitidos al margen de estos acuerdos y las razones de la admisión. Podría utilizarse a largo plazo para desarrollar una mayor sinergia entre los Estados miembros por lo que respecta a los números de migrantes laborales admitidos en la Unión. Con esta presentación global, podría darse una respuesta clara a los requisitos de los países terceros en el marco del diálogo político establecido sobre cuestiones de migración o en las negociaciones de los acuerdos de readmisión.

Por otra parte, podría explorarse la idea de contratar trabajadores y desarrollar programas de formación en los países de origen por lo que respecta a las cualificaciones que se necesitan en la UE. Estos programas podrían incorporar la formación social, cultural y lingüística necesaria para la estancia de los migrantes en Europa. Algunos Estados miembros ya han puesto en marcha este tipo de programas, y éstos se estudiarán más detalladamente. Podrán financiarse proyectos piloto al amparo del programa de ayuda técnica y financiera para países terceros (ENEAS).

El estudio ha puesto de manifiesto que, por lo que se refiere a varios países terceros, las **medidas sobre visados** tienen un impacto preventivo en los flujos de migración ilegal. Esto es especialmente importante para las categorías de personas susceptibles de permanecer en la Unión una vez expirado el plazo de estancia legal. Sin embargo, hay categorías de personas

que no representan ningún riesgo desde el punto de vista de la migración ilegal y que no tienen ninguna intención de abusar de las posibilidades de estancias cortas. Para estas categorías, que deben definirse país por país, podría estudiarse la posibilidad de considerar algún tipo de facilidad en la expedición de visados, teniendo en cuenta los esfuerzos del país en cuestión para cooperar con la UE en la lucha contra la migración ilegal. La Comisión propondría por tanto explorar la cuestión de negociar la facilidad de visado para determinadas categorías de personas (tales como representantes permanentes de países terceros implicados en el diálogo estructural, deportistas, etc.). Un ejercicio experimental será la adopción de un mandato para la negociación de la facilitación de visado con Rusia.

## **CONCLUSIÓN**

Este estudio se ha realizado en un plazo muy corto y, si bien es necesario profundizar en varios aspectos, pueden extraerse de él algunos mensajes claros. Existe un vínculo entre la migración legal e ilegal, pero la relación es compleja y ciertamente no es directa, puesto que hay que tener en cuenta diversos factores. Ninguna medida aislada tiene un impacto decisivo. Esto, sin embargo, no evita que acciones particulares tengan impactos específicos. Por ejemplo, puede considerarse que las cuotas tienen un impacto, pero no son aceptables por todos los Estados miembros. La puesta en común de ofertas de inmigración legal a países terceros podría, en este contexto, ser una posibilidad interesante a desarrollar. Con esta perspectiva, la Comisión ha determinado varias medidas que pueden ser objeto de un estudio más detallado. En cualquier caso, la aplicación de tales medidas debe basarse en el refuerzo del intercambio de información, la consulta y la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea.